

Lehment, Harmen

Article — Digitized Version

Lohnzurückhaltung, Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung: eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland 1973 - 1990

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Lehment, Harmen (1991) : Lohnzurückhaltung, Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung: eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland 1973 - 1990, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 2, pp. 72-85

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1505>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Lohnzurückhaltung, Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung.

Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland 1973–1990

Von **Harmen Lehment**

In den letzten Jahren stieg die Beschäftigung in Westdeutschland kräftig an. Die Zahl der Erwerbstätigen erhöhte sich von 1983 bis 1990 um 2,1 Millionen, die Zahl der angebotenen Arbeitsplätze (Erwerbstätige und offene Stellen) sogar um 2,4 Millionen (Schaubild 1). Dadurch konnte der zuvor seit 1973 zu verzeichnende Verlust von etwa 1,3 Mill. Arbeitsplätzen wieder mehr als wettgemacht werden.¹

Fragt man nach den Ursachen für den Beschäftigungsanstieg, so wird vielfach auf die besondere Rolle der Lohnpolitik verwiesen. Dabei gibt es allerdings unterschiedliche Akzente. Für einige Beobachter ist der Beschäftigungsanstieg in erster Linie auf eine zurückhaltende Lohnpolitik zurückzuführen. Andere Beobachter vermuten, daß die in den letzten Jahren vorgenommenen Verkürzungen der tariflichen Arbeitszeit ausschlaggebend waren. Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, den Einfluß von Lohnzurückhaltung und Arbeitszeitänderungen auf die Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland durch eine empirische Untersuchung für die Jahre 1973–1990 zu überprüfen.

Lohnzurückhaltung liegt nach der hier zugrunde gelegten Definition dann vor, wenn die Löhne je Beschäftigten weniger stark steigen als die effektive Gesamtnachfrage nach den von Inländern erbrachten Nettofaktorleistungen. Mit anderen Worten: Lohnzurückhaltung ist dadurch gekennzeichnet, daß der Nominallohnanstieg je Beschäftigten hinter dem Anstieg des nominalen Volkseinkommens zurückbleibt.² In der vorliegenden Untersuchung steht somit die Nominallohnentwicklung und nicht die Reallohnentwicklung im Vordergrund. Der Vorzug einer nominallohnorientierten Betrachtung ist vor allem in der direkten Beziehung zur Lohnpolitik zu sehen. Denn Lohnverträge in der Bundesrepublik Deutschland sind Nominallohnverträge. Daher lassen sich Erkenntnisse über den Zusammenhang zwischen Reallohn und Beschäftigung nur indirekt verwerten. Erkenntnisse über Nominallohn-Beschäftigungs-Zusammenhänge können dagegen unmittelbar genutzt werden.³

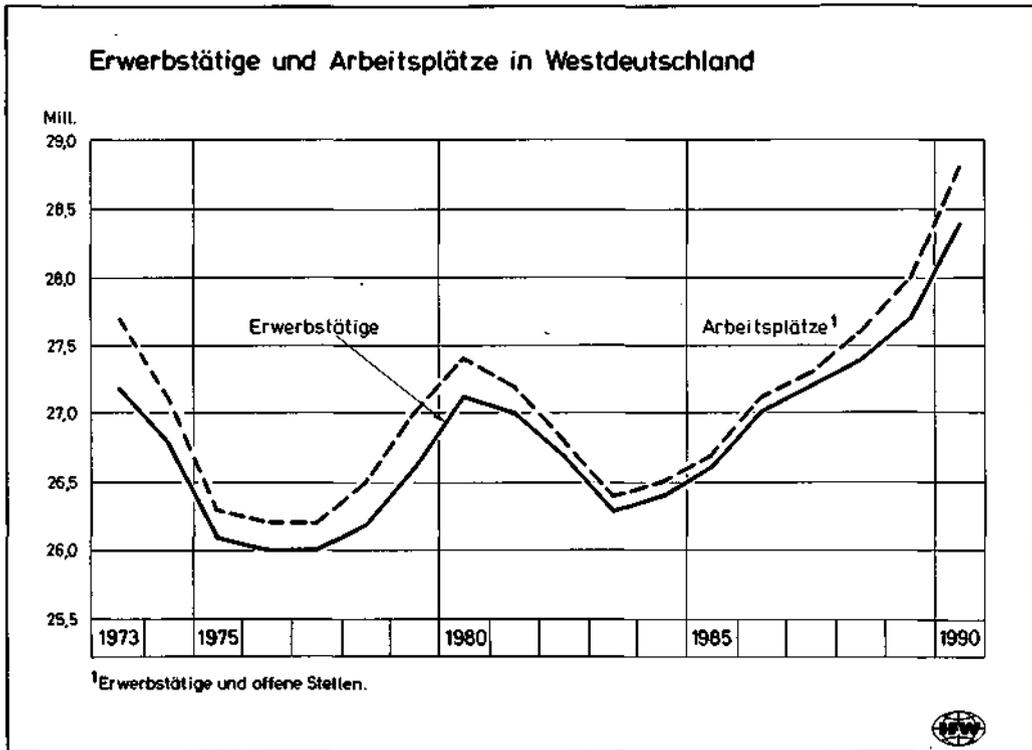
Die Entwicklung von Nominallöhnen und Volkseinkommen im Zeitraum 1973–1990 ist im oberen Teil des Schaubilds 2 dargestellt. Die Perioden 1976–1979 und 1983–1990 sind

¹ Der Anstieg der Beschäftigtenzahlen hat sich auch 1991 fortgesetzt; dabei wurden erstmals mehr als 29 Mill. Erwerbstätige registriert.

² Die hier gewählte Definition unterscheidet sich von Sievert's Definition, nach der eine zurückhaltende Lohnpolitik auf eine Senkung des Kostenniveaus abzielt. Vgl. Olaf Sievert, „Die Lohnpolitik im Zentrum begrenzter beschäftigungspolitischer Hoffnungen“. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 1987, H. 3, (S. 183–185) S. 183. Statt auf das Volkseinkommen könnte man auch auf das Inlandseinkommen abstellen; angesichts des geringen Unterschieds zwischen den beiden Größen ergibt sich weitgehend das gleiche Resultat wie bei Verwendung des Volkseinkommens. Nominallohnänderungen werden hier so verstanden, daß sie den Effekt von Änderungen der Sozialbeiträge der Arbeitgeber einschließen.

