

Hagen Kühn

## Gesundheitspolitik für den »Standort Deutschland«

Thesen zu Logik und Empirie neoliberaler Wirtschaftspolitik im Gesundheitswesen

### 1. *Gesundheitsreform?*

Die Gesetze der sogenannten »dritten Stufe der Gesundheitsreform« beziehen sich weder auf die Gesundheitsprobleme der Bevölkerung noch tragen sie auch nur eine Spur zur Lösung der überkommenen Struktur- bzw. Modernisierungsprobleme des Gesundheitswesens bei. Eine Art innerer Logik ergibt sich erst, wenn drei Orientierungen unterstellt werden:

1. Gesundheitspolitik ist weitgehend die Anwendung neoliberaler »angebotsorientierter« Wirtschafts- und Finanzkonzeptionen auf die gesetzliche Krankenversicherung.
2. Eigenheiten des Gesundheitswesens interessieren nur nach Maßgabe der dort bestehenden politischen Kräfteverhältnisse und Klientelbeziehungen, selbst um den Preis erheblicher künftiger Kostenerhöhungen (z.B. Positivliste, Verzicht auf Budgetierung).
3. Elemente solidarischer Finanzierung sind – unter dem Vorwand, sie zu erhalten – zu eliminieren oder zu schwächen. Das ist ein eigenes »ordnungspolitisches« Ziel, das mit Sparargumenten lediglich übermalt wird.

### 2. *Legitimation*

#### *Standortsicherung durch »Angebotspolitik«*

Betrachtet man die Legitimationsbemühungen, so fällt auf, daß nahezu jeder einzelne Punkt mit Stereotypen, Mystifikationen und Behauptungen begründet wird, die meist einfachsten Anforderungen informierter Plausibilität nicht genügen. Die Frage ist: warum ist diese argumentative Schwäche nicht zur Stunde der kritischen Vernunft, der aufgeklärten und aufklärenden Experten und der sozial verantwortlichen Opposition geworden?

Die Antworten darauf sind vielfältig, sie reichen vom Konformismus des Wissenschafts- und Expertenbetriebes über erhebliche Kompetenzdefizite der Presse bis zur Überlastung der Öffentlichkeit mit Krisen,

Skandalen und anderen beunruhigenden Themen. Entscheidend scheint jedoch zu sein, daß es den Wirtschaftsliberalen in der Bundesrepublik<sup>1</sup> gelungen ist, ins Zentrum der öffentlichen Problemwahrnehmung den »Standort Deutschland« zu plazieren. Die neoliberal definierte Legitimationsfigur »Standort Deutschland« selektiert, gewichtet und verformt nahezu alle öffentlichen Angelegenheiten.

Ob ein moralisches, gesundheitliches, soziales, rechtliches oder auch außenpolitisches Problem überhaupt die Chance hat, in der politischen Arena thematisiert und im Hinblick auf eine Lösung behandelt zu werden, entscheidet sich an den voraussichtlichen ökonomischen Folgen für den »Standort Deutschland«. Und diese Voraussicht wiederum wird durch ein einfaches und robustes Denkschema vorgefertigt. Es besteht aus wenigen Elementen der wirtschaftsliberalen Ideologie, deren gebräuchlichste wissenschaftsförmige Ausprägung derzeit wohl die »Angebotstheorie« (»supply-side economics«)<sup>2</sup> ist. Mit deren Hilfe läßt sich theoretisch begründen und zeitgemäß formulieren, welche Notwendigkeiten sich aus der Perspektive eines einzelnen Kapitalunternehmens für die Wirtschaftspolitik ergeben: Löhne, Steuern und Sozialabgaben sind zu senken, staatliche Aufsicht abzubauen, Tarifverträge aufzuweichen etc. – also weißgott nichts Neues. Der neoliberale Ökonomen-Mainstream, dessen Reputation durch eine Serie von Ökonomie-Nobelpreisen poliert wird, reproduziert diese Imperative immer wieder neu und bereitet sie für die unterschiedlichsten Zusammenhänge auf (Galbraith 1995).

Die für unseren Zusammenhang wichtigsten Behauptungen, die ihnen zugrundeliegen, sind:

1. Beschäftigung (und damit wirtschaftliches Auskommen für die Masse der Bevölkerung) setzt Wachstum voraus.
2. Dazu muß das »Investitionsklima« verbessert werden.
3. Um dies zu erreichen, müssen die Löhne sinken, und zwar sowohl die individuell ausgezahlten als auch die im Staatshaushalt und in den Sozialversicherungen zentralisierten, über Steuern und Beiträge eingesammelten Bestandteile.
4. Auch die staatliche Regulierung ist zugunsten unternehmerischer Betätigungsfreiheit abzubauen.
5. Im Falle der Nichtbeachtung dieser Imperative – so geht die Logik weiter – werden im Zeitalter der »Globalisierung« von den Mechanismen des Weltmarktes, die durch nationalstaatliche Politik nicht beeinflußt werden können (und daher auch nicht verantwortet werden müssen), harte Strafen in Gestalt von Kapital- und damit Arbeitsplatzexport exekutiert.

6. Konkretisiert für die sogenannte Gesundheitsreform bedeutete dies: Der GKV-Beitrag der Arbeitgeber ist Lohnbestandteil, darf also nicht steigen, da andernfalls deutsche Arbeitsplätze zu teuer würden mit der Folge, daß Produktion ins Ausland verlagert wird, Beschäftigung, Steuer- und Beitragseinnahmen sinken und damit letztlich auch der Sozialstaat und die GKV stärker bedroht werden, als dies bei den jetzt erforderlichen Kürzungen der Fall ist.<sup>3</sup>

### *Rhetorik*

Albert O. Hirschman untersuchte in seiner Schrift »The Rhetoric of Reaction« (1991) die Muster der Diskurse, Beweisführungen und Rhetorik, mit denen seit der französischen Revolution die Konservativen jeweils auf die Ausweitungen der Bürgerrechte »reagiert« (von Reaktion) haben, sei es

