

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Gerhard Willke  
Wirtschaftspolitische Optionen  
gegen strukturelle Arbeitslosigkeit

Jürgen Kromphardt  
Die neue Wirtschaftspolitik  
in Großbritannien und in den USA

Willi Leibfritz  
Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik  
– Modell für die Bundesrepublik?

Ronald Schettkat  
Budgets der Sozialversicherung  
und Einführung der 35-Stunden-Woche

ISSN 0479-611 X

B 12/84

24. März 1984

Gerhard Willke, Dr. rer. pol., geb. 1945; Studium der Nationalökonomik und Politik in Tübingen; 1976—1980 Assistant und Associate Professor am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz; derzeit Habilitations-Stipendiat an der Universität Tübingen.

Veröffentlichungen u. a.: Globalsteuerung und gespaltene Konjunktur. Stabilisierungspolitik bei sektoral differenziertem Zyklus, Schriftenreihe des Europäischen Hochschulinstituts Florenz (Nr. 2), Stuttgart 1978; The Impact of the Labour Market Crisis on the Conduct of Industrial Relations, in: E. Tarantelli/G. Willke (Eds.), The Management of Industrial Conflict in the Recession of the 1970s, Publications of the European University Institute (No. 8), Alphen aan den Rijn 1981, S. 205—234; Dimensionen der Politik, Bd. I, Teil 2: Wirtschaft — Stabilisierungspolitik und Wirtschaftsordnung, Frankfurt 1983.

Jürgen Kromphardt, Dr. rer. pol., geb. 1933; seit 1980 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Berlin; von 1958 bis 1968 bei der Kommission der EWG in Brüssel tätig; danach von 1968 bis 1980 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Gießen.

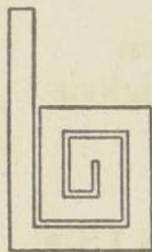
Veröffentlichungen u. a.: Wachstum und Konjunktur-Grundlagen, Göttingen 1977<sup>2</sup>; Methoden der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (zusammen mit P. Clever und H. Klippert), Wiesbaden 1979; Konzeptionen und Analysen des Kapitalismus, Göttingen 1980; zahlreiche Artikel zu wirtschaftstheoretischen und wirtschaftspolitischen Fragen.

Willi Leibfritz, Dr. rer. pol., geb. 1942; Studium der Volkswirtschaftslehre in Tübingen und München; danach wissenschaftlicher Mitarbeiter im Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München (1968—1971); anschließend bei der OECD, Paris (1972—1977). Seit 1978 Leiter der Abteilung Finanzwirtschaft im Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung.

Veröffentlichungen u. a.: Einfluß des Steuersystems und des kommunalen Finanzsystems auf die Landesentwicklung (mit St. Teschner), Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, München-Berlin 1981; Der Einfluß der Steuern auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen (zus. mit H.-G. Jatzek und H. Ludwig), Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, München-Berlin 1982; Projections for the European Economy to 1990, Mitautor und Herausgeber (mit H. C. Sherman), München 1981; The European Economy in the 1980s, Mitautor und Herausgeber (mit H. G. Braun, H. Laumer und H. C. Sherman), Aldershot 1983.

Ronald Schettkat, Dipl.-Volkswirt, Dipl.-Ingenieur, geb. 1954; Studium der Flugzeugtechnik, Statistik und Wirtschaftswissenschaften in Hamburg und Berlin; anschließend Lehrtätigkeit an der Technischen Universität Berlin; seit 1981 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Schwerpunkt Arbeitsmarktpolitik am Internationalen Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Die Beschäftigungsentwicklung in der BRD im Zeitraum 1970 bis 1977 — ihre demographischen und ökonomischen Ursachen, in: Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 76, Forschungspreis 1982 der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1983; Auswirkungen einer generellen Arbeitszeitverkürzung auf öffentliche Haushalte, Arbeitnehmerinkommen und gesamtwirtschaftliche Nachfrage, IIM/LMP 83-15, Wissenschaftszentrum Berlin 1983; Generelle Arbeitszeitverkürzung — Gesamtwirtschaftliche Kosten- und Beschäftigungseffekte, IIM/LMP 84-2, Wissenschaftszentrum Berlin 1984; Informelle Produktion in privaten Haushalten, in: K. Gretschmann, R. Heinze, B. Mettelsiefen (Hrsg.), Schattenwirtschaft, Göttingen 1984.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Holger Ehmke, Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 0651/4604-0, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Wirtschaftspolitische Optionen gegen strukturelle Arbeitslosigkeit

## I. Das „neue“ Beschäftigungsproblem

Im Jahre Zehn der „neuen“, anhaltenden Millionen-Arbeitslosigkeit (AL = Arbeitslosigkeit) in der Bundesrepublik besteht weiter Uneinigkeit über die Ursachen dieser skandalösen Fehlentwicklung. Auch über die einzuschlagende wirtschaftspolitische Strategie zu ihrer Bekämpfung herrscht unvermindert Dissens. Allenfalls gibt es heute — nach anfänglichen Kontroversen — eine gewisse Übereinstimmung darüber, daß es sich bei der seit 1974 sprunghaft angestiegenen AL um einen „nicht-konjunkturellen“ Typus <sup>1)</sup> handelt, der sich den auf kurzfristige Nachfrageschwankungen ausgerichteten Ansätzen der konjunkturtheoretischen Diagnose ebenso wie der zugehörigen konjunkturpolitischen Therapie entzieht.

Zwar verläuft die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik weiterhin in einem zyklischen Bewegungsmuster (vgl. Abb. 1 und 4): Gemessen an den Abweichungen der Industrieproduktion vom Trend folgte der Rezession von 1974/75 ein kurzer Aufschwung

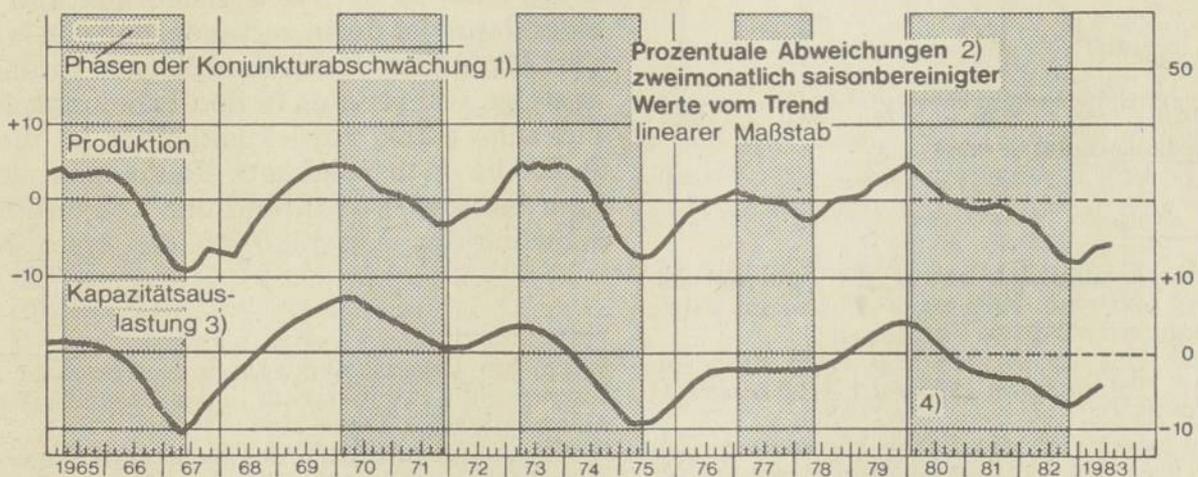
1975/76, danach eine leichte Abschwächung 1977. Der anschließenden kräftigeren Aufschwungphase 1978/79 folgte, akzentuiert von der zweiten Ölpreiskrise und einer depressiven Weltwirtschaft, die bislang längste und schärfste Rezession der Nachkriegszeit in den Jahren 1980/82. Aktuell befinden wir uns am Beginn einer neuerlichen Erholungsphase.

In der Entwicklung der AL schlägt sich das konjunkturelle Bewegungsmuster jedoch nur als Modulation eines steil ansteigenden Trends nieder (vgl. Abb. 2). Von dem Minimalwert des Jahres 1970 — im Durchschnitt waren 149 000 Arbeitslose registriert — stieg das Niveau in zwei Sprüngen auf den aktuellen Stand von über 2,2 Mio. (Jahresdurchschnitt 1983). Immerhin führten die beiden zyklischen Erholungsphasen zwischen 1976 und 1979 zu einer spürbaren Reduzierung des Arbeitslosenbestandes um annähernd 200 000 <sup>2)</sup>.

<sup>2)</sup> Gemessen an der Differenz der *Jahresdurchschnitte* von 1975 und 1979. Nimmt man dagegen *Quartalswerte*, so ist der Abbau der AL noch eindrucksvoller: Vom Höchststand im 3. Quartal 1975 mit 1,118 Mio. Arbeitslosen geht der Bestand bis zum 1. Quartal 1980 um ca. 300 000 auf 824 000 zurück. Vgl. Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 4, Tab. 6.

<sup>1)</sup> Der Begriff „nicht-konjunkturelle Arbeitslosigkeit“ wird vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium in seinem Gutachten „Konjunkturpolitik — neu betrachtet“ vom 18. 2. 1983 benutzt.

Abbildung 1: Zyklische Schwankungen der Industrieproduktion\*



\* Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe und Energiewirtschaft. — 1) Gemessen am Rückgang der trendbereinigten Werte der Produktion des Produzierenden Gewerbes (ohne Baugewerbe und Energiewirtschaft). — 2) Ergebnisse mit einem gleitenden 3-Periodendurchschnitt geglättet. — 3) Kapazitätsauslastung in % der betriebsüblichen Vollaustung, vierteljährliche Angaben (Quelle für Ursprungswerte: Ifo-Institut). — 4) Trend bzw. Trendabweichungen ab Mitte 1980 wegen der am Reiheneende erforderlichen Trendextrapolation unsicher.  
Quelle: Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 4, Januar 1984, S. 41.

Noch deutlicher verlief die Entwicklung der Beschäftigung im Zeitraum von 1976 bis 1980. Die Zahl der abhängig Beschäftigten stieg — gemessen an der Differenz der Jahresdurchschnitte — um über eine Million <sup>3)</sup>. Wir leben also seit dem ersten Ölpreisschock von 1974 keineswegs in einer andauernden Wirtschaftskrise. Vielmehr gab es in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre eine Phase, in der bei einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate des realen BSP in Höhe von ca. 4 % über eine Million Arbeitsplätze neu besetzt wurden <sup>4)</sup>. Allerdings wurde dieser Beschäftigungsanstieg in der darauf folgenden Rezession bis 1983 wieder vollständig zunichte gemacht: Die Zahl der abhängig Beschäftigten fiel unter den Stand von 1976 zurück (vgl. Abb. 3 und Tab. 1). Dabei bestehen charakteristische Unterschiede zwischen den einzelnen Sektoren der Wirtschaft. Im Verarbeitenden Gewerbe hat sich die Beschäftigung im Zeitraum von 1970 bis 1983 um fast 2 Mio. verringert <sup>5)</sup>.

Abbildung 3: Entwicklung der Erwerbstätigkeit <sup>1)</sup>

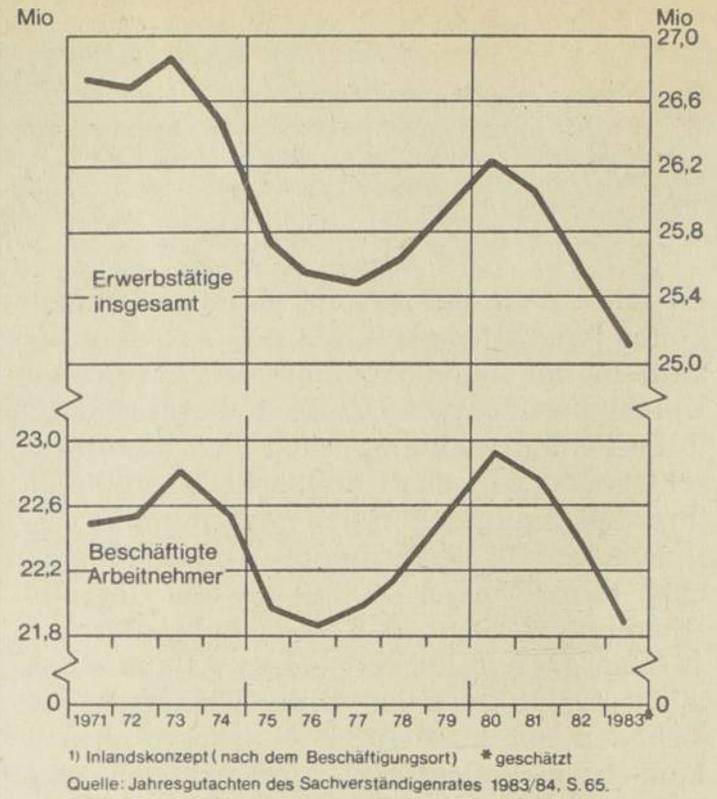
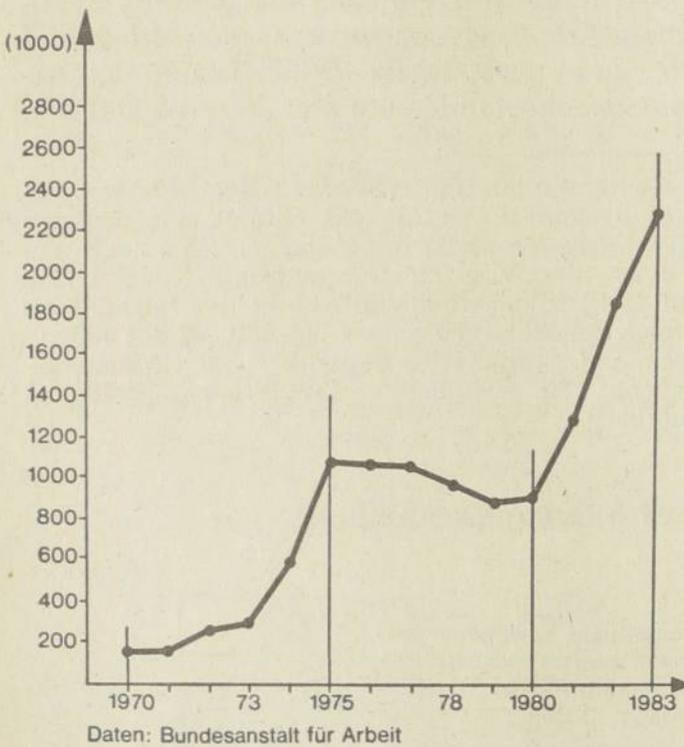


Abbildung 2: Niveau der Arbeitslosigkeit 1970-1983 (Jahresdurchschnitte)



Selbst während der Aufschwungsphasen zwischen 1976 und 1979 ergab sich in diesem Sektor kein Beschäftigungszuwachs. Dagegen wiesen der Staat und die Dienstleistungsunternehmen, also der tertiäre Sektor, durchgängig einen ansteigenden Beschäftigungstrend auf; erst seit 1981 flachte dieser Trend, vor allem beim Staat, merklich ab <sup>6)</sup>.

Insgesamt gesehen zeigt die Beschäftigung deutlicher noch als die AL ein zyklisches Bewegungsmuster (vgl. Abb. 3). Dabei ist in der Entwicklung der Gesamterwerbstätigkeit (Selbständige und abhängig Beschäftigte) ein fallender Trend zu beobachten, während die Entwicklung der beschäftigten Arbeitnehmer um einen relativ stabilen Trend schwankt.

Das „Neue“ an der AL der siebziger und achtziger Jahre ist darin zu sehen, daß das Niveau der AL in den Rezessionsphasen sprunghaft ansteigt, während es in den Erholungsphasen nur sehr mäßig zurückgeht. Dies ist die von A. E. Ott so bezeichnete „Remanenz auf hohem Niveau“ <sup>7)</sup>. Während der Konjunkturaufschwung im Anschluß an die erste Nach-

<sup>3)</sup> Jahresdurchschnittlich betrug die Zahl der abhängig Beschäftigten 1976 ca. 21,9 Mio., im Jahre 1980 dagegen fast 23 Mio. Vgl. Tab. 1.

<sup>4)</sup> Das reale BSP (in Preisen von 1976) stieg von 1 063,9 Mrd. DM im Jahre 1975 auf 1 241,6 Mrd. DM im Jahre 1979.

<sup>5)</sup> Darin spiegelt sich die Scherenbewegung zwischen der Produktions- und der Produktivitätsentwicklung im sekundären Sektor wider: Die Produktivität stieg mit einer stabilen trendmäßigen Zuwachsrate von über 5 % p. a. (vgl. DIW-Wochenbericht, November 1980, S. 505), während die Produktion einen fallenden Trend der Zuwachsraten auf-

weist. (Im Unterschied zum Industriesektor weist hingegen die Produktivität in der Gesamtwirtschaft einen fallenden Trend auf.)

<sup>6)</sup> Vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1983/84, Schaubild 16, S. 65.

<sup>7)</sup> In: G. Bombach/B. Gahlen/A. E. Ott (Hrsg.), Neuere Entwicklungen in der Beschäftigungstheorie und -politik, Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Tübingen 1979.

kriegsrezession von 1966/67 die AL wieder völlig zum Verschwinden brachte, ja zu einem Zustand der Überbeschäftigung führte (ALQ im Jahre 1970: 0,7 %!), verharrte die AL nach der zweiten Rezession auf einem Niveau nur wenig unterhalb der Einmillionengrenze. Von diesem hohen Sockel aus schnellte sie dann in der dritten Rezession auf über 2,5 Mio. hoch. Nach allen verfügbaren Vorausschätzungen wird der neuerliche Konjunkturaufschwung an diesem hohen Niveau der AL wenig ändern.

Im Konzept der *konjunkturellen AL* wird unterstellt, daß bei sinkendem Auslastungsgrad der Produktionskapazitäten infolge gesamtwirtschaftlichen Nachfragemangels Arbeitskräfte freigesetzt werden — doch nur vorübergehend. Im anschließenden Konjunkturaufschwung werden sie bei wieder steigendem Auslastungsgrad an die vorhandenen und nun wieder rentablen Arbeitsplätze zurückgeholt. Im Aufschwung verschwindet also, diesem Konzept zufolge, die konjunkturell bedingte AL wieder.

reicht es nicht aus, die zyklischen Auslastungs- und Nachfrageschwankungen heranzuziehen. Vielmehr müssen dazu die mittel- und längerfristig wirksamen Veränderungen auf der Angebots- und der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes in die Untersuchung mit einbezogen werden.

Was die Entwicklung des *Arbeitsangebots* angeht, so wird im Konzept der konjunkturellen AL unterstellt, daß die Zahl der Erwerbspersonen sich im Verlaufe eines Zyklus nicht verändert. Tatsächlich war jedoch vor 1976 ein Rückgang und ist seither ein deutlicher Anstieg des deutschen Erwerbspersonenpotentials (bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung) zu beobachten. Zum Erwerbspersonenpotential zählen die Erwerbstätigen, die registrierten Arbeitslosen und die sogenannte „stille Reserve“, also Personen, die bei günstigen wirtschaftlichen Bedingungen eine Erwerbsarbeit aufnehmen würden. Nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Nürnberg) ist dieses Erwerbspersonenpotential seit 1977 pro Jahr um eine Anzahl in der „Größenordnung zwischen 110 000 und 190 000 Personen“ gewachsen<sup>9)</sup>. Setzt man einen jährlichen durchschnittlichen Zuwachs von ca. 150 000 Personen an, dann ist das Arbeitsangebot seit 1977 um ca. eine Million angestiegen — und es wird noch einige Jahre lang weiter ansteigen.

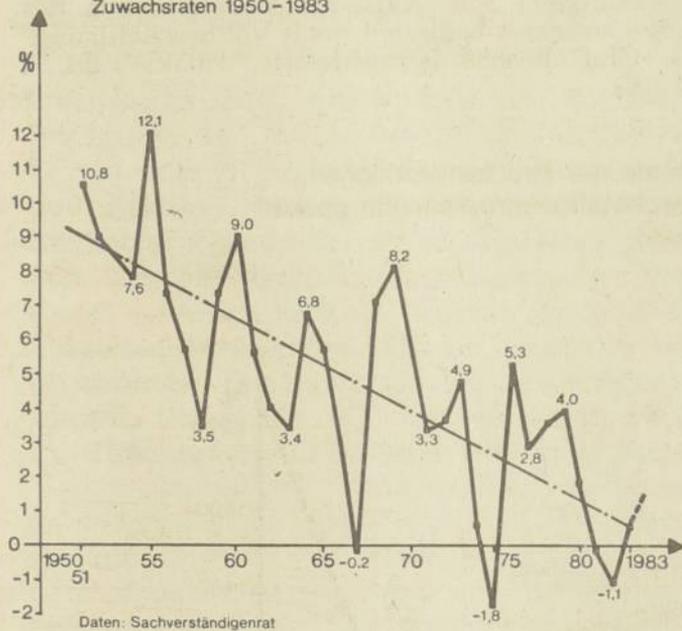
Das ist nur die Angebotsseite. Erschwerend kommt auf der *Nachfrageseite* des Arbeitsmarktes ein mittelfristiger Abbau der Erwerbstätigkeit hinzu. Wie Abb. 3 ausweist, vollzog sich dieser Abbau unter zyklischen Schwankungen. Insgesamt fiel die Erwerbstätigkeit in der Periode 1973 bis 1983 um ca. 1,75 Mio.; bei den abhängig Erwerbstätigen betrug der Rückgang ca. 1 Million.

Dieses empirische Bild wirft zwei Fragen auf:

1. Wie ist der mittelfristige Rückgang der Arbeitskräftenachfrage zu erklären?
2. Aus welchen Gründen kam es zu einem *anhaltenden* Ungleichgewicht auf den Arbeits- und Gütermärkten?

Die erste Frage bezieht sich auf die seit Jahren geführte Kontroverse um die Ursachen der „Wachstumsschwäche“ seit Beginn der siebziger Jahre. Die zweite Frage hingegen steht unter der Prämisse, daß ein funktionsfä-

Abbildung 4:  
Wachstumsraten des realen BSP und linearer Trend der  
Zuwachsraten 1950-1983



Überträgt man dieses Muster auf die gerade skizzierte empirische Entwicklung, dann kann man folgern, daß ein Teil der beobachtbaren AL sicherlich konjunktureller Natur ist — nämlich der Teil der Gesamtarbeitslosigkeit, der in den Aufschwüngen wieder abgebaut worden ist bzw. bei Normalauslastung abgebaut worden wäre. Der überwiegende Teil der registrierten AL aber ist dann *nicht-konjunktureller* Art<sup>8)</sup>. Zur Erklärung dieses Typus

<sup>8)</sup> Vgl. H.-J. Krupp, Perspektiven der Arbeitsmarktentwicklung in den achtziger Jahren, in: Aus Poli-

itik und Zeitgeschichte, B 38/82, S. 3: Es zeigt sich, „daß bei der beobachtbaren Arbeitslosigkeit strukturelle Gründe dominieren.“

<sup>9)</sup> Vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1983/84, Zf. 101.

higes marktwirtschaftliches System „eigentlich“ sowohl ein steigendes Arbeitskräfteangebot (wie in den fünfziger Jahren) als auch ein nachlassendes Wachstumstempo über wettbewerblich gesteuerte Anpassungspro-

zesse beschäftigungsneutral verarbeiten können müßte<sup>10)</sup>. Anders formuliert geht es also um die Frage: Durch welche Kräfte werden die erforderlichen Anpassungsprozesse auf den Faktor- und Gütermärkten blockiert?

## II. Die Wachstums- und Investitionsschwäche: Ist sie nachfrage- oder angebotsseitig bedingt?

### 1. Das Problem

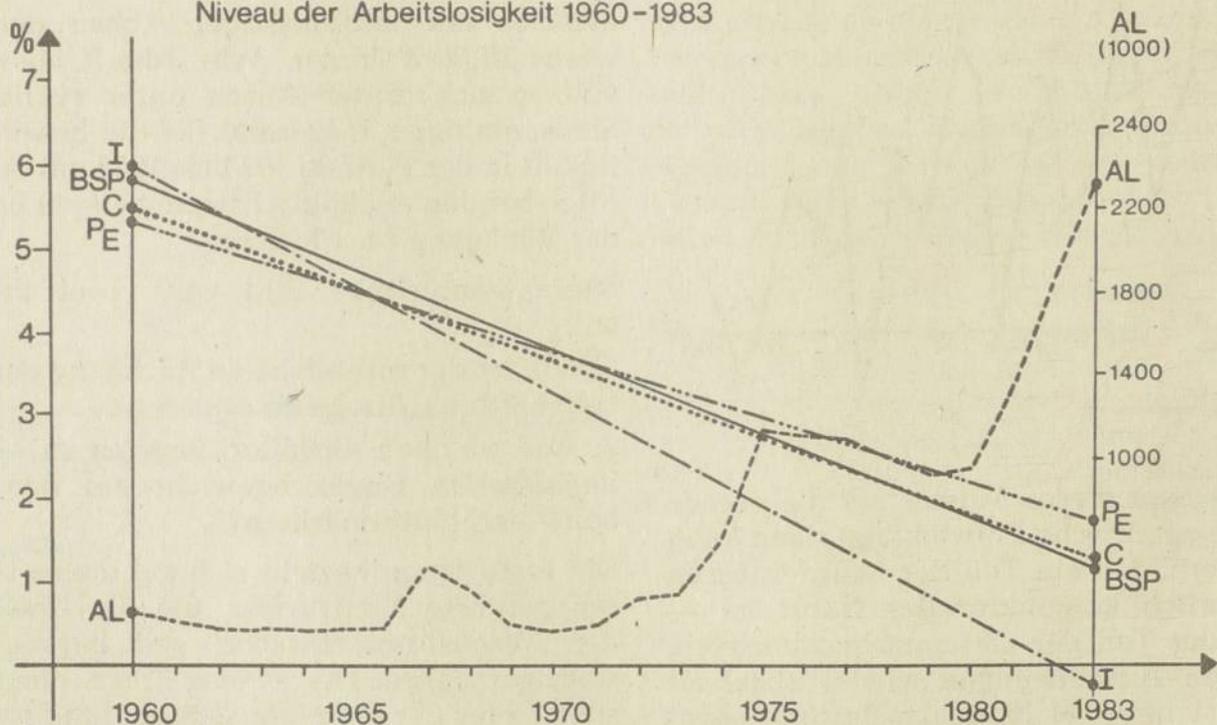
Der Prozeß des wirtschaftlichen Wachstums verlief in der Bundesrepublik in der Form zyklischer Schwankungen um einen fallenden Trend (vgl. Abb. 4). Angesichts des außergewöhnlich hohen Ausgangsniveaus (Jahre des „Wirtschaftswunders“ mit zweistelligen Zuwachsraten des realen BSP) ist es nicht weiter verwunderlich, daß der Trend eine negative Steigung aufweist ( $-0,22\%$  p. a.). Aber selbst wenn man die fünfziger Jahre ausblendet und nur die Entwicklung seit 1960 betrachtet, weisen alle gesamtwirtschaftlichen Variablen — außer der AL — einen fallenden Trend auf (vgl. Abb. 5).

Aufschlußreich ist eine Unterteilung der Gesamtperiode 1960 bis 1983 in zwei Teil-

perioden, nämlich die sechziger Jahre einerseits, die siebziger Jahre und der Beginn der achtziger Jahre andererseits. Bei dieser Betrachtungsweise (vgl. Abb. 6) kommt der „Umbruch“ seit Anfang der siebziger Jahre und die danach folgende Phase der Wachstumsabschwächung deutlich zum Ausdruck. Frappierend beim Vergleich der beiden Teilphasen ist der dramatische Abfall des privaten Konsums sowie der ausgeprägte Unterschied in Niveau und Trend der gesamtwirtschaftlichen (realen) Bruttoinvestitionen. Die Wachstums-

<sup>10)</sup> Das ist die traditionelle Folgerung aus dem Marktmodell: „Die Anpassungsmechanismen des Arbeitsmarktes bedingen somit Vollbeschäftigung.“ (G. Graf, Beschäftigungstheorie. HdWW Bd. I, S. 519.)

Abbildung 5: Trends des wirtschaftlichen Wachstums, der Bruttoinvestitionen, des privaten Konsums und der Erwerbstätigenproduktivität sowie Niveau der Arbeitslosigkeit 1960-1983

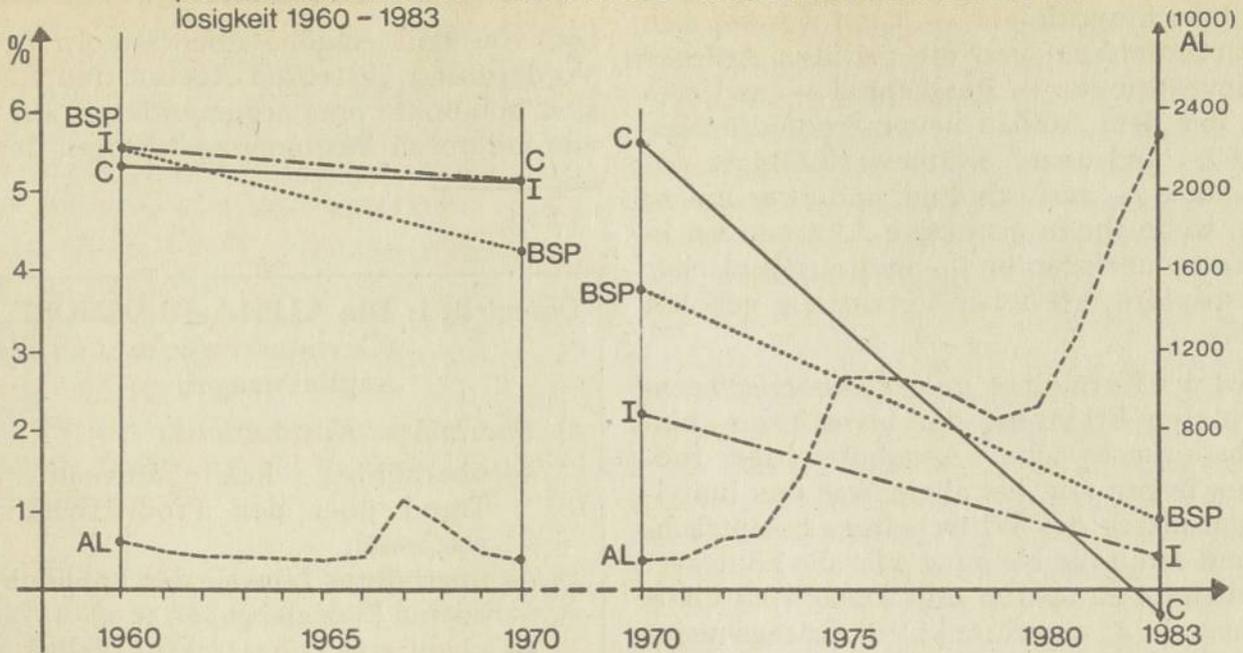


Lineare Trends der Jahreszuwachsrate aus gleitenden Dreijahresdurchschnitten berechnet.

- BSP = Bruttosozialprodukt (in Preisen von 1976)
- C = privater Konsum (in Preisen von 1976)
- I = Bruttoinvestitionen (in Preisen von 1976)
- PE = Reales Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen
- AL = Arbeitslosigkeit (Jahresdurchschnitte - rechte Skala)

Zahlen: Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1983/84.

Abbildung 6: Trends des wirtschaftlichen Wachstums, der Bruttoinvestitionen und des privaten Konsums 1960–1970 und 1970–1983 sowie Niveau der Arbeitslosigkeit 1960–1983



Lineare Trends der Jahreszuwachsdaten aus gleitenden Dreijahresdurchschnitten berechnet.