³ Auf den Vorzug einer nominallohnorientierten Betrachtung haben vor allem Flassbeck und Koll hingewiesen. Vgl. Heiner Flassbeck, „Geldmenge, Löhne und Beschäftigung“. DIW, a. a. O., S. 157–164; Willi Koll, Geldmenge, Lohn und Beschäftigung. Walter-Eucken-Institut, Vorträge und Aufsätze, 120, Tübingen 1988.

Schaubild 1

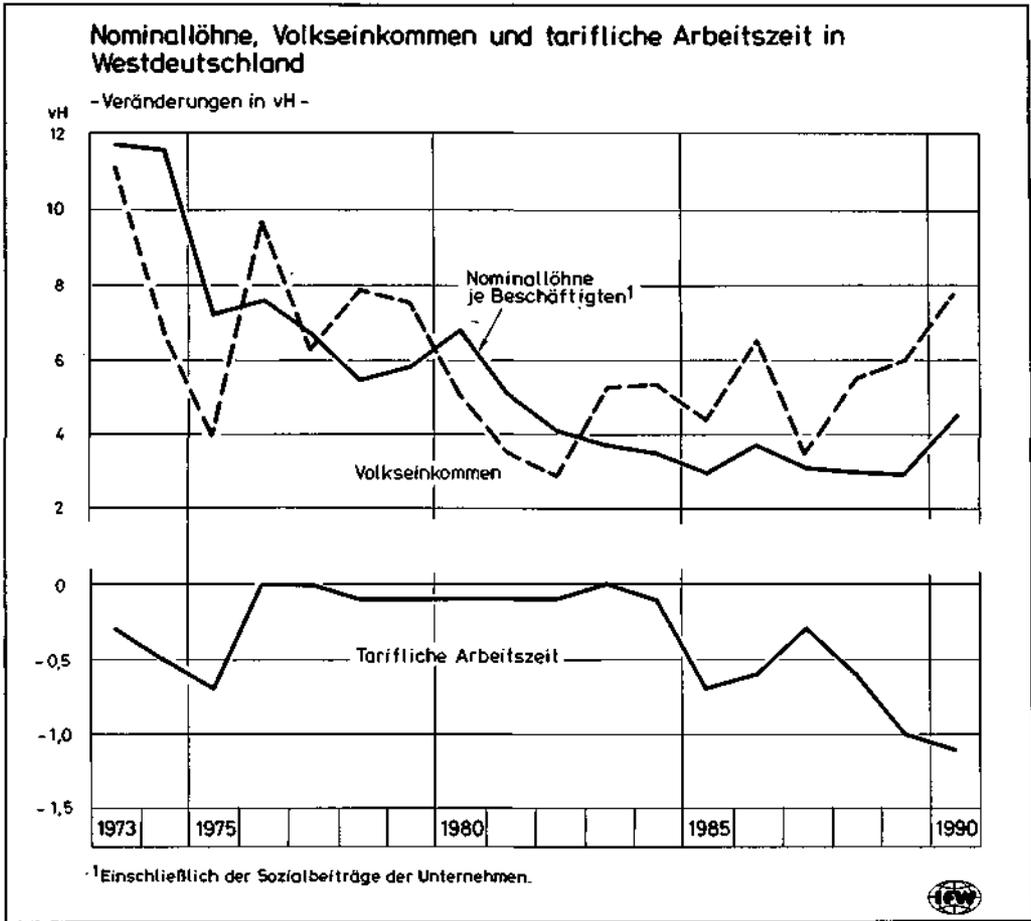


gekennzeichnet durch ein insgesamt deutliches Zurückbleiben des Nominallohnanstiegs hinter dem Anstieg des Volkseinkommens. Im Gegensatz zu diesen beiden Phasen einer zurückhaltenden Lohnpolitik stellen die Jahre 1973–1975 und 1980–1982 Phasen einer „aggressiven“ Lohnpolitik dar, in denen die Löhne je Beschäftigten stärker als das nominale Volkseinkommen zunahmen. In diesem Zusammenhang ist auf zwei Punkte besonders hinzuweisen:

- Maßgebliches Kriterium für das Vorliegen einer zurückhaltenden Lohnpolitik ist nicht die Höhe des Nominallohnanstiegs per se, sondern die Höhe des Nominallohnanstiegs in Relation zum Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. So ist beispielsweise der Lohnanstieg 1978 von gut 5 vH angesichts eines Volkseinkommenszuwachses von etwa 8 vH als zurückhaltend einzustufen, während der etwa gleich hohe Nominallohnanstieg 1981 angesichts eines Volkseinkommenszuwachses von lediglich 3,5 vH nicht als zurückhaltend anzusehen ist.
- Das ex post festgestellte Maß an Lohnzurückhaltung entspricht nicht notwendigerweise dem von den Tarifparteien gewollten Maß an Lohnzurückhaltung. So mag es sein, daß die „aggressive“ Lohnpolitik 1973–1975 und 1980–1982 zumindest in ihrem Ausmaß nicht beabsichtigt war, sondern sich aus einer Überschätzung des gesamtwirtschaftlichen Nachfrageanstiegs ergab.

Die Veränderungen der tariflichen Arbeitszeit sind im unteren Teil des Schaubilds 2 dargestellt. Im Zeitraum 1973–1975 wurde die tarifliche Arbeitszeit deutlich verkürzt. Von 1976

Schaubild 2



bis 1984 blieb sie weitgehend unverändert. Seit 1985 ist die Arbeitszeit von Jahr zu Jahr wieder erheblich vermindert worden.