- auf die Etablierung der individuellen Freiheitsrechte (Rede- und Gedankenfreiheit, Gleichheit vor dem Gesetz usw.) im 18. und 19. Jh., seien es
- die politischen Bürgerrechte (wie das Wahlrecht) im 19. Jh. und 20. Jh. oder sei es
- die Ausweitung der Bürgerrechte auf die soziale und ökonomische Sphäre. Die sozialstaatlichen Rechte gehen auf die Einsicht zurück, daß die individuellen und politischen Freiheiten erst auf dieser Grundlage sinnvoll ausgeübt werden können. In dieser dritten Phase befinden sich die Industrieländer gegenwärtig. Hirschman (1991: 13) bemerkt dazu: »Verglichen mit den wütenden Angriffen und Kämpfen im Gefolge der Befestigung der Freiheiten des Einzelnen ... und der Ausweitung politischer Beteiligungsrechte ..., fallen die Schläge, die der Sozialstaat hinnehmen mußte, bisher eher gemäßigt aus.«

Die Analyse dieser Reaktionen ergibt nur drei rhetorische Figuren. Sie dienen der »Vermeidung von Frontalangriffen«, denn die Bürgerrechte erfreuen sich so fundamentaler Zustimmung, daß ihr Abbau nur im Gewande ihrer weitsichtigen Rettung erfolgen kann oder mit dem Nachweis fundamentaler Gefahren und Risiken für die Allgemeinheit.

Die erste Figur ist die »Sinnverkehrungsthese« oder die These von den sinnverkehrten Handlungsergebnissen. Sie besagt, absichtsvolles Handeln mit dem Ziel, bestimmte Gegebenheiten der politischen, sozialen oder ökonomischen Ordnung zu verbessern, diene letztlich nur zur Verschlimmerung der Lage, die man verbessern wollte.

Historische Beispiele solcher Prognosen: Steuererhöhungen bringen weniger Steuereinnahmen hervor, der Ausbau der Sozialhilfe verstärkt die Armut, Einführung

einer sozialen Unfallversicherung führt zur Selbstverstümmelung der Arbeiter, obligatorische Geschwindigkeitsbegrenzungen erhöhen die Unfälle usw.

Ein »positives« Anwendungsbeispiel der Sinnverkehrungsthese war in den Anfangsjahren der Reagan-Präsidentschaft die sog. »Laffer-Kurve«, mit der begründet wurde, daß die angestrebten Steuerkürzungen für hohe Einkommen nicht zu Minder-, sondern über die davon ausgehenden Wachstumsimpulse zu Mehreinnahmen des Staates führen würden. Selbstverständlich ist dieser Effekt empirisch niemals aufgetreten, aber das Ziel, die Steuern der Reichen zu senken, wurde realisiert.

Die »Vergeblichkeitsthese« besagt, daß alle Anstrengungen zur jeweils debattierten Verbesserung oder Umgestaltung der Gesellschaft vergeblich sind, daß sie auch bei größter Anstrengung einfach »nichts bewegen«, weil »tiefer« Strukturen der Gesellschaft (z.B. Märkte) oder die »Natur des Menschen« unberührt bleiben.

Beispiele: Lasalles »ehernes Lohngesetz« oder Paretos Gesetz über die Einkommensverteilung, demzufolge gewerkschaftliche Bemühungen gut gemeint, aber unwirksam seien, oder das »Directorsche Gesetz der Umverteilung öffentlicher Mittel« des Chicagoer Nobelpreisträgers Stigler, demzufolge die umverteilten Mittel per saldo nicht die armen Bürger oder Regionen erreichen, sondern die Mittelschichten.

Das dritte rhetorische Muster ist die »Gefährdungsthese«. Wer mit ihr operiert, sagt z.B. nicht, staatliche Umverteilung und Regulierung sei falsch, sondern behauptet, die Realisierung der löblichen Absichten würde eine Folge von Ereignissen auslösen, die das Vorhaben gefährlich, unklug oder einfach nicht wünschenswert erscheinen lassen.

Beispiele: Eingriffe in den Markt bringen die »Freiheit« in Gefahr, wie Hayeks (ein anderer Nobelpreisträger) in seinem Buch »Der Weg in die Knechtschaft« aufzeigt.

### 3. *Empirie*

Die Standort-Deutschland-Rhetorik enthält Elemente aller drei Figuren. Sie erlaubt es, nicht frontal gegen den Sozialstaat argumentieren zu müssen. Es gehe nicht um dessen Abbau, sondern allein um seine Anpassung (»Umbau«) an die ökonomischen Herausforderungen. Angesichts der harten Weltmarktkonkurrenz führten die vom Sozialstaat ausgehenden Gefährdungen für die Wirtschaft zur Bedrohung der Arbeitsplätze und damit nicht zuletzt des Sozialstaats, die weit schlimmere Folgen nach sich zöge als die aktuell zur ihrer Abwendung notwendigen Einschnitte.

Die Ängste der Menschen vor Arbeitslosigkeit und ihre soziale Unsicherheit werden so zum Stachel für die Mobilisierung gegen den Sozialstaat.

Die Anwendung der Denkfigur »Standort Deutschland« auf Gesundheitspolitik enthält also unsichtbar und in sachzwangartiger Gestalt die wirtschaftsliberalen Dogmen. Der Kürze halber gehe ich nicht auf die theoretische Untauglichkeit (im Sinne der Erkenntnisgewinnung über die reale Wirtschaft) der neoliberalen Theorie ein.<sup>4</sup> Auch klammere ich die Einwände aus, die es – selbst wenn die Standort-Deutschland-These zuträfe – dagegen sprechen, die Wirtschaft ausgerechnet auf Kosten der Kranken aus den mittleren und unteren sozialen Schichten zu sanieren. Vielmehr soll an den wichtigsten der Indikatoren deutlich werden:

- daß seit Anfang der achtziger Jahre die neoliberalen bzw. angebotspolitischen Erfolgsindikatoren sich permanent verbessern, der einzig sichtbare Erfolg jedoch die Vervielfachung der Arbeitslosenzahl ist;
- daß speziell die Ausgabenentwicklung der GKV als Bestandteil der Lohnkosten keine realen Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft hat.