- BSP ■ Bruttosozialprodukt (in Preisen von 1976)
- C ■ privater Konsum (in Preisen von 1976)
- I ■ Bruttoinvestitionen (in Preisen von 1976)
- AL ■ Arbeitslosigkeit (Jahresdurchschnitte) — rechte Skala

Daten: Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1983/84.

schwäche kann somit im Kern als eine *Investitionsschwäche* interpretiert werden<sup>11)</sup>.

Ist diese Investitionsschwäche nun auf einen Rückgang der Konsumnachfrage zurückzuführen, oder ist sie durch andere (angebotsseitige) Faktoren bedingt und der Einbruch der Endnachfrage nur eine Folge der Investitions- und Wachstumsschwäche? Genau an dieser Frage scheiden sich die Geister. Liegen die Ursachen in angebotsseitigen Faktoren wie überhöhten Produktionskosten, gestiegenen Risiken aufgrund der weltwirtschaftlichen Entwicklungen, Rückgang der Flexibilität der Volkswirtschaft etc., dann wäre auch eine angebotsorientierte wirtschaftspolitische Strategie angezeigt. Ist die Ursache dagegen in einem strukturellen Mangel an Endnachfrage aufgrund partieller Sättigungserscheinungen, stagnierender Einkommen, umkämpfter Exportmärkte und staatlicher Konsolidierungspolitik zu sehen, dann käme als wirtschaftspolitische Strategie eine Steigerung der Gesamtnachfrage und/oder Maßnahmen der Ar-

beitszeitreduktion und Arbeitsumverteilung in Frage.

## 2. Die ALPHA-Diagnose: Angebotsmangel aufgrund unzureichender Gewinne

Die in der Politikberatung etablierten Wirtschaftswissenschaftler — insbesondere der Sachverständigenrat und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, aber auch die Bundesbank und einige Wirtschaftsforschungsinstitute — vertreten die Position der *angebotsseitig bedingten Investitions- und Wachstumsschwäche* (vgl. Übersicht 1). Ihre Grundthese lautet, daß Art und Umfang privatwirtschaftlicher Produktion von den Gewinnen, also von der Kapitalrentabilität abhängen. Sinkt die Rendite — aus welchen Gründen auch immer —, dann bedeutet dies für die marginalen Unternehmen und Produktionslinien, daß sie unrentabel sind und über kurz oder lang aufgegeben werden (es sei denn, es handele sich um Unternehmen und Branchen, die im Subventionsgerangel erfolgreicher sind als im Markt). Die Folge ist eine sinkende Beschäftigung.

Kommen zu sinkenden Gewinnen noch steigende Risiken hinzu — etwa durch den Wandel der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, neue Weltmarktkonkurrenz, Unwägbarkeiten der Nachfrageentwicklung, Ungewißheit über

<sup>11)</sup> Wobei zwischen Ausrüstungs- und Bauinvestitionen einerseits und zwischen der ersten Hälfte der siebziger Jahre und der Entwicklung seit 1976 andererseits zu unterscheiden wäre: Insgesamt gesehen sind die Bauinvestitionen viel stärker eingebrochen als die Ausrüstungsinvestitionen, und letztere vor allem in der ersten Hälfte der siebziger Jahre. Vgl. zur Anlageinvestitionslücke 1972 bis 1978 Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1980/81, Schaubild 10, S. 54.

künftige Belastungen durch Lohn- und Arbeitszeitentwicklung, Umweltschutzaufgaben, staatliche Eingriffe etc. —, dann werden sich die Unternehmen und die privaten Anleger mit Investitionen in Realkapital — und also auch mit dem Aufbau neuer Produktionskapazitäten und neuer, wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze — zurückhalten, und zwar um so mehr, wenn ihnen attraktive Alternativen in der Form unriskanter in- und ausländischer Staatspapiere mit hoher Verzinsung geboten werden.

Das ist der Kern einer *mikroökonomisch* ausgerichteten Erklärung der Investitions- und Wachstumsschwäche: Angebotsseitige Störungen liegen vor „bei allem, was den individuellen Ertrag des Wirtschaftens beeinträchtigt und damit die Neigung oder die Fähigkeit zu arbeiten, zu sparen und Risiken zu übernehmen (...) einschränkt.“<sup>12)</sup> Ertragsbeeinträchtigend wirken nach Auffassung der Angebotstheoretiker aber nicht nur überhöhte Lohnkosten. Ebenso schwer wiegen andere Kostenbelastungen wie die Lohnnebenkosten, die Kosten für Energie, die Kosten für Kapital (Zinsniveau), aber auch „klimatische“ Belastungen wie Wachstumspessimismus, Verstaatlichungs- und Investitionslenkungsgerede, Kritik an der Leistungsethik, den Gewinnen, der Vermögensverteilung. Diese Konstellation *insgesamt* führt zu einer unzureichenden Investitionsneigung und zu einer Schwäche der Realkapitalbildung; und sie führt dazu, daß dort, wo noch Realkapital gebildet wird, die Investitionen aufgrund der Lohn-Zins-Relation und des Kostenminimierungsimperativs einen arbeitssparenden *bias* haben.

Zwei weitere Aspekte gehen in die ALPHA-Diagnose ein. Zum ersten wird auf die Ausgangssituation vor dem „Umbruch“ Bezug genommen: Anfang der siebziger Jahre war in der Bundesrepublik eine Situation entstanden, in der es aus der Sicht der Bundesbank notwendig wurde, die sich beschleunigende Inflation durch einen scharf restriktiven Kurs der Geldpolitik einzudämmen. Zum zweiten wird von den *supply-siders* ein Nachfrage-mangel durchaus anerkannt. Dieser wird jedoch als ein „sekundärer“, in der Folge verschlechterter Angebotsbedingungen entstandener Nachfragemangel interpretiert. Nach Auffassung des Sachverständigenrates ist ein Nachfragemangel dann „sekundär“, wenn z. B. aufgrund „stark gestiegener Kosten (...) Investitionen unterbleiben und daraus eine Kon-

traktion der Einkommen mit entsprechend verminderter Gesamtnachfrage erwächst“<sup>13)</sup>.

Die von den Angebotstheoretikern in den Vordergrund gestellten Kosten und Risiken sind, so könnte man argumentieren, nur zwei von mehreren Bestimmungsfaktoren der Ka-

<sup>13)</sup> Ebd.

Übersicht 1: **Die ALPHA-DIAGNOSE**  
(Gewinnschwäche und Realkapitalmangel)

a) *überhöhtes Kostenniveau*

- überhöhtes Reallohniveau (im Trend über den Produktivitätszuwachsen);
- überhöhtes Niveau der Lohnnebenkosten (Sozialabgaben u. a.);
- nivellierte Lohnstruktur (Politik der Sockelbeträge);
- ansteigendes Niveau der Energie-, Rohstoff-, Umweltschutz- u. a. -kosten.

b) *überzogene Auflagen und Regulierungen*

- investitionshemmende Gesetzes- und Verordnungsflut;
- Investitionsstau durch zeitaufwendige Genehmigungsverfahren, Einsprüche, Baueinstellungen etc.;
- Widerstand gegen Großprojekte und technologische Innovationen.

c) *abnehmende Flexibilität und Risikobereitschaft*

- abnehmende Mobilitäts- und Flexibilitätswilligkeit („Verweigerung des strukturellen Wandels“);
- abnehmende Reagibilität auf gesamt- und weltwirtschaftliche Datenänderungen (Subventionsmentalität);
- verringerter Handlungsspielraum des Staates aufgrund des überhöhten Verschuldungsniveaus;
- gestiegene Risiken (Weltwirtschaft, Kosten- und Nachfrageentwicklung etc.) bei abnehmender Bereitschaft, Risiken zu übernehmen.

d) *Realkapitalmangel*

- rückläufige Profitrate → Rückgang der Spar- und Investitionsquote → Schwäche der Realkapitalbildung;
- steigender Kapitalkoeffizient + rückläufiger Trend der Nettoinvestitionen → struktureller Mangel an wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen.

<sup>12)</sup> Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1981/82, Zf. 296.

pitalrentabilität. Daneben stünden den Unternehmen auch Preiserhöhungen und Produktivitätssteigerungen zu Gebote. Was indessen die Möglichkeit von Preiserhöhungen betrifft, so steht dem zum einen die restriktive Geldpolitik der Bundesbank, zum anderen die Preiselastizität der Nachfrage, zumal bei scharfer Importkonkurrenz, entgegen.

Bleibt der Versuch, über Produktivitätssteigerungen das steigende Kostenniveau aufzufangen. Dieser Weg führt jedoch über Rationalisierungsinvestitionen zu einer Netto-Freisetzung von Arbeitskräften. Dieser „Mengeneffekt“ ist die markt-logische Konsequenz eines überhöhten Kostenniveaus für den Faktor Arbeit.

### 3. Die BETA-Diagnose: Nachfragemangel aufgrund unzureichender Masseneinkommen

Anders als die Vertreter der ALPHA-Diagnose (Theorie der angebotsseitig bedingten Wachstums- und Investitionsschwäche) beharren die Anhänger der BETA-Diagnose — gewerkschaftsnahe Ökonomen, die Memorandum-Gruppe, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung u. a. — auf einem im Kern keynesianischen Ansatz, nämlich auf der Theorie einer durch *unzureichende gesamtwirtschaftliche Nachfrage* bedingten Investitions- und Wachstumsschwäche: „Nicht die Angebots-, sondern die Nachfrageseite stellt den Engpaß dar.“<sup>14)</sup> Die eigentlich kurzfristig ausgerichtete keynesianische Analyse wird lediglich auf die mittlere Frist übertragen.

Der Kernpunkt der Diagnose ist das empirische Faktum *anhaltend unterausgelasteter Produktionskapazitäten*. Es mangelt demnach nicht an Realkapital, sondern an effektiver Nachfrage, um das reichlich vorhandene voll auszulasten. Die entscheidende Ursache für die Wachstumsschwäche wird in der investitions-hemmenden Wirkung der Überkapazitäten gesehen<sup>15)</sup>.

Von keinem Unternehmen, so die Argumentation, könne erwartet werden, daß es zusätzlich investiert, wenn seine sachlichen und personellen Kapazitäten nur zu 70 oder 80 % ausgelastet sind. Von daher müßten auch alle

Versuche ins Leere laufen, die Investitionstätigkeit mit gewinnsteigernden Maßnahmen der „Lohnzurückhaltung“ und der Lohnnebenkostensenkung anzukurbeln. Auch bei steigenden Gewinnen werde nicht investiert, solange die Nachfrage zur besseren Auslastung der vorhandenen Kapazitäten fehlt<sup>16)</sup>. Darüber hinaus müsse „Lohnzurückhaltung“ noch zu einer zusätzlichen Einschränkung der privaten Konsumnachfrage führen.

Auch die BETA-Diagnose setzt bei der Phase *vor* dem Umbruch an, aber nicht wie die ALPHA-Diagnose bei der weltweit in den sechziger und seit Beginn der siebziger Jahre auch in der Bundesrepublik sich beschleunigenden Inflation, sondern beim *Investitionsboom* der Jahre 1968—1973, der zu einem überzogenen Aufbau von Produktionskapazitäten führte, die sich in der weiteren Entwicklung als *Überkapazitäten* erweisen sollten. Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, insbesondere ihr gewichtigster Teil: die private Konsumnachfrage, konnte mit der Entwicklung der Angebotskapazitäten nicht Schritt halten, weil „eine längerfristig falsche Verteilung der Jahr für Jahr geschaffenen Einkommen auf (kapazitätswirksam anzulegende) Profite und (kapazitätsauslastend zu verausgabende) Löhne und Gehälter“<sup>17)</sup> die Masseneinkommen und damit die Endnachfrage systematisch beschränkte.

Eine strukturelle Verteilungsdisproportion und die zyklische Gewinnexpansion im Aufschwung führen also zur Herausbildung von Produktionskapazitäten, die aufgrund der konjunkturell nachhinkenden und strukturell unterproportionalen Lohnentwicklung nicht befriedigend ausgelastet werden können. In der Folge muß es zu einem Investitions- und Gewinnverfall kommen: „Dieses konjunkturelle Basisargument läßt sich auch mittelfristig interpretieren.“<sup>18)</sup>

Gesamtwirtschaftlich gesehen könnten die Produktionskapazitäten natürlich auch durch eine steigende Investitionsnachfrage besser ausgelastet werden, doch genau an diesem Punkt klaffen *einzelwirtschaftliche Rationalität* und *gesamtwirtschaftliche Erfordernisse* auseinander: Was gesamtwirtschaftlich geboten wäre, nämlich eine Erhöhung der Investitionsnachfrage, welche den Auslastungsgrad erhöhen und die Einkommen schaffen würde, die dann die Konsumnachfrage beleben könnten, — genau dies wäre einzelwirtschaftlich

<sup>14)</sup> E. Dichtl, Die mangelnde Nachfrage, in: Wirtschaftswoche vom 20. 1. 1984, S. 75.

<sup>15)</sup> „... überzyklische Unterauslastung der Produktionskapazitäten und Wachstumsschwäche (sind) zwei Seiten ein und derselben Medaille.“ R. Hickel, Zur ökonomischen Erklärung der Arbeitslosigkeit, in: Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium, 13 (1984) 1, S. 27.

<sup>16)</sup> Vgl. H.-J. Krupp, a. a. O. (Anm. 8), S. 11.

<sup>17)</sup> Memorandum 78, Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 1978, S. 89.

<sup>18)</sup> R. Hickel, a. a. O. (Anm. 15), S. 30.

irrational, weil es die Erweiterung bereits bestehender Überkapazitäten bedeutete. Eine

#### Übersicht 2: Die BETA-DIAGNOSE

(Nachfragemangel, Verteilungsdisproportionen, Marktversagen)

##### a) *unzureichende gesamtwirtschaftliche Nachfrage*

- mangelnde Konsumnachfrage aufgrund von „Lohnverzicht“, steigender Abgabenlast und hoher Arbeitslosigkeit;
- mangelnde Investitionsnachfrage aufgrund von Überkapazitäten in der Folge des Investitionsbooms 1968 bis 1973;
- mangelnde Staatsnachfrage aufgrund prozyklischer Haushaltskonsolidierungspolitik;
- mangelnde Exportnachfrage aufgrund einer depressiven Weltwirtschaft und steigender Weltmarktkonkurrenz.

##### b) *Sättigungserscheinungen*

- partielle Sättigung bei Gütern des privaten Bedarfs;
- Mangel an Produktinnovationen;
- unzureichende Deckung des steigenden Bedarfs an öffentlichen Gütern (Zukunftsinvestitionen).

##### c) *exzessive Unternehmensgewinne*

- strukturelle Verteilungsungleichgewichte und konjunkturbedingte Gewinnexpansion induzieren Überkapazitäten;
- in der Rezession investieren die Unternehmen mit guter Liquiditätssituation nicht in Realkapital, sondern in besser rentierliche Finanztitel;
- „Gewinnsubventionierung“ durch Umverteilung „von unten nach oben“ erhöht nicht die Realkapitalinvestitionen, sondern schmälert die Masseneinkommen und die Konsumnachfrage.

##### d) *Marktversagen und unzureichende staatliche Steuerungskapazität*

- konjunkturelle und strukturelle Ungleichgewichte signalisieren eine Blockierung des Marktmechanismus durch den Widerspruch zwischen einzelwirtschaftlicher Rationalität und gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen;
- diese Blockierungen können nur durch Steuerungseingriffe des Staates aufgelöst werden (Konjunktur- und Strukturpolitik); gerade bei strukturellen Ungleichgewichten reicht aber die Steuerungskapazität des Staates nicht aus;
- das Warten auf die „Selbsteilungskräfte“ des Marktes ist mit unzumutbaren Kosten verbunden.

Umverteilung „von unten nach oben“ würde nicht nur als Investitionsanreiz versagen, sondern würde die Masseneinkommen schmälern und die Endnachfrage restriktiv beeinflussen.

Ein Vergleich der beiden Diagnosen zeigt, daß die *Gewinne* jeweils eine entscheidende Rolle spielen. Ist es bei der ALPHA-Diagnose das zu *niedrige* Gewinnniveau, mit dem — in mikroökonomischer Perspektive — die Investitionsschwäche erklärt wird, so sind es bei der BETA-Diagnose — in kreislauftheoretischer Perspektive — das *überhöhte* Gewinnniveau und die zu niedrige Lohnquote, die als ursächlich für die Herausbildung von Überkapazitäten und den anschließenden Investitionsrückgang angesehen werden. Die ALPHA-Diagnose stellt die überzogenen Verteilungsansprüche der Gewerkschaften und des Staates (also der Öffentlichkeit) heraus, weil sie das Kostenniveau in die Höhe treiben und die Gewinne schmälern. Die BETA-Diagnose betont die aufgrund ökonomischer Dominanz durchgesetzten überhöhten Gewinnansprüche der Unternehmen, welche ein krisenhaftes Ungleichgewicht zwischen Kapazitäten und Nachfrage herbeiführen.

Zentrale Denkfigur der ALPHA-Diagnose ist also das mikroökonomische, *unternehmerische Rentabilitätskalkül*, das über die einzelwirtschaftliche Investitionsentscheidung auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bestimmt. Kostensteigerungen, erhöhte Risiken, zusätzliche staatliche Auflagen, Absatzprobleme etc. wirken sich negativ auf dieses Rentabilitätskalkül aus: Sie beeinträchtigen „den individuellen Ertrag des Wirtschaftens“. Der Niedergang der Rentabilität verweist somit auf ein mikroökonomisches *Verteilungsproblem*.

Zentrale Denkfigur der BETA-Diagnose ist dagegen der *gesamtwirtschaftliche Kreislaufzusammenhang*, in dem ein bestimmtes Angebot nur dann hervorgebracht wird, wenn eine ausreichende Nachfrage dafür vorhanden ist (notwendige Bedingung) und wenn dabei im Durchschnitt eine befriedigende Rendite erzielt wird (hinreichende Bedingung). Das Erfordernis einer das Angebot absorbierenden Nachfrage aber verweist auf die Bedingung ausreichender Kaufkraft, und diese wiederum auf ein gesamtwirtschaftliches *Verteilungsproblem*.

Nun stehen diese beiden Aspekte — einzelwirtschaftliches Rentabilitätskalkül und gesamtwirtschaftliche Nachfragebedingung — theoretisch keineswegs im Widerspruch zueinander. Wohl aber müssen die Konsequenzen, die von den beiden Schulen aus ihrer

jeweiligen Diagnose für die Erklärung der zentralen Fehlentwicklungen gezogen werden — hier Gewinnschwäche, dort zu niedrige Masseneinkommen, hier Realkapitalmangel, dort Überkapazitäten, hier zu wenig Marktdynamik, dort Versagen des Marktmechanismus —, doch als Gegensätze interpretiert werden, die sich nicht kurzerhand durch ein gut gemeintes „Sowohl-Als-auch“ überbrücken lassen.

#### 4. Die GAMMA-Diagnose: Grenzen des Wachstums und das Ende der Arbeitsgesellschaft

Die beiden gerade vorgestellten Diagnosen beherrschen zwar die heutige wirtschaftspolitische und -theoretische Diskussion, doch bestehen noch weitere Erklärungsansätze der neueren Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung. Zumindest ein Ansatz verdient hier Erwähnung, weil er sich kritisch sowohl gegen die ALPHA- als auch gegen die BETA-Diagnose stellt, insofern er einer Wachstumsforcierung grundsätzlich abschwört. Die GAMMA-Diagnose ist wachstumspessimistisch in dem doppelten Sinne, daß ihre Vertreter ein zum Abbau der AL ausreichendes Wachstum weder für möglich noch auch für wünschenswert halten: „Es gibt keine realistisch erwartbaren Wachstumsraten, die diese (Projektion einer Millionen-Arbeitslosigkeit in den nächsten 10 bis 15 Jahren) erschüttern könnten. (...) Eine Beschäftigungspolitik, die auf ‚Aufschwung‘ setzt, mogelt sich am Problem vorbei.“<sup>19)</sup>

Nicht wünschenswert erscheint dieser Richtung das Wachstum alter Art, weil seine *Kosten* in der Form menschlichen Verschleißes und umweltlicher Zerstörungen den Nutzenzuwachs aus zusätzlichen Gütermengen längst übersteigen. Ohnehin müßten weithin unnütze, wo nicht schädliche Produkte den gesättigten Menschen mit Milliardenaufwand aufgezwungen werden, während gleichzeitig ein enormer Mangel an wirklich nützlichen Gütern bestehe, von erschwinglichem Wohnraum über attraktive Nahverkehrssysteme bis zu sozialen Dienstleistungen. Viel weniger als auf die Quantität des Wachstums komme es auf dessen Qualität an.

Die Wachstumsschwäche signalisiere eine Erschütterung der quantitativen Orientierung schlechthin. Die Verstiegtheit des Wachstumsdenkens ohne Rücksicht auf die umweltlichen und menschlichen Folgen trete immer

<sup>19)</sup> B. Strümpel, Neue Wege der Beschäftigungspolitik, in: Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium, 13 (1984) 1, S. 33.

deutlicher zutage. Dabei sei dies nur *ein* Element eines viel umfassenderen Wertewandels, der inzwischen die Qualität einer kulturellen Krise angenommen habe und im Bereich der Arbeit mit einer nachhaltigen Erosion des Arbeits- und Leistungsethos verbunden sei. Ins Zentrum des Wertehorizontes der Menschen rückten heute solche Normen wie Selbstverwirklichung, Ausübung einer erfüllenden und bedeutungsvollen Tätigkeit, Identität und Solidarität. Dies bedeute aber nichts anderes, als daß die Menschen zum Wachstum im herkömmlichen Sinne nicht mehr disponiert seien.

#### Übersicht 3: Die GAMMA-DIAGNOSE (Grenzen des Wachstums, Reduktion der Arbeit, Wertewandel)

- a) *weiteres Wachstum nicht machbar und nicht wünschbar*
  - umwelt-, energie- und rohstoffbedingte Grenzen weiteren Wachstums;
  - menschlicher Verschleiß in heutigen Produktionsprozessen (Frühinvalidisierung, Explosion des Gesundheitssektors etc.);
  - Sättigungserscheinungen bei marktgängigen Gütern.
- b) *Ende der Arbeitsgesellschaft*
  - stetig sich verteuernde Arbeit induziert technischen Fortschritt, der Arbeit zunehmend überflüssig macht;
  - Arbeit, zumal fremdbestimmte, verliert ihren zentralen Stellenwert in post-modernen Gesellschaften.
- c) *Wertewandel*
  - das Streben nach „mehr, immer mehr“ hat an Wirksamkeit verloren;
  - die traditionelle Arbeits- und Leistungsethik unterliegt einer stetigen Erosion;
  - Heraufkunft postindustrieller Wertorientierungen: das Streben nach Selbstverwirklichung und erfüllender Tätigkeit.
- d) *alternative ökonomische Reproduktion*
  - Ausweichbewegungen in Untergrund- und Schwarzwirtschaft;
  - Rückverlagerung von Dienstleistungen in den Haushalt (Eigenproduktion);
  - Verlagerung von Versorgungs- und Produktionstätigkeiten in „kleine Netze“.

Nach Auffassung mancher Vertreter dieser Richtung ist nicht nur das Wachstum, sondern ist die Arbeitsgesellschaft schlechthin am Ende<sup>20)</sup>. Dieser Diagnose zufolge beruht die Arbeitslosigkeit auf dem hohen Preis der Arbeit, der seinerseits auf dem strukturellen Konflikt zwischen Arbeit und Kapital basiert. „Der zunehmende Erfolg der Arbeitnehmer

(in diesem Konflikt) ist daher die treibende Kraft der Arbeitsgesellschaft, der am Ende zu ihrer Aufhebung führt.“<sup>21)</sup>

Noch spielt diese Diagnose — und die zugehörige Therapie — im politikrelevanten Bereich keine Rolle. Ihre Zeit ist noch nicht gekommen. Aber man tut vielleicht gut daran, sich damit bekannt zu machen.

### III. Arbeitsmarktanalyse

Wie gezeigt, gibt es zumindest drei konkurrierende und sich z. T. widersprechende Diagnosen ein und desselben Realitätsausschnittes — nämlich der Wachstumsschwäche und der strukturellen Arbeitslosigkeit —, die allen Anspruch auf Wissenschaftlichkeit und Wahrheit erheben. In dieser Situation böte es sich an, die verschiedenen Ansätze auf theoretisch überprüfbare und vor allem empirisch falsifizierbare Hypothesen zu reduzieren, um auf diesem Wege zwischen richtigen und falschen Aussagen unterscheiden zu können. Doch das ist in diesem Rahmen ein zu weites Feld.

Ersatzweise soll hier der Versuch unternommen werden, dem Ziel der Hypothesenprüfung durch eine empirische Analyse des Arbeitsmarktgeschehens näherzukommen. Alle Faktoren, die im Zusammenhang mit struktureller AL interessieren, ob Wachstumsabschwächung, demographische Entwicklung,

technologischer Wandel etc., schlagen sich in Veränderungen der Arbeitsnachfrage einerseits und des Arbeitsangebots andererseits nieder. Diese globalen Veränderungen wirken sich ihrerseits auf eine Reihe von Arbeitsmarktströmen<sup>22)</sup> aus, die einer empirischen Analyse zugänglich sind, weil über sie fortlaufend erhobene Daten vorliegen.

Bei den folgenden Überlegungen sollen das Schema von Abb. 7, in dem die wichtigsten Arbeitsmarktströme dargestellt sind, sowie die Daten von Tabelle 1 eine Orientierung liefern.

Zunächst ist festzustellen, daß die Erwerbsquote in der Bundesrepublik heute bei ca. 44 % liegt, die Erwerbspersonen also nach wie vor eine zahlenmäßige Minderheit in der Gesamtbevölkerung bilden. Sodann ist zwischen *normalen* und *pathologischen* Arbeitsmarktströmen zu unterscheiden. Normal ist erstens das kontinuierliche Nachrücken bislang noch nicht erwerbstätiger junger Menschen in die Erwerbstätigkeit (Strom (E)) und der kon-

<sup>20)</sup> Vgl. z. B. R. Dahrendorf, Die Arbeitsgesellschaft ist am Ende, in: DIE ZEIT Nr. 48 vom 26. 11. 1982, S. 44; M. v. Klipstein/B. Strümpel, Der Überdruß am Überfluß. München 1984; A. Gorz, Wege ins Paradies, Berlin 1983; J. Espenhorst, Wege aus der Krise in die Zukunft der Arbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/83, S. 16—27.

<sup>21)</sup> R. Dahrendorf, a. a. O. (Anm. 20), S. 44.

<sup>22)</sup> Vgl. die ausführlichere und quantifizierte Darstellung bei L. Reyher/H.-U. Bach, „Arbeitskräftegesamtrechnung“, in: MittAB, (1980) 4, S. 500.

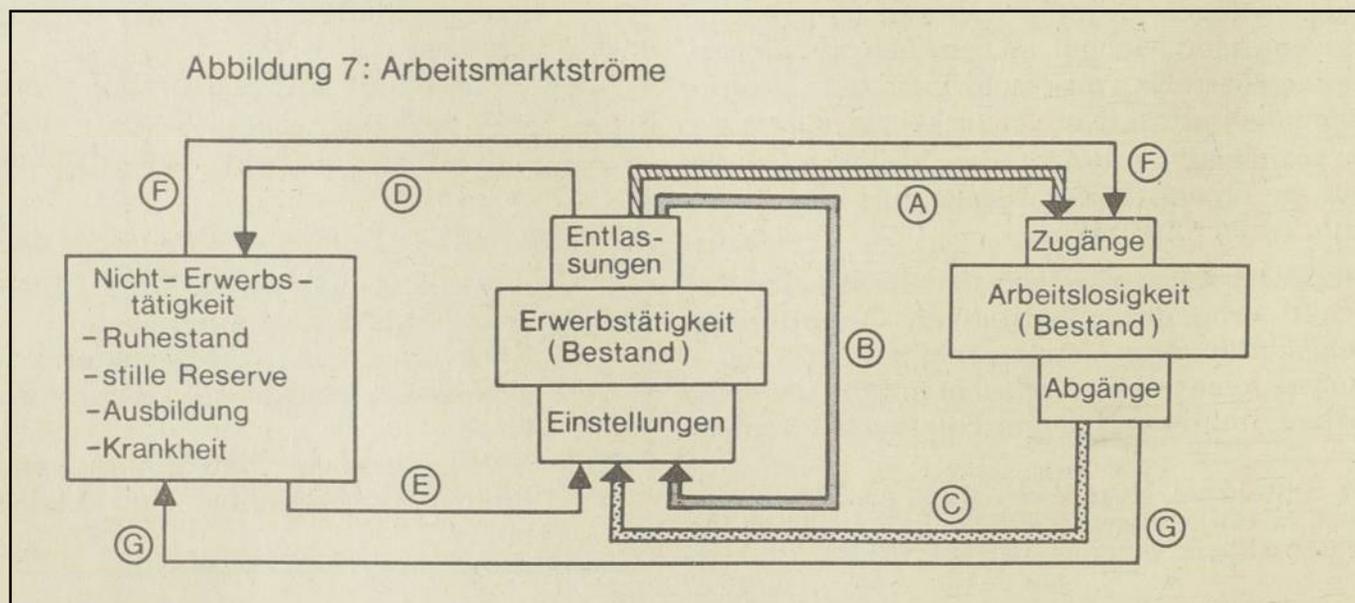


Tabelle 1: Daten zur Beschäftigung und zur Arbeitsmarktluktuatation

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	abhängig Beschäftigte	Veränderungen	Beendigungen von Arbeitsverhältnissen	Veränderungen	Einstellungen	Veränderungen	Zugänge zur AL	Veränderungen	Abgänge aus AL	Veränderungen	Bestandsveränderungen im Jahresverlauf	Bestand an Arbeitslosen	Veränderungen	Rate der Arbeitslosenfluktuation
	Jahresdurchschnitt in 1000	(1000)	Jahressummen (1000)	(1000)	Jahressummen (1000)	(1000)	Jahressummen (1000)	(1000)	Jahressummen (1000)	(1000)	(1000)	Jahresdurchschnitt (1000)	(1000)	%
	1961	20 565		7 922			8 484					181		
1. Rezession	1965	21 625		7 325			7 823		1 422,3		- 24,1	147		6,5
	1966	21 637	- 717	6 882	- 1 214		6 864	- 1 918	1 693,9	+ 1 122	193,7	161	+ 312	
	1967	20 908		6 111			5 905		2 544,5		154,7	459		
	1970	22 138		6 471			6 956		1 295,7		- 17,1	149		5,9
2. Rezession	1973	22 833		7 448			7 697		1 877,1		206,4	273		7,7
	1974	22 572	- 883	7 025	- 1 396		5 925	- 2256	2 795,2	+ 1 573	460,3	582	+ 801	11,3
	1975	21 950		6 052			5 441		3 450,3		277,5	1 074		15,0
	1976	21 878		6 164			5 994		3 255,5		- 133,5	1 060		15,1
	1977	21 972		6 252			6 086		3 315,0		0,8	1 030		15,0
	1978	22 209		6 282			6 219		3 080,6		- 84,0	933		14,0
	1979	22 606		6 560			6 665		2 843,7		- 140,0	876		12,8
3. Rezession	1980	22 935		6 795			6 526		3 084,1		251,5	889		12,9
	1981	22 797	- 1 065	6 638	- 1 186		6 269	- 1 056	3 531,0	+ 616	585,6	1 272	+ 1 369	14,2
	1982	22 328		5 609			5 470		3 706,7		519,4	1 833		15,4
	1983*)	21 870							3 700		100	2 258		16,7

\*) vorläufig

Quellen: Spalte 1: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1983/84, Tab. 10

Spalten 3, 5, 7 und 12: Bundesanstalt für Arbeit.

Spalte 9: Differenz der Spalten 7 und 11.

Spalte 11: Differenz des Jahresanfangs- und -endbestandes aus ANBA.