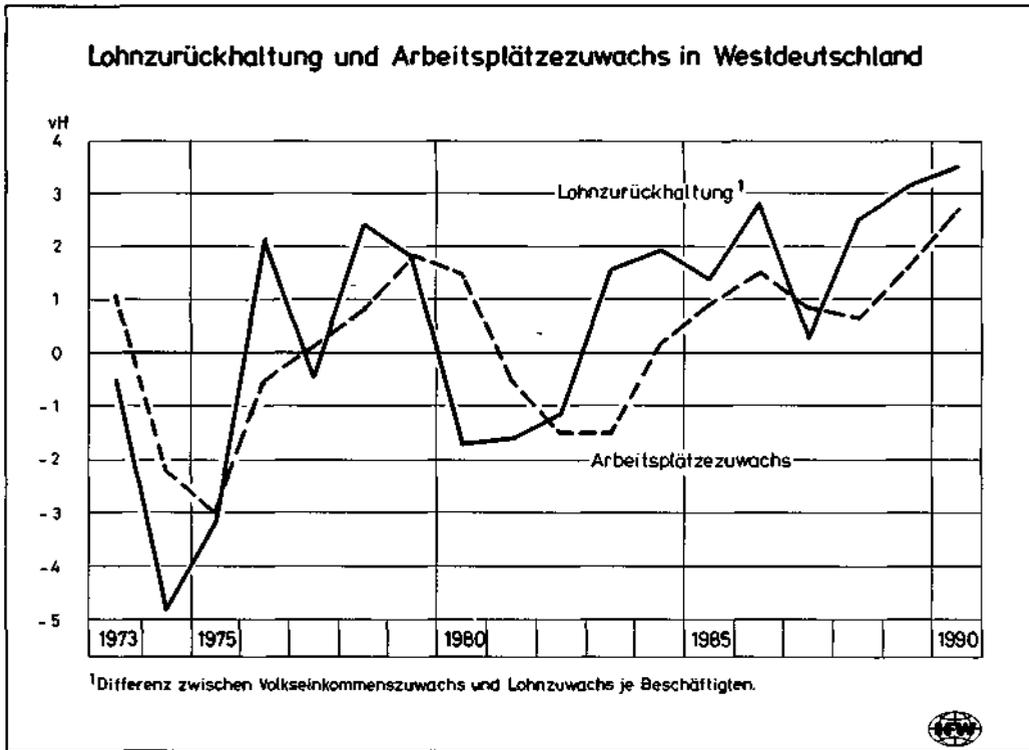
Lohnzurückhaltung und Beschäftigung

Führt ein Zurückbleiben des Lohnanstiegs hinter dem Anstieg des Volkseinkommens zu mehr Beschäftigung? Diese Frage ist nicht ohne weiteres mit ja zu beantworten. Denn es kann zunächst nicht ausgeschlossen werden, daß Lohnzurückhaltung lediglich für eine Ausweitung der Gewinnspannen der Unternehmen genutzt wird und Beschäftigungseffekte nicht auftreten.⁴ Von daher ist es angebracht, den Zusammenhang zwischen Lohnzurückhaltung und Beschäftigung empirisch zu untersuchen. Im Schaubild 3 sind Lohnzu-

⁴ In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, wenn man sich einige definitorische Beziehungen vor Augen hält. Die prozentuale Änderung des Volkseinkommens \hat{Y} entspricht der gewichteten prozentualen Änderungen der Arbeitseinkommen \hat{L} und der Gewinneinkommen \hat{G} :

$$(1) \hat{Y} = a \hat{L} + (1 - a) \hat{G}.$$

Schaubild 3



rückhaltung und Arbeitsplätzezuwachs im Zeitraum 1973–1990 dargestellt. Betrachtet man die Beziehung zwischen den beiden Kurven, so zeigt sich ein markanter Zusammenhang. Der „aggressiven“ Lohnpolitik 1973–1975 steht ein Rückgang der Arbeitsplätze 1974–1976 gegenüber. Der Lohnzurückhaltung 1976–1979 entspricht ein Anstieg der Zahl der Arbeitsplätze 1977–1980. Der „aggressiven“ Lohnpolitik 1980–1982 folgt ein Arbeitsplätzerückgang 1981–1983. Ab 1983 ist die Lohnpolitik zurückhaltend, ab 1984 nimmt die Zahl der Arbeitsplätze wieder zu.

Die prozentuale Änderung der Arbeitseinkommen ist gleich der Summe der prozentualen Lohnänderung \hat{W} und der prozentualen Änderung der Erwerbstätigenzahl \hat{E} :

$$(2) \hat{Y} = a(\hat{W} + \hat{E}) + (1 - a)\hat{G}.$$

Diese Gleichung läßt sich umformen zu:

$$(3) \hat{Y} - \hat{W} = \hat{E} + \frac{1 - a}{a}(\hat{G} - \hat{Y}),$$

wobei der Ausdruck $(\hat{G} - \hat{Y})$ die Änderung der Gewinnquote darstellt. Gleichung (3) besagt, daß sich Lohnzurückhaltung ($\hat{Y} - \hat{W} > 0$) entweder in einer Beschäftigungsausweitung ($\hat{E} > 0$), in einer Ausweitung der Gewinnquote ($\hat{G} - \hat{Y} > 0$) oder in einer Kombination aus Beschäftigungs- und Gewinnquotenänderung niederschlägt. Das Resultat, daß eine Nominallohnminderung die Beschäftigung nicht erhöht, stellt sich beispielsweise in nekeynesianischen Ungleichgewichtsmodellen ein, bei denen eine Lohnminderung wegen unterstellter Preisstartheit lediglich zu einem Anstieg der Gewinnspanne, nicht jedoch zu mehr Produktion und Beschäftigung führt.

Tabelle 1 – Schätzgleichungen zum Zusammenhang zwischen Lohnzurückhaltung, Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung in Westdeutschland 1973–1990

						S.E.	R ²	D. W.	
(1)	DA	=0,33 (1,65)	+0,39 LZ (5,17)**	+0,47 LZ ₋₁ (6,05)**	+0,15 LZ ₋₂ (2,13)*	-1,09 D8290 (3,24)**	0,58	0,87	1,90
(2)	DE	=0,57 (3,70)**	+0,28 LZ (4,99)**	+0,41 LZ ₋₁ (7,38)**	+0,25 (LZ ₋₂ +LZ ₋₃)/2 (3,70)*	-1,13 D8290 (4,34)**	0,44	0,89	2,23
(3)	DAB	=1,01 (5,86)**	+0,31 LZ (4,87)**	+0,44 LZ ₋₁ (7,06)**	+0,22 (LZ ₋₂ +LZ ₋₃)/2 (2,98)**	-1,51 D8290 (5,20)**	0,49	0,87	2,15
(4)	DA	=0,23 (0,83)	+0,36 LZ (4,25)**	+0,48 LZ ₋₁ (5,63)**	+0,20 LZ ₋₂ (2,22)*	-1,00 D8290 (2,73)**	0,59	0,86	1,90
			-0,79 AZV (1,15)	+1,07 AZV ₋₁ (1,32)	+0,04 AZV ₋₂ (0,05)				
(5)	DRIFT	= -0,18 (1,81)*	+0,21 LZT (6,04)**				0,42	0,68	1,99
(6)	DA	=0,47 (2,42)*	+0,38 LZT (6,94)**	+0,33 LZT ₋₁ (6,11)**	+0,13 LZT ₋₂ (2,48)*	-1,06 D8290 (3,42)**	0,55	0,89	1,76
(7)	DE	=0,71 (5,14)**	+0,27 LZT (7,18)**	+0,31 LZT ₋₁ (8,52)**	+0,22 (LZT ₋₂ +LZT ₋₃)/2 (4,88)**	-1,13 D8290 (5,10)**	0,38	0,92	2,25
(8)	DAB	=1,14 (6,83)**	+0,30 LZT (6,42)**	+0,32 LZT ₋₁ (7,27)**	+0,21 (LZT ₋₂ +LZT ₋₃)/2 (3,69)**	-1,50 D8290 (5,54)**	0,46	0,89	1,90