### *Größenordnungen*

Die Krankenversicherung belastet die Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes mit 4% der Arbeitskosten. Die Arbeitskosten wiederum machen 27,1% der Gesamtkosten des verarbeitenden Gewerbes aus, der GKV-Beitrag schlägt entsprechend mit 1,084% der Kosten zu Buche. Eine zehnpromtente Erhöhung des GKV-Beitrages (z.B. von 13,0 auf 14,3%) würde also eine Kostensteigerung von 0,1%, d.h. 1/1 000, bedeuten. Bei der Exportindustrie dürfte der Wert noch niedriger sein. Man stelle sich jetzt vor, der Preis eines Investitionsgutes würde lohnkostenbedingt von 1.000 auf 1.001 DM erhöht werden müssen (das setzt bereits wirklichkeitsfremde Vorstellungen von Preisbildung voraus), und die Abnehmer würden sich aufgrund dieser einen DM vom Geschäft zurückziehen. Welcher Ökonom will die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer Kostenerhöhung von einem Promille beurteilen?

### *Wachstum und Beschäftigung*

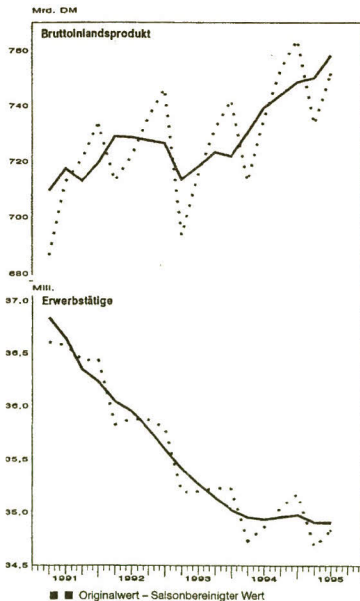
Es heißt: »Wenn wir das Wachstum sichern, dann sichern wir auch die Beschäftigung«. Ist das so? Die Abbildung 1 zeigt zunächst einen Sachverhalt, der diejenigen überraschen muß, die mit der Metapher der »leeren Kassen« operieren. Die Wirtschaft wächst, der materielle Reichtum

erhöht sich, folglich können leere Kassen nur das Ergebnis von Verteilungsänderungen sein. Wenn 1996 die Verteilung des Volkseinkommens auf Nettolöhne, Nettogewinne und Staatseinnahmen noch genauso gewesen wäre wie 1980, wären die Löhne um 190,4 Mrd. DM höher und die Gewinne um 170 Mrd. DM niedriger ausgefallen, während die Staatsausgaben um 20,7 Mrd. geringer gewesen wären (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 1997: 35).

Nach Berechnungen der Bundesanstalt für Arbeit liegt die tatsächliche Unterbeschäftigung bei bereits knapp 8 Mio. Wenn sich das Defizit an Arbeitsplätzen aber bereits bei Wachstum erhöht, wieviel mehr Wachstum durch autonome Investitionen privater Unternehmen wäre nötig, um auch nur die versprochene Halbierung der Arbeitslosigkeit herbeizuführen? Und wieviel höher muß die private autonome Investitionsquote noch zusätzlich sein, wenn die kursierenden Vorstellungen vom »schlanken Staat« noch weiter realisiert werden?

Durch das in den neunziger Jahren inverse Verhältnis von Wachstum und Beschäftigung (Abb. 1) muß die Frage (wieder einmal) aufgeworfen

Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1991 und Erwerbstätige im Inland (Deutschland)



Quelle: Statistisches Bundesamt und Deutsche Bundesbank  
Zit. nach: WSI-Projektgruppe 1996

werden: welches Wachstum? Es bietet sich die Förderung von Wachstum der arbeitsintensiven Sektoren an. Mit dem Schlagwort vom »schlanken Staat« werden hingegen speziell personenbezogene Dienstleistungen in öffentlichen Bereichen abgebaut. Es versteht sich, daß hinter dem sozial- und gesundheitspolitisch Erforderlichen das Beschäftigungsargument erst an zweiter Stelle rangieren sollte. Beschäftigung sollte sich am Bedarf orientieren. Wo aber ein sozial akzeptierter Bedarf sich nicht in individuelle Nachfrage umsetzen kann, weil es die Verteilungsverhältnisse nicht erlauben, muß der Staat entweder das entsprechende Angebot selbst organisieren oder die Nachfrage ermöglichen. Im Bereich der gesundheitsfördernden, pflegerischen und betreuenden Dienstleistungen auf einem akzeptablen Qualitätsniveau gäbe es genug Bedarf nach Arbeit, bevor man vom Heizer auf der E-Lokomotive sprechen könnte.

Der Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen veröffentlichte 1996 eine sehr defensive, d.h. untertreibende Berechnung der unterschiedlichen Beschäftigungseffekte im Gesundheitswesen (inklusive der materiellen Vorleistungsgüter) und in der gewerblichen Wirtschaft (inklusive Dienstleistungen) (Tabelle 1). Hiernach würde eine zusätzliche Milliarde im personalintensiven Gesundheitswesen zu 9.212 zusätzlichen Arbeitsplätzen führen, während in der gewerblichen Wirtschaft 3.676 anfallen würden – per Saldo eine Mehrbeschäftigung von 5.536 Arbeitskräften. Ein zusätzlicher Beitragssatzpunkt würde per saldo zusätzlich 95.773 Personen beschäftigen.