Spalte 14: Summe der Zu- und Abgänge (Spalten 7 und 9) bezogen auf die abhängig Beschäftigten (Sp. 1).

tinuierliche Abgang von älteren Menschen aus der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand (Strom ④). Normal ist zweitens eine kontinuierliche Umsetzung von Arbeitskräften im Zuge des strukturellen Wandels von alten, unrentabel gewordenen in neue Arbeitsplätze (Strom ⑤), oft verbunden mit Berufs- und Ortswechsel. Als pathologisch müssen dagegen die beiden Ströme ① und ⑥ eingestuft werden, also die Substitution der Bewegung ② durch eine Periode der Arbeitslosigkeit, sowie die Substitution der Bewegung ③ durch den Übergang von der Nicht-Erwerbstätigkeit (Ausbildung, Studium etc.) in Arbeitslosigkeit (Strom ⑦).

Im folgenden geht es vor allem um die Arbeitsmarktströme, die das (trendmäßig steigende) Niveau der AL bestimmen. Im Hinblick auf das thematische Problem „strukturelle Arbeitslosigkeit“ wäre zu klären, welche Stromgrößenveränderungen in den drei Rezessionen der Nachkriegsperiode zum Anstieg des Arbeitslosenbestandes auf die Zweieinhalb-Millionen-Marke geführt haben.

Ein Blick auf Tab. 1 zeigt, daß die Zahl der abhängig Beschäftigten im Trend der Jahre 1965 bis 1983 — bei zyklisch ausgeprägten Schwankungen — annähernd stabil geblieben ist (Spalte 1). Seit dem „Umbruch“ von 1973/1974 fiel die Zahl der abhängig Beschäftigten um ca. 1 Million. In jeder der drei aufeinanderfolgenden Rezessionen war der Beschäftigungseinbruch stärker: von 717 000 in den Jahren 1965/67 stieg er bis auf über eine Million in der jüngsten Rezession.

Was nun die Zahl der Beendigungen von Beschäftigungsverhältnissen<sup>23)</sup> betrifft (im folgenden vereinfachend Entlassungen genannt), weist die Tabelle (Spalten 3 und 4) aus, daß sie in den sechziger und den siebziger Jahren bei charakteristischen Schwankungen bemerkenswert stabil zwischen sieben und sechs Millionen pro Jahr lag. Das Besondere der Schwankungen liegt nun darin, daß die Zahl der Entlassungen in den Rezessionsjahren nicht etwa sprunghaft zunahm, sondern im Gegenteil: um durchweg über eine Millionen *abnahm*<sup>24)</sup>. Dieses empirische Faktum erlaubt zunächst die Feststellung, daß die Belastung

<sup>23)</sup> Bei den „Beendigungen von Beschäftigungsverhältnissen“ handelt es sich um Entlassungen und (eigene) Kündigungen.

<sup>24)</sup> Die Relation zwischen Entlassungen und Kündigungen verschiebt sich mit den Konjunkturphasen: In der Rezession nehmen die Kündigungen ab, die Zahl der Entlassungen nimmt zu. Insgesamt aber nimmt, wie erwähnt, die Zahl der „Beendigungen von Beschäftigungsverhältnissen“ in der Rezession nicht zu, sondern ab.

des Arbeitsmarktes in der Rezession jedenfalls nicht von einem Anstieg der Entlassungen herrührt.

Wie aber kommt es dann zu dem drastischen Anschwellen des Stromes ①? (vgl. Spalte 7). Aufklärung bringt ein Blick auf die Spalten 5 und 6. Es sind die *Einstellungen*, die nicht nur zurückgehen, sondern deutlich stärker zurückfallen als die Entlassungen. In der ersten Rezession Mitte der sechziger Jahre fiel die Zahl der Einstellungen um nahezu zwei Millionen, d. h. um ca. 50 % stärker als die Zahl der Entlassungen. Noch ausgeprägter war der Rückgang der Einstellungen in der Rezession der Jahre 1973/75; entsprechend hoch fiel der Anstieg der Zugänge in die AL aus (Spalte 7).

Bezüglich der Zugänge zur AL liegt der Unterschied zwischen Rezessions- und Aufschwungsjahren darin, daß 6—7 Mio. Entlassungen im Falle eines konjunkturellen Aufschwungsjahres zu 1,5—2 Mio. Zugängen führen, während die annähernd gleiche Zahl von Entlassungen in Rezessionsjahren fast eine Verdoppelung der Zahl der Zugänge in AL mit sich bringt. Dies galt bis zum Umbruch von 1973. Für die Aufschwungsjahre zwischen 1976 und 1979 zeigt sich, daß die Zahl der Zugänge anhaltend über oder knapp unterhalb der Drei-Millionenmarke blieb (Remanenz der Zugänge auf hohem Niveau). Als Zwischenergebnis läßt sich somit festhalten: In konjunkturell schlechten Zeiten sinkt zwar die Zahl der Entlassungen, aber die Zahl der Einstellungen sinkt noch stärker, so daß die Zugänge in die Arbeitslosigkeit rapide ansteigen. Der *Engpaß bei den Einstellungen* zwingt einen zunehmenden Anteil der Entlassenen, statt des Weges ② (in Abb. 7) den Weg ① einzuschlagen, also eine bestimmte Zeit im Durchgangsstadium der Arbeitslosigkeit zu verweilen. Das Muster der Arbeitsmarktfluktuation in der Rezessionsphase ist dadurch gekennzeichnet, daß die Rate der Erwerbstätigenfluktuation (Einstellungen und Entlassungen bezogen auf die Zahl der Erwerbstätigen) abnimmt, während die Rate der Arbeitslosenfluktuation (Zu- und Abgänge bezogen auf die Erwerbstätigen) ansteigt (vgl. Spalte 14 in Tab. 1).

Bemerkenswert ist nun, daß in Rezessionsphasen nicht nur die Zahl der Zugänge in die AL ansteigt; auch die Zahl der Abgänge aus AL (Spalte 9) weist trotz konjunkturellen Abschwungs eine steigende Tendenz auf. Relevant für den Bestand ist die *Differenz* zwischen den Jahressummen der Zu- und Abgänge, die in Spalte 11 ausgewiesen ist und der

Bestandsveränderung im Jahresverlauf entspricht.

Ein steigender jahresdurchschnittlicher Bestand an Arbeitslosen wird jedoch nicht allein durch den Grad der *Betroffenheit* (Quote der Erwerbspersonen, die im Laufe eines Jahres von AL betroffen werden) bestimmt, sondern auch von der *durchschnittlichen Dauer* der Arbeitslosigkeit, die in Rezessionsphasen zunimmt. Im Verlaufe der siebziger Jahre hat sich die durchschnittliche, bis zu einem bestimmten Erhebungsstichtag zurückgelegte Dauer der AL von vier auf über acht Monate verdoppelt<sup>25)</sup>.

An dieser Stelle wäre noch darauf einzugehen, wie sich das Kernproblem, nämlich der große *Stau* vor dem *Flaschenhals* „Einstellungen“ über die Selektionsmechanismen des Arbeitsmarktes auf die Struktur des Arbeitslo-

senbestandes auswirkt. Verkürzend sei hier zusammengefaßt:

Der Bestand an Arbeitslosen wird in die Höhe gedrückt durch die Umlenkung des „normalen“ Stromes (B) in den „pathologischen“ Strom (A) aufgrund einer Blockierung bei den Einstellungen. Zugleich wird auch der Strom (C), also die Abgänge aus AL, durch diese Blockierung betroffen, so daß die durchschnittliche Dauer der AL zunimmt. Erschwerend kommt hinzu, daß auch der Strom (E) durch die Blockierung bei den Einstellungen betroffen wird und in den pathologischen Strom (F) abgeleitet werden muß. Insgesamt gibt es Millionen von Menschen, die erwerbstätig sein wollen, doch sie werden nicht benötigt — *unter den obwaltenden Umständen* nicht benötigt, denn daß es „eigentlich“ genügend zu tun gäbe, wird niemand bestreiten wollen.

#### IV. Die wirtschaftspolitischen Optionen

Der unstrittige Befund aller Diagnosen lautet, daß eine nachhaltige Abschwächung des wirtschaftlichen Wachstums zu hoher, anhaltender AL geführt hat. Dem Typus nach ist diese „neue“ AL nicht konjunktureller, sondern strukturell-wachstumsdefizienter Art<sup>26)</sup>. In dieser Situation ist es das unstrittige Ziel aller wirtschaftspolitischen Strategien, die hohe strukturelle AL möglichst weitgehend abzubauen. Dabei steht die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik vor einer grundsätzlichen Alternative: Sie kann entweder versuchen, den Wachstumstrend wieder umzukeh-

ren, d. h. durch mehr Wachstum wieder mehr Beschäftigung zu ermöglichen, oder aber sie akzeptiert die eingetretenen Veränderungen in den Wachstumsbedingungen als irreversibles Faktum und versucht, die Beschäftigung an die neuen Bedingungen anzupassen.

Grundlage — ja integraler Bestandteil — der alternativen Strategien der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sind die in Teil II vorgestellten alternativen Diagnosen. Insofern in die Diagnosen selbst bereits wirtschaftspolitische Präferenzen eingehen, gehören diese untrennbar zu den Optionen der Politik — und damit zum Thema. Weithin sind die jeweiligen Strategien sozusagen der Umkehrschluß aus den Diagnosen: Wird z. B. ein überhöhtes Kostenniveau diagnostiziert, so ist als politische Maßnahme eine Reduzierung dieses Kostenniveaus indiziert. Insofern können wir uns hier kurz fassen.

Die neoklassisch ausgerichtete Schule leitet aus ihrer ALPHA-Diagnose eine wirtschaftspolitische Strategie ab, die auf eine Erneuerung der Wachstumsdynamik und eine Revitalisierung der Marktkräfte abzielt ( $\alpha$ -Strategie, vgl. Übersicht 4). Der Kern dieser Strategie besteht darin, durch eine Verbesserung der Angebotsbedingungen wieder *mehr Produktion rentabel zu machen*: „Vollbeschäftigung wird es nur bei Wachstum geben“<sup>27)</sup>.

<sup>25)</sup> Die „bisherige“ Dauer der AL bezieht sich auf einen Bestand an einem Erhebungsstichtag bzw. auf einen Durchschnittsbestand. In den Beständen sind jedoch die langfristig Arbeitslosen über-, die kurzfristig Arbeitslosen dagegen unterrepräsentiert. Ein Vergleich mit der bei Abgangsstichproben erhobenen „abgeschlossenen“ Dauer der AL zeigt, daß die durchschnittlich vollendete Arbeitslosigkeitsdauer für alle Arbeitslosen (genauer: für alle Abgänger aus AL im Zeitraum eines Jahres; deren Zahl beträgt ein Mehrfaches des jeweiligen Durchschnittsbestandes; vgl. Tab. 1, Spalten 9 und 12) kleiner ist als die für einen Bestand erhobene durchschnittliche Dauer. Für Ende September 1982 lauten die Zahlen: bisherige durchschnittliche Dauer: 8,5 Monate; abgeschlossene Dauer: 6 Monate. Vgl. Amtl. Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, (1983) 3, S. 165; sowie F. Egle/W. Karr/R. Leupoldt, Strukturmerkmale der Arbeitslosen für Ströme und Bestände sowie Analysen der Vermittlungstätigkeit, in: MittAB, (1980) I, S. 105—115.

<sup>26)</sup> Vgl. G. Willke, Strukturelle Arbeitslosigkeit als neue Herausforderung der Wirtschaftspolitik, in: Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium, 13 (1984) 1, S. 1—12.

<sup>27)</sup> K.-D. Schmidt, Vom Staat ist keine Abhilfe zu erwarten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/83, S. 10.

#### Übersicht 4: Die ALPHA-STRATEGIE (Offensive Wachstumspolitik)

- a) *Reduzierung der Produktionskosten*
  - Dämpfung des Lohnkostenanstiegs;
  - Korrektur der Lohnrelationen;
  - Abbau der Lohnnebenkosten.
- b) *Reduzierung der Abgabenlast und der Auflagen*
  - Dämpfung der Unternehmensteuern und -abgaben;
  - Rückführung der Staatstätigkeit;
  - Konsolidierung der Staatsfinanzen;
  - Durchforstung investitionshemmender Umwelt-, Arbeitsschutz- und anderer Auflagen.
- c) *Revitalisierung der Marktkräfte*
  - Anreize für mehr Mobilität und Flexibilität;
  - Reprivatisierung staatlicher Aktivitäten und Beteiligungen;
  - Rückverlagerung der Verantwortung für Vollbeschäftigung vom Staat auf die Tarifvertragsparteien.
- d) *Anreize für Innovation und Wachstum*
  - Förderung von Forschung, Technologietransfer und Innovation;
  - Abbau von Unsicherheit und Stärkung des Zukunftsvertrauens durch Verstetigung der Politik;
  - Festigung wachstumsorientierter Einstellungen und Wertvorstellungen.

Die postkeynesianische Schule leitet aus ihrer  $\beta$ -Diagnose eine gemischte Strategie ab, die sowohl Elemente der Wachstumsstimulierung durch Expansion der privaten und staatlichen Nachfrage als auch Elemente der Arbeitsumverteilung enthält ( $\beta$ -Strategie, vgl. Übersicht 5). Im Kern geht es bei diesem Ansatz darum, die dominierende, aber als dysfunktional angesehene Rolle der privaten Unternehmen im Markt zurückzudrängen und die staatliche Steuerung zum Zwecke der Krisenbewältigung und Zukunftssicherung auszubauen. In manchen der diesbezüglichen Forderungen wird durchaus auch die Systemfrage thematisiert.

Aufgrund ihrer Heterogenität fällt es bei der postindustriellen Richtung ( $\gamma$ -Diagnose)

schwerer als bei den anderen beiden Schulen, eine geschlossene wirtschaftspolitische Strategie gegen Krise und Arbeitslosigkeit abzuleiten. Negativ gewendet läßt sich jedenfalls sagen, daß für diese Richtung eine offensive Wachstumspolitik, aber auch eine forcierte Ausweitung der privaten und staatlichen Nachfrage nicht in Betracht kommen. Im Vordergrund stehen vielmehr Maßnahmen der defensiven Anpassung an die als irreversibel angesehenen Veränderungen der Wachstums- und Umweltbedingungen sowie an die nachhaltig gewandelten Einstellungen der Menschen zu Arbeit, Leistung, Konkurrenz und Lebenswelt.

#### Übersicht 5: Die BETA-STRATEGIE (Wachstums- und Arbeitszeitpolitik)

- a) *Expansion der privaten Nachfrage*
  - „aktive Lohnpolitik“ zur Erhöhung der Masseneinkommen und der privaten Konsumnachfrage;
  - tarif- und steuerpolitische Umverteilung zugunsten einkommensschwächerer Schichten zur Erhöhung der Konsumquote.
- b) *Expansion der Staatsnachfrage*
  - Auflage eines langfristigen Beschäftigungsprogramms im Bereich der Infrastruktur-, Sozial- und Zukunftsinvestitionen;
  - Ausweitung des Bereichs öffentlicher und sozialer Dienste zur Kompensation stagnierender (weil partiell gesättigter) privater Nachfrage.
- c) *Arbeitszeitverkürzung*
  - Zügige Einführung der 35-Stundenwoche bei vollem Lohnausgleich;
  - Ausweitung von Erholungs- und Bildungsurlaub, Vorverlegung des Rentenalters, vermehrte Teilzeitarbeit.
- d) *Ausbau der staatlichen Steuerungskompetenz*
  - Ausweitung der Kompetenzen und des Instrumentariums für eine staatliche Struktur- und Investitionslenkung;
  - Intensivierung der staatlichen Einkommens- und Vermögensumverteilungspolitik.

Der Vergleich konkurrierender Erklärungs- und Therapieansätze läßt deren jeweilige Stärken und Schwächen deutlicher hervortreten. Die drei skizzierten Ansätze enthalten, jeder für sich, durchaus zutreffende diagnostische Aussagen und schlüssig daraus abgeleitete Politikvorschläge. Sie beziehen sich allerdings auf Realitätsausschnitte, die nicht deckungsgleich sind. Die Auswahl der jeweiligen Realitätssegmente ist interessengeleitet und spiegelt auch unterschiedliche politische Präferenzen wider. Nicht zuletzt deshalb wäre der Versuch abwegig, die drei dargestellten Ansätze kurzerhand zu einer Politiksynthese, zu einem optimalen „policy mix“ zu verbinden.

Von der Wirtschaftspolitik sind klare Entscheidungen gefordert. Sie kann nicht sowohl

die Rentabilität privatwirtschaftlicher Produktion als auch die Masseneinkommen erhöhen, sie kann nicht sowohl die Arbeit — und die Einkommen daraus — per Dekret gleichmäßiger auf alle Schultern verteilen als auch den Marktkräften und der privaten Eigeninitiative mehr Raum geben wollen. Die realisierbaren Optionen der Wirtschaftspolitik werden von zwei prinzipiellen Alternativen eingegrenzt:

1. Mehr *wirtschaftliches Wachstum* oder mehr *menschliches Wachstum*?

2. Mehr *Markt* oder mehr *Staat*?

Soll also die Wachstumsschwäche mit einer „offensiven Strategie“ überwunden, sollen neue Wachstumsbranchen durch Innovations- und Technologietransferförderung erschlossen, soll der privatwirtschaftlichen Initiative durch Bereitstellung von „venture capital“ auf die Sprünge geholfen werden? Oder soll man eine „defensive Strategie“ der Bestandserhaltung und der Anpassung an irreversibel veränderte Wachstumsbedingungen einschlagen, eine Strategie der Sicherung des erreichten Einkommens- und Wohlstandsniveaus, aber auch der gefährdeten Lebenswelt, unter bewußter Hinnahme eines — bei weiteren Produktivitätszuwächsen — sinkenden Beschäftigungsvolumens?

Und bezüglich der Alternative Markt und Staat — sollen die Staatsaktivitäten zurückgeschraubt, die Privatunternehmen entlastet und die Marktdynamik neu entfacht werden, oder liegt der zukünftige Bedarf im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge und des „gesellschaftlichen“ Konsums? Muß also der staatliche Sektor zu Lasten des Markt-Sektors weiter ausgebaut werden?

Aus der Kombination dieser beiden grundsätzlichen Alternativen ergibt sich eine Vierfeldermatrix (vgl. Übersicht 7), in der sich die  $\alpha$ -Strategie und die  $\beta$ -Strategie gut unterscheiden lassen, während sich die  $\gamma$ -Strategie als diffus gegenüber der Alternative I erweist. Daraus wäre die Frage abzuleiten: Wie halten es die Vertreter der  $\gamma$ -Strategie mit dem Staat, wie mit dem Markt? Oder gibt es für sie ein „Drittes“ — „jenseits von Markt und Staat“?<sup>28)</sup> Eine in sich stimmige Strategie der

<sup>28)</sup> Es erscheint erwähnenswert, daß bei Charles Lindblom das „dritte“ Element die „präzeptoriale“ Form der Koordination und Steuerung ist. Vgl. Ch. Lindblom, *Jenseits von Markt und Staat*. Eine Kritik der politischen und ökonomischen Systeme (aus dem Amerik. von G. Hufnagel und G. Willke), Stuttgart 1980.

### Übersicht 6: Die GAMMA-STRATEGIE (Defensive Politik der Anpassung)

- a) *Arbeitszeitverkürzung und -flexibilisierung*
  - Reduzierung der notwendigen Erwerbsarbeitszeit und Verlängerung der freien Zeit;
  - Flexibilisierung der Tages-, Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit;
  - mehr Teilzeitarbeit und job-sharing.
- b) *Humanisierung der Arbeit*
  - Reduzierung der Gesundheitsrisiken und des Niveaus der Frühinvalidisierung;
  - menschengerechtere und sinnerhaltende Gestaltung der Arbeit; mehr Mitbestimmung am Arbeitsplatz;
  - humanere, schadstoffarme („sanfte“) Technologien.
- c) *Arbeitsbeschaffung*
  - Ausbau sozialer Dienste: Beratung, Vorsorge, Betreuung, Rehabilitation etc.;
  - Ausbau der Nachbarschaftshilfe und der „kleinen Netze“.
- d) *Ausweitung der informellen Wirtschaft*
  - Förderung alternativer Arbeits- und Lebensformen;
  - Ausbildung eines dualen Systems aus formellem und informellem Sektor.

Übersicht 7: Die Optionen der Wirtschaftspolitik

		Alternative II	
		mehr wirtschaftliches Wachstum	mehr menschliches Wachstum
Alternative I	mehr Markt	$\alpha$ -Strategie <ul style="list-style-type: none"> <li>— offensive, marktorientierte Wachstumspolitik</li> <li>— Revitalisierung der Marktdynamik</li> <li>— Angebotsorientierte Stärkung der privaten Unternehmen</li> </ul>	$\gamma$ -Strategie <ul style="list-style-type: none"> <li>— mehr Zeitsouveränität</li> <li>— mehr Flexibilität bezüglich der Arbeitsformen und -zeiten</li> <li>— Ausbau der informellen Wirtschaft</li> </ul>
	mehr Staat	$\beta$ -Strategie <ul style="list-style-type: none"> <li>— Arbeitsbeschaffungsprogramme</li> <li>— Zukunftsinvestitionsprogramme</li> <li>— Expansion des Staatssektors</li> <li>— Struktursteuerung</li> </ul>	$\gamma$ -Strategie <ul style="list-style-type: none"> <li>— Humanisierung der Arbeit</li> <li>— Arbeitszeitverkürzung</li> <li>— „sanfte“ Technologien</li> <li>— Ausbau sozialer Dienste</li> <li>— Beschäftigung im öffentlichen Sektor</li> </ul>

Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik setzt am Ende grundlegende politische Entscheidungen bezüglich der beiden genannten Alternativen und damit auch zwischen den idealtypischen Strategien (vgl. Übersicht 7) voraus. Diese Entscheidungen können durch Diagnose nur gestützt, nicht aber zwingend fundiert werden. Es verbleibt ein Maß an Unsicherheit und Risiko, das politisch verantwortet werden muß.

Als entscheidende Schwäche der beiden wachstumsorientierten Optionen ( $\alpha$ -Strategie und  $\beta$ -Strategie) muß man wohl ansehen, daß sie auf eine bewußte „Veranstaltung“ von Wachstum abzielen — sei es durch staatliche Setzung von Rahmendaten, sei es durch unmittelbare Ausweitung der Staatsaktivitäten —, während doch bezweifelt werden kann, ob die Wirtschaftssubjekte zu mehr Wachstum überhaupt noch disponiert sind. Es bestünde, überspitzt gesagt, die Gefahr, daß Wachstum verordnet wird, aber kaum jemand mitmacht<sup>29)</sup>. Demgegenüber scheint die zentrale Schwäche der  $\gamma$ -Strategie darin zu liegen, daß in ihr Bescheidung mit weniger Arbeit und stagnierenden Einkommen verordnet wird, ohne daß dies den Neigungen der

Wirtschaftssubjekte entsprechen muß. Eine verordnete Beschneidung der offiziellen Arbeit könnte, überspitzt formuliert, einen „run“ auf „Eigenarbeit“ und in die Schattenwirtschaft auslösen bzw. verstärken.

Wäre es nicht auch denkbar, die mündigen Wirtschaftsbürger selbst herausfinden zu lassen, welche Option ihren Interessen und Dispositionen am besten entspricht? Dazu müßten dann eine Reihe von wirtschafts-, sozial- und tarifpolitischen Blockierungen aufgelöst, der Bereich der Wahlmöglichkeiten erweitert, eine größere Vielfalt an Berufsrollen, Arbeitsformen und -zeiten zugelassen und der Grad der freiwilligen Flexibilität erhöht werden.

Diese Leitvorstellung ließe sich durch folgende Elemente kennzeichnen:

- Beseitigung solcher Wachstumshemmnisse, deren Sicherungs- und Schutzfunktion entbehrlich erscheint (z. B. manche Subventionen, protektionistische „Marktordnungen“ etc.);
- Verzicht auf eine „offensive“, forcierte staatliche Wachstumspolitik;
- Vorrang für eine Wirtschaftspolitik der Verstetigung, der Beständigkeit und Berechenbarkeit;
- Hinnahme eines „differenzierten“ Wachstums ohne Wachstumszwänge bis hin zu einer Dualisierung der Wirtschaft in einen dynamischen, wachstumsorientierten Sektor und einen quasi-stationären Sektor;

<sup>29)</sup> Bedenkenswert dazu M. Miegel: „Wenn das realistische Wachstum in den achtziger Jahren 2 % betragen sollte, wäre es politisch gefährlich und verantwortungslos, eine Politik zu formulieren, die ein Wachstum von 4 oder 5 oder 6 % zur Voraussetzung hat.“, in: Ludwig-Erhard-Stiftung, Brauchen wir wirtschaftliches Wachstum? Stuttgart 1980, S. 58f.

- Schaffung der Rahmenbedingungen für mehr Flexibilität bezüglich der Arbeitsinhalte, -formen und -zeiten (bei Wahrung der Errungenschaften des kollektiven Schutzes);
- Schaffung der Rahmenbedingungen für die Entfaltung von „kleinen Netzen“, auto-

nomen Gruppen, Selbsthilfeeinrichtungen etc. bis hin zur Formen der „sozialen Eigensteuerung“<sup>30)</sup>.

---

<sup>30)</sup> Vgl. H. Willke, Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozialen Steuerungstheorie, Königstein 1983.

# Die neue Wirtschaftspolitik in Großbritannien und den USA

## Ein Vorbild für die westdeutsche Wirtschaftspolitik?

### I. Einleitung

Der erste Ölpreisschock im Herbst 1973 markiert für die westlichen Industriestaaten das Ende einer Wachstumsperiode der Nachkriegszeit, die von mäßigen konjunkturellen Schwankungen begleitet war. Nach dieser Zäsur beginnt in diesen Staaten eine Periode mit erheblichen Wachstumseinbrüchen, fast überall begleitet von hoher Arbeitslosigkeit und in einigen Ländern, so auch in Großbritannien und den Vereinigten Staaten, von zeitweise sehr hohen Inflationsraten. In diesen wirtschaftlich turbulenten Jahren zerbricht auch der wirtschaftspolitische Grundkonsens darüber, daß der Staat durch aktive Geld- und Fiskalpolitik für einen hohen Beschäftigungsgrad zu sorgen habe. Dieser Grundkonsens war das Ergebnis der Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre und der Neuorientierung der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik im Anschluß an die Einkommens- und Beschäftigungstheorie von Keynes. Sein Zusammenbruch wurde auf wirtschaftlichem Gebiet vor allen Dingen dadurch herbeigeführt, daß überhöhte Erwartungen an die Steuerbarkeit der Konjunktur enttäuscht wurden und daß die eingesetzten beschäftigungspolitischen Maßnahmen zumindest in einigen Ländern zu beunruhigend hohen Inflationsraten beitrugen.

Schon vor 1973 hatte auf theoretischem Gebiet die „monetaristische Gegenrevolution“ begonnen, die der gesamtwirtschaftlichen Theorie eine neue Richtung zu geben bemüht war. Obwohl auf den Ölpreisschock von 1973 nur für ein bis zwei Jahre ein Wachstums- und Beschäftigungseinbruch, dann aber in allen Industriestaaten eine mehrjährige, durch nachfragestimulierende wirtschaftspolitische Maßnahmen gestützte wirtschaftliche Erholung folgte, gewann die neue, gegen die keynesianische Wirtschaftspolitik gerichtete Theorie an Gewicht. Nach dem spektakulären grundsätzlichen Kurswechsel der Wirt-

schaftspolitik in Großbritannien und in den USA im Jahre 1979 bzw. 1980 bestimmt sie dort zusammen mit der Angebotstheorie die Leitbilder der Wirtschaftspolitik. In der Bundesrepublik Deutschland war der wirtschaftspolitische Kurswechsel im Herbst 1980 dagegen weniger spektakulär, da er von der wiedergewählten sozial-liberalen Regierung betrieben wurde; erst nach dem Regierungswechsel im Herbst 1982 wurde das Wort von der Wende geläufig.

Zur Durchsetzung neuer Konzeptionen trug auch bei, daß die wirtschaftliche Erholung in den siebziger Jahren nicht wieder zur Vollbeschäftigung führte. Dies lag jedoch nicht nur an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in diesen Jahren, sondern auch daran, daß wegen der Geburtenwelle der frühen sechziger Jahre sehr starke Jahrgänge ins Erwerbsleben drängten, während relativ schwach besetzte Jahrgänge aus dem Erwerbsleben ausschieden. Insgesamt blieb die Erholung zu schwach und damit auch das Steueraufkommen zu niedrig, um die zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise nach 1973 in Kauf genommenen Defizite der öffentlichen Haushalte wieder auf das früher gewohnte Normalmaß zurückzuführen.

Die grundsätzliche Neuorientierung der amerikanischen und angelsächsischen Wirtschaftspolitik führt zu drei Fragen:

1. Was sind die konstitutiven Elemente der neuen Konzeption?
2. Wie wurden diese Konzeptionen in die Tat umgesetzt und welche Wirkungen hatten die tatsächlich ergriffenen Maßnahmen?
3. Ist es empfehlenswert, angesichts der bisher gemachten Erfahrungen die neuen Konzeptionen stärker als bisher in die westdeutsche Wirtschaftspolitik einfließen zu lassen oder sprechen wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Argumente dagegen?

## II. Die neue Konzeption der Wirtschaftspolitik in Großbritannien und den USA

Betrachtet man einige Kennzahlen der wirtschaftlichen Entwicklung von 1973 bis 1979, so ist es nicht verwunderlich, daß zuerst in Großbritannien mit dem Wahlsieg der konservativen Partei unter der Führung von Mrs. Thatcher im Frühjahr 1979 eine konzeptionelle Wende der Wirtschaftspolitik eingeleitet wurde. Zwar nahm Großbritannien bei der Arbeitslosenquote mit einem Durchschnitt von 4,4% einen mittleren Platz ein, aber die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts lag sehr niedrig (1,3%). Die Verbraucherpreise stiegen dagegen sehr rasch (im Durchschnitt dieser Jahre fast um 16% — diese Zahl wurde nur noch von Italien übertroffen), 1978 allerdings nur noch um 8,3%. Das Staatsdefizit, d. h. das Finanzierungsdefizit sämtlicher öffentlicher Haushalte, also der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung, erreichte, bezogen auf das Bruttosozialprodukt, bereits damals ein sehr hohes Niveau. Und die Leistungsbilanz war im Durchschnitt dieser Jahre negativ. Verglichen mit den übrigen westlichen Industriestaaten bestand also kein Grund, mit den wirtschaftspolitischen Erfolgen der bisherigen Politik zufrieden zu sein.

Nach ihrem Wahlsieg konnte die neue Regierung ihr wirtschaftliches Konzept in die Tat umsetzen. Dieses Konzept kombiniert monetaristische und angebotstheoretische Gedanken und läßt sich in vier Punkten zusammenfassen, die miteinander verknüpft sind. An *erster* Stelle steht eine Reduzierung des Geldmengenwachstums, um die Inflation zu beseitigen. Um die dafür notwendige Kontrolle über die Geldmenge zu gewinnen, heißt der *zweite* Punkt Verringerung des Staatsdefizites, weil dieses in Großbritannien bei unzureichender Finanzierung über den Kapitalmarkt direkt von der Zentralbank finanziert werden muß. Dieses Ziel soll durch Kürzung der Staatsausgaben erreicht werden. Diese dient zugleich dem *dritten* Ziel: Einschränkung des öffentlichen Sektors zugunsten des Privatsektors. Dafür wurden zahlreiche Maßnahmen ins Auge gefaßt: Reprivatisierung von Unternehmen im Staatsbesitz, verringerte Subventionen an den verstaatlichten Wirtschaftssektor, der für seine Kostendeckung auf marktgerechte Preise verwiesen wurde, Verringerung der Regulierung und Vorschriften für den privaten Sektor, Verringerung des Verwaltungsaufwandes im öffentlichen Sektor und Verkleinerung des Verwaltungsapparates. Damit der private Sektor den neu gewonnenen

Spielraum auch ausnutzt, sind *viertens* angebotsorientierte Maßnahmen zur Unterstützung des „Spiels der Marktkräfte“ zu treffen bzw. Belastungen wie Preis- und Dividendenbeschränkungen, Beschränkung der Kreditvergabe durch Banken, Beschränkung des Devisenaustausches aufzuheben und die Macht der Gewerkschaften einzuschränken. Zu den Stützungsmaßnahmen gehören Steuervergünstigungen für Kleinunternehmen und besondere unternehmerische Tätigkeiten sowie vor allem eine spektakuläre Verlagerung der Besteuerung von Einkommensteuern auf indirekte Steuern: Der Mehrwertsteuersatz wurde wenige Monate nach Regierungsantritt von 8 auf 15% heraufgesetzt und der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer von 83 auf 60% gesenkt, der Grundsteuersatz von 33 auf 30%. Diese hohen Steuersätze galten als erhebliche Belastung der Leistungsbereitschaft.