DA=Zuwachsrate Arbeitsplätze; DE=Zuwachsrate Erwerbstätige; DAB=Zuwachsrate abhängig. Beschäftigte; LZ=Lohnzurückhaltung (Effektivlohnbasis); LZT=Lohnzurückhaltung (Tariflohnbasis); AZV=Arbeitszeitverkürzung; DRIFT=Lohndrift; weitere Erläuterungen zu einzelnen Variablen im Text.

S.E.: Standardfehler der Regression; R²: korrigiertes Bestimmtheitsmaß; D.W.: Durbin-Watson-Koeffizient; t-Werte in Klammern; **= Statistisch signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 1 vH; *= Statistisch signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 vH.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1990/91. Stuttgart 1990, Tabelle 22 (Spalte 2). – Angaben der Deutschen Bundesbank. – Eigene Berechnungen.

Überprüft man den Einfluß von Lohnzurückhaltung auf die Arbeitsplätzezahl durch eine ökonometrische Schätzung, so ergibt sich das in Tabelle 1, Gleichung (1), dargestellte Resultat. Dabei bezeichnen DA die prozentuale Änderung der Arbeitsplätzezahl und LZ, LZ₋₁, LZ₋₂ den Grad der Lohnzurückhaltung im laufenden Jahr und in den beiden vorangegangenen Jahren. Trendmäßige Einflüsse auf die Arbeitsplatzentwicklung werden über die Konstante berücksichtigt, die Variable D8290 ist eine Dummy-Variablen für die zweite Hälfte des Beobachtungszeitraums, mit der sich mögliche Trendänderungen erfassen lassen. Das in Gleichung (1) dargestellte Schätzergebnis zeigt, daß Lohnzurückhaltung einen signifikanten, zeitlich gestreckten Einfluß auf die Zahl der Arbeitsplätze gehabt hat. Addiert man die Koeffizienten, so ergibt sich für den Beobachtungszeitraum, daß eine Lohnzurückhaltung in Höhe von einem Prozentpunkt die Zahl der Arbeitsplätze innerhalb von drei Jahren um etwa 1 vH erhöht, während Lohnerhöhungen, die über dem Anstieg des Volkseinkommens liegen, zu einem entsprechenden Rückgang der Arbeitsplätzezahl führen.⁵ Wird die Zahl der offenen Stellen außer Betracht gelassen und lediglich der

⁵ Dieses Resultat ergibt sich auch dann, wenn man die Schätzung auf den Zeitraum 1979–1990 beschränkt; in diesem Fall lautet die Schätzgleichung:

$$DA = 0,34 + 0,24 LZ + 0,48 LZ_{-1} + 0,25 LZ_{-2} + 0,89 D8290.$$

Ein Vergleich der Koeffizienten in den beiden Schätzgleichungen zeigt dabei, daß die zeitlichen Verzögerungen im Zeitraum 1979–1990 größten waren als im Durchschnitt des Zeitraums 1973–1990. Möglicherweise ist dies das Resultat eines verstärkten Kündigungsschutzes.

Einfluß auf die Erwerbstätigenzahl untersucht, so kommt man zu einem ähnlichen Ergebnis: Eine Lohnzurückhaltung von einem Prozentpunkt erhöht die Erwerbstätigenzahl im Zeitablauf um rund 1 vH (Schätzgleichung (2)); werden die Schätzgleichungen (1) und (2) verglichen, so reagiert die Zahl der Erwerbstätigen etwas langsamer als die Zahl der Arbeitsplätze. Erklären läßt sich dies damit, daß es üblicherweise einige Zeit dauert, bis neugeschaffene Stellen besetzt werden. Die stärkere Verzögerung zeigt sich auch darin, daß Lohnzurückhaltung die Erwerbstätigenzahl noch mit einer Verzögerung von drei Jahren beeinflusst. Um die Zahl der Freiheitsgrade der Schätzung möglichst hoch zu halten, wurde der Einfluß von LZ_{-2} und LZ_{-3} in einer Variablen zusammengefaßt: $(LZ_{-2} + LZ_{-3})/2$ kennzeichnet den durchschnittlichen Grad an Lohnzurückhaltung in dem zwei und drei Jahre zurückliegenden Zeitraum.

Die Dummy-Variable für die Jahre 1982–1990 ist in Gleichung (2) – ähnlich wie in Gleichung (1) – hochsignifikant. Dies weist darauf hin, daß die nicht von der Lohnzurückhaltung ausgehenden Effekte auf die Erwerbstätigenzahl in der zweiten Hälfte des Beobachtungszeitraums deutlich anders waren als in der ersten Hälfte. Kam es in den Jahren bis 1981 zu einem jährlichen trendmäßigen Anstieg der Erwerbstätigenzahl (d.h. zu einem Anstieg selbst bei Ausbleiben von Lohnzurückhaltung) in Höhe von gut einem halben Prozentpunkt, so zeigt sich in den Jahren ab 1982 ein jährlicher trendmäßiger Rückgang um ebenfalls gut einen halben Prozentpunkt.⁶