Tabelle 1: Beschäftigungseffekte bei Variation der Gesundheitsausgaben

Gesundheitsausgaben	Beschäftigungseffekt		Saldo
	im Gesundheitssektor	in der gewerblichen Wirtschaft (ohne Bergbau)	
+1 Mrd. DM	+ 9.212	- 3.676 (verarb. Gewerbe)	+ 5.536
Ein Beitragssatzpunkt (+17,3 Mrd. DM)	+159.368	-63.576 (verarb. Gewerbe)	+95.773

Quelle: SVR-KAiG 1996

»Leere Kassen«? Die Summe der durch Arbeitslosigkeit verursachten öffentlichen Ausgaben und Einnahmeverluste belief sich 1996 in Deutschland auf ca. 160 Mrd. DM. Sie lag damit höher als der gesamte staatliche Finanzierungssaldo in Höhe von 137 Mrd. DM (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 1997). Aufgrund dieser enormen Kosten der Arbeitslosigkeit ist die »Selbstfinanzierungsquote« eines zusätzlich

geschaffenen Arbeitsplatzes sehr hoch. Die angebliche Rettung des Sozialstaats bewirkt das Gegenteil: Ende März 1997 waren bei den Arbeitsämtern 104.600 Arbeitssuchende aus Gesundheitsberufen registriert – 26% mehr als im Vorjahr. Allein seit Jahresbeginn bzw. seit Inkrafttreten des »Beitragsentlastungsgesetzes« und des »Gesetzes für mehr Wachstum und Beschäftigung« sind im Gesundheitswesen 21.300 Stellen weggefallen. Einen ähnlich hohen Anstieg der Arbeitslosigkeit gab es nur beim Schiffbau und im Baugewerbe.<sup>5</sup>

*Die »Angebotsbedingungen« verbessern sich, die versprochenen Folgen bleiben aus*

a) *Die Lohnquote sinkt*

Bei näherem Hinsehen zeigt die statistisch abgebildete Realität der Bundesrepublik, daß sich die Bedingungen aus der Sicht der Angebots- theorie seit Anfang der achtziger Jahre permanent verbessern. Es bestehen – auch im internationalen Vergleich – hervorragende Verwertungs- bzw. Angebotsbedingungen (wenn man die ignorierte Nachfrageseite außer acht läßt). Fast alles, was seit Jahren gebetsmühlenartig eingefordert und nachgeplappert wird, vor allem niedrigere Lohnkosten und Steuern, ist längst verwirklicht. Aber die Beschäftigungskrise und ihre wirtschaftlichen und sozialen Folgen sind heute größer denn je. Wie lange will man den Test noch fortsetzen?

Es gehört zu den wirtschaftsliberalen Grundüberzeugungen, daß Ungleichverteilung und Wirtschaftswachstum positiv korreliert sind. Wie die Tabelle 2 zeigt, sank die Bruttolohnquote (Einkommen aus abhängiger Arbeit in Prozent des Volkseinkommens – Nettosozialprodukt) in Westdeutschland von um die 76% Anfang der achtziger Jahre auf um die 70% in der ersten Hälfte der neunziger Jahre (bereinigt: 72 auf 65%). Es gibt neben diesem sinkenden Lohnanteil keine »Lohnnebenkosten«, sondern es sind hier bereits alle Lohnbestandteile, einschließlich des Arbeitgeberbeitrages zur Sozialversicherung, enthalten.

b) *Die Abgaben der Unternehmen wurden drastisch gesenkt, die Arbeitslosigkeit fast verdreifacht*

Im gleichen Zeitraum steigen die gesamtwirtschaftlichen privaten Brutto- und Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen (Tab. 3).



Tabelle 2: Bruttolohnquote und Arbeitnehmerquote 1960 bis 1996

Jahr	Tatsächliche Bruttolohnquote <sup>1)</sup>	Arbeitnehmerquote <sup>2)</sup>		Strukturbereinigte Bruttolohnquote <sup>3)</sup>
	v.H.	v.H.	Index <sup>4)</sup>	v.H.
– alte Bundesländer –				
1960	60,1	77,2	92,5	65,0
1965	65,3	80,9	97,0	67,3
1970	68,0	83,4	100,0	68,0
1975	74,1	86,0	103,2	71,9
1980	75,8	88,3	105,9	71,6
1981	76,8	88,4	106,0	72,4
1982	76,9	88,5	106,0	72,5
1983	74,6	88,4	106,0	70,4
1984	73,4	88,5	106,1	69,2
1985	73,0	88,6	106,2	68,7
1986	72,1	88,7	106,3	68,8
1987	72,6	88,9	106,6	68,1
1988	71,5	89,0	106,7	67,0
1989	70,3	89,2	106,9	65,8
1990	69,6	89,4	107,2	64,9
1991	69,6	89,5	107,3	64,9
1992	70,8	89,6	107,4	65,9
1993 <sup>5)</sup>	71,8	89,4	107,2	67,0
1994 <sup>5)</sup>	70,1	89,2	107,0	65,5
1995 <sup>6)</sup>	–	89,1	106,8	–
1996 1.Hj. <sup>6)</sup>	–	88,9	106,6	–
– alte und neue Bundesländer –				
1991	72,5	90,6	100,0	72,5
1992	73,6	90,3	99,7	73,8
1993 <sup>6)</sup>	74,2	90,0	99,3	74,7
1994 <sup>6)</sup>	72,8	89,7	99,0	73,5
1995 <sup>6)</sup>	71,6	89,6	98,9	72,4
1996 1.Hj. <sup>6)</sup>	69,0	89,4	98,7	69,9

1) Anteil des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit im Volkseinkommen.

2) Anteil der beschäftigten Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen (Inländer).

3) Bereinigt vom Einfluß der sich aus der Änderung der Beschäftigtenstruktur ergibt. Die Arbeitnehmerquote des Jahres 1970 bzw. 1991 wird über alle Jahre hinweg konstant gehalten.

4) Für die alten Bundesländer 1970 = 100.

5) Vorläufiges Ergebnis. Stand Mai 1995, ab 1995 nicht mehr nachgewiesen.