Die mit der Einkommensteuersenkung verbundene Erhöhung der Mehrwertsteuer war notwendig, um das Ziel des Abbaus des Staatsdefizits zu erreichen (das ja bereits ein hohes Niveau erreicht hatte); sie kollidierte aber mit dem Ziel, die Inflationsrate zu senken, da die Mehrwertsteuer auf die Konsumgüterpreise überwälzt wurde, so daß die Inflationsrate zunächst anstieg — im Jahresdurchschnitt 1980 betrug sie immerhin 18% und erreichte erst 1982 wieder den Wert, den sie vor dem Regierungsantritt von Mrs. Thatcher hatte.

Hinter diesem Programm standen zwei Grundideen: Erstens die für den Monetarismus zentrale These, daß die Geldmenge die Inflationsrate bestimmt und daß Inflation ein kontinuierliches und zufriedenstellendes Wirtschaftswachstum verhindert, und zweitens die Idee, daß das Zurückbleiben Großbritanniens in der Nachkriegszeit hinter allen anderen westlichen Industriestaaten etwas mit dem großen Umfang des öffentlichen Sektors und der Belastung der Privatwirtschaft durch hohe Abgaben sowie der ungünstigen Gewerkschaftsstruktur und -politik zu tun haben müsse.

Die neue britische Regierung betonte von Anfang an, daß ihre neue wirtschaftspolitische Konzeption als ein mittelfristiges Programm zu betrachten sei und daß die damit angestrebte Umstrukturierung der britischen Volkswirtschaft zunächst erhebliche Probleme mit sich bringen werde, so daß die Segnungen des neuen Kurses erst nach Ablauf

einiger Jahre voll zum Ausdruck kommen könnten.

Eine entsprechende Wende in der wirtschaftspolitischen Konzeption erfolgte ein Jahr später auch in den Vereinigten Staaten mit dem Amtsantritt von Präsident Reagan, obwohl das durchschnittliche Wirtschaftswachstum in den USA wesentlich höher war als in Großbritannien und höher als in vielen anderen Industriestaaten. Allerdings war die Inflationsrate ziemlich hoch (1980: 13,5%) und ansteigend; die Arbeitslosenquote war ebenfalls größer als in anderen Industriestaaten, und zwar schon seit langem.

Auch in den USA wurde eine Kombination aus Monetarismus und Angebotspolitik verwirklicht, wobei die angebotspolitische Komponente wesentlich stärker betont wurde und auch im Programm deutlicher zum Ausdruck kam, was sich vor allem in der stärkeren Senkung der Einkommenssteuersätze niederschlug. Da das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Haushalte sehr gering war, brauchte die neue Regierung keine Erhöhung der indirekten Steuern zum Ausgleich dieser Verringerung der Einkommensteuer, sondern meinte, sie könne den Haushalt allein durch die geplante Kürzung der Staatsausgaben, insbesondere im sozialen Bereich, ausgleichen. Sie erwartete dies vor allen Dingen deshalb,

weil sie im Gegensatz zu Großbritannien mit einer sofortigen Wachstumsbeschleunigung durch ihre angebotspolitischen Maßnahmen rechnete und daher — trotz der Steuersenkungen — von dem steigenden Einkommen insgesamt steigende Steuereinnahmen erhoffte. Präsident Reagan versprach aufgrund dieser Erwartungen das Defizit des Bundeshaushalts bis 1984 völlig zu beseitigen.

Deutlicher als in Großbritannien (und auch unverhohlener) wurde in den USA von den Anhängern der neuen Politik darauf hingewiesen, daß eine relative Besserstellung der gut Verdienenden und Wohlhabenden nötig sei, damit diese bei höherem verfügbarem Einkommen mehr Investitionsbereitschaft und mehr Mut zum Risiko zeigten, während ein Abbau der Sozialleistungen dazu beitragen sollte, daß die Arbeitnehmer sich gezwungen sähen, mehr zu arbeiten und mehr zu leisten, statt es sich — um es salopp auszudrücken — in der sozialen Hängematte gemütlich zu machen. Diesem Ziel entsprach die lineare Kürzung aller Einkommensteuersätze um 25% (in drei Schritten vom 1. Oktober 1981 bis 1. Juli 1983 verwirklicht) und die Abschaffung der höheren Steuersätze auf Vermögenseinkommen bei gleichzeitigem Abbau von Sozialleistungen.

### III. Ausführung und Auswirkung der neuen wirtschaftspolitischen Konzeption

Der monetaristische Teil der neuen Wirtschaftspolitik zielte in beiden Ländern auf die nach Ansicht ihrer Anhänger zu hohe Inflationsrate, die durch eine entsprechende Steuerung der Geldmenge und Reduzierung des Geldmengenwachstums auf ein vertretbares Niveau gedrückt werden sollte. Wie Tabelle 1 zeigt, sind die Inflationsraten tatsächlich gesunken, wenn auch verzögert und verbunden mit erheblichen Einbußen an Produktion und Beschäftigung.

In den USA hatte die Inflationsrate im Wahljahr (1980) einen deutlich ansteigenden Trend, der rasch umgekehrt wurde, so daß schon knapp zwei Jahre nach Regierungsantritt die Inflationsrate unter das Niveau der Jahre 1973 bis 1979 gedrückt wurde und jetzt einen sehr niedrigen Stand erreicht hat. Anders das Bild in Großbritannien: Dort hatte die Labour-Regierung im Jahr 1978 die Inflationsrate von dem sehr hohen Niveau der Jahre 1974—77 bereits auf 8,3% heruntergedrückt, als die

neue Regierung sie durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer wieder hinaufschnellen ließ; erst 1982 erreichte die Inflationsrate wieder das Niveau von 1978. Im Jahre 1983 gelang dann die gewünschte Reduktion der Inflationsrate auf ein für die britische Nachkriegsgeschichte beachtlich niedriges Niveau.

Nach monetaristischer Theorie müßte sich diese, insbesondere in Großbritannien unbefriedigende Entwicklung der Inflationsrate auf eine entsprechende Entwicklung der Geldmenge zurückführen lassen. Die untere Hälfte der Tabelle 1 zeigt nun, daß in der Tat in Großbritannien die Regierung die vorgesehene Reduzierung des Geldmengenwachstums nicht durchgesetzt hat. In ihrer Vierjahresstrategie vom März 1980, die zusammen mit dem Budget des Haushaltsjahrs 1980/81 (jeweils 1. 4. bis 31. 3.) vorgelegt wurde, wurden die folgenden Zielgrößen festgelegt: Die Geldmenge (Sterling M 3) sollte 1980/81 um 7 bis 11% wachsen, und dieser Zielkorridor

Tabelle 1: Inflationsrate und Geldmengenwachstum

	1973—79 <sup>a)</sup>	1978	1979	1980	1981	1982	1983 <sup>b)</sup>
— Inflationsrate <sup>c)</sup> —							
Großbritannien	+ 15,6	+ 8,3	+ 13,4	+ 18,0	+ 11,9	+ 8,6	+ 4,6
USA	+ 8,5	+ 7,7	+ 11,3	+ 13,5	+ 10,2	+ 6,0	+ 4
Bundesrepublik Deutschland	+ 4,6	+ 2,7	+ 4,1	+ 5,5	+ 5,9	+ 5,3	+ 3,0
— Wachstum der Geldmenge <sup>d)</sup> —							
Großbritannien <sup>e)</sup>	.	+ 15,1	+ 12,7	+ 19,1	+ 13,2	+ 10,4	+ 10,8
USA <sup>e)</sup>	.	+ 8,3	+ 7,1	+ 6,6	+ 6,5	+ 8,6	+ 10
Bundesrepublik Deutschland <sup>f)</sup>	.	+ 8,4	+ 6,1	+ 4,8	+ 3,5	+ 6,1	+ 7,0
<sup>a)</sup> Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate <sup>b)</sup> Vorläufige Zahlen; Schätzungen für die USA <sup>c)</sup> Prozentualer Anstieg des Index der Verbraucherpreise gegenüber dem Vorjahresdurchschnitt <sup>d)</sup> Jeweils in der Abgrenzung, auf die sich das angestrebte und veröffentlichte Geldmengenziel bezieht: In Großbritannien M 3 Sterling, in den USA M 1, in Deutschland Zentralbankgeldmenge. Die Zuwachsraten sind daher zwischen den Ländern nicht direkt vergleichbar. <sup>e)</sup> Entwicklung im Jahresverlauf <sup>f)</sup> Zunahme vom IV. Quartal des Vorjahres bis zum IV. Quartal des Jahres.							

sollte in den folgenden drei Jahren jeweils um 1% niedriger sein, so daß 1983/84 nur noch ein Anstieg der Geldmenge von 4 bis 8% vorgesehen war. Die tatsächliche Zunahme der Geldmenge war dagegen wesentlich höher, insbesondere im ersten Haushaltsjahr nach Verkündung dieser Vierjahresstrategie (18% statt höchstens 11%), aber auch in den folgenden Jahren gelang es nicht, das Geldmengenwachstum in der geplanten Weise einzuschränken.

Dieser Zusammenhang scheint die monetaristische These zu stützen. Es ist jedoch zu bedenken, daß Geldmengen- und Preiserhöhungen in einem wechselseitigen Zusammenhang stehen; denn die Entwicklung der Geldmenge hängt vor allem davon ab, welche Kredite das Bankensystem insgesamt an Staat und Private gewährt, und ist damit von der Kreditnachfrage des öffentlichen und privaten Sektors abhängig.

Die Kreditnachfrage des Staates ist mithin nur einer von mehreren Einflußfaktoren und für das Wachstum der Geldmenge keineswegs ausschlaggebend. Dies gilt auch für Großbritannien: Dort gab es z. B. 1971 einen Überschuß der öffentlichen Haushalte (von 0,8 Mrd. £); im Laufe des gleichen Jahres stieg die Geldmenge M 3 um 12,9%. Im nächsten Jahr gab es ein Defizit von 0,8 Mrd. £; trotzdem stieg die Geldmenge etwas langsamer (12,4%). 1979 stieg die Geldmenge ebenfalls um 12 1/2%, obwohl das Staatsdefizit fast sechsmal so groß war (6,3 Mrd. £). Im Jahr davor war es sogar noch etwas höher (7,0

Mrd. £), die Geldmenge stieg aber etwas langsamer.

Die Nachfrage nach Krediten wird nun ihrerseits sehr stark von der Inflationsrate bestimmt, weil ein höheres Preisniveau höhere Kreditsummen für die geplanten Geschäfte oder zur Abdeckung von Liquiditätsengpässen erforderlich macht. Letztere traten in Großbritannien in dieser Zeit verstärkt auf, weil die neue Politik zu einem drastischen Rückgang der Wirtschaftstätigkeit führte, statt die erhoffte Wiederbelebung der Volkswirtschaft zu bringen. Hätte die Regierung versucht, gegen die insbesondere durch die Steuerumschichtung bewirkte Beschleunigung der Inflation mit einer restriktiveren Geldpolitik vorzugehen, hätte sie die Zinssätze stark in die Höhe, viele Unternehmen zum Unterlassen von Investitionen, manche sogar in die Zahlungsunfähigkeit getrieben und hätte die Wirtschaft in eine noch tiefere Rezession gestürzt.

In den USA war, wie schon angeführt, die Entwicklung der Inflationsrate wesentlich günstiger. Dazu trug maßgeblich bei, daß die amerikanische Notenbank bis Sommer 1982 eine restriktive Geldpolitik durchgehalten hat, die in den niedrigen Zuwachsraten der Geldmenge in den Jahren 1980 bis 1982 abzulesen ist und die ganz entscheidend das hohe amerikanische Zinsniveau verursachte. Erst im Herbst 1982, als die Inflationsrate deutlich gesunken war, lockerte die US-Notenbank ihren restriktiven Kurs und ließ die Geldmenge wesentlich rascher wachsen.

Diese Datierungen, die in den Jahreszuwachs-raten nicht deutlich zum Ausdruck kommen, muß man kennen, um die Auswirkungen der neuen Wirtschaftspolitik auf das wirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung richtig beurteilen zu können. Das wirtschaftliche Wachstum wird in Tabelle 2 anhand des realen Bruttosozialprodukts wiedergegeben, die Beschäftigung durch die Veränderung der Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer und außerdem durch die Arbeitslosenquote; letztere ist jedoch von geringerer Aussagefähigkeit, weil die Zahl der Arbeitslosen auch von demographischen Faktoren abhängig ist und ihre statistische Erfassung erheblich von Definitionsfragen und administrativen Problemen beeinflußt wird.

Die auf ganze Jahre bezogenen Zuwachsraten der Tabelle 2 zeigen nur ungenau, was bei Betrachtung der Monatszahlen ganz deutlich wird, daß nämlich in beiden betrachteten Staaten der Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik die vorangegangene Aufwärtsentwicklung unterbrach (in den USA war der Wachstumseinbruch von Mitte 1980 am Jahresende bereits wieder ausgeglichen) und einen Rückgang der Produktion einleitete, der in Großbritannien besonders deutlich ausfiel und dort auch mit einem deutlichen Rückgang der Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer verbunden war.

Die Produktionseinbußen konzentrierten sich in Großbritannien vor allen Dingen auf das verarbeitende Gewerbe; für diesen Bereich sank der Produktionsindex von seinem Höchststand im 2. Quartal 1979, in dem die Regierung Thatcher begann, binnen zwei Jahren um fast 18%. Danach stagnierte der Index und erhöhte sich in den anschließenden zwei Jahren nur um 2%. Der Rückgang der britischen Industrieproduktion war auch außenwirtschaftlich bedingt: Die versuchte, wenn auch nur zum Teil durchgesetzte restriktive Geldpolitik sowie die zunehmende Förderung und Ausfuhr des Nordsee-Öls führten zu einer erheblichen Aufwertung des Pfundes, wodurch sich die englischen Exporte verteuerten und die Importe entsprechend verbilligten. Daher fiel die englische Industrie in ihrer Konkurrenzfähigkeit weiter zurück und mußte erhebliche Einbußen gegenüber der ausländischen Konkurrenz erleiden. Diese außenwirtschaftlichen Zusammenhänge beschleunigten die Talfahrt der britischen Wirtschaft, wurden jedoch von der Regierung als eine Unterstützung im Kampf gegen die Inflation begrüßt. Diese Haltung zeigt das Vertrauen in die mittel- und langfristige Wirkung der neuen Wirtschaftspolitik, zu der im folgenden noch etwas zu sagen sein wird.

In den USA begann der Rückschlag erst mit Verzögerung im Spätsommer 1981 und war

Tabelle 2: Produktion, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

	1973—79	1978	1979	1980	1981	1982	1983
— Wachstumsrate des realen Bruttosozialprodukts (BSP) —							
Großbritannien	+1,3	+3,7	+1,6	-2,0	-2,1	+1,2	+2 <sup>1/2</sup>
USA	+2,8	+5,0	+2,8	-0,3	+2,6	-1,9	+3 <sup>1/2</sup>
Bundesrepublik Deutschland	+2,5	+3,5	+4,0	+1,9	-0,3	-1,1	+1,2
— Veränderungsrate der Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer —							
Großbritannien <sup>a)</sup>	.	+0,7	+1,6	-0,8	-4,8	-2,1	-1,4
USA <sup>b)</sup>	.	+5,1	+3,6	+0,6	+0,8	-1,7	-0,4 <sup>c)</sup>
Bundesrepublik Deutschland	.	+1,1	+1,8	+1,4	-0,6	-2,0	-2,0
— Arbeitslosenquote <sup>d)</sup> —							
Großbritannien	4,4	5,5	5,1	6,4	10,0	11,7	12,4
USA	6,5	6,1	5,8	7,1	7,6	9,7	10,0
Bundesrepublik Deutschland	3,2	4,3	3,8	3,8	5,5	7,5	9,1

<sup>a)</sup> Entwicklung von Jahresmitte (Juni) zu Jahresmitte

<sup>b)</sup> Arbeitnehmer außerhalb der Landwirtschaft

<sup>c)</sup> Abnahme in den ersten 3 Quartalen gegenüber dem Vorjahr.

<sup>d)</sup> Registrierte Arbeitslose; in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland bezogen auf die Zahl der abhängigen Erwerbspersonen (beschäftigt oder arbeitslos), in den USA auf die Zahl aller Erwerbspersonen. In Großbritannien ohne Schulabgänger, in der Bundesrepublik ohne Schulabgänger, die eine Lehrstelle suchen.

Tabelle 3: Steuer- und Abgabenaufkommen sowie Kreditaufnahme aller öffentlichen Haushalte (in % des Bruttosozialprodukts)

	1973—79	1978	1979	1980	1981	1982	1983
— Abgabenquote (Steuern und Sozialabgaben in % des BSP) —							
Großbritannien	.	33,9	34,7	36,2	38,1	39,0	38,1 <sup>a)</sup>
USA	.	31,5	31,6	31,9	32,4	31,6	31,2 <sup>a)</sup>
Bundesrepublik Deutschland	41,7	42,5	42,1	42,3	42,4	42,5	42,2
— Kreditaufnahme (Staatsdefizit) in % des BSP —							
Großbritannien	3,7	4,2	3,2	3,6	2,8	2,1	2,5 <sup>b)</sup>
USA	1,0	0,0	-0,6	1,2	0,9	3,8	4 <sup>b)</sup>
Bundesrepublik Deutschland	2,5	2,5	2,7	3,1	3,9	3,5	3,0
<sup>a)</sup>	I.—III. Quartal aufgrund saisonbereinigter Zahlen						
<sup>b)</sup>	Schätzung des Sachverständigenrates						

kürzer. Daher fiel das Sozialprodukt nur 1982, und die Arbeitnehmerzahlen sanken weniger und für kürzere Zeit. Während der bisherigen Amtszeit von Reagan änderte sich die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer kaum; bei stark wachsender Erwerbsbevölkerung führte dies zu einer kräftigen Zunahme der Arbeitslosigkeit (die Arbeitslosenquote stieg von 7,1% vor Reagans Amtsantritt auf 10,0% in 1983).

In beiden Ländern überwogen insgesamt die negativen Auswirkungen der neuen Wirtschaftspolitik ganz deutlich die erhofften positiven Anreize der angebotsorientierten Maßnahmen. Eine wichtige Ursache dafür ist die hohe Durchschlagskraft einer restriktiven Geldpolitik: Obwohl in den USA die öffentlichen Haushalte schon vorher stark expansiv waren, erhöhte sich das Sozialprodukt erst ab Herbst 1982, als die Geldpolitik gelockert wurde. Und in Großbritannien hat offenbar schon die Ankündigung einer restriktiven Geldpolitik durch ihren Einfluß auf die Absatz-, Zins- und Wechselkurswartungen zum Rückgang von Produktion und Beschäftigung beigetragen.

Ein Teil der erhofften positiven Wirkungen der Angebotspolitik sollte von der Verringerung des Staatssektors und des Staatsdefizits kommen. Die Belastung der Privatwirtschaft durch Steuern und Sozialabgaben läßt sich am einfachsten an der Abgabenquote ablesen (siehe Tab. 3). Gleichzeitig ist dort auch das Staatsdefizit in Prozent des Bruttosozialprodukts angegeben. Aus der Sicht der neuen angebots- und monetaristisch orientierten Wirtschaftspolitik stellt das Staatsdefizit ebenfalls eine Belastung dar, weil seine Finanzierung die inländischen Kapitalmärkte beansprucht und weil es hohe Inflationser-

wartungen hervorrufe. Betrachtet man dagegen das Staatsdefizit im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, so spiegelt es den Teil der staatlichen Nachfrage nach Gütern und Diensten wider, der nicht durch Steuern finanziert wird, also weder Haushalte noch Unternehmen mit Abgaben belastet, deren verfügbares Einkommen also nicht vermindert und daher auch nicht deren Nachfrage aus diesem Einkommen.

Aus Tabelle 3 ist ersichtlich, daß die Abgabenquote in den USA praktisch konstant geblieben ist, während sie in Großbritannien ganz im Gegensatz zu den Absichten der Regierung ständig zugenommen hat. In den USA haben sich mithin die nicht durch Abgaben finanzierten öffentlichen Ausgaben in einem steigenden Staatsdefizit, absolut und im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt, niedergeschlagen; die Höhe dieses Defizits ist seit 1982 aus der internationalen Diskussion nicht mehr wegzudenken. Diese zusätzlichen kreditfinanzierten Staatsausgaben stellen im Wirtschaftskreislauf einen erheblichen stimulierenden Faktor dar, der 1982 noch durch die restriktive Geldpolitik überkompensiert wurde, im Jahre 1983 aber bei großzügigerer Geldpolitik zu einer entsprechenden Erhöhung von Produktion und Beschäftigung führte.

Der Bundeshaushalt ist dem Zugriff der neuen Regierung besonders stark und direkt ausgesetzt: Von 1980 bis 1982 stiegen gemäß den politischen Zielsetzungen die Verteidigungsausgaben um 48 Mrd. \$ und damit um 37%. Allerdings stiegen trotz aller Bemühungen um deren Einschränkung die Transferzahlungen absolut noch stärker (70 Mrd. \$), prozentual allerdings deutlich weniger (+28%). Die stärkste prozentuale Ausdeh-

nung erfuhren die Netto-Zinszahlungen (+59%); die Gesamtausgaben stiegen um 27%.

Ganz anders verlief die Entwicklung in Großbritannien. Die Regierung Thatcher strebte beharrlich nach einer Verringerung des Staatsdefizits; sie gelang ihr 1981 und 1982, nachdem 1980 erst einmal eine Erhöhung gebracht hatte. 1983 hat sich das Defizit allerdings wieder erhöht. Der zunehmende Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt mußte durch eine entsprechende, sehr deutliche Erhöhung der Abgabenquote finanziert werden. Diese Entwicklung war keineswegs beabsichtigt; es gelang jedoch auch in Großbritannien nicht, das Wachstum der Staatsausgaben wenigstens auf das Wachstum des Bruttosozialprodukts in jeweiligen Preisen zu begrenzen. An der Ausgabensteigerung waren in Großbritannien die einzelnen Ausgabengruppen gleichmäßiger beteiligt als in den USA. Nur die öffentlichen Investitionen zeigen eine atypische Entwicklung: Während die gesamten öffentlichen Ausgaben (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) von 1979 bis 1982 um 56% anstiegen, fallen diese um 11 Prozent!

Der Rückgang von Produktion und Erwerbstätigkeit verschärfte die steuerliche Situation weiter, da die verbleibenden Erwerbstätigen (sowie Vermögensbesitzer) die steigende Abgaben- und Steuerlast zu tragen haben, so daß von hier aus eine weitere Belastung (statt der erhofften Entlastung) der privaten wirtschaftlichen Tätigkeit erfolgte.

Bestandteil der neuen Konzeption ist in beiden Ländern auch eine Einschränkung der Macht der Gewerkschaften, um mehr Platz für Gewinne und Investitionen zu schaffen

und um die Wettbewerbskraft zu stärken. Auch will man damit erreichen, daß die Gewerkschaften die Bekämpfung der Inflation nicht durch fortdauernde hohe Lohnforderungen erschweren, sondern sich bei der Forderung nach einem Inflationsausgleich mit einem Ausgleich der künftig niedrigeren Inflationsraten begnügen, statt einen Ausgleich der bisherigen hohen Inflationsraten zu fordern. Daneben wurde eine weitere Verbesserung der Angebotsbedingungen dadurch erhofft, daß der Anstieg der Lohnkosten unter dem Anstieg der Preise gehalten werden könnte, so daß sich die Gewinnsituation der Unternehmer verbessert.

Tabelle 4 zeigt, daß eine entsprechende Verbesserung der Angebotsbedingungen in Großbritannien in den letzten drei Jahren gelungen ist: Der Preis einer Einheit realen Bruttosozialprodukts stieg deutlich rascher als die Lohnkosten je Einheit realen BSP. Die Arbeitnehmer wurden mithin am Produktivitätsfortschritt nur wenig (wenn überhaupt) beteiligt; dieser floß den Unternehmern und dem Staat zu. Die Verbesserung der Angebotsbedingungen mag dazu beigetragen haben, daß in den beiden letzten Jahren das reale Sozialprodukt etwas angestiegen ist, wenn auch so wenig, daß die Beschäftigung weiter zurückging. Allerdings bedeuten niedrige Lohnsteigerungen nicht nur niedrige Lohnkostensteigerung, sondern auch einen geringeren Anstieg des Arbeitnehmereinkommens, das wiederum für die Entwicklung des privaten Konsums eine bedeutende Rolle spielt. Darauf ist im nächsten Abschnitt noch zurückzukommen.

In den USA erfolgte die Bekämpfung der Inflation so zielstrebig und war immerhin so

Tabelle 4: Lohnkosten und Preise je Einheit Bruttosozialprodukt

	1973—79 <sup>a)</sup>	1978	1979	1980	1981	1982	1983
— Anstieg der Lohnkosten je Einheit realen BSP —							
Großbritannien	11,8	9,9	14,1	22,2	8,4	4,9	3,5 <sup>b)</sup>
USA	7,4	7,5	9,0	10,0	7,8	7,5	3,0 <sup>b)</sup>
Bundesrepublik Deutschland	4,2	3,1	3,6	6,3	5,1	3,5	0,2 <sup>b)</sup>
— Anstieg der Preise je Einheit realen BSP —							
Großbritannien <sup>e)</sup>	14,8	11,1	14,5	19,8	11,6	7,2	5,4 <sup>c)</sup>
USA	7,3	7,4	8,6	9,2	9,4	6,0	4,1 <sup>c)</sup>
Bundesrepublik Deutschland	4,9	4,1	4,1	4,4	4,2	4,8	3,0

<sup>a)</sup> Bei den Lohnkosten: Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate. Bei den Preisen: Durchschnitt der jährlichen Wachstumsraten.

<sup>b)</sup> Schätzung des Sachverständigenrates.

<sup>c)</sup> I.—III. Quartal 1983.

Tabelle 5: Anteile der drei wichtigsten Nachfragekomponenten am Bruttosozialprodukt (in %)

Land	Nachfragekomponente	1978	1979	1980	1981	1982	1983 <sup>a)</sup>
Großbritannien	Privater Verbrauch	57,6	59,3	60,4	61,3	60,7	61,0
	Private Investitionen	15,6	16,1	13,4	12,8	14,3	15,0
	Staatliche Nachfrage nach Gütern u. Diensten	23,4	23,2	23,7	23,3	22,9	23,1
USA	Privater Verbrauch	62,2	62,3	63,4	62,9	64,8	65,3
	Private Investitionen	17,9	17,5	15,4	16,1	13,5	13,8
	Staatliche Nachfrage nach Gütern u. Diensten	20,0	19,6	20,4	20,2	21,1	21,0
Bundesrepublik Deutschland	Privater Verbrauch	56,2	55,8	56,1	56,6	56,3	56,0
	Private Investitionen	17,9	20,2	20,3	18,5	17,8	19,0
	Staatliche Nachfrage nach Gütern u. Diensten	23,0	23,1	23,8	24,0	23,4	22,6

<sup>a)</sup> für Großbritannien und die USA: I.—III. Quartal 1983 aufgrund saisonbereinigter Zahlen

erfolgreich, daß die Lohnkostenentwicklung 1982 mit dem Rückgang der Inflationsrate nicht Schritt hielt. Daher blieben die Lohnkosten nur 1981 und 1983 hinter der Entwicklung der Preise zurück; 1982 dagegen stiegen sie rascher. Diese Verbesserung der Angebotsbedingungen war daher nicht so deutlich wie in Großbritannien.

Die Verbesserung der Angebotsbedingungen, die als Voraussetzung für eine erhöhte Investitionstätigkeit gesehen wurde, sollte jedoch nicht nur von der Entwicklung der Bruttoeinkommen, also der Einkommen vor Steuerabzug kommen (für die Unternehmen ergibt sich die Kostenbelastung aus der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter), vielmehr sollte auch die Umverteilung der Steuer- und Abgabenlasten von den höher Verdienenden zu den Beziehern niedriger Einkommen, insbesondere aus Arbeit, dazu beitragen. Leider verhindern es die Lücken im statistischen Material, genau anzugeben, wie sehr sich die Verteilung der Nettoeinkommen durch die vielfältigen Maßnahmen, insbesondere auf dem Gebiet der Steuersenkungen, Abschreibungserleichterungen und Erhöhung der Sozialabgaben, auf die Einkommenslage der verschiedenen Gruppen ausgewirkt hat. Dessen ungeachtet läßt sich feststellen, daß in beiden Staaten die Nachfrage kaum von den privaten Investitionen gestützt wurde, sondern ausgerechnet vom privaten Konsum und den Ausgaben des Staates für Güter und Dienste. Da die Rezession in beiden Ländern die Bruttogewinne, wie zu erwarten, stark beeinträchtigte (in den USA besonders im Jahre 1982),

konnte die Umverteilung der Steuerbelastungen den gewünschten Effekt nicht erreichen, zu einer nachhaltigen Belebung der privaten Investitionstätigkeit und damit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze zu führen. Dies zeigt ganz deutlich Tabelle 5, in der die Entwicklung der genannten drei wichtigsten Nachfragekomponenten anhand ihres Anteils am Bruttosozialprodukt dargestellt ist.

In den USA ist der Rückgang der privaten Investitionstätigkeit und die Zunahme des privaten Konsums wesentlich ausgeprägter als in Großbritannien, wo die privaten Investitionen nach dem Tiefstand 1981 wieder einen etwas höheren Anteil erreicht haben.

Die privaten Haushalte haben also durch ihr Konsumverhalten die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nachhaltig gestützt. Dies geschah auf Kosten ihrer Sparquote. So stieg in Großbritannien der private Konsum von 1979 bis 1982 um 0,7%, obwohl das verfügbare Einkommen sämtlicher privater Haushalte (also nach Abzug von Steuern und Abgaben) sich im Verlauf dieser vier Jahre um 1,7% vermindert hat. Dieser Prozeß des zunehmenden Konsums aus einem sinkenden oder stagnierenden Einkommen hat sich auch 1983 fortgesetzt. Dementsprechend ist die Sparquote gefallen, in Großbritannien von 12,9% im Jahre 1979 auf 10,8% im Jahre 1982, und für 1983 ist ein weiterer Rückgang der Sparquote zu erwarten.

In den USA stieg der Anteil der Konsumausgaben am Bruttosozialprodukt deutlich an,

weil das persönlich verfügbare Einkommen der privaten Haushalte rascher stieg als das Bruttosozialprodukt, wozu die Steuersenkun-

gen beigetragen haben dürften, und weil die Haushalte von diesem Einkommen einen größeren Teil konsumierten.

#### IV. Ergebnis der neuen Wirtschaftspolitik

Die voranstehenden Darlegungen haben gezeigt, daß die neue Wirtschaftspolitik ihr Ziel erreicht hat, die Inflationsrate zu senken — in Großbritannien allerdings nur mit großer Verzögerung. Der restriktivere Teil dieser Strategie wurde also gewissermaßen erreicht, aber die erhofften positiven Auswirkungen der angebotsorientierten Maßnahmen zur Verbesserung der „Rahmenbedingungen“ für private Investitionen sind ausgeblieben. Es konnte sogar ein Rückgang der Investitionen und allgemein des Bruttosozialprodukts und

der Beschäftigung nicht verhindert werden. Eine Wendung zum Positiven hat sich erst in jüngster Zeit ergeben, wobei die günstigere Entwicklung (in Großbritannien geht die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer immer noch zurück) ausgerechnet den beiden Nachfragekomponenten zu verdanken ist, die in der angebotsorientierten und monetaristisch untermauerten neuen Wirtschaftspolitik keine Rolle spielen (sollen), nämlich dem privaten Verbrauch und der staatlichen Nachfrage.