Diese Beobachtung legt die Frage nahe, welches die für die Trendänderung maßgeblichen Faktoren waren. Ein Faktor kann in der geänderten Personalpolitik des Staates gesehen werden. Während der Anteil der beim Staat Beschäftigten an den gesamten Erwerbstätigen im Zeitraum 1973–1981 jährlich um durchschnittlich 0,3 Prozentpunkte ausgeweitet wurde, ist der Anteil danach im Zuge der staatlichen Konsolidierungspolitik nahezu konstant geblieben. Ein zweiter Faktor für die Trendänderung dürfte darin liegen, daß sich das Unternehmensverhalten ab etwa 1982 durchgreifend geändert hat. Von Beginn der siebziger Jahre an bis zu Beginn der achtziger Jahre hatte sich die Ertragsituation der Unternehmen tendenziell verschlechtert. Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der Bundesrepublik – aber auch anderswo in Europa – verminderte sich zusehends. Der von Giersch geprägte Begriff der „Eurosklерose“ avancierte zum Kennzeichen der wirtschaftlichen Lage Anfang der achtziger Jahre. Das Erkennen dieser Entwicklung führte zu einer breit angelegten Neuorientierung der Unternehmenspolitik. Im Vordergrund stand dabei der Gesichtspunkt der Ertragsverbesserung. „Ertrag vor Umsatz“ wurde zum Schlagwort des Umdenkprozesses. Unternehmensbereiche, die den Ertragsanforderungen nicht entsprachen, aber aus Umsatzerwägungen bislang beibehalten worden waren, wurden geschlossen. Dadurch ergab sich ab 1982 eine zuvor nicht aufgetretene Tendenz zu einem Abbau der Beschäftigung. Allerdings wurde der damit einhergehende beschäftigungsmindernde Effekt durch die positiven Beschäftigungswirkungen der nach 1982 geübten Lohnzurückhaltung, die das Schaffen von neuen, ertragsstarken Arbeitsplätzen ermöglichte, mehr als ausgeglichen.

Der Einfluß von Lohnzurückhaltung auf die Zahl der abhängig Beschäftigten geht aus Gleichung (3) in Tabelle 1 hervor. Dabei zeigt es sich, daß Lohnzurückhaltung im Umfang von einem Prozentpunkt die Zahl der abhängig Beschäftigten im Zeitablauf um ebenfalls etwa 1 vH erhöht. Der Wert der Konstanten ist höher als in der Schätzgleichung für die Änderung der gesamten Erwerbstätigenzahl; erklärt werden kann dies damit, daß die Zahl der abhängig Beschäftigten im Trend relativ stärker steigt als die Zahl der Erwerbstätigen.

⁶ Entsprechend der Summe der Konstanten und der Dummy-Variablen.

Der Wert der Dummy-Variablen ist in Gleichung (3) ebenfalls höher als in Gleichung (2); dies läßt sich darauf zurückführen, daß der Anstieg des Anteils der abhängig Beschäftigten in der zweiten Hälfte des Beobachtungszeitraums deutlich niedriger war als in der ersten Hälfte.

Die hier dargestellte Untersuchung ist auch relevant für die Erklärung der Gewinnquote im betrachteten Zeitraum. Denn führt eine Lohnzurückhaltung in Höhe von einem Prozentpunkt zu einer nachfolgenden Beschäftigungserhöhung um etwa 1 vH, so impliziert dies, daß die Gewinnquote nahezu unverändert bleibt. Der ab 1982 zu beobachtende Anstieg der Gewinnquote ist somit nicht (oder nur zu einem kleinen Teil) das Resultat von lohnpolitischer Zurückhaltung und muß – ebenso wie der zuvor seit Anfang der siebziger Jahre beobachtete Rückgang der Gewinnquote – auf andere Weise erklärt werden, wobei den Änderungen der von den Unternehmen gestellten Ertragsanforderungen besondere Bedeutung zukommen dürfte. Dabei läßt sich der Anstieg der Ertragsanforderungen in den achtziger Jahren verstehen als ein Revidieren der in den siebziger Jahren begonnenen Tendenz in Richtung auf ein Absenken der Ertragsanforderungen. Diese Sichtweise steht im Einklang mit der von der Bundesbank vertretenen Auffassung, nach der der Anstieg der Gewinnquote in den letzten Jahren einen Normalisierungsprozeß darstellt, der erforderlich war, um die Rentabilität der Investitionen wiederherzustellen.⁷ Eine interessante Frage in diesem Zusammenhang lautet: Warum hat der Korrekturprozeß nicht schon früher eingesetzt? Offenbar verhält es sich im wirtschaftlichen Bereich ähnlich wie auch in anderen Bereichen so, daß eine auf Dauer nicht tragbare Entwicklung sich einige Zeit halten kann, bis es schließlich zu einer Krise kommt (wie der Rezession 1980–1982), in der Gegenkräfte hervorgerufen werden, die eine Umkehr der Entwicklung bewirken.

Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung

Im Zusammenhang mit den in den letzten Jahren vorgenommenen Verkürzungen der Arbeitszeit kam es zu einer intensiven Diskussion über die Beschäftigungswirkungen einer solchen Maßnahme. Befürworter der Arbeitszeitverkürzung hoben den arbeitsplatzschaffenden Effekt hervor, der darin besteht, daß bei kürzerer Arbeitszeit mehr Arbeitskräfte erforderlich sind, um eine bestimmte Produktionsmenge zu erzeugen. Kritiker der Arbeitszeitverkürzung verwiesen dagegen auf arbeitsplatzvernichtende Effekte: Arbeitszeitverkürzung – so das Argument – führt zu einem Anstieg der Lohnstückkosten, der bei stabilitätsorientierter Geldpolitik nicht oder nur teilweise über höhere Preise weitergegeben werden kann; dadurch wird ein Teil der Produktion unrentabel und mit der Zeit eingestellt; die Folge ist ein Verlust von Arbeitsplätzen.⁸

Angesichts dieser kontroversen Auffassungen ist es interessant, den Beschäftigungseffekt von Arbeitszeitverkürzungen empirisch zu untersuchen. Betrachtet man die Entwicklung von Arbeitszeit und Beschäftigung, so ist ein ähnlich markanter Zusammenhang wie zwischen Lohnzurückhaltung und Beschäftigung nicht erkennbar: Der Verkürzung der

⁷ Vgl. Deutsche Bundesbank, „Die Entwicklung der Einkommen und ihre Verteilung in Westdeutschland“, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Vol. 43, Frankfurt/M., August 1991, (S. 43–48) S. 45.