6) Vorläufiges Ergebnis. Stand September 1996.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen). – Berechnungen des WSI. Zit. nach: Schäfer (1996)

Tabelle 3: Gesamtwirtschaftliches Brutto- und Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen (ohne Staat)

Jahr	Bruttoeinkommen		Nettoeinkommen <sup>1)</sup>		Steuern <sup>4)</sup>	durchschn. Steuerbel.
	Mrd. DM	Veränderg. (v.H.)	Mrd. DM	Veränderg. (v.H.)		
	– alte Bundesländer –					
1980	287,50	–	226,53	–	60,97	21,2
1981	288,54	+ 0,4	229,16	+ 1,2	59,38	20,6
1982	294,08	+ 1,9	235,50	+ 2,8	58,58	19,9
1983	344,02	+17,0	284,96	+21,0	59,06	17,2
1984	379,51	+10,3	316,89	+11,2	62,62	16,5
1985	400,89	+ 5,6	329,65	+ 4,0	71,24	17,8
1986	441,36	+10,1	367,80	+11,6	73,56	16,7
1987	456,04	+ 3,3	386,74	+ 5,1	69,30	15,2
1988	506,08	+11,0	430,22	+11,2	75,86	15,0
1989	545,22	+ 7,7	455,31	+ 5,8	89,91	16,5
1990	604,18	+10,8	523,26	+14,9	80,92	13,4
1991 <sup>2)</sup>	659,90	+ 9,2	568,65	+ 8,7	91,31	13,8
1992 <sup>2)</sup>	664,89	+ 0,8	574,17	+ 1,0	90,72	13,6
1993 <sup>2)</sup>	639,45	– 3,8	553,39	– 3,6	86,06	13,5
1994 <sup>2)</sup>	–	–	–	–	–	–
	– alte und neue Bundesländer –					
1991	653,49	+ 8,2 <sup>3)</sup>	559,10	+ 6,8 <sup>3)</sup>	94,39	14,4
1992	679,31	+ 4,0	579,78	+ 3,7	99,53	14,7
1993	674,26	– 0,7	570,58	– 1,6	103,68	15,4
1994	740,35	+ 9,8	650,18	+14,0	90,17	12,2
1995	832,36	+12,4	751,60	+15,6	80,76	9,7
1996 1. Hj.	442,03	–	398,99	–	43,04	9,7

1) Nach Abzug direkter Steuern und vergleichbarer öffentlicher Abgaben.

2) Stand Oktober 1994, ab 1994 vom Statistischen Bundesamt nicht mehr nachgewiesen.

3) Wegen der deutschen Vereinigung mit dem Vorjahr nur bedingt vergleichbar.

4) Direkte Steuern und vergleichbare Abgaben.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Stand: September 1996) – Berechnungen des WSI. Zit. nach: Schäfer 1996

Die jährlichen Steigerungsraten netto liegen fast durchgängig über den Bruttosteigerungen, das spiegelt die permanent sinkende Steuerbelastung der Gewinne und Vermögenseinkommen in Westdeutschland von 21,2 (1980) auf 13,5 % (1993). In der gesamtdeutschen Statistik sinkt sie in der kurzen Zeit zwischen 1991 und 1996 von 14,4 auf 9,7 %.

Der Anteil sämtlicher Steuern auf die Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen (veranlagte Einkommen-, Körperschafts-

Kapitalertragssteuer – jeweils einschließlich Solidaritätszuschlag – sowie Gewerbe- und Vermögenssteuer) ist zwischen 1979 und 1995 von 7,0 auf 3,5% des BSP halbiert worden (Tabelle 4). Auch wenn man die Quote der 50% der geleisteten Beiträge zur Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung sowie die vollen Beiträge zur Unfallversicherung mit der Steuerquote der Unternehmen addiert, ist die gesamte Abgabenquote zwischen 1979 und 1995 von 14,0 auf 11,5% des BSP gesunken. Im gleichen Zeitraum ist die Arbeitslosenquote Westdeutschlands von 3,6 auf 9,3% angestiegen (Jahresgutachten 1996/97 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung).

Ich bin weit davon entfernt, aus diesem statistischen Zusammentreffen nun eine umgekehrte Kausalitätsbehauptung aufstellen zu wollen, möchte aber darauf aufmerksam machen, daß eine als beschäftigungsfördernd proklamierte »Angebotsbedingung«, nämlich die Senkung der Unternehmensabgaben, seit 17 Jahren als Trend realisiert wird, also durchaus die Chance hatte zu wirken. In diesem Zeitraum ist jedoch statt der versprochenen Verbesserung eine fast dreifache Verschlechterung der Beschäftigung eingetreten, ohne daß dies dem zugrundeliegenden Konzept auch nur den geringsten Abbruch getan hat. Jede der bisherigen Steuererleichterungen für Unternehmen und auch die geplante Steuerreform wurde und wird weiterhin der Öffentlichkeit mit dem Etikett »Beschäftigungsförderung« präsentiert (z.B. »Gesetz für mehr Wachstum und Beschäftigung«). Auch die Opposition bleibt in dieser Logik, wenn sie durch Steuererleichterungen Investitionen und Beschäftigung ankurbeln will, statt für zusätzliche Nachfrage zu sorgen.

Galbraith schreibt in seinem Jahrhundertrückblick: »Nichts hält sich in einer Depression oder Rezession hartnäckiger als der Glaube, daß mehr Geld für die Reichen Wunder wirkt bei der Erholung der Wirtschaft« – ein durchaus interessierter Wunderglaube.

### *c) Die Arbeitskosten sinken, die Beschäftigung ebenfalls*

Die Zeitungsleser werden seit Jahren mit einer Flut von Informationen überhäuft, verwirrt und eingeschüchtert, mit denen bewiesen werden soll, daß »wir« uns die hohen Lohnkosten »nicht mehr leisten können«. Auf Schaubildern werden uns internationale Vergleiche vorgeführt, nach denen die Arbeitszeit die kürzeste, die Stundenlöhne die höchsten und die diversen Abgabenquoten die bedrückendsten sind. Die davon ausgehende Bedrohung des Standorts Deutschland, d.h. der Beschäftigungsmöglichkeiten der Deutschen und ihre Zukunft in der Arbeitsgesellschaft, läßt vielen den Atem stocken, zumindest ist das beabsichtigt.