#### V. Übertragbarkeit der neuen Wirtschaftspolitik auf die Bundesrepublik Deutschland?

Vor einer Untersuchung, ob man die neuen wirtschaftspolitischen Konzeptionen der USA und Großbritanniens auf die westdeutsche Wirtschaftspolitik übertragen sollte und was man aus den Erfahrungen mit dieser Politik für Schlüsse ziehen kann, muß man die Frage stellen, inwieweit Elemente dieser neuen wirtschaftspolitischen Konzeptionen bereits in die westdeutsche Wirtschaftspolitik Eingang gefunden haben. Dazu ist daran zu erinnern, daß auch in Deutschland monetaristische und angebotsorientierte Gedanken in der Wirtschaftstheorie und bei wirtschaftspolitischen Beratern Fuß gefaßt hatten, und daß im Herbst 1980 von der Regierung Schmidt/Genscher unmittelbar nach der gewonnenen Bundestagswahl auch offiziell eine veränderte Gewichtung der wirtschaftspolitischen Ziele angekündigt wurde. Während vor der Wahl und insbesondere im Wahlkampf der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt die Kreditaufnahme des Bundes zur Bekämpfung der hohen und steigenden Arbeitslosigkeit verteidigte und sagte, er würde in einer entsprechenden Situation diese Verschuldung des Bundes erneut in Kauf nehmen, wurde nach der Wahl dem Ziel der Verringerung des Defizits der öffentlichen Haushalte eine hohe Priorität eingeräumt und damit allen Vorschlägen für eine aktive, mit staatlichen Ausgaben verbundene Beschäftigungspolitik eine Absage erteilt. Gleichzeitig verschärfte die Bundesbank, wie ein Blick auf Tabelle 1

zeigt, die Bekämpfung der Inflation durch eine sehr restriktive Geldpolitik, die in der niedrigeren Zuwachsrate der Zentralbankgeldmenge im Jahre 1981 zum Ausdruck kommt. In jenem Jahr war die Bundesbank gleichzeitig bemüht, die Abwertung der DM in Grenzen zu halten. Auch diese Politik diente der Abwehr von Inflationsgefahren, weil eine Abwertung stets mit einer Verteuerung der Einfuhren verbunden ist und von daher einen Inflationsschub aus dem Ausland bedeutet. Wie in den USA dauerte es ca. zwei Jahre, bis die Inflationsrate deutlich unter das Ausgangsniveau gedrückt werden konnte.

Analog der Entwicklung in den Vereinigten Staaten und in Großbritannien schrumpfte infolge dieser Politik das Bruttosozialprodukt, und die Zahl der Beschäftigten ging zurück. Das Ausmaß dieses Rückganges wird durch absolute Zahlen deutlicher als durch die Veränderungsraten in Tabelle 2. So gingen in der bundesdeutschen Wirtschaft von November 1980 (dem Höchststand der Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer) bis zum November 1983 mehr als eine Million Arbeitsplätze für abhängig Beschäftigte verloren (nämlich 1,1 Mio.), wobei dieser Rückgang erst im Jahre 1983 ein Ende genommen hat (nach Saisonbereinigung). Dieser Rückgang ist insbesondere wegen der zunehmenden Zahl von arbeitssuchenden Jugendlichen sehr gravierend, auch wenn er nicht die Ausmaße der Beschäf-

tigungsverluste in Großbritannien erreicht, wo seit dem II. Quartal 1979 (Regierungsantritt Margaret Thatcher) mehr als 2 Millionen Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz verloren haben, und der Rückgang der Zahl der Arbeitsplätze noch nicht gestoppt werden konnte. Nur in den USA wurden seit dem wirtschaftspolitischen Kurswechsel insgesamt nicht weniger, sondern etwas mehr Arbeitnehmer beschäftigt (der Rückgang in 1982 war nur vorübergehend), aber die Arbeitslosenquote stieg dennoch deutlich an. Man sieht in Tabelle 2, daß in allen drei Ländern der Anteil der Arbeitnehmer, die Arbeit suchen, aber nicht finden, deutlich gestiegen ist, wobei die Ausgangssituation in der Bundesrepublik Deutschland am günstigsten war und der Anstieg in den USA am niedrigsten.

Es läßt sich nicht beweisen, ob die Ankündigung der Bundesregierung vom Herbst 1980, man wolle sich verstärkt um eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und um einen Abbau der laufenden Neuverschuldung bemühen, zu dem Rückgang des Sozialprodukts im Jahre 1981 beigetragen hat; denn die wirtschaftliche Entwicklung dieses Jahres wurde entscheidend von der restriktiven Geldpolitik geprägt. Es gibt jedoch mindestens zwei Gründe, hier eine negative Reaktion zu vermuten: Erstens dürften sich bei allen Unternehmen, die direkt oder indirekt aufgrund staatlicher Aufträge produziert haben, nach einer Ankündigung von Haushalts einsparungen die Absatzerwartungen verschlechtern. Zweitens könnten sich Investoren, die von einer Verringerung der Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte eine Zinssenkung erwarteten, veranlaßt sehen, ihre Investitionen eher zu verschieben, um zu einem späteren Zeitpunkt von den günstigeren Finanzierungsbedingungen profitieren zu können. Jedenfalls zeigt ein Blick auf Tabelle 5, daß die privaten Investitionen in der Bundesrepublik Deutschland 1981 und auch noch 1982 zurückfielen und daß erst 1983 eine deutliche Verbesserung zu beobachten ist, ohne daß die privaten Investitionen bereits wieder den Anteil am Bruttosozialprodukt erreicht haben, den sie 1979 und 1980 hatten.

Die eingeleiteten Konsolidierungsbemühungen waren im Jahre 1981 und 1982 ohne Erfolg; ganz im Gegenteil stieg der Anteil kreditfinanzierter Staatsausgaben am Sozialprodukt an (bei rückläufigem Sozialprodukt), während die Abgabenquote ungefähr konstant gehalten werden konnte. Die verstärkten Konsolidierungsbeschlüsse und -bemühungen der neuen Regierung, die seit Herbst 1982 amtiert, führten dazu, daß 1983 die Kre-

ditaufnahmen aller Gebietskörperschaften sowie der Sozialversicherungen zusammengekommen wieder — bezogen auf das Bruttosozialprodukt — das gleiche Niveau wie 1980 erreicht haben. Allerdings war, wie schon erwähnt, diese Entwicklung mit einer erheblichen Verschärfung der Lage auf dem Arbeitsmarkt und einer drastischen Steigerung der Arbeitslosenzahlen verbunden.

Die Forderungen nach einer Verbesserung der „Rahmenbedingungen“ für die Unternehmen führte auch in der Bundesrepublik Deutschland zu einer Umschichtung der Steuer- und Abgabenbelastung von den Unternehmen zu den Privathaushalten, allerdings in einem geringeren Umfange als in den USA und in Großbritannien. Immerhin beziffert der Sachverständigenrat für 1983 die Steuererleichterungen für den Unternehmenssektor auf netto rund 3 Milliarden DM, wobei sich dieser Betrag bis 1985 vermutlich mehr als verdreifachen wird. Die privaten Haushalte hatten dagegen 1983 höhere Steuern zu tragen, schon wegen der Progression bei der Lohn- und Einkommensteuer. Außerdem wurden 1983 einige Verbrauchssteuern angehoben, insbesondere die Tabaksteuer, und vor allem die Mehrwertsteuersätze zum 1. Juli 1983 erhöht. Nicht unerheblich ist auch der Wegfall des Kinderbetreuungskostenbetrages von 1 200,— DM je Kind ab 1983. Außerdem werden zusätzlich die Haushalte belastet, die von den Leistungen der Sozialversicherung abhängig sind. Ins Gewicht fällt hier die Einschränkung von Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (Einsparung jährlich ca. 3 Milliarden DM), die Verschiebung der Rentenanpassung um sechs Monate (jährliche Einsparung 4,2 Milliarden DM) und die Einschränkung von Leistungen der Krankenversicherung sowie, vor allem ab 1984, die Beteiligung der Rentner am Krankenversicherungsbetrag (Mehrbelastung 4,5 Milliarden DM).

Von den ebenfalls beschlossenen Beitragserhöhungen zur Arbeitslosenversicherung und zur Rentenversicherung sind Arbeitgeber und Arbeitnehmer zugleich betroffen.

Diese Maßnahmen führten zu einem höheren Anteil der Netto-Einkommen aus Unternehmenstätigkeit und Vermögen am Netto-Volkseinkommen. Nach einem leichten Rückgang im Jahr 1981 gegenüber dem Satz von 33,6 % 1980 ist dieser Anteil 1983 auf über 36 % gestiegen. Der Anteil der Bruttoeinkommen (also vor Steuerabzug) aus Unternehmenstätigkeit und Vermögen am Volkseinkommen, der — wie üblich — im Zuge der Rezession 1981 auf 25,6 % gefallen war, hat dagegen

1983 mit 28,3 % noch nicht ganz wieder die Höhe des Jahres 1979 erreicht (28,5 %).

Trotz der Mehrbelastung der privaten Haushalte ist der Anteil des privaten Verbrauchs am Bruttosozialprodukt in der Bundesrepublik Deutschland (hierin mit Großbritannien vergleichbar) praktisch unverändert geblieben. Für ihren in laufenden Preisen zunehmenden, real aber abnehmenden Verbrauch mußten die privaten Haushalte ihre Ersparnisbildung verringern; ihre Sparquote ging — wie in den USA und Großbritannien — zurück.

Ähnlich wie in Großbritannien beginnt in der Bundesrepublik die Investitionsquote nach zweijährigem Absinken wieder zu steigen; diese Entwicklung ist von einer günstigen Lohnkostenentwicklung begleitet: Wie in Tabelle 4 zu sehen ist, steigen 1982 und insbesondere 1983 die Lohnkosten wesentlich weniger als der Preis einer Einheit realen Sozialprodukts. Dies war übrigens auch in den Vorjahren der Fall, mit Ausnahme des Jahres 1980.

Es wäre jedoch einseitig, die Zunahme der privaten Investitionen im Jahre 1983 nur den genannten allgemeinen Verbesserungen der „Rahmenbedingungen“ zuzurechnen, zumal die höheren Netto-Gewinne z. T. nur ein Ergebnis der leichten wirtschaftlichen Erholung sind. Wichtiger dürfte sein, daß die Investitionen gezielt in antizyklischer Manier vom Staat steuerlich begünstigt worden sind und daß Kapazitätsauslastung und Absatzerwartungen durch die kräftige Exportsteigerung deutlich zugenommen haben; dabei sind die steigenden Exporte vor allem auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch die Abwertung der DM zurückzuführen.

Bei den steuerlichen Maßnahmen spielen nicht nur Verbesserungen der degressiven Abschreibungen eine Rolle, sondern vor allem die Investitionszulage in Höhe von 10 % für Investitionsgüter und Bauten, die 1982 bestellt wurden und bis zum Ende 1983, im Falle von Gebäuden bis zum Ende 1984, geliefert oder erstellt werden, soweit diese Investitionsausgaben die durchschnittlichen Investitionsausgaben im Zeitraum von 1979 bis 1981 übersteigen. Speziell für den Wohnungsbau wurde mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1983 für selbstgenutzte Häuser und Eigentumswohnungen, die in den Jahren 1983 bis 1986 neu gebaut werden, ein Schuldzinsenabzug von jährlich bis zu DM 10 000 vom zu versteuernden Einkommen für 3 Jahre zugelassen. Ein Indiz für die Wirksamkeit dieser speziellen antizyklischen Maßnahmen mag sein, daß die Zahl der fertiggestellten Wohnungen im Bundesgebiet 1983 mit rund 400 000 Einhei-

ten knapp 15 % über dem Vorjahresergebnis liegt.

Der vorgenommene Vergleich zwischen den wirtschaftspolitischen Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland und der neuen Wirtschaftspolitik in den USA und Großbritannien zeigt, daß bereits jetzt die dort vertretenen Konzeptionen ein Vorbild für die westdeutsche Wirtschaftspolitik sind, ohne daß diese zu vergleichbar radikalen Maßnahmen gegriffen hat. Es ist allerdings mehr als fraglich, ob diese Orientierung zu begrüßen oder zu empfehlen ist. Vieles spricht dagegen. An erster Stelle seien die wirtschaftlichen Ergebnisse der neuen Wirtschaftspolitik genannt; sie sprechen auf keinen Fall für diese neuen Konzeptionen; denn fünf Jahre nach ihrer Einführung in Großbritannien und drei Jahre nach ihrer Einführung in den USA sind die positiven Auswirkungen der neuen Politik auf Produktion und Beschäftigung nur Zukunftshoffnungen. Die positiven Zuwachsraten des realen Bruttosozialprodukts in Großbritannien sind mehr eine Korrektur der vorangehenden raschen Talfahrt, als sie den Beginn einer befriedigenden Wiederbelebung der britischen Wirtschaft signalisieren. Es sei nur darauf verwiesen, daß die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer weiterhin rückläufig ist.

In den USA ist die Besserung in jüngster Zeit ziemlich eindeutig den Nachfrage- und Beschäftigungseffekten der hohen, nicht durch Steuern und Abgaben finanzierten Staatsausgaben bei gelockterter Geldpolitik zuzurechnen. Selbst die — bekanntlich stark angebotsorientierte — Mehrheit des Sachverständigenrats konzidiert in ihrem letzten Jahresgutachten (1983/84, S. 35), die Aufwärtsbewegung in den USA trage „gewisse Züge eines von fiskalischen Nachfrageimpulsen angetriebenen Aufschwungs“ der Konsumgüternachfrage sowie der dadurch induzierten Investitionen. Sie beharrt allerdings darauf, im Mittelpunkt der Erklärung müßten die positiven Auswirkungen der Inflationsbekämpfung sowie das — auch dank höherer Produktivität — gesunkene Kostenniveau stehen.

Zweitens kann die Einstellung der neuen Konzeptionen zur Arbeitslosigkeit kaum ein Vorbild sein: Diese Konzeptionen nehmen Arbeitslosigkeit in Kauf; sie betrachten sie als vorübergehend notwendig und benutzen sie mithin als Mittel zur Erreichung anderer Ziele wie Preisstabilität, Zurückdrängung des öffentlichen Sektors und Erhöhung von Leistungs- und Risikobereitschaft. Eine hohe Massenarbeitslosigkeit hat jedoch bedenkliche wirtschaftliche und soziale Folgen. Insbesondere schafft sie, da sie auch viele Jugendli-

che betrifft, erhebliche Probleme bei der Eingliederung der heranwachsenden Jugend in die Gesellschaft und ins Erwerbsleben; es steht zu befürchten, daß gerade bei jungen Menschen nicht Leistungsmotivation, sondern Entmutigung und Abgrenzung von der Leistungsgesellschaft Folge der Arbeitslosigkeit sein werden.

Daher sollte die Ziel-Mittel-Beziehung umgekehrt sein: Der öffentliche Haushalt und die Geldpolitik sollten Mittel sein, um die Ziele „hohe Beschäftigung“ und „Abbau der Arbeitslosigkeit“ zu erreichen; eine bestimmte, tolerierbare Inflationsrate muß dafür notfalls in Kauf genommen werden, ebenso vorübergehende, nicht dauerhafte Kreditaufnahmen des Staates. Diese erhöhen zwar die Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte, aber nicht die Steuer- und Abgabenbelastung der privaten Haushalte und treiben daher auch die Arbeitskräfte nicht in die Schattenwirtschaft.

Desweiteren ist bei einer Übernahme der neuen Konzeptionen zu bedenken, welche sozialen Folgen in kurzer und langer Sicht mit ihr verbunden sein werden. Es dürfte klar sein, daß eine Politik, welche die Gewinnsituation der Unternehmen auf Kosten der Arbeitnehmer, der Rentner und anderer sozial schwacher Gruppen zu verbessern bemüht ist, den sozialen Grundkonsens gefährdet, selbst wenn versprochen wird, daß langfristig alle Mitglieder der Gesellschaft von der durch diesen neuen Kurs (in absehbarer Zeit?) herbeigeführten wirtschaftlichen Erneuerung und Aufwärtsentwicklung profitieren werden. Die Bedrohung des sozialen Grundkonsenses betrifft vor allem das Verhältnis zwischen Unternehmen und Gewerkschaften; dies ist besonders bedenklich in einem Lande, dessen Gewerkschaftsbewegung allgemein und weltweit ein maßvolles, an gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Zielen orientiertes Handeln bescheinigt wird. Man mag sich darüber streiten, ob ein Gewerkschaftssystem wie das britische, das auch die Sonderinteressen einzelner, häufig sehr kleiner Gruppen durch eine historisch gewachsene, aber vielleicht doch falsch verstandene Solidarität sicherte, durch eine massive gegen sie gerichtete Strategie der Regierung zu einer mehr auf das Gesamtinteresse ausgerichteten Politik bewegt werden kann, so daß langfristig die Gesamtgesellschaft von dem vorübergehenden Streit profitiert. Sicherlich aber ist in der Bundesrepublik die Problemlage eine andere. So besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß die im internationalen Vergleich sehr niedrige Inflationsrate, um die uns die meisten Industriestaaten beneiden, ohne ein

insgesamt gemäßigtes Verhalten der Tarifparteien nicht möglich gewesen wäre.

Ferner ist zu bedenken, daß die mit den neuen Wirtschaftskonzepten einhergehende stärkere Betonung der individualistischen Durchsetzung eigennütziger Ziele tendenziell die ökonomisch Schwachen bedroht, weil diese — im Gegensatz zu den wirtschaftlich Mächtigen — nicht in der Lage sind, ihre Interessen individuell durchzusetzen. Ein Beispiel dafür sind die Arbeitslosen. Der einzelne Arbeitslose könnte zwar bei fehlenden offenen Stellen durch Lohnunterbietung einem anderen Arbeitnehmer den Arbeitsplatz wegnehmen, aber dann ist jener arbeitslos, und der Gesamtheit der Arbeitslosen ist nicht geholfen und auch nicht den Arbeitnehmern, die noch einen Arbeitsplatz haben, aber von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Sie können ihre Lage nur durch gemeinsames, solidarisches Handeln verbessern. So gilt auch hier Friedrich Schillers Satz: „Vereint sind auch die Schwachen mächtig — der Starke ist am mächtigsten allein.“

Fehlt es jedoch an Solidarität und setzt sich die von der neuen Wirtschaftskonzeption geförderte Entsolidarisierung zwischen allen Gruppen der Gesellschaft und innerhalb der Gruppen, die zur Wahrung ihrer berechtigten Interessen auf die Gruppensolidarität angewiesen sind, durch, so ist mit einer Verschärfung statt einem Abbau der Gegensätze innerhalb der Gesellschaft zu rechnen. Eine Folge dieser Verschärfung ist z. B. die immer größer werdende Zahl von Menschen, die in den USA unter die Armutsgrenze gedrückt werden, eine andere die wieder zunehmende Benachteiligung der „sozial schwächeren“ Frauen im Erwerbsleben.

Schließlich darf nicht vergessen werden, daß die propagierte individualistische Verfolgung eigener Interessen nicht auf das wirtschaftliche Gebiet beschränkt bleiben wird, so daß es immer weniger möglich sein wird, solidarisches Verhalten auf Gebieten zu erreichen, wo dies unerlässlich ist. Zu denken ist dabei z. B. an die Achtung von Recht und Gesetz (einschließlich der Steuergesetze), an den Schutz der Umwelt, an die Einhaltung der Spielregeln — in den internationalen Beziehungen z. B., aber auch im wirtschaftlichen Bereich — und an viele andere Bereiche des menschlichen Zusammenlebens, die nur funktionieren können, wenn der einzelne nicht nur individuell und ohne Rücksicht auf die anderen seine Ziele verfolgt, sondern im Interesse aller zu handeln oder mindestens schädigende Handlungen zu unterlassen bereit ist.

## Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik — Modell für die Bundesrepublik?

Seit Mitte der siebziger Jahre ist die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik in den westlichen Industrieländern immer populärer geworden. Mit den Regierungsübernahmen von Angebotspolitikern in Großbritannien (Thatcher/Frühjahr 1979) und in den USA (Reagan/Herbst 1980) wurde dies besonders augenfällig. Aber auch andere Länder, darunter die Bundesrepublik Deutschland, versuchten (und versuchen) angebotspolitische Momente zu berücksichtigen. So wurden schon von der alten Regierung einige angebotspolitische Maßnahmen ergriffen (wie Gewerbesteuerensenkungen, Abschreibungsverbesserungen). Die neue Regierung hat diese Politik

noch stärker auf ihre Fahnen geschrieben, wobei aber die Schritte in dieser Richtung — abgesehen von der Haushaltskonsolidierung — eher zögernd und weniger spektakulär vonstatten gehen als in Großbritannien und in den USA.

Im folgenden soll vor allem der Hintergrund der angebotspolitischen Diskussion beleuchtet werden. Ferner wird eine Zwischenbilanz der Angebotspolitik in Großbritannien und in den USA vorgenommen. Daraus werden dann abschließend einige Lehren für die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik gezogen und einige konkrete Maßnahmen zur Diskussion gestellt.

### I. Theoretische Hintergründe der Angebotspolitik und Ursachen für ihre zunehmende Popularität

Die Angebotstheorie und die zu ihr in Konkurrenz stehende Nachfragetheorie fragen danach, wie das Wirtschaftswachstum erreicht bzw. beschleunigt werden kann und wie damit und durch die entsprechende Preis- und Lohnsetzung auf den Gütermärkten und den Arbeitsmärkten Angebot und Nachfrage zum Ausgleich gebracht werden können. Das gegenwärtig heiß diskutierte Spannungsfeld Wirtschaftswachstum—Umweltschutz stellt diese beiden Wirtschaftstheorien nicht grundsätzlich in Frage, da diese für Änderungen in der Kosten-, Bedürfnis- und Nachfragestruktur offen sind. Mit dieser grundsätzlichen Offenheit für strukturelle Veränderungen stehen und fallen diese Theorien auch nicht, wie teilweise argumentiert wird, mit der Erreichbarkeit oder Nichterreichbarkeit bestimmter Wachstumsraten. Der „Motor für Wirtschaftswachstum“ wird nach beiden Theorien solange in Gang gehalten, wie die Gesamtheit der Wirtschaftssubjekte einen Anstieg ihrer Realeinkommen anstrebt. Solange dies der Fall ist, werden Sättigungsgrenzen nur auf einzelnen Märkten, nicht aber für die Gesamtwirtschaft auftreten.

In den sechziger Jahren und auch noch in den siebziger Jahren war die sogenannte Keynesianische Lehrmeinung bei den meisten Wirtschafts- und Finanzwissenschaftlern und -politikern der westlichen Industrieländer

vorherrschend. Nach dieser Lehre kommt es auch im „besten“ marktwirtschaftlichen System immer wieder zu Konjunkturkrisen, die ohne eine aktive staatliche Konjunkturpolitik nicht überwunden werden können. Dieser Umstand macht eine antizyklische Finanzpolitik zwingend, denn zumindest in der tiefen Rezession bleibt nach Keynes eine expansive Geldpolitik wirkungslos. Selbst bei noch so geringen Zinssätzen würde demnach nicht investiert, da die Nachfrage nach den Produkten fehle (Problem der „Liquiditätsfalle“). Dies wurde mit folgendem Schlagwort drastisch ausgedrückt: Man kann die Pferde zum Brunnen führen, aber sie saufen nicht.

Der Teufelskreis im Konjunkturabschwung zwischen sinkenden Realeinkommen und sinkender realer Nachfrage kann nach dieser Theorie demnach nur durch eine Erhöhung der kreditfinanzierten Staatsausgaben durchbrochen werden. Dies steigert direkt die staatliche Nachfrage und indirekt über einen kreislaufmäßigen Multiplikator- und Akzeleratorprozeß auch die private Konsum- und Investitionsnachfrage. Interessant für das Thema Angebotspolitik ist, daß auch nach der Nachfragetheorie von Steuerensenkungen in Rezessionen positive Wirkungen — allerdings auf der Nachfrageseite und nicht auf der Angebotsseite — erwartet werden. Voraussetzung ist aber, daß diese Steuerensenkun-

gen kreditfinanziert sind. Beispielsweise erhöht eine kreditfinanzierte Einkommensteuersenkung nach dieser Theorie das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und damit über die Erhöhung der Verbrauchsausgaben auch das Sozialprodukt. Auch bei höheren Staatskrediten kommt es nach der Keynes'schen Lehrmeinung nicht zu einem Verdrängungswettbewerb am Kapitalmarkt. Vielmehr wird die Privatverschuldung aufgrund der Nachfragesteigerung eher angeregt. Zwar sind im Verlauf der vom Staat herbeigeführten konjunkturellen Erholung nach Keynes ab einem bestimmten Grad der gesamtwirtschaftlichen Kapazitätsauslastung Preissteigerungen unvermeidlich, doch sinkt gleichzeitig die Arbeitslosigkeit. Es besteht nach dieser Theorie somit eine „Tauschmöglichkeit“ zwischen weniger Arbeitslosigkeit und etwas höheren Preissteigerungen<sup>1)</sup>.

Nach dieser Theorie wurde in den meisten Amtsstuben der Wirtschafts- und Finanzministerien der Industrieländer gehandelt, und es lief — dies kann man rückblickend feststellen — einige Zeit auch ganz gut. Größere Weltrezessionen traten nicht auf, nationale Krisen — wie die Rezession 1967 in der Bundesrepublik — wurden relativ schnell beseitigt. Die meisten Länder kurbelten die Konjunktur immer wieder mit staatlichen Ausgabenprogrammen an. Teilweise kam es allerdings auch zu nachfragepolitisch begründeten Steuersenkungen, so 1964 durch Kennedy. Gerade die Steuersenkung von Kennedy wird von den heutigen Angebotspolitikern in den USA als Beweis für den Erfolg von Steuersenkungsprogrammen ins Feld geführt, wobei die Art der Wirkung aber eben nicht durch die nachfragepolitische, sondern durch die angebotspolitische Brille gesehen wird. Im Anschluß an diese Steuersenkung kam es tatsächlich in den USA zu einer wirtschaftlichen Erholung, die heute von den Angebotspolitikern ausschließlich der Steuersenkung zugeschrieben wird. Steuersenkungen blieben bei den Keynesianern aber eher eine Seltenheit. Man setzte mehr auf Ausgabenprogramme, ja eine hohe Steuerprogression (d. h. ein Verlauf des Steuertarifs, der bei höheren Einkommen zu höheren Steuersätzen führt und damit ein automatisches Hineinwachsen der Einkommen in höhere Belastungen verursacht) wurde teilweise ganz gern gesehen, denn sie brachte in der anschließenden Erholungsphase die notwendigen Mehreinnahmen zur Abdeckung der Staatsausgaben, und je größer der Staatsanteil an der Volkswirtschaft war,

<sup>1)</sup> Diese Theorie wird nach dem Engländer Philipps als Philipps-Kurven-Zusammenhang bezeichnet.

um so größer waren ja die staatlichen Steuermöglichkeiten.

Folgende Zusammenhänge wurden lange — zu lange — übersehen:

1. Wenn der Staat die volle Verantwortung für die Konjunkturentwicklung und damit auch für die Arbeitslosigkeit übernimmt, verleitet er die privaten Wirtschaftssubjekte, also vor allem Unternehmer und Arbeitnehmer, zu Fehlverhalten: Da der Staat dann schon bei geringen konjunkturellen Abschwächungen mit einem „deficit-spending“ reagiert und von der Notenbank, die versucht, den Zinssatz nicht ansteigen zu lassen, entsprechende Mittel in den Wirtschaftskreislauf gepumpt werden, werden nicht mehr die eigentlichen Ursachen für den Abschwung (wie beispielsweise überzogene Lohn- und/oder Preissteigerungen) beseitigt, sondern die Lohn-Preis-Spirale wird in Gang gehalten.

2. Wenn sich alle am Wirtschaftsprozeß Beteiligten an eine relativ hohe Inflationsrate gewöhnen, muß der Staat seine expansiven Maßnahmen immer stärker dosieren, um überhaupt noch im realen Bereich Nachfragewirkungen zu bewirken.

3. Bei Politikern im Amt besteht die Neigung, die expansiven Maßnahmen im Abschwung später nicht entsprechend zurückzunehmen, also den Fuß nicht mehr oder zu spät vom Gaspedal zu nehmen.

4. Die aus kurzfristig konjunkturpolitischen Gründen vorgenommenen Staatsausgaben haben langfristige Folgewirkungen (Zinsausgaben, konsumtive Folgeausgaben) auf das Staatsbudget.

5. Angesichts der zeitlichen Verzögerungen der Wirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen sind treffsichere Konjunkturprognosen Voraussetzung dieser Konjunkturpolitik. Aufgrund der verschiedenen Prognoseunsicherheiten ist diese Treffsicherheit aber häufig nicht gegeben.

6. Wenn hohe Inflationsraten und zunehmende Staatseingriffe zum Dauerzustand werden, hat dies negative Wirkungen für das längerfristige Wirtschaftswachstum:

— Bei progressiver Einkommensteuer wachsen die Einkommensbezieher inflationsbedingt in eine immer höhere Steuerbelastung hinein. Die Arbeit lohnt sich immer weniger, vor allem auch dann, wenn gleichzeitig bei stark ausgebauten Sozialsystemen der Abstand des Netto-Lohneinkommens zu den steuerfreien staatlichen Unterstützungszahlungen abnimmt. Die Wirtschaftstätigkeit ver-

lagert sich zunehmend in die sogenannte Schattenwirtschaft.

— Im Investitionsbereich kommt es bei inflationärer Entwicklung zu einer Scheingewinnbesteuerung bei steuerlichen Abschreibungen, da diese sich an den Anschaffungskosten und nicht an den höheren Wiederbeschaffungskosten orientieren. Die Nettorendite sinkt und damit die Investitionsneigung.

— Der sofortige Einkommensverbrauch wird durch die steigende Einkommens- bzw. Ertragsbelastung gegenüber der Ersparnisbildung begünstigt.

— Der zunehmende Staatsanteil zieht die volkswirtschaftlichen Ressourcen immer mehr vom privaten Sektor ab. Auch innerhalb des privaten Sektors kommt es bei einer inflationären Entwicklung zu Kapitalfehlleitungen in unproduktivere Bereiche (Flucht in die Sachwerte wie Grund und Boden). Die gesamtwirtschaftliche Produktivität sinkt.

Dies alles zusammen führt zu dem sogenannten Stagflationsproblem, also der Verbindung von realer Stagnation und Inflation.

Während also die Nachfragepolitiker versuchten, mit staatlichen Eingriffen die kurzfristigen Konjunkturschwankungen zu glätten, kann die Angebotspolitik definiert werden als der Versuch, das Stagflationsproblem mittelfristig zu lösen.

Die Symptome, die die Angebotspolitiker kritisieren und gegen die Keynesianer ins Feld führen, sind gegenwärtig in den meisten Industrieländern Realität.

— Ein Versagen der Tauschmöglichkeit Arbeitslosigkeit — Inflation. Die Preissteigerungsraten nahmen gegen Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre zu, ohne daß die Arbeitslosigkeit zurückging. Vor allem mit den Ölpreiserhöhungen nahmen sowohl Arbeitslosigkeit auch auch Inflationsraten zu.

— Zunehmende staatliche Beanspruchung der gesamtwirtschaftlichen Ressourcen.

— Zunehmende Belastung mit Steuern und Sozialabgaben.