⁸ In dem Maße, in dem eine Überwälzung des Kostenanstiegs auf die Preise erfolgt, führt die Verkürzung der Arbeitszeit – bei gegebenen Nominallohnen – zudem zu einer Minderung der Reallöhne. Zu einem ausführlichen Überblick über die in dieser Diskussion genannten Argumente vgl. Jürgen Kromphardt, „Regulierungen der Arbeitszeit als Mittel der Beschäftigungspolitik“. In: Harald Scherf (Hrsg.), Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften. Berlin 1989, S. 17–36; Bruno Molitor, Lohn- und Arbeitsmarktpolitik. München 1988.

tariflichen Arbeitszeit steht in den Jahren 1985–1990 ein Anstieg, in den Jahren 1973–1975 hingegen ein Rückgang der Beschäftigung gegenüber. In den Jahren dazwischen kam es zunächst zu einem Beschäftigungsanstieg und dann zu einem Beschäftigungsrückgang – jeweils bei nahezu unveränderter Arbeitszeit. Ein eindeutiger Effekt von Arbeitszeitänderungen auf die Beschäftigung ist somit nicht festzustellen. Dies schließt aber nicht aus, daß Arbeitszeitänderungen die Beschäftigung in einer nicht auf den ersten Blick ersichtlichen Weise beeinflußt haben. Um diesem Punkt nachzugehen, wurde eine Regressionsschätzung durchgeführt, bei der Arbeitszeitverkürzung und Lohnzurückhaltung gemeinsam als erklärende Variable für Änderungen der Arbeitsplätzezahl auftreten. Das Ergebnis dieser Schätzung ist in Tabelle 1, Gleichung (4), festgehalten. Dabei zeigt sich, daß Arbeitszeitänderungen keinen Erklärungsbeitrag leisten. Die Entwicklung der Beschäftigung im Beobachtungszeitraum läßt sich auf den Grad an Lohnzurückhaltung, nicht aber auf Änderungen der Arbeitszeit zurückführen.⁹ Dafür gibt es zwei mögliche Erklärungen. Die erste Erklärung besteht darin, daß sich die oben erwähnten arbeitsplatzschaffenden und arbeitsplatzvernichtenden Effekte der Arbeitszeitverkürzung die Waage halten und ein Beschäftigungseffekt von daher per saldo nicht auftritt. Die zweite Erklärung liegt darin, daß die Verkürzung der tariflichen Arbeitszeit vielfach nicht zu einer Verminderung der effektiven Arbeitszeit (oder besser: der von dem einzelnen Erwerbstätigen während seiner Arbeitszeit erbrachten Leistung) geführt hat; hinzuweisen ist hierbei unter anderem auf die durch die Arbeitszeitverkürzung hervorgerufenen Maßnahmen zur Reorganisation und Straffung von Arbeitsabläufen. Festzuhalten ist in jedem Fall, daß Verkürzungen der allgemeinen tariflichen Arbeitszeit keinen erkennbaren Beschäftigungseffekt gehabt haben.

An dieser Stelle mag man vorbringen, daß die Arbeitszeitverkürzung in den letzten Jahren den Beschäftigungsanstieg, wenn auch nicht direkt, so doch zumindest indirekt begünstigt habe; denn ohne die Arbeitszeitverkürzung – so das Argument – wäre der Lohnanstieg je Beschäftigten stärker und die Lohnzurückhaltung schwächer ausgefallen. Selbst wenn dies so gewesen sein sollte: es ändert nichts daran, daß entscheidend für den Beschäftigungsanstieg letztlich die Lohnzurückhaltung und nicht die Verringerung der Arbeitszeit ist. Zudem wirft dieses Argument die Frage auf, warum eine allgemeine Lohnzurückhaltung leichter erreichbar ist, wenn man sie mit einer Arbeitszeitverkürzung koppelt. Denn eine (effektive) Verkürzung der Arbeitszeit bedeutet letztlich ja nichts anderes als einen Tausch von Freizeit gegen einen sonst möglichen höheren Reallohn. Unter diesem Aspekt läßt sich nicht sagen, daß ein allgemeiner Nominallohnverzicht plus Arbeitszeitverkürzung für die Arbeitnehmer notwendigerweise günstiger ist als der gleiche Nominallohnverzicht ohne Arbeitszeitverkürzung. Denn im letzteren Fall kommt es zu einem geringeren Kosten- und Preisanstieg und damit zu einer günstigeren Entwicklung der Reallöhne. Nominallohnzurückhaltung ohne Arbeitszeitverkürzung ist für die Arbeitnehmer daher möglicherweise sogar erstrebenswerter als Lohnzurückhaltung mit Arbeitszeitverkürzung.¹⁰

⁹ Dieses Resultat ist sehr robust gegenüber Änderungen in der Spezifikation: Es ergibt sich auch dann, wenn man statt auf die Änderung der Arbeitsplätzezahl auf die Änderung der Zahl der Erwerbstätigen oder der abhängig Beschäftigten abstellt; es ergibt sich auch dann, wenn man die Zahl der Freiheitsgrade der Schätzung erhöht, indem man AZV_{-2} fortläßt oder indem man die Lohnzurückhaltung im laufenden Jahr und in den Vorjahren in einer Variablen zusammenfaßt; es ergibt sich auch dann, wenn man die Gleichung ohne die Dummy-Variable schätzt – die Dummy-Variable reflektiert also nicht den Einfluß der Arbeitszeitverkürzung.

¹⁰ Hinzuweisen ist hierbei auf einen möglichen „Trugschluß der Verallgemeinerung“: Ein einzelner Arbeitnehmer, dessen Lohn einen vernachlässigbar geringen Effekt auf die Preisentwicklung hat, wird es generell vorziehen, bei gleicher Nominallohnentwicklung, weniger zu arbeiten; für die Gesamtheit der Arbeitnehmer gilt dies – wie gezeigt – nicht.