Tabelle 4: Fakten zur Einkommensverteilung

	1979	1989	1995	1979	1989	1995	Zuwachs 1979-1995 in v.H.
	(in Milliarden DM)			(reale Wachstumsrate)			
Bruttosozial- produkt (BSP)	1393,8	2249,1	3449,5	4,0	3,8	1,9	147,5
				(in v.H. des BSP)			
Bruttolohn- und Gehaltssumme	653,7	992,8	1513,8	46,9	44,2	43,9	131,6
Lohnsteuer <sup>a)</sup>	97,1	181,8	303,9	7,0	8,1	8,8	213,0
Bruttoeinkommen aus Unternehme- rätigkeit und Vermögen	289,4	516,2	745,9	20,8	23,0	21,6	157,7
1. veranl. Ver- mögenssteuer <sup>a)</sup>	37,6	36,8	15,1	2,7	1,6	0,4	
2. Körperschafts- steuer <sup>a)</sup>	22,9	34,2	19,5	1,6	1,5	0,6	
3. Kapitalertrags- steuer <sup>a)</sup>	3,8	12,8	31,9	0,3	0,6	0,9	
4. Gewerbe- steuer <sup>b)</sup>	28,4	36,7	44,9	2,0	1,6	1,3	
5. Vermögens- steuer	4,5	5,8	7,9	0,3	0,3	0,2	
Summe 1. bis 5.	97,2	126,3	119,3	7,0	5,6	3,5	22,7
Tatsächliche Beiträge zur Sozialversicherung							
Arbeitgeberanteil	97,2	162,7	279,6	7,0	7,2	8,1	187,7
Arbeitnehmeranteil	84,9	141,9	243,6	6,1	6,3	7,1	187,0
Abgabequote der Unternehmen <sup>c)</sup>				14,0	12,8	11,5	
Steuereinnahmen insgesamt	342,8	535,5	814,0 <sup>d)</sup>	24,6	23,8	23,6	137,5
davon							
Umsatzsteuern	84,2	131,5	234,6	6,0	5,9	6,8	178,6
Nettolohn- und Gehaltssumme	472,4	671,6	972,3	33,9	29,9	28,2	105,8
Nettoeinkommen aus Unternehme- rätigkeit und Vermögen	224,6	426,3	653,0	16,1	18,9	18,9	190,7
Transfer- einkommen	235,7	360,2	622,3	16,9	16,0	18,0	164,0
Anlage- investitionen	301,3	448,5	753,4	21,6	19,9	21,8	150,1

Nach Jahren hat sich nun ein Konsens dahingehend herausgebildet, daß die einzige vorhandene, national wie international aussagefähige Meßgröße, die als Indikator für die Arbeitskostenentwicklung tauglich ist, die folgendermaßen errechneten »Lohnstückkosten (LStK)« sind: Es werden die Löhne pro Beschäftigten (einschl. der sog. Lohnnebenkosten) in Beziehung gesetzt zur Produktion pro Beschäftigten (Produktivität). Die Produktivität pro Beschäftigten setzt sich zusammen aus der Arbeitszeit pro Beschäftigten und der Produktion pro Arbeitsstunde. Sinkt also die Arbeitszeit, so sinkt auch die Produktivität, und entsprechend steigen die LStK. Andererseits steigen die LStK *ceteris paribus* in Konjunkturtiefs, wenn sich durch Überkapazitäten die Fixkosten auf eine geringere Stückzahl verteilen. Weder die sinkende Wochenarbeitszeit noch Stundenlöhne und Arbeitgeberbeitrag zur Krankenversicherung dürfen also neben den Lohnstückkosten thematisiert werden, denn sie sind – wie die gesamten Ausgaben der GKV – bereits in dieser Größe enthalten.

### *Internationale Wettbewerbsfähigkeit*

Die Wettbewerbsfähigkeit des »Standorts« meint dessen Attraktivität für Kapitalanleger und die Verkäuflichkeit der in Deutschland hergestellten Produkte auf dem Weltmarkt. Das subjektive Gewicht dieses Problems in der breiten Öffentlichkeit verdankt sich der Konnotation mit den Beschäftigungsmöglichkeiten und der daran gebundenen sozialen Sicherheit. Zunächst einmal muß bedacht werden, daß die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens von weit mehr Faktoren abhängt als von dessen Lohnkosten. Diese sind nur etwa der dritte Teil der Gesamtkosten. Zu

---

(Fortsetzung Tab. 4)

- a) Einschließlich Solidaritätszuschlag
- b) In der dritten Spalte Zahlen für 1994, da für 1995 noch nicht verfügbar; Volumen wahrscheinlich niedriger.
- c) 50% der Beiträge zur Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung und volle Beiträge zur Unfallversicherung plus Steuerquote der Unternehmen.
- d) Für das vierte Quartal 1995 liegen einige Ergebnisse noch nicht vor, aber aus dem Verlauf der anderen läßt sich die Gesamtsumme zuverlässig schätzen.

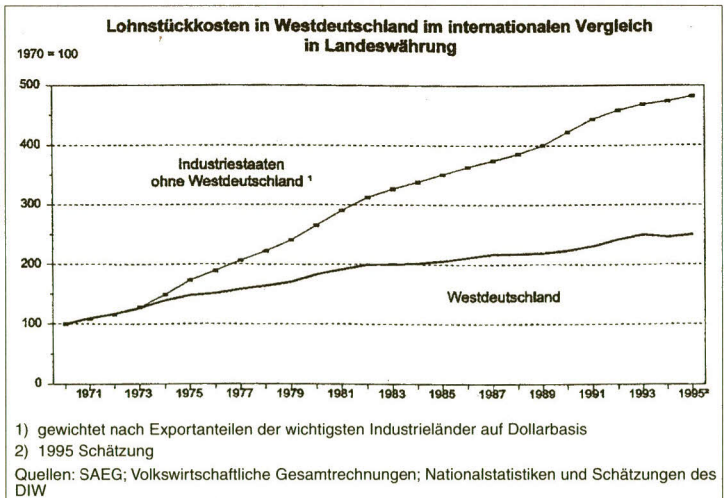
Quellen: Statistisches Bundesamt: Erste Ergebnisse der Inlandsproduktsberechnung 1995, Fachserie 18, Januar 1996; Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Stand: Januar 1996, Wirtschaft und Statistik, Heft 1/1996; Finanzbericht 1996, Bundesministerium der Finanzen, August 1995; DIW-Wochenbericht 1-2/96; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Statistisches Taschenbuch 1995, Juni 1995, und 1950-1990, Januar 1992; Deutsche Bundesbank, Monatsberichte März 1996, Dez. 1995 und November 1982. Zit. nach: Ehrenberg 1996

berücksichtigen wären aber noch die Preise in internationalen Währungen, die Qualität des Produkts, die Zuverlässigkeit der Belieferung und Wartung, die angebotenen Optionen etc. Darum ist es eine interessierte Verkürzung, wenn allein die Lohnkosten thematisiert werden. Was nun deren Indikator Lohnstückkosten angeht, so kann das folgende Fazit des Vergleichs zwischen den Industrieländern nicht korrekter formuliert werden: »Der deutschen Volkswirtschaft ist es... besser als den übrigen Industrieländern (Ausnahme Japan [dessen Index nur leicht über dem deutschen liegt, H.K.]) gelungen, Lohnkostenentwicklung und Produktivitätsentwicklung in Übereinstimmung zu halten.« (Hofmann 1996)