— Zunehmende Staatsverschuldung nicht nur absolut, sondern auch in Relation zu gesamtwirtschaftlichen (Sozialprodukt, Ersparnisbildung) oder finanzwirtschaftlichen (Anteil der Defizitfinanzierungen) Größen.

— Zunehmender Drang in die sogenannte Schattenwirtschaft.

Die von den Angebotspolitikern kritisierten Krankheitssymptome der Volkswirtschaften sind also vorhanden, obwohl auch hier vor monokausalen Erklärungen und Schwarz-

Weiß-Malerei zu warnen ist, denn nicht jede Erhöhung des Staatsanteils und auch nicht jede Defizitfinanzierung muß gefährlich sein. So erhöht beispielsweise eine Verlagerung der Bedürfnisse der Bürger zugunsten der sogenannten sozialen Güter wie Bildung, Verkehrsinfrastruktur, öffentliche Sicherheit nach außen und innen den Staatsanteil. Eine staatliche Defizitfinanzierung ist andererseits gesamtwirtschaftlich weniger gefährlich, wenn die volkswirtschaftliche Sparquote entsprechend hoch ist oder ansteigt und wenn es sich bei den damit finanzierten Projekten um echte Zukunftsinvestitionen handelt.

Offenbar überschritt aber in den siebziger Jahren das Ausmaß der Veränderungen im staatlichen Bereich die „Toleranzgrenze“, so daß eine mittelfristige Konsolidierung erforderlich wurde. Die Angebotspolitik, die sich — wie oben erwähnt — als Versuch zur Überwindung der Stagflation definieren läßt, gründet sich auf die neoklassische Wirtschaftstheorie. Nach dieser Theorie ist das marktwirtschaftliche System nicht instabil, sondern stabil in dem Sinne, daß es immer wieder „von allein“ in einen Zustand zurückfindet, bei dem Angebot und Nachfrage auf den Gütermärkten wie auch auf den Arbeitsmärkten ausgeglichen sind. Notwendig ist dabei aber, daß sich die Preise auf den Gütermärkten und die Lohnsätze auf den Arbeitsmärkten frei bilden können und diese Flexibilität nicht durch Oligopole und (bilaterale) Monopole oder sonstige Marktrigiditäten eingeschränkt wird. Unter diesen Voraussetzungen bedarf es keiner aktiven Konjunkturpolitik. Diese behindert vielmehr nur den sogenannten Selbstheilungsprozeß des Marktes. Die Wirtschaftspolitik hat nach dieser Theorie ausschließlich für günstige Rahmenbedingungen zu sorgen (mehr Markt — weniger Regulierungen). Der Optimismus, daß nach einer Wirtschaftsrezession wieder von alleine ein Aufschwung entsteht, gründet sich auch auf die Annahme, daß aufgrund der Preissenkungen während des Konjunkturabschwungs der reale Geldwert ansteigt und sich daraufhin die realen Käufe der „Geldbesitzer“ erhöhen. Überdies sinkt während des Abschwungs der Zins, da bei festgelegter Geldmenge und sich abschwächendem nominalem und realem Sozialprodukt der „Geldmantel“ als weniger eng empfunden wird. Anders als bei Keynes gilt hier: Wenn man die Pferde zum Brunnen führt, dann saufen sie auch. Allerdings darf die Tränke, sprich der Zins, nicht zu hoch sein.

Eine an sich notwendige Differenzierung in der Beschreibung der klassischen national-

ökonomischen Lehrmeinung würde den Rahmen des vorliegenden Artikels sprengen. Zwei Namen seien hier dennoch genannt. Zum einen der Engländer Adam Smith, der als Vater der klassischen Nationalökonomie gilt, und zum anderen der Österreicher Joseph Schumpeter, der die klassische Theorie des „harmonischen Gleichgewichts“ ablehnte, dessen Lehre aber für die heutige Angebotspolitik dennoch von großer Bedeutung ist. Nach Adam Smith (1723—1790) hält das Streben nach persönlichem Wohlstand, also der Eigennutz, den Erwerbsfleiß aufrecht<sup>2)</sup>. Arbeit und Arbeitsteilung sind die Quellen des Reichtums für den einzelnen und auch für die ganze Volkswirtschaft. Der höchste volkswirtschaftliche Wohlstand wird erreicht, wenn sich die Marktkräfte im Innern und im Handel mit anderen Ländern frei entfalten können<sup>3)</sup>.

Der Markt (Angebot und Nachfrage) reguliert sich dann von selbst. Alle Formen von Markteingriffen (wie Höchstpreise, Mindestpreise, Mengenbeschränkungen) sind schädlich. In einer derart freien Marktwirtschaft hat nach Adam Smith der Staat „nur“ drei Aufgaben:

1. Die Verteidigung nach außen,
2. den Schutz des einzelnen vor Ungerechtigkeit und Unterdrückung durch Mitbürger,
3. die Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen.

Was diese letztere Aufgabe betrifft, also die Bereitstellung öffentlicher Güter (Straßen, Schulen usw.), so betonte er die Notwendigkeit, möglichst die jeweiligen Nutznießer der Einrichtungen über direkte Beiträge an der Finanzierung zu beteiligen, um das effizienteste Leistungsangebot (über einen direkten Einfluß der Nachfrage) zu erreichen. Die staatliche Beeinflussung der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung im Konjunkturverlauf, also die Konjunkturpolitik, gehört nach dieser Auffassung nicht zu den Staatsaufgaben.

## II. Die Theorie des Monetarismus

Die monetaristische Lehre kann als Zwillingbruder (allerdings nicht als siamesischer Zwill-

<sup>2)</sup> Vgl. A. Smith, *Der Wohlstand der Nationen*, aus dem Englischen übertragen mit einer umfassenden Würdigung des Gesamtwerkes von H. C. Recktenwald, München 1978. Eine illustrative Beschreibung der Lehrmeinungen von Ricardo, Smith, Schumpeter, Keynes, Friedman und anderen bedeutsamen Nationalökonomien findet sich bei: P. H. Koesters, *Ökonomen verändern die Welt*, Hamburg 1983.

<sup>3)</sup> Die Freihandelstheorie wurde später von dem

ben. Hier gilt das Prinzip des Laissez-faire. Mit der Produktion entsteht gleichzeitig die kaufkräftige Nachfrage für die erstellten Produkte, d. h., das Angebot schafft sich die Nachfrage selbst<sup>4)</sup>.

Der mit der industriellen Revolution einhergehenden Arbeitslosigkeit und der Verarmung einzelner Gruppen sollte nach Adam Smith vor allem mit angebotspolitischen Maßnahmen begegnet werden, insbesondere mit einer Verbesserung des Bildungsstandes der Arbeiter. Er begrüßte auch die Bildung von Gewerkschaften, um die „Geburtswehen“ des marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems zu lindern.

Nach Adam Smith bilden also die Arbeit, die Arbeitsteilung und das freie Spiel der Marktkräfte den Motor der Wirtschaftsentwicklung. Bei Joseph Schumpeter (1883—1950) entstehen demgegenüber die Wachstumskräfte durch das Wirken der dynamischen Unternehmer. Schumpeter war nicht der Auffassung, daß die Marktwirtschaft immer zu einem harmonischen Gleichgewicht hin tendiere. Der Wettbewerb um neue Produkte und bessere Produktionsverfahren erzeuge vielmehr einen „Prozeß der schöpferischen Zerstörung“. Neue innovative Unternehmen tauchen auf, alte sterben ab. Kürzerfristige konjunkturelle Schwankungen ergeben sich ferner dadurch, daß es bei der Anpassung der Produktion an Nachfrageänderungen technisch bedingt zu zeitlichen Verzögerungen kommt. Da es die schöpferischen Unternehmer sind, welche den technischen Fortschritt in Gang halten und den Wohlstand der Volkswirtschaft mehren, ist es nach Schumpeter die wichtigste Aufgabe des Staates, die Bedingungen für diese Pionierunternehmer günstig zu halten. Vor allem darf seiner Auffassung nach auch das Absterben der alten, weniger innovativen Unternehmen vom Staat nicht aufgehalten werden.

ling) der Neoklassik gesehen werden. Zumeist wird nämlich mit der Forderung nach einem Rückzug des Staates aus der Konjunkturpolitik auch die Forderung nach einer strengen Geldmengensteuerung durch die Notenbank verbunden. Einige amerikanische

Engländer David Ricardo (1772—1823) weiter ausgebaut.

<sup>4)</sup> Diese Theorie wird nach dem Franzosen Jean Baptiste Say auch als Sajsches Theorem bezeichnet.

Angebotspolitiker sind allerdings der Auffassung, daß nur eine Rückkehr zum Goldstandard die Geldwertstabilität auf Dauer sichern könne. Die sogenannte Quantitätstheorie des Geldes ist die Grundlage der klassischen Geldtheorie. Während zuvor die allgemeinen Preisniveausteigerungen aus Edelmetallverschlechterungen der Münzen erklärt wurden, erklärten die Klassiker inflationäre Prozesse aus einer übermäßigen Ausweitung der Geldmenge<sup>5)</sup>. Diese Theorie unterstellte, daß zum einen Änderungen der Geldmenge nicht von entgegengerichteten Änderungen der Geldumlaufgeschwindigkeit kompensiert werden und daß sich zum anderen diese Änderungen in erster Linie auf die Güterpreise und nicht (oder nur wenig) auf die Güterproduktion auswirken. Es war vor allem Keynes, der sich mit seiner Liquiditätstheorie des Geldes gegen die klassische Quantitätstheorie wandte. Nach seiner Theorie steigt die Nachfrage nach Geld mit sinkendem Zinssatz (Zinselastizität). Dies bedeutet, daß bei einer Geldmengenausweitung von den Privaten mehr Geld gehalten wird, was bedeutet, daß die Geldumlaufgeschwindigkeit sinkt. Aufgrund dieser Zinselastizität ist der Einfluß der Geldpolitik auf die Wirtschaftsentwicklung nach Keynes geschwächt. Er besteht allerdings, wenn die Wirtschaft nicht allzu weit vom Zustand der Vollbeschäftigung entfernt ist. Eine Ausweitung der Geldmenge führt hier über sinkende Zinsen zu einer Ausweitung der zinsabhängigen Güternachfrage. In der Rezession ist dagegen nach Keynes die Geldpolitik machtlos, da das zusätzliche Geldangebot von den Privaten nicht wieder ausgegeben wird (vollkommene Zinselastizität). Die Keynesische Liquiditätstheorie wurde inzwischen weiterentwickelt<sup>6)</sup>.

Die heutigen Geldtheoretiker unterscheiden sich inzwischen weniger dadurch, welche Einflußfaktoren bei der Wirkung der Geldpolitik auf die Gesamtwirtschaft eine Rolle spielen können, sondern vor allem dadurch, welche Einflüsse bei der tatsächlichen Geldpolitik am wichtigsten sind<sup>7)</sup>. Nach Auffassung des

<sup>5)</sup> Grundlage dieser Theorie ist die sogenannte Verkehrsgleichung (Identitätsgleichung) von Irving Fischer, nach welcher gilt: Geldmenge mal Geldumlaufgeschwindigkeit = Gesamtproduktion mal Preisniveau.

<sup>6)</sup> So werden bei der sogenannten Portfoliotheorie die Auswirkungen der monetären Veränderungen auf die verschiedenen Vermögensarten (Geldvermögen, Finanzanlagen und Sachvermögen) berücksichtigt. Damit wird die Wirkungskette von geldpolitischen Maßnahmen zu den monetären und realen gesamtwirtschaftlichen Größen weiter differenziert.

<sup>7)</sup> Ein Überblick über die verschiedenen geldtheoretischen Konzepte findet sich unter anderem bei:

Amerikaners Milton Friedman, der die Theorie des Monetarismus neu begründet hat, ist der gesamte Wirkungsablauf geldpolitischer Impulse derart komplex, daß man ihn mit einer „black box“ vergleichen kann. Aufgrund seiner verschiedenen empirischen Untersuchungen kommt er hinsichtlich des Ergebnisses dieser Wirkungen vor allem zu folgenden Aussagen:

1. Geldmengenänderungen beeinflussen kurzfristig die nominale *und* die reale Wirtschaftsentwicklung. Auf Dauer geht aber der Einfluß auf die reale Entwicklung wieder zurück, so daß nur die Preiswirkungen verbleiben. Somit gilt die These der Klassiker, daß Geldmengenänderungen vor allem zu Preisniveauänderungen führen. Starke Geldmengenausweitungen gefährden damit das Ziel der Preisniveaustabilität. Die Veränderungsrate des Geldangebots sollte so hoch sein wie das mittelfristige reale Wirtschaftswachstum, modifiziert um die mittelfristig erwarteten Veränderungen der Geldumlaufgeschwindigkeit. Für Preisniveausteigerungen wäre dann kein Raum mehr.

In neueren Untersuchungen werden auch (nach Übergangsphasen) Geldmengenregeln in Erwägung gezogen (wie Orientierung an Lohnniveaustabilisierung), bei denen dann das allgemeine Preisniveau sinken müßte.

2. Da die Wirkungen von Geldmengenänderungen auf die Gesamtwirtschaft kurzfristig mit zeitlichen Verzögerungen auftreten, ist das Prinzip der Stetigkeit in der Geldversorgung von großer Bedeutung. Um also die Preisniveauschwankungen zu verringern und die Erwartungen im Konjunkturverlauf zu stabilisieren, sollte die Geldmenge Jahr für Jahr mit der gleichen Wachstumsrate erhöht werden.

Die monetaristische Theorie geht also davon aus, daß der Anwendung dieser geldpolitischen Regeln keine allzu großen technischen Probleme entgegenstehen, wie z. B. die Wahl der „richtigen“ Geldmenge, die Bestimmung des Geldmengenziels (wie Potentialorientierung, Zieltrichter, Zielkorridor), oder aber, daß die bestehenden Probleme überwunden werden können.

Aufgrund seiner Aussage, daß in der Realität bei der Geldnachfrage die sogenannte Einkommenselastizität weit wichtiger ist als die (von Keynes betonte) Zinselastizität, kommt

P. A. Gemtos, Die Neubegründung der Quantitätstheorie durch Milton Friedman, Tübinger Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen Band 16, Tübingen 1974.

Milton Friedman bei seiner Geldtheorie im Ergebnis wieder auf die klassische These zurück, nach der das Geld wie ein Schleier über dem realen Wirtschaftsgeschehen liegt, ohne dieses nachhaltig zu beeinflussen. Die Hauptantriebskräfte der Wirtschaftsentwicklung sind nach dieser Theorie also wie schon bei

Adam Smith das marktwirtschaftliche System, die Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit der Bevölkerung sowie die Technologie. Ein gut funktionierendes Geldsystem kann nur den Rahmen zur Entfaltung der ökonomischen Kräfte schaffen. Es sollte dies aber auch tun.

### III. Anwendung der Angebotspolitik in Großbritannien und in den USA — Eine Zwischenbilanz

Im Frühjahr 1979 erfolgte mit dem Amtsantritt von Frau Thatcher der Einzug der angebotspolitischen Lehrmeinung in die englische Wirtschaftspolitik. Mit folgenden sechs Programmpunkten wollte (und will) die Premierministerin die „englische Krankheit“ der Stagflation heilen:

1. Stetigkeit in der Wirtschaftspolitik anstatt des früheren „stop and go“;
2. Verringerung des Geldmengenanstiegs;
3. Verringerung des Staatsausgabenanstiegs;
4. Veränderung der Steuerstruktur zugunsten von Arbeit, Sparen und Investieren und zu Lasten des Verbrauchs durch eine Senkung der Einkommensteuer bei gleichzeitiger Mehrwertsteuererhöhung;
5. Reform der Arbeitsmarktpolitik durch Eindämmung produktivitätshemmender Gewerkschaftspraktiken;
6. Reform der Industriepolitik durch Abbau staatlicher Regulierungen und Subventionen.

Das amerikanische Programm der Reaganomics vom Herbst 1980 war ähnlich: Verringerung des Geldmengenanstiegs<sup>8)</sup>, (zeitlich gestaffelte) Einkommensteuersenkungen, Eindämmung des Staatsausgabenanstiegs (vor allem im sozialen Bereich), Abbau staatlicher Regulierungen. In einigen Punkten unterschieden sich die Programme jedoch. So wurden in den USA die steuerlichen Abschreibungen weiter verbessert und die Anwendungsmöglichkeiten des Steuerabsetzbetrags für Investoren (entspricht Investitionszulage) vergrößert. Bei den Steueranreizen für Sachanlagen war Großbritannien mit der Vollabschreibung im ersten Jahr bei Ausrüstungsinvestitionen schon zu Beginn der siebziger Jahre an die Obergrenze gegangen. Der wich-

tigste Unterschied bestand aber darin, daß Reagan keine Steuerstrukturpolitik betrieb, sondern auf der Steuerseite zunächst nur Senkungen vornahm.

In der Hoffnung auf die Einspareffekte der geplanten Ausgabenkürzungen und auf hohe konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen versprach Reagan dennoch eine völlige Beseitigung des Bundesdefizits bis 1984. Die angebotspolitische Steuerpolitik, wonach das Angebot der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital (durch höhere Nettoeinkommen bzw. Nettoerträge) und damit das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential erhöht werden soll, war damit trotz der Nuancen Kernpunkt beider Programme. Beide Programme zielten auf eine Erhöhung der Spar- und Investitionsquote ab, wobei in Großbritannien durch die Steuerstrukturpolitik die Art der Einkommensverwendung zugunsten des Sparens (und zu Lasten des Konsums) besonders stark beeinflußt werden sollte.

Wie erfolgreich waren diese Programme? Was hat sich als Realität herausgestellt, was als Rhetorik? Nach fünf Jahren Thatcher und dreieinhalb Jahren Reagan läßt sich eine Zwischenbilanz ziehen.

In der folgenden Tabelle sowie in den entsprechenden Tabellen bei Kromphardt ist die Entwicklung der wichtigsten volkswirtschaftlichen Größen dargestellt. Bei den Instrumenten der neuen Politik ist vor allem die Geldmenge zu nennen. In beiden Ländern zeigte sich, daß das Geldmengenwachstum zunächst nur sehr schwer eingedämmt werden konnte. Die USA setzten dabei ihr Geldmengenziel zu niedrig an. Inzwischen haben sie diese Zielgröße deutlich nach oben revidiert. Ein gewisser Erfolg einer Geldmengenkontrolle im Sinne einer stetigeren Geldversorgung auf nicht allzu hohem Niveau ist aber doch in beiden Ländern zu konstatieren. Das Staatsdefizit konnte in England nach Mißerfolgen 1979 und 1980 in den Folgejahren etwas reduziert werden. In den USA läuft es aber seit 1982

<sup>8)</sup> Der Übergang zur Geldmengensteuerung wurde von den Notenbanken in beiden Ländern und auch in den meisten anderen Ländern schon einige Jahre zuvor vollzogen. Die monetaristische Lehre der knappen Geldversorgung sollte nun aber rigoros angewendet werden.

Tabelle: Geldmengenziele und Geldmengenentwicklung <sup>a)</sup>

		Prozentuale Veränderungen				
		1979	1980	1981	1982	1983
USA	geplant	3—6	4—6,5	3,5—6	2,5—5,5	5—9
	tatsächlich	7,4	7,2	5,1	8,5	12,2 <sup>b)</sup>
Großbritannien	geplant	7—11	7—11	6—10	8—12	7—11
	tatsächlich	17,5	18,0	13,3	10,8	9,6 <sup>b)</sup>
BR Deutschland	geplant	6—9	5—8	4—7	4—7	4—7
	tatsächlich	6,4	4,8	3,5	6,1	7,0

<sup>a)</sup> Jeweils in der Abgrenzung und für den Zeitraum des Bezugs des Geldmengenziels: USA M1 4. Vierteljahr Vorjahr bis 4. Vierteljahr laufendes Jahr; Großbritannien M3 Sterling Februar laufendes Jahr bis April nächstes Jahr (1979 Juni laufendes Jahr bis Oktober nächstes Jahr); Bundesrepublik Deutschland Zentralbankgeldmenge 4. Vierteljahr Vorjahr bis 4. Vierteljahr laufendes Jahr; die Zuwachsraten (Jahresraten) sind daher zwischen den Ländern nicht direkt vergleichbar und auch nicht mit den entsprechenden Zahlen der Tabelle 1 bei Kromphardt.

<sup>b)</sup> Entwicklung bis 3. Vierteljahr 1983.

Quellen: Federal Reserve Bank of St. Louis; Deutsche Bundesbank.

völlig aus dem Ruder. Von dem geplanten Ausgleich des Bundesbudgets im Jahre 1984 ist bei einem prognostizierten Defizit von 180 bis 200 Mrd. Dollar inzwischen nicht mehr die Rede. Offenbar hat sich die Hoffnung auf eine wachstumsbedingte Selbstfinanzierung der Steuersenkung (sogenannter Laffer-Effekt) nicht erfüllt. Vor allem schlagen hier auch die stark ausgeweiteten Verteidigungsausgaben zu Buche. Es ist aus finanzpolitischer Sicht übrigens sehr bedenklich, Verteidigungsausgaben, die eindeutig dem Staatsverbrauch zuzuordnen sind, mit Krediten zu finanzieren. Bei der Inflationsbekämpfung kam es in England in den ersten beiden Jahren der neuen Regierung zu einem Fehlschlag. Die Inflation beschleunigte sich kräftig. Ursache dafür war einmal, daß die Gewerkschaften zunächst nicht mitspielten, vor allem aber auch, daß mit der Steuerreform die Mehrwertsteuer drastisch erhöht wurde. Dies heizte die Preis-Lohn-Spirale weiter an, so daß die Mehrwertsteuererhöhung über Lohnerhöhungen teilweise wieder in den Unternehmenssektor „zurückgewälzt“ wurde. In den Folgejahren konnte die Inflationsrate allerdings wieder deutlich gedrückt werden. Der Verbraucherpreisanstieg verlangsamte sich von über 18% im Jahr 1980 auf 5% im Jahr 1983. Auch in den USA ist ein deutlicher Erfolg bei der Inflationsbekämpfung festzustellen. Hier verringerte sich der Preisanstieg von 13,5% im Jahr 1980 und 10,2% im Jahr 1981 auf 3,5% im Jahr 1983. Die eine Seite des Stagflationsproblems scheint also erfolgreich bekämpft zu werden.

Wie sieht es mit der anderen Seite aus, dem Wirtschaftswachstum? Hier hatten beide Regierungen einen Fehlstart zu verzeichnen. In England kam es im zweiten und dritten Jahr der Regierung Thatcher zu schweren Rezessionen. Die Industrieproduktion sank zwischen 1979 und 1981 um 10%. Die Arbeitslosigkeit stieg zwischen 1980 und 1981 um 3,7 Prozentpunkte auf 10,6% an und 1982 weiter auf 12,8%. Langsam scheint sich die Wirtschaft jedoch wieder zu fangen. Seit 1982 ist die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate positiv. Im vergangenen Jahr war das Wirtschaftswachstum mit 3% deutlich höher als in der Bundesrepublik (1,3%) und den meisten anderen europäischen Ländern.

In den USA kam es im Jahr 1982, in dem von den Angebotspolitikern gerade der Durchbruch erwartet wurde, zum großen Rückschlag beim Wirtschaftswachstum (-2,4%). Die Arbeitslosigkeit stieg von 7,5 auf 9,5% an. Seit dem vergangenen Jahr erholt sich die Konjunktur allerdings deutlich. Im laufenden Jahr könnte nach den gegenwärtigen Prognosen die ursprünglich geplante Wachstumsrate von 4,5% sogar überschritten werden. Die Preissteigerungsrate wird nach den Prognosen zwar wieder etwas ansteigen, aber doch auf einem für die amerikanischen Verhältnisse vergleichsweise niedrigen Niveau verharren. Das Stagflationsproblem, gegen das die Angebotspolitiker angetreten sind, wäre dann zumindest für dieses eine Jahr — mit gewissen Abstrichen wegen der Preissteigerungen — gelöst.

Zwar ist die Arbeitslosigkeit auch in den USA nach wie vor hoch, sie ist inzwischen aber wieder deutlich zurückgegangen. So hat die amerikanische Wirtschaft in den letzten zwölf Monaten 4 Millionen Arbeitsplätze neu besetzt oder geschaffen, so daß inzwischen schon von einem amerikanischen Arbeitsplatzwunder gesprochen wird<sup>9)</sup>.

Interessanterweise lief (und läuft) die konjunkturelle Erholung sowohl in Großbritannien wie auch in den USA (wie auch in der Bundesrepublik) vor allem über die Nachfrage nach langlebigen Konsumgütern (vor allem Pkw) und den privaten Wohnungsbau. Es kam dabei zu einem deutlichen Rückgang der privaten Sparquote. Nach den Plänen der Angebotspolitiker sollte, wie oben erwähnt, die Wirtschaftserholung insbesondere über die privaten Unternehmensinvestitionen in Gang kommen und von einer entsprechenden Erhöhung der Sparkapitalbildung begleitet werden. Dies ist nicht eingetreten. Zwar ist zu berücksichtigen, daß die Angebotspolitik in beiden Ländern zu einer Zeit installiert wurde, als weltweit der zweite Ölpreisschock zu verkraften war und insofern die Zeichen für private Investitionen nicht sehr günstig waren. Inzwischen erholen sich auch die Unternehmensinvestitionen wieder etwas. Dennoch ist festzustellen, daß der von der Angebotstheorie vorgezeichnete Wirkungsmechanismus zwischen den ökonomischen Aggregaten nicht oder zumindest nicht bei den vorliegenden Gegebenheiten auf die kurze Frist übertragen werden kann.

Nach der monetaristischen Theorie hätten mit der Verlangsamung des Geldmengenwachstums aufgrund der Verringerung der

Inflationserwartungen die nominalen Zinssätze und dann mit der höheren Sparkapitalbildung auch die realen Zinssätze sinken müssen. Demgegenüber sind mit der restriktiveren Geldpolitik im Verlauf des Jahres 1981 in den USA die nominalen Zinssätze trotz der Abschwächung des Preisanstiegs weiter angestiegen. Die Folge war ein starker Anstieg der realen Zinssätze. Nachdem die Geldpolitik in den Jahren 1982/83 etwas gelockert wurde und die Erfolge an der Inflationsfront noch deutlicher wurden, kam es zwar wieder zu Senkungen der nominalen Zinssätze. Die nominalen und vor allem die realen Zinssätze blieben in den USA vergleichsweise hoch. Kapitalimporte und starke Dollaraufwertungen waren die Folge. Erst in allerjüngster Zeit scheinen sich die Wechselkurserwartungen wieder gegen den Dollar zu richten.

Aufgrund der Überbewertung des Dollar hat die amerikanische Exportindustrie in erheblichem Maße an internationaler Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt<sup>10)</sup>. Zu dem hohen Staatsdefizit hat sich ein hohes Leistungsbilanzdefizit gesellt. Man wird diese — auch aus internationaler Sicht — wachstumsschädliche Zinserhöhung in den USA nun je nach Standpunkt der zu restriktiven Geldpolitik oder der zu expansiven Finanzpolitik, also dem zu hohen Staatsdefizit zuweisen. Unbestritten dürfte aber sein, daß es bei der Installierung der Angebotspolitik besonders in den USA zu einem ungünstigen policy-mix zwischen Geldpolitik und Finanzpolitik gekommen ist. Trotz des gegenwärtigen konjunkturellen Aufschwungs sind daher die mittelfristigen Rahmenbedingungen für die Investoren von der monetären Seite her keineswegs stabilisiert.

#### IV. Lehren für die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik

In jedem Politikbereich und insbesondere bei der Wirtschaftspolitik besteht bekanntlich die Gefahr, einerseits einseitig „Ismen“ anzuhängen und damit inflexibel zu werden oder aber andererseits unter dem Druck der Tagesereignisse in eine orientierungslose Geschäftigkeit zu verfallen. Die wichtigste Aussage der klassischen Nationalökonomie, daß bei dem freien Spiel der Marktkräfte die Einzelinteressen und das Gesamtinteresse am be-

sten befriedigt werden, wurde bei der Installierung unserer Wirtschaftsordnung zum tragenden Pfeiler. Die beiden wichtigsten politischen Prinzipien Freiheit und Humanität sollten damit durch die Soziale Marktwirtschaft auch im ökonomischen Bereich gewährleistet sein. An dieser Wirtschaftsordnung wurde in den Folgejahren kaum ernsthaft gerüttelt, und auch für die achtziger Jahre gibt es kei-

<sup>9)</sup> Vgl. M. Wegner, Erklärungen für das Arbeitsplatzwunder in den USA und für die stagnierende Beschäftigung in der EG, in: Ifo-Studien, Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung, (1983) 2.

<sup>10)</sup> Auch in Großbritannien stieg der Wechselkurs zunächst an. Hier waren allerdings die Ölpreisbedingt höheren Exporterlöse die Hauptursache. Inzwischen hat sich der Pfundkurs wieder normalisiert.

nen Grund, daran zu rütteln. Es zeigte sich nämlich, daß dort, wo in der Praxis der Markt durch Preisregulierungen ausgeschaltet wurde, eine Verschwendung der volkswirtschaftlichen Ressourcen die Folge war und letztlich auch unsoziale Nebenwirkungen entstanden.

Ein anschauliches Beispiel dafür bietet der EG-Agrarmarkt. Was die Konjunkturpolitik betrifft, so sind sowohl die Keynesianische Orientierung wie auch die monetaristische Orientierung mit der Marktwirtschaft vereinbar. Beide setzen für ihre Wirksamkeit das freie Spiel von Angebot und Nachfrage auf den Gütermärkten und dem Arbeitsmarkt voraus. Allerdings kann in der praktischen Handhabung, wie oben erwähnt, mit dem ständigen Ruf nach dem Staat ein extremer Keynesianismus durchaus „systemverändernd“ werden. Dies muß aber nicht so sein, und pauschale ideologische Verdächtigungen sind zweifellos fehl am Platze. Dasselbe gilt umgekehrt auch für die Angebotspolitik und den Monetarismus. Der teilweise gemachte Vorwurf des „Ellbogenkapitalismus“ verkennt, daß auch hier der Staat noch wichtige Schutzfunktionen hat und es der Angebotspolitik darum geht, den „Wohlstand für alle“ durch eine Erhöhung der Wachstumskräfte zu erreichen. Wichtig ist also vor allem die Effizienz der jeweiligen Politik zur Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele. Hier haben beide „Ismen“ Schwächen: Ein extremer Keynesianismus kann vor allem das mittelfristige Wachstum lähmen, ein extremer Monetarismus kann gepaart mit einer finanzpolitischen Parallelpolitik aufgrund der Anpassungsverzögerungen Konjunkturinbrüche verschärfen.

Der pragmatische Ausweg wäre eine mittelfristige Angebotspolitik unter Berücksichtigung der Nachfrage-, Preis- und Zinseffekte der einzelnen Maßnahmen in der jeweiligen Konjunktursituation. Bei der Geldpolitik bedeutet dies eine Geldmengensteuerung ohne den Ehrgeiz einer „Millimetergenauigkeit“ in gesamtwirtschaftlich kritischen Perioden. Die Bundesbank war hier immer schon weniger dogmatisch, wie die Fixierung eines Zielkorridors für das Geldmengenziel zeigt. Kritisch anmerken könnte man allerdings, daß sie — unter dem Eindruck des Leistungsbilanzdefizits in den Jahren 1980/81 — bei der Geldmengenausweitung wohl etwas zu vorsichtig agierte. Dies wurde zwar wieder korrigiert, aber angesichts der einsetzenden Kapitalabflüsse in die USA blieb (und bleibt) ihr Spielraum eingengt. Was die übrigen Bereiche der Wirtschaftspolitik betrifft, so erscheint angesichts verschiedener struktureller Pro-

bleme mittelfristig eine stärkere Angebotsorientierung notwendig. Anzusprechen sind hier insbesondere folgende Problembereiche:

### 1. Haushaltskonsolidierung

Das Staatsdefizit steht in der finanzpolitischen Diskussion der Bundesrepublik im Zentrum. In der Tat war es in den vergangenen Jahren sehr hoch. Ein Teil des Defizits war allerdings konjunkturbedingt. Auch in Zukunft sollten konjunkturbedingte Staatsdefizite hingenommen werden. Ansonsten käme es zu einer Parallelpolitik, welche die Konjunkturschwankungen vergrößert. Allerdings war in den vergangenen Jahren das strukturelle Defizit, d. h. der Teil, der nicht auf konjunkturbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben zurückzuführen ist, weit höher, als mittelfristig zu vertreten ist. Der gegenwärtige Konsolidierungskurs ist also notwendig, auch wenn man an der Art der Haushaltskonsolidierung (zum Teil über weitere Abgabenerhöhungen) Kritik üben kann. Gegenwärtig läuft ein scharfer Konsolidierungsprozeß, der das strukturelle Staatsdefizit deutlich verringert.