Lohnzurückhaltung und Lohndrift

Die hier durchgeführten empirischen Untersuchungen haben gezeigt, daß ein positiver Zusammenhang zwischen Lohnzurückhaltung und Beschäftigung besteht. Daraus ergibt sich als nächstes die Frage, wie man diesen Zusammenhang für die Lohnpolitik nutzen kann. Lohnzurückhaltung ist hier definiert worden als Zurückbleiben des Lohnanstiegs, und zwar des Effektivlohnanstiegs, hinter dem Anstieg des nominalen Volkseinkommens. Bei der Lohnpolitik der Tarifparteien wird allerdings nicht über den Effektivlohnanstieg entschieden, sondern über den Tariflohnanstieg. Ein Einwand, dem man nun verschiedentlich begegnet, lautet wie folgt: Zurückhaltung bei Tariflohnabschlüssen ist kein geeignetes Mittel zur Erhöhung der Beschäftigung, weil niedrigere Tarifabschlüsse durch entsprechend höhere übertarifliche Lohnzahlungen (Lohndrift) kompensiert werden; oder mit anderen Worten: Tariflohnzurückhaltung ist nicht geeignet, eine Effektivlohnzurückhaltung herbeizuführen. Um die Bedeutung dieses Einwandes abschätzen zu können, ist es sinnvoll, den Zusammenhang zwischen Tariflohnzurückhaltung und Lohndrift empirisch zu untersuchen.

Im Schaubild 4 ist die Entwicklung der Lohndrift im Zeitraum 1973–1990 dargestellt. Dabei zeigt sich, daß die Lohndrift in den vergangenen Jahren relativ gering war; dies gilt insbesondere für die zweite Hälfte des Beobachtungszeitraums, in der die Lohndrift nicht über 0,3 Prozentpunkte pro Jahr in die eine oder andere Richtung hinausging. Die Tarifabschlüsse dürften somit einen erheblichen Effekt auf die Entwicklung der Effektivlöhne gehabt haben. Um den Zusammenhang zwischen Tariflohnzurückhaltung und Lohndrift genauer zu überprüfen, wurde eine Regressionsschätzung vorgenommen, deren Ergebnis in Tabelle 1, Gleichung (5), wiedergegeben ist.¹¹ Danach führt eine Tariflohnzurückhaltung in Höhe von einem Prozentpunkt zu einer Lohndrift von etwa 0,2 Prozentpunkten.¹² Das heißt: In dem betrachteten Zeitraum ist eine Tariflohnzurückhaltung in ihrer Wirkung auf die Beschäftigung nur in geringem Maße durch eine induzierte Lohndrift abgeschwächt worden. Dies bestätigt auch eine zusätzliche ökonometrische Schätzung, bei der die Zunahme der Arbeitsplätzezahl in Beziehung gesetzt wird zu dem Grad der Tariflohnzurückhaltung im laufenden Jahr und in den vorangegangenen Jahren (Tabelle 1, Gleichung (6)). Die Schätzung ergibt, daß eine Tariflohnzurückhaltung in Höhe von einem Prozentpunkt die Zahl der Arbeitsplätze innerhalb von drei Jahren um etwa 0,8 vH erhöht hat. Schätzungen für den Einfluß von Tariflohnzurückhaltung auf die Zahl der Erwerbstätigen und die Zahl der abhängig Beschäftigten (Tabelle 1, Gleichungen (7) und (8)), zeigen ebenfalls einen Gesamteffekt in Höhe von etwa 0,8 vH.

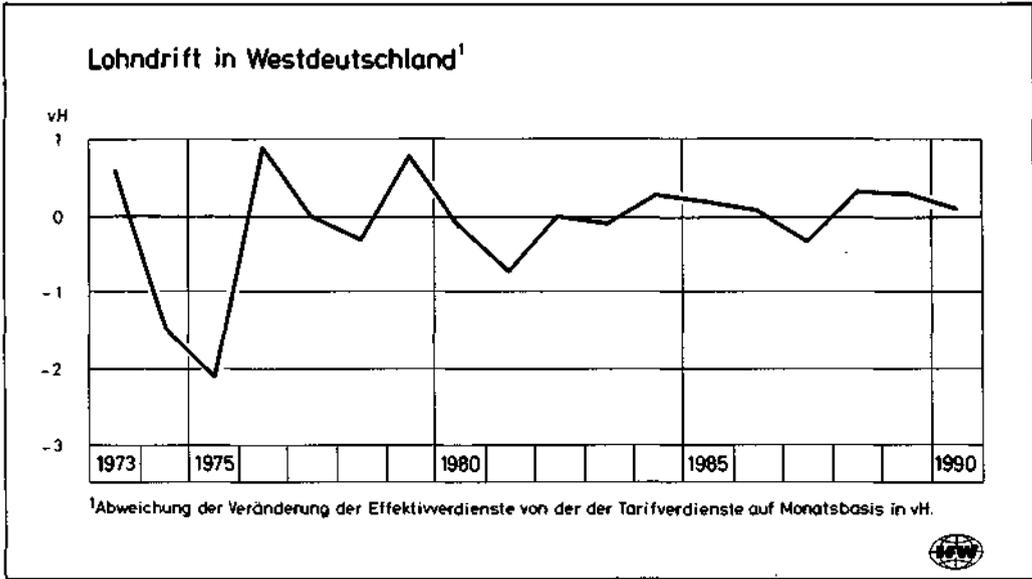
Löhne und Nachfrage

Eine Politik der Lohnzurückhaltung erfordert, daß der Nominallohnanstieg hinter dem Zuwachs des nominalen Volkseinkommens zurückbleibt. Man mag nun einwenden, daß ein solches Zurückbleiben möglicherweise deswegen nicht erreicht wird, weil niedrigere Tarifabschlüsse zu einer Minderung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und zu einem geringeren Anstieg des nominalen Volkseinkommens führen könnten. Begründet wird dieser Einwand gelegentlich mit dem Hinweis auf die sogenannte Kaufkrafttheorie der

¹¹ Tariflohnzurückhaltung ist dabei definiert als die Differenz zwischen dem Anstieg des nominalen Volkseinkommens und dem Anstieg der tariflichen Monatsverdienste (zuzüglich der Sozialbeiträge der Unternehmen).

¹² Führt man eine entsprechende Berechnung für den Zeitraum von 1979 bis 1990 durch, so sinkt der Wert auf etwa 0,1 Prozentpunkte.