Die Abbildung 2 zeigt den Verlauf der LStK-Entwicklung (ein nach Exportanteilen gewichteter Index der Industrieländer), wie ihn das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) errechnet hat. In der jeweiligen nationalen Währung erhöhte sich der Index in Deutschland von 100 (1970) auf 240 (1995) während er in den anderen Industrieländern im Durchschnitt auf 480 angestiegen ist.

Daraus ist genau das entstanden, was derzeit so wort- und gestenreich beschworen wird: ein enormer internationaler Wettbewerbsvorteil für die westdeutschen Anbieter. Wozu dieser Vorteil führt, zeigt die Abbildung 3. Der enorm hohe Außenhandelsüberschuß der westdeutschen

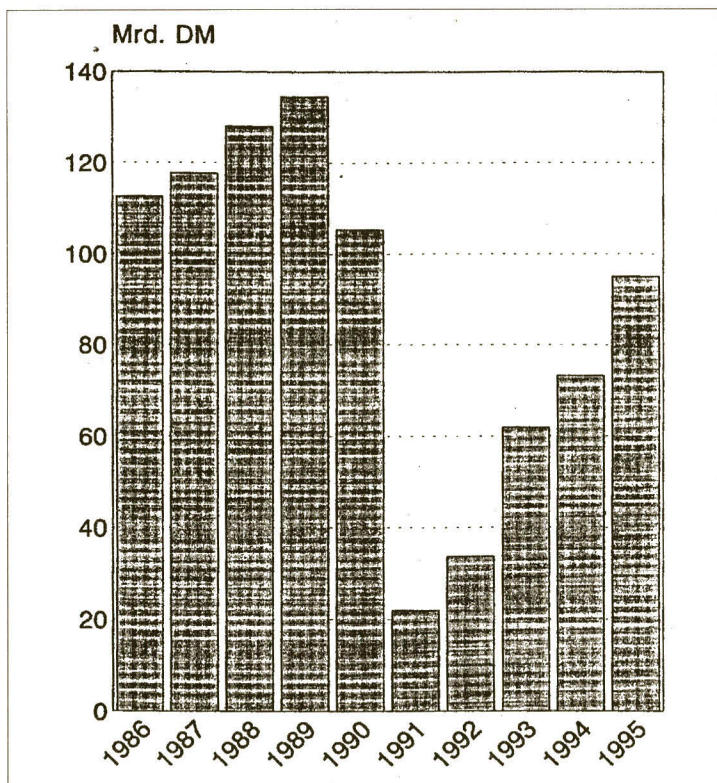
Abbildung 2: Lohnstückkosten in Westdeutschland im internationalen Vergleich in Landeswährung (zit. nach: Flassbeck 1996)



Wirtschaft wurde nur in den Vereinigungsjahren geringer (als der Nachfragesog die Importe steigerte) und ist wieder dabei, die früheren Werte anzunehmen.

Was aber sind die Erfolge der deutschen Exportstrategie? Diese Strategie bedeutet Export von Arbeitslosigkeit und nicht – wie es in der Standortrhetorik heißt – Export von Arbeitsplätzen. Die in Deutschland bereits bestehende hohe Arbeitslosigkeit wäre noch höher, wenn nicht über die Exportüberschuß-Strategie ein Teil des Problems auf andere Länder abgewälzt würde. Es ist klar, daß diese ein solches Ungleichgewicht verhindern möchten. Der zentrale Mechanismus, der ihnen dabei

Abbildung 3: Saldo im deutschen Außenhandel 1986-1995



Quelle: Deutsche Bundesbank. Zit. nach: Küchle 1996

Abbildung 4: Lohnstückkosten in Westdeutschland im internationalen Vergleich in internationaler Währung (zit. nach: Flassbeck 1996)



hilft, sind die Wechselkurse. Die Abbildung 4 zeigt den Index der Lohnstückkosten, diesmal berechnet in internationaler Währung. Es stellt sich heraus, daß nun keinerlei lohnkostenbedingter Wettbewerbsvorteil mehr vorhanden ist (daß jenseits der Lohnkosten solche Vorteile noch bestehen müssen, zeigen die dennoch sehr hohen Handelsbilanzuberschusse).

Der Auenwert der DM ist gegenüber dem US-Dollar von 132,9 (1982) auf 225,1 (1995) gestiegen (Jahresgutachten 1996/97 des SVR zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung). Folglich ist eine deutsche Ware bei konstanten Kosten und Preisen für Dollar-Zahler allein durch die veränderten Wechselkurse zwischen 1982 und 1995 um 70% teurer geworden. Lohnkostenvorteile auf dem Weltmarkt, die durch niedrige Tarifabschlüsse und gesenkte Sozialausgaben erzielt wurden, werden also recht umgehend kompensiert durch den Wechselkursmechanismus. Die angebotspolitische Exportstrategie, die ein chronisches Ungleichgewicht in Kauf nimmt (u.a. den Zusammenbruch der europäischen Wahrungsschlange), anstatt für Inlandnachfrage zu sorgen, ist unter dem Aspekt Beschäftigung im besten Fall wirkungslos.



Das heißt zusammengefaßt: selbst wenn die gesamte gesetzliche Krankenversicherung auf dem Altar des internationalen Wettbewerbsvorteils geopfert würde, könnte kein dauerhafter Lohnkostenvorteil im internationalen Wettbewerb entstehen.