Aber nicht nur der strukturelle Teil des Staatsdefizits, sondern auch das gesamte Staatsdefizit, also das Defizit von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern zusammengenommen, wird sich nach den jüngsten Prognosen doch wesentlich schneller zurückbilden, als man dies noch vor kurzem für möglich gehalten hat. Der Kapitalmarkt könnte von diesem Konsolidierungsprozeß natürlich viel stärker profitieren, wenn das internationale Zinsniveau nicht so hoch wäre. So aber kommen unsere Sparbemühungen über Kapitalabflüsse eher den ausländischen Kapitalmärkten als dem inländischen zugute. Das Dilemma der gegenwärtigen deutschen Finanzpolitik besteht darin, daß im Inland vor allem die restriktiven Nachfrageeffekte des Defizitabbaus wirksam werden, während die an sich möglichen positiven Angebotseffekte dieser Konsolidierungsstrategie (über Kapitalmarktentlastungen) im Inland weniger zu Buche schlagen, da sie aufgrund der international höheren Zinsen an das Ausland (vor allem an die USA) abgegeben, also exportiert werden.

Angesichts dieser Dilemmasituation wäre zu erwägen, zeitweise eine Politik der „zinspolitischen Schadensminderung“ zu betreiben und mit steuerlichen Anreizen (allgemeiner steuerlicher Schuldzinsabzug wie vor 1973, weitere Abschreibungsverbesserungen) den ungünstigen Wirkungen der hohen Zinsen auf Konsum und Investitionen entgegenzuwir-

ken. Das angebotspolitische Argument, daß sich mit einer allgemeinen Zinsverbilligung die relativen Preise zugunsten des Verbrauchs und zu Lasten der Ersparnis verschieben, ist zwar für sich richtig, doch ist zu bedenken, daß es ja nicht im Inland, sondern im Ausland zu suchende Gründe sind, die den Zinssatz künstlich hoch bleiben lassen und daß auch eine dauerhafte Konsumbelebung Erweiterungsinvestitionen der Unternehmen zur Folge hat, die ihrerseits wieder das Produktionspotential, also das Angebot an Gütern und Diensten erhöhen. In dieser Ausnahmesituation wäre also eine derartige Maßnahme, die, wie ihre Anwendung im Wohnungsbaubereich zeigt, eine hohe kurzfristige Nachfragesteigerung entfaltet, durchaus zu rechtfertigen. Auf Dauer wird die aufgezeigte Dilemmasituation allerdings nur bei einer besseren internationalen Abstimmung der Finanzpolitik beseitigt werden.

Im Grundsatz sollte aber am Ziel der mittelfristigen Haushaltskonsolidierung festgehalten werden. Bei der Festlegung des „Konsolidierungspfades“ ist dabei auch darüber zu entscheiden, welcher Anteil des gesamtwirtschaftlichen Sparkapitals vom Staatssektor ohne Risiken für die Gesamtwirtschaft absorbiert werden kann.

## 2. Abgabepolitik

Bei der Steuerpolitik wurden bisher einseitige finanzpolitische Kraftakte wie in Großbritannien (exorbitante Mehrwertsteuererhöhung) oder in den USA (finanziell nicht abgesicherte Steuersenkungen) vermieden. Vielmehr wurde einer Politik der kleinen Schritte der Vorzug gegeben, wobei allerdings aus Konsolidierungszwängen die Abgabenbelastung sogar weiter erhöht wurde. Dabei besteht bei diesem zentralen Thema der Angebotspolitiker für die Bundesrepublik durchaus ein erheblicher Handlungsbedarf. Auch hierzulande hat der Progressionseffekt der Einkommensteuer bewirkt, daß die Durchschnitts- und vor allem die Grenzbelastung der Einkommensbezieher stark angestiegen ist und ständig weiter ansteigt. Das Problem verschärft sich weiter durch steigende Sozialabgaben einerseits und staatliche Unterstützungszahlungen andererseits, die an bestimmte Einkommensgrenzen gekoppelt sind. Damit lohnt es sich bei bestimmten Einkommen, auf angebotene Erhöhungen einfach zu verzichten, um das Nettoeinkommen nicht zu senken. Daß dieses System die Leistungsbereitschaft nicht gerade fördert, liegt auf der Hand. Nur mit regelmäßigen Einkommenssenkungen oder mit einer starken Ab-

flachung des Progressionsverlaufs können diese heimlichen Steuererhöhungen in Grenzen gehalten werden. Die Bundesregierung plant bekanntlich eine größere Einkommenssenkung. Die jüngsten Überlegungen, diese Senkung in mehreren Stufen durchzuführen und damit die Einkommenswirkungen auf mehrere Jahre zu verteilen, sind auch aus dem Blickwinkel der Konjunkturpolitik (Verstetigung) günstig zu beurteilen.

Zur Finanzierung der hohen Kosten des sozialen Netzes wurden in der Vergangenheit die Sozialabgaben mehrfach deutlich angehoben. Längerfristig droht hier aus demographischen Gründen ein weiterer stärkerer Anstieg. Ein Aufhalten dieser Tendenz verlangt natürlich Änderungen auf der Leistungsseite. Der Gedanke, über das staatliche Versicherungssystem nur noch eine Art Mindestversorgung zu geben und die private Vorsorge zu verstärken, könnte ein — wenn auch politisch schwer durchsetzbarer — Ausweg sein. Möglicherweise würde dadurch auch über eine mittelfristig höhere Ersparnisbildung die Investitionsfinanzierung erleichtert.

Das gegenwärtige System der Unternehmensbesteuerung ist schließlich in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Ländern, beispielsweise den USA, weniger investitionsfreundlich. Nimmt man das Steuersystem und das Subventionssystem zusammen, so erkennt man, daß hierzulande das „Schumpeterische Fortschrittskonzept“, möglichst günstige staatliche Rahmenbedingungen für die sogenannten Pionierunternehmen zu schaffen und den (durchaus auch schmerzlichen Prozeß) der „schöpferischen Zerstörung“ zumindest nicht zu behindern, nicht angewendet wird.

## 3. Abbau von Markthemmnissen

In den Reden von Politikern spielt das Schlagwort Deregulierung eine große Rolle. Zum großen Teil ist dies bisher aber Rhetorik geblieben. Immer wenn es konkret wird, zuckt man zurück, obwohl gerade diese Maßnahme den Staat kein Geld kosten würden. So hat beispielsweise die Bundesrepublik eines der restriktivsten Ladenschlußgesetze der Welt. Eine Aufhebung oder weitgehende Liberalisierung würde vermutlich viele Teilzeitarbeitsplätze schaffen. Auch hier sind sich bisher jedenfalls die betroffenen Unternehmer und Gewerkschaften in der Abwehr dieser Liberalisierungsmaßnahme einig. Ferner werden durch restriktive gewerberechtliche Regelungen und durch das Überlassen von Marktkontrollen an Interessengruppen (wie im Gesundheitssektor) viele Marktzugangs-

beschränkungen für den Nachwuchs errichtet. Offenbar wird hierzulande sehr viel von Marktwirtschaft geredet, allerdings nur, solange es abstrakt bleibt und nicht weh tut. Insgesamt ist die im Erwerbsleben stehende Generation doch recht unflexibel geworden und klammert sich an ein Besitzstandsdenken, ohne zu merken, daß dies zu Lasten ihrer Kinder geht.

#### 4. Lohnpolitik

Da die Löhne und Gehälter sowohl Kosten wie auch Einkommen darstellen, sind die Auffassungen über den kurzfristig und mittelfristig „richtigen Lohn“ in der Wissenschaft und naturgemäß auch im politischen Raum stark umstritten. Nicht umstritten dürfte allerdings sein, daß es nicht die Nominallöhne, sondern die Reallöhne sind, welche die Nachfrage und das Angebot am Arbeitsmarkt beeinflussen. Hinsichtlich dieses Zusammenhangs waren sich jedenfalls die Klassiker und Keynes einig. Da die Tarifpartner aber im vorhinein immer nur die Nominallöhne festlegen können, haben sie naturgemäß bei den Lohnverhandlungen das Arbeitsmarktgeschehen nicht voll in der Hand. Monokausale Schuldzuweisungen für die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit und Rezepte nach dem Motto „Alle Löhne runter“ (Kostenargument) oder „Alle Löhne rauf“ (Kaufkraftargument) verkennen diese Zusammenhänge. Von der lohnpolitischen Seite entsteht Arbeitslosigkeit allerdings vor allem immer dann, wenn bei den Nominallohnerhöhungen von einem unrealistisch hohen Produktivitätsanstieg (bzw. einem zu hohen Wirtschaftswachstum) ausgegangen und/oder der geldpolitische Kurs falsch eingeschätzt wird. Dies war in der Vergangenheit zweifellos öfter der Fall. Inzwischen ist es allerdings gelungen, zumindest den Teufelskreis der Lohn-Preis-Spirale zu brechen. Die eigentliche Crux der deutschen Lohnpolitik scheint gegenwärtig angesichts der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit bei der Lohnstrukturpolitik zu liegen. So wurde, was die Lohndifferenzierung nach Sektoren, Regionen und Unternehmen betrifft, bisher noch zu wenig Phantasie entwickelt. Warum soll es eigentlich hierzulande nicht möglich sein, ein System einzuführen, wie es in Japan seit Jahren mit Erfolg praktiziert wird. Dort wird zunächst ein Grundlohn bezahlt und dann mehrmals im Jahr, wenn sich die Ertragssituation des Unternehmens abzeichnet, bzw. wenn der Jahresabschluß feststeht, eine Tantieme, eine Gewinnbeteiligung ausgeschüttet. Die Arbeitnehmer haben damit zum einen den Anreiz, die Ertragssituation zu ver-

bessern, so daß ein Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital nicht entsteht. Zum anderen werden die Löhne entsprechend den Möglichkeiten der Unternehmen differenziert, so daß die Beschäftigung auch in weniger leistungsfähigen Betrieben gesichert wird. Auch wenn sich ein derartiges System nicht in allen Unternehmen durchsetzen läßt, so sollten doch (ähnlich wie auch in den USA) in notleidenden Unternehmen Lohnverzichte (vom Topmanager bis zum Hilfsarbeiter) mit zum Krisen-Instrumentarium gehören.

#### 5. Arbeitszeitpolitik

Ob die hier diskutierte Wirtschaftspolitik einer mittelfristig stärkeren Angebotsorientierung unter Berücksichtigung der Konjunktursituation bei den einzelnen Maßnahmen ausreicht, das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen, muß an dieser Stelle offenbleiben. Die gegenwärtig populäre These, daß angesichts des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstums bei der voraussichtlichen Entwicklung des Arbeitskräfteangebots das Wirtschaftswachstum in keinem Fall ausreicht, die Arbeitslosigkeit entscheidend zurückzuführen, verkennt aber die Flexibilität der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsrate aufgrund von Strukturänderungen. So ist offenbar in den USA aufgrund der größeren Arbeitskräftemobilität und Lohnflexibilität das Wirtschaftswachstum beschäftigungsintensiver als hierzulande. Die statistisch gemessene gesamtwirtschaftliche Produktivitätsrate kann somit vergleichsweise gering bleiben, ohne daß die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt nachläßt. Eine Volkswirtschaft mit „jobless growth“, mit Wachstum ohne Beschäftigungseffekte, muß, wie dieses Beispiel zeigt, nicht Schicksal sein. Ein Plädoyer für mehr Wirtschaftswachstum und mehr Strukturwandel schließt aber nicht aus, daß es gegenwärtig auch notwendig ist, mehr Phantasie für die Einrichtung flexiblerer Arbeitszeitregelungen aufzubringen.

Angesichts des kostenbedingten Rationalisierungsdrucks ist dabei aber das Prinzip der Kostenneutralität wichtig. Gelingt es dadurch, Arbeitslose einzugliedern, dann können die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung auch für die bisher schon Beschäftigten gesenkt werden, so daß deren Realeinkommen wieder ansteigen. So lange aber nicht alle Möglichkeiten der Einrichtung von Teilzeitarbeitsplätzen auch unter Aufhebung bestehender Regulierungen und durch freiwillige Arbeitszeitverkürzungen voll ausgeschöpft sind, ist es sehr riskant, kollektive Arbeitszeitverkürzungen größeren Stils durchzusetzen.

Dies hätte nämlich je nach der Höhe der sich ergebenden Kosten bzw. des Realeinkommensabschlags weitere Rationalisierungen oder aber einen verstärkten Trend zur Schattenwirtschaft zur Folge.

Würde man die Arbeitszeitpolitik zum wichtigsten Punkt der Beschäftigungspolitik machen, so wäre dies eine Angebotspolitik in der falschen Richtung.

# Die Budgets der Sozialversicherung und die Einführung der 35-Stundenwoche

## I. Problemaufriß

Zum Abbau der bestehenden und zur Vermeidung zukünftiger Arbeitslosigkeit wird als beschäftigungspolitische Maßnahme zunehmend die Arbeitszeitverkürzung diskutiert, die auch in den kommenden Tarifverhandlungen von zentraler Bedeutung sein wird. Im Zusammenhang mit der Einführung der 35-Stundenwoche werden zwei Formen des Lohnausgleichs, die die Bandbreite abstecken, erörtert. Zum einen wird die Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich gefordert und zum anderen wird argumentiert, daß eine Arbeitszeitverkürzung allenfalls ohne Lohnausgleich finanzierbar sei. Von der Form des Lohnausgleichs werden aber nicht nur die Einkommen der Arbeitnehmer und die Kosten der Unternehmen betroffen, sondern auch die öffentlichen Finanzen (Sozialversicherung und Staat) werden durch sie unterschiedlich beeinflusst.

Verkürzt ein einzelner Arbeitnehmer seine Arbeitszeit und verzichtet dafür auf einen Teil seines Einkommens, so sinken seine Beiträge zur Sozialversicherung — soweit sein Einkommen unterhalb der Beitragsbemessungsgrenzen liegt bzw. fällt — und seine Steuerschuld. Für die öffentlichen Haushalte ist diese *individuelle* Arbeitszeitverkürzung unproblematisch, weil die Veränderung der Beiträge eines *einzelnen* Arbeitnehmers praktisch nicht zu Buche schlägt. Wird jedoch die Arbeitszeitverkürzung für *alle* Arbeitnehmer unter Einkommensverzicht (ohne Lohnausgleich) durchgeführt, werden die öffentlichen Haushalte empfindlich betroffen; es kommt aufgrund der gesunkenen Lohnsumme zu erheblichen Mindereinnahmen. Diesen Mindereinnahmen stehen jedoch Mehreinnahmen und Einsparungen in den öffentlichen Haushalten gegenüber, wenn aufgrund der Arbeitszeitverkürzung Neueinstellungen erfolgen und die Arbeitslosigkeit zu-

rückgeht. Die Wirkung der Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich auf die öffentlichen Haushalte hängt also davon ab, inwieweit die Einsparungen und Mehreinnahmen aufgrund der erhöhten Beschäftigtenzahl die Mindereinnahmen kompensieren können. Wird die Arbeitszeitverkürzung dagegen mit Lohnausgleich durchgeführt, bleiben die Bruttoeinkommen konstant, weshalb auch hier keine Einnahmenminderungen in den öffentlichen Haushalten auftreten können, solange der Beschäftigteneffekt nicht negativ wird.

In den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung können sich unterschiedliche Budgeteffekte ergeben, weil die einzelnen Haushalte miteinander verknüpft sind. So überweist z. B. die Arbeitslosenversicherung für die Arbeitslosengeldempfänger Beiträge an die Kranken- und Rentenversicherung und erhält selbst Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. Eine Ausgabenminderung in einem Haushalt kann deshalb zugleich eine Einnahmenminderung in einem anderen Haushalt bedeuten.

Die Einführung der 35-Stunden-Woche hat in Abhängigkeit vom vereinbarten Lohnausgleich und den auftretenden Beschäftigungseffekten erhebliche Auswirkungen auf die Budgets der Sozialversicherungen und des Staates, die sowohl zu Defiziten als auch zu Überschüssen führen können. Diese Auswirkungen sind in der bisherigen Diskussion um die Arbeitszeitverkürzung nahezu völlig vernachlässigt worden und sollen deshalb im folgenden analysiert werden. Die Budgetwirkungen werden mit Hilfe von Modellrechnungen quantifiziert und es werden die Veränderungen der Beitragssätze in Abhängigkeit von der Beschäftigungswirksamkeit aufgezeigt, die zur Budgetneutralität der Arbeitszeitverkürzung in den öffentlichen Haushalten führen.

## II. Qualitative Analyse der Budgetwirkungen einer Arbeitszeitverkürzung in den Zweigen der Sozialversicherung

### 1. Die Arbeitslosenversicherung

Auf der Ausgabenseite der Arbeitslosenversicherung sind im Falle eines positiven Be-

schäftigungseffektes Entlastungen zu erwarten, wenn die Zunahme der Beschäftigung die registrierte Arbeitslosigkeit (genauer die Arbeitslosengeldempfänger) abbaut. Mit dem

Rückgang der Zahl der Arbeitslosengeldempfänger vermindern sich gleichzeitig auch die Zahlungen der Arbeitslosenversicherung an die Kranken- und Rentenversicherung. Weitere Einsparungen würden sich bei einem Rückgang der Kurzarbeiterzahlen und bei den aufgrund der entspannteren Arbeitsmarktlage möglicherweise überflüssigen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ergeben, die hier jedoch nicht weiter berücksichtigt werden sollen.

Zu Mehreinnahmen kommt es in der Arbeitslosenversicherung bei einem positiven Beschäftigungseffekt infolge der dann gestiegenen Zahl der Beitragsleistenden, soweit die Neubeschäftigten bei der Arbeitslosenversicherung beitragspflichtig sind. Allerdings steht diesen, bei einem positiven Beschäftigungseffekt auftretenden, Mehreinnahmen im Falle der Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich ein Einnahmerückgang aufgrund des gesunkenen Einkommens der bisherigen Beschäftigten gegenüber.

Zu einer weiteren Minderung der Einnahmen kommt es, wenn der Bund seinen Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit (BA) wegen der verbesserten Arbeitsmarktlage zurücknimmt. Nach § 187 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) gewährt der Bund der BA einen Zuschuß, wenn die Einnahmen der BA die Ausgaben nicht decken.

## 2. Die gesetzliche Krankenversicherung

In der gesetzlichen Krankenversicherung vermindern sich die Einnahmen aus Überweisungen der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundes in dem Maße, wie die Zahl der leistungsberechtigten Arbeitslosen (Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger) zurückgeht, denn deren Beiträge werden von der BA bzw. dem Bund finanziert. Zu Mehreinnahmen aufgrund eines positiven Beschäftigungseffektes kommt es deshalb überwiegend nur dann, wenn vorher nicht Versicherte bzw. Familienmitversicherte eine Erwerbstätigkeit aufnehmen.

Mindereinnahmen bei der Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich treten hier durch die gesunkenen Einkommen der Beschäftigten auf<sup>1)</sup>, soweit sie unterhalb der Beitragsbe-

<sup>1)</sup> Die Beitragsbemessungsgrenzen werden bei den Berechnungen nicht berücksichtigt, da dies Annahmen über die Einkommensverteilung bei den bisher und bei den neuen Beschäftigten voraussetzen würde. Einnahmesteigerungen würden sich bei der gesetzlichen Krankenversicherung auch dann ergeben, wenn vorher Privatversicherte aufgrund der Einkommensminderung unter die Beitragspflicht-

messungsgrenze liegen bzw. darunter sinken. Bei der Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich verändert sich die Bemessungsgrundlage (das Einkommen der Arbeitnehmer) nicht, weshalb hier auch keine Beitragsmindereinnahmen auftreten können, solange der Beschäftigungseffekt nicht negativ wird.

Entlastungen auf der Ausgabenseite könnten dann auftreten, wenn, bedingt durch die Arbeitszeitverkürzung, die Krankheitshäufigkeit und -schwere bei den Arbeitnehmern zurückgeht. Diesem möglichen Entlastungseffekt würde dann allerdings auch ein ausgabensteigernder Effekt gegenüberstehen, wenn die Krankheitshäufigkeit und -schwere bei den Neubeschäftigten zunimmt. Beide Effekte sind aber ex ante kaum bestimmbar; hier soll deshalb von konstanten Ausgaben ausgegangen werden<sup>2)</sup>.

## 3. Die gesetzliche Rentenversicherung

Mit den Budgets der Arbeitslosenversicherung und des Bundes ist die Rentenversicherung gleichermaßen verknüpft wie die Krankenversicherung, wengleich die Beiträge auf einem höheren Niveau liegen. Bei einer Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich gehen auch hier die Einnahmen proportional zur Einkommensminderung zurück, soweit die Einkommen unter der Beitragsbemessungsgrenze liegen bzw. sinken<sup>3)</sup>.

Bei der Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich könnten sich in der Rentenversicherung Entlastungen ergeben, weil aufgrund der Einkommensreduzierung die allgemeine Bemessungsgrundlage und damit auch die Höhe der Rentenzahlungen vermindert wird<sup>4)</sup>. Die

---

grenze fallen und in die gesetzliche Krankenkasse überwechseln. Auch dieser mögliche Effekt muß hier vernachlässigt werden.

<sup>2)</sup> Ausgabenminderungen könnten sich bei einer Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich auch bei den Krankengeldzahlungen ergeben, da sie sich am Einkommen orientieren. Diese Zahlungen machen aber nur einen geringen Teil der Ausgaben der Krankenversicherung aus und bleiben hier unberücksichtigt.

<sup>3)</sup> Vgl. zur Rentenversicherung auch: R. Kolb, Zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung bei Rezession und Unterbeschäftigung, in: Deutsche Rentenversicherung, (1983) 2—3, S. 81 ff. Die Beitragsbemessungsgrenzen wurden auch in den Berechnungen zur Rentenversicherung nicht berücksichtigt.

<sup>4)</sup> Die Renten werden gemäß der Rentenformel bestimmt, in die individuelle Werte (persönliche Bemessungsgrundlage, Zahl der Versicherungsjahre, Steigerungssatz) und die allgemeine Bemessungsgrundlage (durchschnittlicher Bruttojahresverdienst aller Versicherten) eingehen. Vgl. dazu z. B.: G. W. Brück, Allgemeine Sozialpolitik, Köln 1981, S. 167.

Renten folgen jedoch der Bruttolohnentwicklung mit einem Time-Lag, wodurch zumindest kurzfristig Defizite auftreten würden. Ob allerdings eine Anpassung (Reduzierung) der Renten bei der jetzigen Rentenstruktur durchführbar ist, erscheint zweifelhaft. 1979 lagen rund 70% aller Versichertenrenten in der Arbeiter- und Angestelltenversicherung unter 1 000,— DM, und bei den Witwenrenten waren es sogar rund 90%. Selbst die Versichertenrenten der Männer in der Arbeiterrentenversicherung lagen 1979 zu rund 50% unter dieser Marke<sup>5)</sup>. Es erscheint politisch kaum durchsetzbar und zumindest für die Be-

zieher niedriger Renten unzumutbar, diese zu vermindern, zumal auch aufgrund der demographischen Entwicklung die Zahl der Rentner und damit auch ihr Wählerpotential zu nehmen wird. Deshalb soll hier davon ausgegangen werden, daß die Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich und die damit einhergehende Einkommensminderung der Beschäftigten zu keinen Veränderungen auf der Ausgabenseite der Rentenversicherung führt.

<sup>5)</sup> Vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Der Rentenzugang und der Rentenwegfall im Jahre 1979, Frankfurt/Main 1980.

### Übersicht I

Die Auswirkungen der Arbeitszeitverkürzung auf die Budgets der öffentlichen Haushalte

	Einnahmen	Ausgaben
Arbeitslosenversicherung	+ erhöhte Zahl von Beitragszahlern *) — vermindertes Einkommen **) — Bundeszuschuß *)	— Arbeitslosengeldzahlungen *) — Beitragsüberweisungen * — Beitragsüberweisungen an die Rentenversicherung *)
Krankenversicherung	+ erhöhte Zahl von Beitragszahlern *) — vermindertes Einkommen **) — Überweisungen der Bundesanstalt für Arbeit *) — Überweisungen des Bundes *)	
Rentenversicherung	+ erhöhte Zahl von Beitragszahlern *) — vermindertes Einkommen **) — Überweisungen der Bundesanstalt für Arbeit *) — Überweisungen des Bundes *)	
Staat	+ erhöhte Zahl von Steuerzahlern *) — vermindertes Einkommen **)	— Arbeitslosenhilfeszahlungen *) — Beitragsüberweisungen an die Krankenversicherung *) — Beitragsüberweisungen an die Rentenversicherung *) — Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit *) — Sozialhilfeszahlungen *)

\*) soweit ein positiver Beschäftigungseffekt eintritt

\*\*) nur bei Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich

Im Falle der Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich ergeben sich auch bei der Rentenversicherung keine Einnahmeminderungen. Zu Einnahmeerhöhungen kommt es, sobald Neueinstellungen erfolgen und damit die Zahl der Beitragspflichtigen ansteigt.

#### 4. Der Staatshaushalt

Im Staatshaushalt würden sich bei der Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich aufgrund des progressiven Steuertarifs in jedem Fall Mindereinnahmen ergeben, und zwar auch dann, wenn der volle rechnerische Beschäftigungseffekt eintritt. Entlastungen auf der Ausgabenseite würden sich hier ergeben, wenn infolge eines positiven Beschäftigungseffektes die Zahl der leistungsberechtigten Arbeitslosen und damit die Überweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit und die Kran-

ken- und Rentenversicherung zurückgehen würde<sup>6)</sup>. Weiterhin würden bei Abbau der Arbeitslosigkeit auch die Zahlungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Sozialhilfegesetz zurückgehen<sup>7)</sup>. Die Wirkungen der Arbeitszeitverkürzung auf den Staatshaushalt sollen hier jedoch nur als Hintergrundinformation dienen und die Auswirkungen in den Zweigen der Sozialversicherung in den Mittelpunkt gerückt werden.

Die Richtung und die Höhe der Budgeteffekte, die aufgrund einer Arbeitszeitverkürzung in den öffentlichen Haushalten auftreten, hängt also zum einen vom Lohnausgleich und zum anderen von der Höhe der Beschäftigungseffekte ab. Die Wirkungsrichtungen der einzelnen, oben analysierten Komponenten der Budgeteffekte sind für die Sozialversicherungszweige und den Staat in Übersicht 1 zusammenfassend dargestellt.

### III. Quantifizierung der Budgeteffekte einer Arbeitszeitverkürzung in den Sozialversicherungshaushalten

Die qualitativ analysierten Budgetwirkungen der Arbeitszeitverkürzung in den Sozialversicherungshaushalten und im Staatshaushalt sollen im folgenden mit Hilfe einer Modellrechnung, die auf den Daten von 1982 basiert, in Abhängigkeit von Lohnausgleich und vom auftretenden Beschäftigungseffekt quantifiziert werden.

Hinsichtlich des Lohnausgleichs werden zwei Varianten unterschieden:

Variante A: Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich, d. h. die Wochen- bzw. Monatslöhne und Gehälter vermindern sich proportional zur Arbeitszeit (- 12,5%).

Variante B: Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich, d. h. die nominalen Wochen- bzw. Monatslöhne und Gehälter bleiben konstant<sup>8)</sup>.

Für den mit der Arbeitszeitverkürzung verbundenen Beschäftigungseffekt wurde als unterer Extremwert ein Effekt von Null angesetzt, d. h. es kommt zu keinen Neueinstellungen aufgrund der Arbeitszeitverkürzung (Beschäftigungswirksamkeit gleich Null). Als oberer Extremwert wurde der rechnerische Beschäftigungseffekt angesetzt, der sich aus der Division des ausgefallenen Arbeitsvolumens durch die neue Arbeitszeit ergibt (Beschäftigungswirksamkeit gleich 1). Zwischen diesen Extremwerten liegt eine kontinuierliche Skala der Beschäftigungswirksamkeit.

Kommt es zu Neueinstellungen, so ist *nicht* zu erwarten, daß die registrierte Arbeitslosigkeit in gleicher Höhe reduziert wird. Ein Teil der neuen Beschäftigten wird aus der Stillen Reserve kommen, deren Anteil an den Arbeitslosen insgesamt rund 40% beträgt. Es wurde deshalb in den Rechnungen angenommen, daß die Neueingestellten zu 60% aus der registrierten Arbeitslosigkeit und zu 40% aus der Stillen Reserve kommen. Das heißt, eine Beschäftigungszunahme um 1 000 führt zu einem Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit um 600. Nicht alle registrierten Arbeitslosen erhalten Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe; geht man jedoch davon aus, daß der Abbau der registrierten Arbeitslosigkeit Leistungsbeziehern und Nichtleistungsbeziehern gleichermaßen zugute kommt, so kann für die entsprechenden Zahlungen an die Arbeitslosen und für deren Beiträge an die

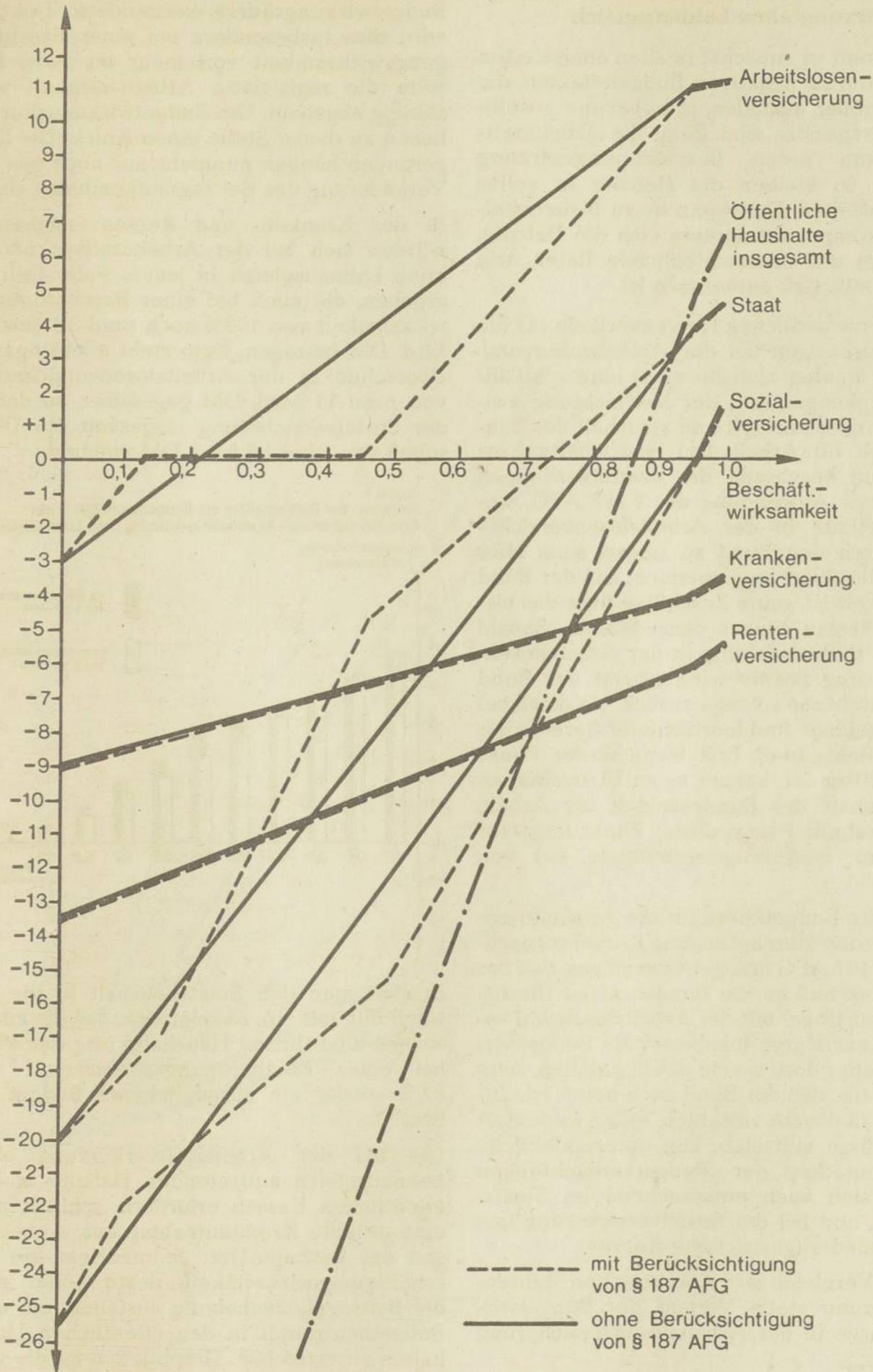
<sup>6)</sup> Vgl. zum Staatshaushalt ausführlicher: R. Schettkat, Auswirkungen einer generellen Arbeitszeitverkürzung auf öffentliche Haushalte, Arbeitnehmer Einkommen und gesamtwirtschaftliche Nachfrage, Discussion Paper IIM/LMP 83—15, Wissenschaftszentrum Berlin 1983.

<sup>7)</sup> Vgl. dazu: B. Reissert, Langfristige Arbeitslosigkeit und temporärer Arbeitsmarkt, Discussion Paper IIM/LMP 83—4, Wissenschaftszentrum Berlin 1983.

<sup>8)</sup> Preissteigerungen werden hier nicht berücksichtigt, da ihr Ausgleich durch Lohnerhöhungen ein permanentes Problem von Tarifverhandlungen ist und nicht ursächlich mit der Arbeitszeitverkürzung zusammenhängt.

Graphik 1:  
Die Budgetwirkungen der Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich

Budgeteffekt in Mrd. DM



--- mit Berücksichtigung von § 187 AFG  
 — ohne Berücksichtigung von § 187 AFG

Kranken- und Rentenversicherung ein Durchschnittswert angesetzt werden<sup>9)</sup>.

### 1. Die Budgetwirkungen der Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich

Hier kommt es zunächst in allen analysierten Haushalten zu negativen Budgeteffekten, die um so größer ausfallen, je höher die jeweiligen Beitragssätze sind. Zeigt die Arbeitszeitverkürzung keine Beschäftigungswirkung ( $w = 0$ ), so bleiben die Defizite in voller Höhe bestehen. Erst wenn es zu Neueinstellungen kommt, vermindern sich die Defizite, allerdings mit unterschiedlichen Raten, wie der Graphik 1 zu entnehmen ist.

Die unterschiedlichen Kurvenverläufe für die Budgetwirkungen bei der *Arbeitslosenversicherung* ergeben sich aus einer unterschiedlichen Implementation der Verflechtung zwischen Bundeshaushalt und Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit. Der gestrichelte Kurvenverlauf beschreibt die Budgetwirkungen bei strikter Anwendung des § 187 AFG, wonach Defizite in der Arbeitslosenversicherung durch den Bund zu tragen sind. Hier wurde allerdings angenommen, daß der Bund nicht bereit ist, seine Zuschüsse über das bisherige Niveau hinaus auszudehnen. Sobald aber die Budgetwirkung in der Arbeitslosenversicherung positiv wird, nimmt der Bund seine Zuschüsse solange zurück, bis diese bei Null angelangt sind (horizontaler Bereich der Budgeteffektkurve). Erst wenn dieser Punkt überschritten ist, kommt es zu Überschüssen im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit. Nach Graphik 1 liegt dieser Punkt ungefähr bei einer Beschäftigungswirkung ( $w$ ) von 46%.

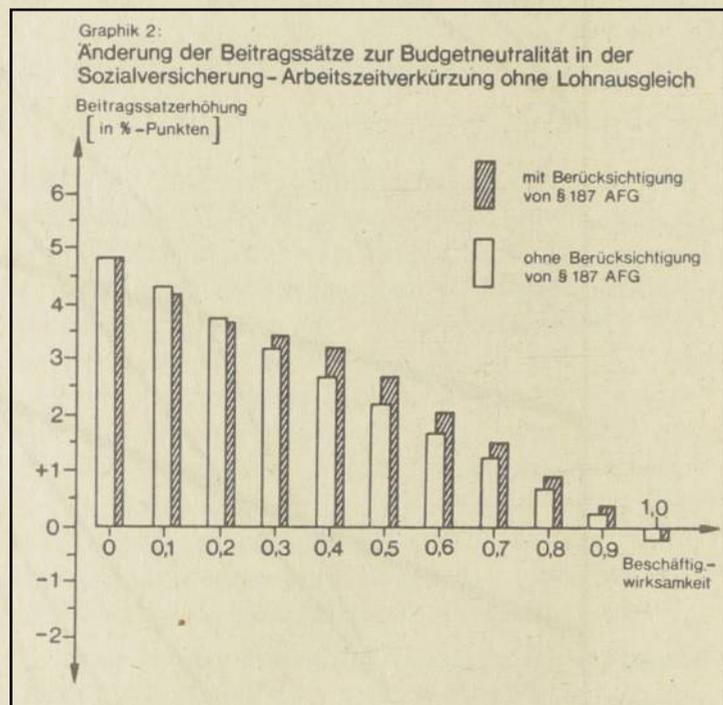
Die zweite Budgetkurve für die Arbeitslosenversicherung (durchgezogene Kurve) vernachlässigt § 187 AFG und geht davon aus, daß der Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit proportional mit der Arbeitslosenzahl variiert. Diese Kurve lokalisiert die Budgetwirkungen eher dort, wo sie direkt anfallen, setzt aber voraus, daß der Bund auch bereit ist, Zuschüsse an die BA zu zahlen, selbst wenn dort Überschüsse auftreten. Die unterschiedliche Implementation der Budgetverflechtungen schlägt sich auch entsprechend im Staatshaushalt und bei der Sozialversicherung insgesamt nieder (gestrichelte Kurven).

Der im Vergleich zur Kranken- und Rentenversicherung steile Verlauf der Budgetwirkungskurve in der Arbeitslosenversicherung

<sup>9)</sup> Zur Methode der Modellrechnungen vergleiche ausführlich: R. Schettkat, a. a. O. (Anm. 6).

ist auf die hohen Ausgabenminderungen zurückzuführen, die zum Teil Einnahmensenkürzungen in der Kranken- und Rentenversicherung bedeuten und hier die Steigerung der Budgetwirkungskurve vermindern. Deutlich wird dies insbesondere bei einer Beschäftigungswirksamkeit von mehr als 95%; hier wäre die registrierte Arbeitslosigkeit vollständig abgebaut. Die Budgetwirkungskurven haben an dieser Stelle einen Knick: Die Steigerungen hängen nunmehr nur noch von der Veränderung des Beitragsaufkommens ab.

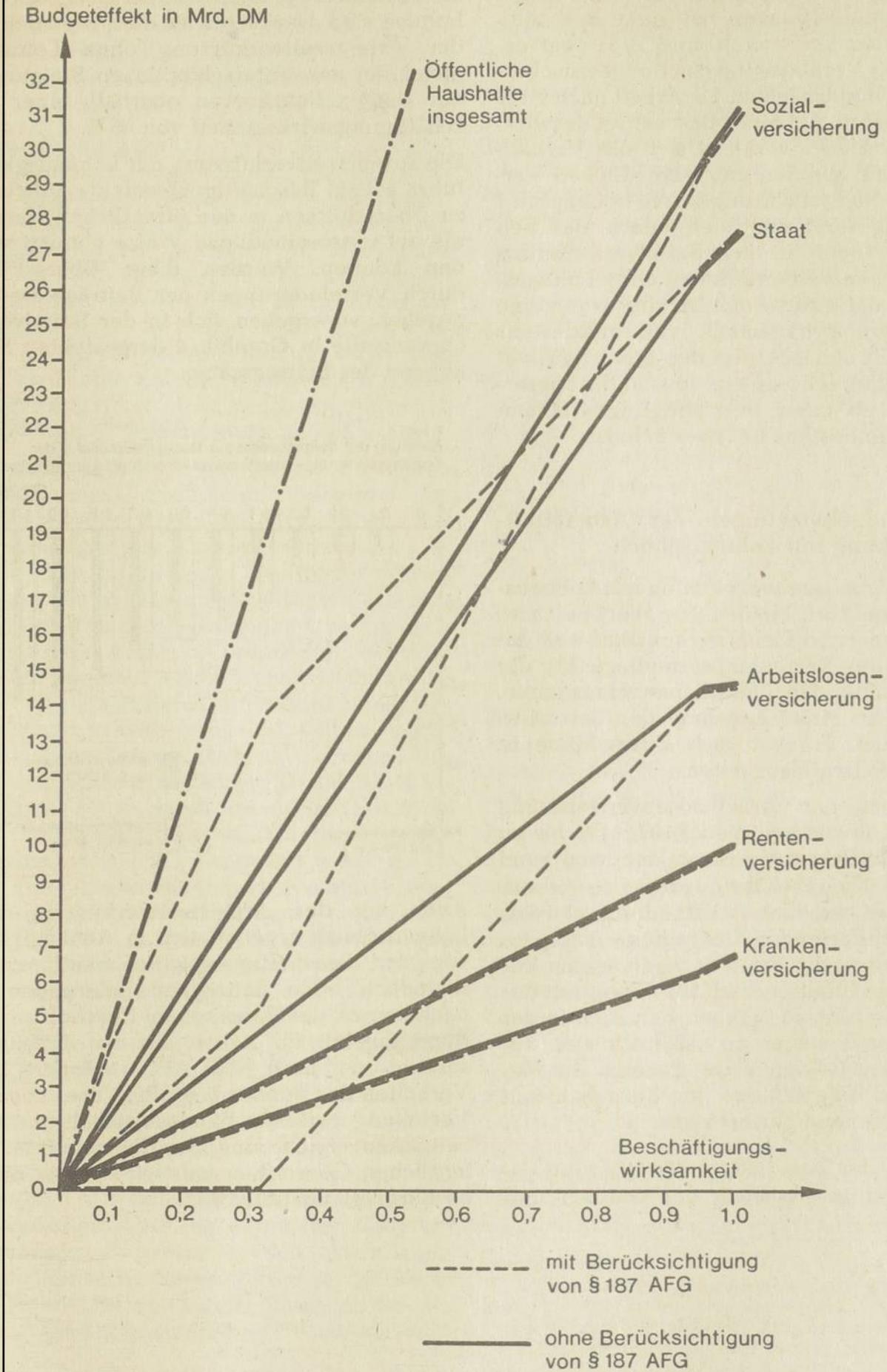
In der Kranken- und Rentenversicherung würden sich bei der Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich in jedem Falle Defizite ergeben, die auch bei einer Beschäftigungswirksamkeit von 100% noch rund 3,8 bzw. 5,6 Mrd. DM betragen. Dem steht allerdings ein Überschuß in der Arbeitslosenversicherung von rund 11 Mrd. DM gegenüber, so daß in der Sozialversicherung insgesamt ein Überschuß von rund 1,6 Mrd. DM entsteht.



Bezieht man den Staatshaushalt in die Betrachtung mit ein, so zeigt sich, daß die analysierten öffentlichen Haushalte insgesamt erst bei einer Beschäftigungswirksamkeit von 87% wieder ein ausgeglichenes Budget haben.

Die bei der Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich auftretenden Defizite in den öffentlichen Kassen erfordern, schließt man eine erhöhte Kreditaufnahme aus, Anhebungen der Beitragssätze. Je niedriger die Beschäftigungswirksamkeit, desto höher muß die Beitragssatzanhebung ausfallen, um eine Budgetneutralität in den öffentlichen Haushalten zu erreichen. Graphik 2 zeigt die notwendigen Änderungen der Beitragssätze zur Budgetneutralität in der Sozialversicherung.

Graphik 3:  
Die Budgetwirkungen der Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich



Variiert der Bund seinen Zuschuß an die Arbeitslosenversicherung mit der Veränderung der Arbeitslosenzahl bzw. mit der Beschäftigungswirksamkeit, so liegen die notwendigen Beitragssatzanhebungen bei einer Beschäftigungswirksamkeit von 10 und 20 % über denen, die bei Veränderung des Bundeszuschusses an die Bundesanstalt für Arbeit nach § 187 AFG auftreten. Bei einer Beschäftigungswirksamkeit von 30 % verkehrt sich das Verhältnis, was sich aus den unterschiedlichen Verläufen der Budgetwirkungskurve in Graphik 1 ergibt. Insgesamt zeigt sich jedoch, daß Beitragserhöhungen in der Sozialversicherung bei der Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich nur dann zu vermeiden sind, wenn eine Beschäftigungswirksamkeit von mindestens 95 % eintritt. Bezieht man den Staatshaushalt mit in die Betrachtung ein, so sind Beitragserhöhungen ab einer Beschäftigungswirksamkeit von mindestens 87 % vermeidbar.

## 2. Die Budgetwirkungen der Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich

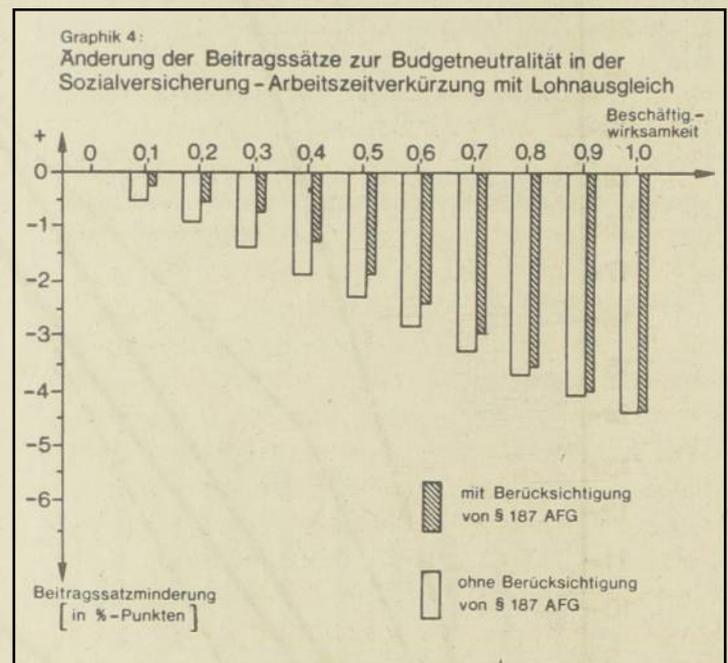
Wird die Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich eingeführt, bleiben die Wochen- bzw. Monatslöhne und Gehälter konstant und damit auch die Bemessungsgrundlage für die Einnahmen in den öffentlichen Haushalten. Sobald es zu einer Zunahme der Beschäftigung kommt, ergeben sich Überschüsse in den öffentlichen Haushalten.

Das Budget der Arbeitslosenversicherung bleibt bei Anwendung von § 187 AFG bis zu einer Beschäftigungswirksamkeit von rund 30 % ( $w = 0,3$ ) unberührt, weil bis zu diesem Punkt die Rücknahme des Bundeszuschusses die sonst auftretenden Überschüsse kompensieren. Variiert der Bund dagegen seinen Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit mit der Arbeitslosenzahl, so ergeben sich auch in der Arbeitslosenversicherung Überschüsse, sobald die Beschäftigtenzahl ansteigt, die Zunahme der Überschüsse im Staatshaushalt fällt entsprechend geringer aus.

Obwohl in der Arbeitslosenversicherung geringere Beitragssätze als in der Kranken- und

Rentenversicherung erhoben werden, ergibt sich hier doch der höchste Überschuß. Dies ist auf die hohen Einsparungen zurückzuführen, die mit einem Abbau der Arbeitslosigkeit verbunden sind. Deutlich wird dies, wie auch bei der Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich, an den unterschiedlichen Steigungen der Budgeteffektkurven oberhalb einer Beschäftigungswirksamkeit von 95 %.

Die Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich führt, sobald Beschäftigungseffekte auftreten, zu Überschüssen in den öffentlichen Kassen, die auf unterschiedliche Weise genutzt werden können. Werden diese Überschüsse durch Verminderungen der Beiträge weitergegeben, so ergeben sich in der Sozialversicherung die in Graphik 4 dargestellten Senkungen der Beitragssätze.



Auch bei der Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich ergeben sich in Abhängigkeit von der Beschäftigungswirksamkeit unterschiedlich hohe Beitragssatzänderungen, je nachdem, ob der Bund seinen Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit mit der Arbeitslosenzahl oder nach § 187 AFG verändert. Das Verhalten des Bundes beeinflusst aber nur die Verteilung zwischen Bundeshaushalt und Arbeitslosenversicherung. Der Überschuß im öffentlichen Gesamthaushalt wird davon nicht berührt (vgl. Graphik 3).

## IV. Zusammenfassende Schlußfolgerungen

Die hier vorgestellten Modellrechnungsergebnisse haben gezeigt, daß von der Arbeitszeitverkürzung erhebliche Effekte auf die öffentlichen Haushalte ausgehen, die selbst wiederum die Beschäftigungswirkung der Arbeitszeitverkürzung beeinflussen.

Bei der Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich kommt es nur dann nicht zu Defiziten in der Sozialversicherung und im Staatshaushalt, wenn durch die Arbeitszeitverkürzung Neueinstellungen in Höhe von mindestens 87 % des rechnerischen Beschäftigungseffektes induziert werden. Hier ist dennoch ein Finanzausgleich zwischen dem Staatshaushalt und der Sozialversicherung notwendig, denn im Sozialversicherungshaushalt alleine kommt es erst bei einer Beschäftigungswirkungssamkeit von 95 % nicht mehr zu Defiziten.

Beschäftigungseffekte in der erforderlichen Größenordnung erscheinen, abgesehen von auftretenden Produktivitätssteigerungen, bei der Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich schon aufgrund der Nachfrageveränderung bei den abhängig Beschäftigten unwahrscheinlich. Die Bruttoeinkommen vermindern sich hier um 12,5 % während die Nettoeinkommen ungefähr um 10 % zurückgehen werden<sup>10)</sup>. Verbunden sind diese Senkungen der Arbeitnehmerinkommen mit einer Rücknahme ihrer Konsumnachfrage, die gesamtwirtschaftlich nur bei einem Beschäftigungseffekt von 100 % durch die zusätzliche Konsumnachfrage der Neubeschäftigten ungefähr kompensiert werden kann und sonst zu einem gesamtwirtschaftlichen Nachfragerückzug führt, der die Beschäftigung negativ beeinflusst<sup>11)</sup>. Die Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich ist also gesamtwirtschaftlich eine riskante beschäftigungspolitische Strategie, die allenfalls dann aufgehen kann, wenn die Unternehmen trotz zu erwartender Nachfragerückgänge mit Neueinstellungen in voller rechnerischer Höhe reagieren. Realistischerweise werden die Unternehmen aber einen Nachfragerückgang erwarten, so daß der Beschäftigungseffekt einer Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich entsprechend gering ausfallen wird und so zu den oben beschriebenen Defiziten in den öffentlichen Haushalten führt. Diese führen in der nächsten Runde zu Beitragserhöhungen, die die gesamtwirtschaftliche private Nachfrage wei-

ter vermindern, so daß die Beschäftigtenzahl zurückgenommen wird und sich möglicherweise auf einem niedrigerem als dem Ausgangsniveau einpendelt<sup>12)</sup>.

Wird die Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich durchgeführt, so sind von der Nachfrageseite keine negativen Wirkungen zu erwarten; die Nachfrage wird zunächst konstant bleiben. Wollen die Unternehmen diese Nachfrage bedienen, so müssen sie Neueinstellungen vornehmen, und zwar in dem Umfang, der nicht durch Produktivitätssteigerungen oder Überstunden aufgefangen werden kann. Allerdings treten bei der Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich auch Kostensteigerungen in dem Maße auf, wie die Arbeitszeitverkürzung über die Produktivitätssteigerungen hinausgeht<sup>13)</sup>. Diese Kostensteigerungen führen entweder zu Gewinneinbußen oder Preissteigerungen, wobei letztere wiederum negative Wirkungen auf die reale gesamtwirtschaftliche private Nachfrage haben. Sobald es aber zu Neueinstellungen kommt, treten Überschüsse in den öffentlichen Haushalten auf. Diese Überschüsse können, wie oben dargestellt, in Form von Beitragsminderungen weitergegeben werden. Aber sie könnten auch für öffentliche Investitionen oder zur Kompensation der mit der Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich verbundenen Kostensteigerungen der Unternehmen verwendet werden.

Insgesamt erscheint es deshalb notwendig, die Arbeitszeitverkürzung so zu implementieren, daß einerseits die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage die erhofften Beschäftigungseffekte nicht vereitelt und andererseits die Kostensteigerungen der Unternehmen nicht so hoch sind, daß hierüber die Zunahme der Beschäftigtenzahl gebremst wird. Nur die Einbeziehung beider Komponenten scheint ein erfolgversprechender Weg zu sein, wobei die zu erwartenden Effekte im Sozialversicherungs- und Staatshaushalt bei der Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich die Möglichkeit eröffnen, sowohl die Nachfrage als auch die Kosten auf einem gesamtwirtschaftlich erträglichen Niveau zu halten.

<sup>12)</sup> Vgl. F. Fotiades, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer Verkürzung der Arbeitszeit. Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1981.

<sup>13)</sup> Vgl. zu den Kosten- und Produktivitätseffekten der Arbeitszeitverkürzung: R. Schettkat, Generelle Arbeitszeitverkürzung — Gesamtwirtschaftliche Kosten- und Beschäftigungseffekte, IIM/LMP 84—2, Wissenschaftszentrum Berlin 1984.

<sup>10)</sup> Vgl. ebd.

<sup>11)</sup> Vgl. ebd.

## **Gerhard Willke: Wirtschaftspolitische Optionen gegen strukturelle Arbeitslosigkeit**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/84, S. 3—19

Gegenüber der „neuen“, anhaltenden Massenarbeitslosigkeit der siebziger und achtziger Jahre reichen die überkommenen, am Konjunkturzyklus orientierten Interpretationsmuster nicht mehr aus. Ökonomik und Wirtschaftspolitik stehen vor neuen Herausforderungen. In der Diskussion um die „strukturelle“ Arbeitslosigkeit haben sich drei Denkschulen herausgebildet, deren Diagnosen und Therapieansätze in diesem Beitrag vergleichend untersucht werden. Dies geschieht vor dem Hintergrund einer Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung seit Anfang der siebziger Jahre.

Die neuere Entwicklung ist durch eine deutliche Wachstumsabschwächung einerseits und durch seine in zwei Rezessionen jeweils sprunghaft angestiegene persistente Arbeitslosigkeit andererseits gekennzeichnet. Diese Symptome werden von der neoklassischen Schule als angebotsseitig bedingte Störungen interpretiert, die bei steigenden unternehmerischen Risiken die Rentabilität von Realinvestitionen schmälern und so zu einem rückläufigen Angebot an rentablen Arbeitsplätzen führen. Die post-keynesianische Schule diagnostiziert dagegen eine strukturelle Nachfrageschwäche und verweist auf Überkapazitäten, die nicht durch zusätzliche Investitionen noch vermehrt, sondern durch eine Expansion der öffentlichen und privaten Nachfrage besser ausgelastet werden sollten. In beiden Diagnosen spielt der Verteilungskonflikt eine zentrale Rolle. Ein dritter Ansatz — die post-industrielle Schule — interpretiert Wachstumsabschwächung und strukturelle Arbeitslosigkeit als Folgen ökologisch bedingter ‚Grenzen des Wachstums‘ und irreversibler Veränderungen (Sättigung, Wertewandel etc.) und folgert daraus die Notwendigkeit einer umfassenden Anpassung an einen quasi-stationären Zustand, in dem menschliches Wachstum Vorrang vor wirtschaftlichem Wachstum haben soll.

Zwischen diesen drei Diagnose- und Therapieansätzen bestehen tiefreichende Widersprüche. Der Beitrag der Wissenschaft könnte darin bestehen, diese Widersprüche aufzuklären und damit die Bedingungen für eine rationale Politik zu verbessern. Dazu müßten die Ansätze in theoretisch überprüfbar und empirisch entscheidbare Hypothesen transformiert werden. Im Rahmen dieses anspruchsvollen Programms wird hier der bescheidene Versuch unternommen, über eine Analyse der Arbeitsmarktströme, die zur Herausbildung der strukturellen Arbeitslosigkeit führen, einer empirischen Klärung kontroverser Positionen näherzukommen.

## **Jürgen Kromphardt: Die neue Wirtschaftspolitik in Großbritannien und den USA. Ein Vorbild für die westdeutsche Wirtschaftspolitik?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/84, S. 21—32

Der Ölpreisschock von 1973 und vor allem die dadurch ausgelösten Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung haben 1974/75 weltweit zu einem abrupten Ende der Wachstumsphase geführt; in der anschließenden, durch nachfragestimulierende Maßnahmen gestützten Erholungsphase gelang es nicht, zu einem befriedigenden Beschäftigungsstand zurückzukehren. Dies begünstigte in den USA und Großbritannien den Durchbruch einer neuen Wirtschaftspolitik, die sich auf neue, gegen die keynesianische Lehre gerichtete wirtschaftswissenschaftliche Strömungen und auf wiederbelebte konservative Werthaltungen stützen konnte.

Die neue Wirtschaftspolitik verknüpft monetaristische und angebotsorientierte Vorstellungen zu einer Strategie, in deren Mittelpunkt die Steuerung der Geldmenge zwecks Beherrschung der Inflation sowie die Zurückdrängung staatlicher Ausgaben- und Regulierungsaktivitäten, öffentlicher Steuer- und Abgabenlasten und öffentlicher Verschuldung stehen. Es wird gezeigt, wie diese Punkte miteinander verknüpft sind, in welcher Form die Strategie verwirklicht wurde und welche Wirkungen dies zur Folge hatte. Das Ziel der Senkung der Inflationsrate wurde in beiden Ländern erreicht, allerdings auf Kosten einer Verschlechterung der Beschäftigungslage und einer Senkung der Produktion. Diese Kosten sind nicht zufällig, sondern waren vorhersehbare Folgen der neuen Wirtschaftspolitik. Die günstigere wirtschaftliche Entwicklung in der jüngsten Zeit in den USA ist Ergebnis eines Abweichens von der geplanten Strategie; es wurde ein hohes Staatsdefizit zugelassen, dessen expansive Impulse wirksam werden konnten, seitdem das US-amerikanische Notenbanksystem seine vorher stark restriktive Geldpolitik lockerte.

Die neuen wirtschaftspolitischen Strategien sollten daher — aufs Ganze gesehen (einzelne angebotsfördernde Maßnahmen sind sicherlich empfehlenswert) — kein Vorbild für die westdeutsche Wirtschaftspolitik darstellen, obwohl diese bereits ihren Spuren folgt. Dagegen sprechen nicht nur deren wirtschaftspolitische, sondern auch die langfristigen sozialen Folgen, insbesondere die der Jugendarbeitslosigkeit.

## **Willi Leibfritz: Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik — Modell für die Bundesrepublik?**

Aus Politik und Zeitgeschichte B 12/84, S. 33—44

Die nachfragepolitisch orientierten Nationalökonomern empfehlen, mit finanzpolitischen Maßnahmen und mit einer zinsorientierten Geldpolitik die kurzfristigen Konjunkturschwankungen zu glätten. Die angebotspolitisch und monetaristisch orientierten Nationalökonomern sind mehr an der mittel- und längerfristigen Entwicklung der Wirtschaft interessiert und lehnen konjunkturelle Maßnahmen prinzipiell ab. Mit neoklassisch/monetaristischen Wirtschaftsprogrammen versuchen M. Thatcher und R. Reagan seit 1979 bzw. 1980 ihre Volkswirtschaften zu „revitalisieren“. In Großbritannien wurde dabei unter anderem eine Steuerstrukturpolitik und in den USA eine allgemeine Steuersenkungspolitik angewendet. Zunächst kam es in beiden Ländern zu einem Fehlstart mit höheren Inflationsraten (Großbritannien) und höherer Arbeitslosigkeit (Großbritannien und USA).

Inzwischen ist in beiden Ländern aber eine deutliche wirtschaftliche Erholung bei vergleichsweise geringen Preissteigerungen zu verzeichnen. Das Stagflationsproblem, gegen das die Angebotspolitiker angetreten sind, scheint fürs erste überwunden zu sein. Daß es zunächst aber zu einem starken Anstieg der nominalen und realen Zinsen kam und daß die konjunkturelle Erholung dann vor allem über die Steigerung des privaten Verbrauchs und den Rückgang der Sparquote zustande kam, lief den ursprünglichen Plänen zuwider. Die USA verfehlten dabei auch ihr Ziel der Haushaltskonsolidierung und bewirkten damit einen weltweiten Zinssog und eine Überbewertung des Dollars.

Im Anschluß an die Ausführungen zu diesem Komplex werden differenzierte Gestaltungsvorschläge für die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik gemacht.

## **Ronald Schettkat: Die Budgets der Sozialversicherung und die Einführung der 35-Stundenwoche**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/84, S. 45—53

Von der Einführung der 35-Stundenwoche werden in Abhängigkeit vom vereinbarten Lohnausgleich und den auftretenden Beschäftigungseffekten nicht nur die Einkommen der Arbeitnehmer und die Kosten der Unternehmen betroffen, sondern es treten auch erhebliche Effekte in den öffentlichen Haushalten auf, die in der bisherigen Diskussion um die Arbeitszeitverkürzung stark vernachlässigt worden sind.

Die auftretenden Budgeteffekte in der Sozialversicherung (Arbeitslosen-, Kranken-, Rentenversicherung) und im Staatshaushalt werden zunächst unter Berücksichtigung der Budgetverflechtungen qualitativ analysiert. Nach der qualitativen Analyse werden die Budgeteffekte in den öffentlichen Kassen für die Arbeitszeitverkürzung mit und ohne Lohnausgleich in Abhängigkeit von der Beschäftigungswirksamkeit quantifiziert. Es zeigt sich, daß die Arbeitszeitverkürzung *ohne* Lohnausgleich nur bei Annahme einer unrealistisch hohen Zahl von Neueinstellungen nicht zu Defiziten in den öffentlichen Haushalten führt. Bei der Arbeitszeitverkürzung *mit* Lohnausgleich sind dagegen schon bei einer geringen Beschäftigungszunahme Überschüsse in der Sozialversicherung und im Staatshaushalt zu erwarten. Die Defizite führen — schließt man eine erhöhte Kreditaufnahme und weitere Leistungsminderungen aus — zur Erhöhung der Beitragssätze. Diese vermindern die Arbeitnehmerinkommen über die mit der Arbeitszeitverkürzung *ohne* Lohnausgleich verbundene Reduzierung hinaus und verstärken den hier zu erwartenden Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Die Arbeitszeitverkürzung *mit* Lohnausgleich führt zu Überschüssen in den öffentlichen Haushalten und macht somit Beitragssatzsenkungen möglich. Die zum Ausgleich der öffentlichen Haushalte notwendigen Beitragssatzänderungen werden in Abhängigkeit von der Beschäftigungswirksamkeit dargestellt. Abschließend werden unter Einbeziehung weiterer Faktoren und möglicher Rückwirkungen die Erfolgswahrscheinlichkeiten der Arbeitszeitverkürzung mit und ohne Lohnausgleich diskutiert.