#### 4. *Nachtrag*

Die hohe Durchschlagskraft der Standort-Deutschland-These als ein verteilungspolitisches Disziplinierungsinstrument muß nicht unbedingt heißen, ihre Protagonisten glaubten sie selbst. So erklärte Ende April Wirtschaftsminister Rexrodt in New York auf einer Konferenz von Investoren: »Der Standort Ostdeutschland ist international voll wettbewerbsfähig«. »In Deutschland kann man Gewinne machen – und das in einem politisch und sozial stabilen Umfeld« (Redemanuskript BMWi). Dazu berichtet die Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. April 1997: »Nach Einschätzung von Rexrodt ist das Deutschland-Bild, das die amerikanischen Medien zeichnen, teilweise schief, das gelte insbesondere hinsichtlich der Standortfrage. So werde beim Vergleich von Produktionsstandorten oft einseitig auf die hohen Löhne und Lohnnebenkosten in Deutschland abgehoben. Sachlich angemessen wäre aber, die unterschiedlichen Produktivitäten zu vergleichen.« Bei letzteren schneide Deutschland aufgrund des hohen Ausbildungsniveaus der deutschen Arbeitskräfte »ganz gut« ab – quod erat demonstrandum.

Korrespondenzadresse:

Priv.-Doz. Dr. Hagen Kühn

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Arbeitsgruppe Public Health

Reichpietschufer 50

10785 Berlin

#### *Anmerkungen*

- 1 Die wirtschaftsliberale Ideologie in ihren populären Erscheinungsformen hat derzeit eine solche Hegemonie, daß sie nicht allein der FDP und (mit Abstrichen) der CDU vorbehalten ist. Zumindest Elemente (z.B. die umstandslose Gleichsetzung von niedrigen Lohnkosten und »schlankem Staat« mit einer gesunden Wirtschaft) sind in Verlautbarungen und Konzepten auch der Oppositionsparteien und Gewerkschaften anzutreffen. Häufig versuchen selbst Gegner der antisozialstaatlichen Politik ihre Opposition mit »angebotstheoretischen« Versatzstücken zu legitimieren.
- 2 »Angebotstheorie« ist ein Gegenbegriff zur keynesianischen Wirtschaftspolitik, die nachfrageorientiert ist. Keynes hatte nachgewiesen, daß es ein wirtschaftliches Gleichgewicht bei unterausgelasteten Fabriken und dauerhafter Arbeitslosigkeit

- geben kann, wenn die erzielten Einkommen nicht in voller Höhe wieder als Nachfrage verwendet werden. Dem Staat wachse daher die Aufgabe zu, diese Nachfrage zu schließen. Die neoliberalen »Angebotstheoretiker« stellen die Kapitalverwertungsbedingungen eines einzelnen Unternehmens (aus dessen Sicht die Löhne »Kosten« sind, die keine spürbare Nachfragewirkung zeitigen) ins Zentrum und negieren die Kreislaufzusammenhänge der Gesamtwirtschaft. Wenn nur die Löhne und Steuern niedrig genug sind, werden Produkte und Arbeitskraft verkauft werden können. Falls die Empirie das nicht zeigt, dann sind die Löhne und Steuern eben noch nicht genug gesunken. Diese Argumentation schmeichelt dem marktgesellschaftlich erlernten »gesunden Menschenverstand« und hat außerdem den Vorzug völliger Empirie- und Kritikresistenz.
- 3 Ein wenig beachteter, gleichwohl aber sehr gravierender gesundheitspolitischer Punkt muß hinzugefügt werden: Im Kontext neoliberaler Makrosteuerung nehmen alle Instrumente zur Steuerung des Anbieterverhaltens, seien es Geld, Recht, professionelle Normen und Ethik oder Expertise, den Charakter von Hebeln an, die dafür sorgen, daß diese wirtschaftsliberalen Imperative der wirtschaftlichen Umverteilung und sozialen Polarisierung schließlich auch am Krankenbett und in der Arztpraxis gegenüber den Patienten exekutiert werden.
  - 4 Die akademischen Versionen des Wirtschaftsliberalismus illustrieren durchaus eindrucksvoll, wie erfolgreich gesellschaftliche Theorien sein können, wenn partikuläre Interessen, die sie mit dem Gemeinwohl identifizieren, nur mächtig genug sind. In der Praxis nämlich sind die »Angebotstheoretiker« stets mit verheerenden Folgen gescheitert, wie etwa mit den Brüningschen Notverordnungen am Ende der Weimarer Republik.
  - 5 Die Woche v. 24.4.1997.

### Literatur

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (1997): Memorandum '97: Beschäftigungspolitik und gerechte Einkommensverteilung gegen soziale Zerstörung. Köln
- Ehrenberg, H. (1996): Fakten und Legenden um die Abgabenbelastung der deutschen Wirtschaft. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 45, Heft 6, S.139-141
- Flassbeck, H. (1996): Europäische Beschäftigungschancen. In: Bundesarbeitsblatt, Heft 1, S.5-8
- Galbraith, J.K. (1995): A journey through economic time. Boston: Houghton Mifflin
- Heise, A. (1995): Der Standort Deutschland im globalen Wettbewerb. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 48, Heft 11, S.691-698
- Hofmann, C.F. (1996): Deutsche Wettbewerbsvorteile. In: Bundesarbeitsblatt, Heft 11, S.5-11
- Huffschmid, J. (1994): Krise und Krisenrhetorik: die wahren Stärken und Schwächen des Wirtschaftsstandorts Deutschland. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 39, Heft 3, S.281-296
- Küchle, H. (1996): Deutschlands Position auf dem Weltmarkt. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 49, Heft 5, S.295-303
- Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVR-KAiG) (1996): Sondergutachten 1996: Gesundheitswesen in Deutschland – Kostenfaktor und Zukunftsbranche, Band 1: Demographie, Morbidität, Wirtschaftlichkeitsreserven und Beschäftigung. Baden-Baden
- Schäfer, C. (1996): Mit falschen Verteilungs-»Götzen« zu echten Standortproblemen – Zur Entwicklung der Verteilung in 1995 und den Vorjahren. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 49, Heft 10, S.597-616
- WSI-Projektgruppe Prognose (1996): Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland in den Jahren 1996/1997. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 49, Heft 11, S.669-682