Schaubild 4



Löhne. Allerdings hat sich diese Theorie – die im Lohnanstieg den maßgeblichen Bestimmungsgrund für die gesamtwirtschaftliche Nachfrageentwicklung sieht – empirisch nicht bewährt. Der Vergleich der Kurven im oberen Teil von Schaubild 2 zeigt, daß die Nachfrageentwicklung der Lohnentwicklung zeitlich voraneilt und von letzterer nicht maßgeblich erklärt werden kann.¹³

Die These, daß niedrigere Lohnerhöhungen zu einer Nachfrageminderung führen, läßt sich aber auch auf andere Weise begründen: Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage wird maßgeblich durch die Geldpolitik der Notenbank bestimmt; die Höhe der Lohnabschlüsse hat allerdings Auswirkungen auf die Inflationserwartungen und damit auf die Opportunitätskosten der Geldhaltung; ein Verringern der Lohnzuwachsrate vermindert die erwartete Inflationsrate und führt dadurch zu einer höheren realen Geldhaltung – mit der Folge, daß die Geldumlaufgeschwindigkeit und (bei gegebenem Geldmengenzuwachs) die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zurückgehen.¹⁴ Hierzu ist zweierlei zu sagen. Zum einen erfordert Lohnzurückhaltung ein Absenken der Lohnzuwachsrate nur in Übergangsphasen – also beispielsweise dann, wenn der Grad der Lohnzurückhaltung zuvor zu gering war, oder dann, wenn die Geldpolitik auf einen restriktiveren Kurs übergeht. Zum anderen zeigen empirische Tests für die Bundesrepublik Deutschland,¹⁵ daß der Einfluß der Lohnentwicklung auf die Umlaufgeschwindigkeit der Geldmenge M3 gering ist. Danach vermindert eine Abnahme des Lohnzuwachses um 1 vH gegenüber dem Vorjahr die

¹³ Die Mängel der Kaufkrafttheorie der Löhne werden besonders deutlich, wenn man einzelne Phasen betrachtet. So ging der Aufschwung 1978/1979 und 1983/1985 mit rückläufigen Tarifabschlüssen einher, während die Beschleunigung des Lohnanstiegs 1974 und 1980 mit einer deutlichen Nachfrageabschwächung verbunden war.

¹⁴ Vgl. hierzu ausführlicher Harmen Lehment, „Lohnpolitik und Beschäftigung bei festen und bei flexiblen Wechselkursen“. Weltwirtschaftliches Archiv, Vol 115, 1979, S. 224–241.

¹⁵ Vgl. derselbe, Der Zusammenhang von M3 und nominalem Bruttosozialprodukt in der Bundesrepublik Deutschland 1973–1989. Kiel, September 1991, unveröff. Manuskript.

Umlaufgeschwindigkeit um lediglich etwa 0,4 vH. Der Beschäftigungsimpuls niedrigerer Nominallohnabschlüsse wird somit durch eine induzierte Verringerung der Umlaufgeschwindigkeit lediglich gedämpft, nicht aufgehoben. Zudem kann eine solche Verminderung der Umlaufgeschwindigkeit durch eine entsprechend stärkere Geldmengenausweitung kompensiert werden. Das Problem einer geldpolitischen Kompensation besteht darin, daß es – wie die genannte Untersuchung zeigt – unsicher ist, ob der Effekt der Löhne auf die Geldnachfrage signifikant und robust genug ist, um eine solche Kompensation zu begründen. Die damit verbundene Ungewißheit über den Einfluß der Löhne auf die Geldumlaufgeschwindigkeit spricht im übrigen für eine gradualistische Nachfragepolitik, die abrupte Änderungen von Lohnzuwachsrate gar nicht erst erforderlich macht.

Implikationen für die Tariflohnpolitik

Die beiden wichtigsten tarifpolitischen Implikationen der in diesem Beitrag dargestellten empirischen Untersuchungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Allgemeine Arbeitszeitverkürzungen haben sich nicht als ein geeignetes Instrument der Beschäftigungspolitik erwiesen. Verkürzungen der allgemeinen Arbeitszeit im Rahmen von Tarifverhandlungen erscheinen daher nur insoweit sinnvoll, wie sie das Bestreben der Arbeitnehmer reflektieren, anstelle einer sonst möglichen Realloohnerhöhung mehr Freizeit zu haben.
- Wollen die Tarifparteien einen Beitrag zur Erhöhung der Beschäftigung leisten, so können sie dies tun, indem sie einen Anstieg der Tariflöhne je Beschäftigten vereinbaren, der hinter dem zu erwartenden Anstieg des nominalen Volkseinkommens zurückbleibt. Erhöhungen oder Senkungen der von den Arbeitgebern gezahlten Sozialbeiträge sind dabei auf die Tarifvereinbarungen anzurechnen.

Die westdeutschen Erfahrungen der Jahre 1973–1990 zeigen, daß die Beschäftigungseffekte einer zurückhaltenden Tarifpolitik bislang beträchtlich waren: blieb der Tariflohnanstieg um einen Prozentpunkt hinter dem Anstieg des nominalen Volkseinkommens zurück, so stieg die Zahl der ausgewiesenen Arbeitsplätze innerhalb von drei Jahren um etwa 0,8 vH; bezogen auf eine durchschnittliche Zahl von 27 Mill. Arbeitsplätzen im Beobachtungszeitraum sind dies mehr als 200 000 zusätzliche Arbeitsplätze.¹⁶

Eine tarifliche Lohnzurückhaltung von einem Prozentpunkt bedeutet dabei nicht einen Reallohnverzicht von einem Prozentpunkt. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- Aufgrund der – allerdings insgesamt eher schwachen – Lohndrift hat sich eine Tariflohnzurückhaltung im Durchschnitt des Zeitraums 1973–1990 nur zu ungefähr 80 vH auf die Effektivlohnentwicklung ausgewirkt.

¹⁶ Da die hier vorgelegten Untersuchungsergebnisse sich auf Westdeutschland beziehen, liefern sie primär Orientierungspunkte für die westdeutsche Lohnpolitik. Positive Beschäftigungswirkungen einer zurückhaltenden westdeutschen Lohnpolitik auf Ostdeutschland können sich daraus ergeben, daß der Anstieg der Löhne im Osten auf diese Weise ebenfalls gedämpft wird; denn die Lohnerhöhungen, die erforderlich sind, um die Löhne im Osten an das westdeutsche Niveau heranzuführen, fallen bei geringerem Anstieg der Westlöhne entsprechend niedriger aus. Zu den besonderen Problemen der Lohnpolitik in Ostdeutschland vgl. Juergen B. Donges, „Arbeitsmarkt und Lohnpolitik in Ostdeutschland“. Wirtschaftsdienst, 1991, Nr. 6, S. 283–291; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Marktwirtschaftlichen Kurs halten – Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer. Sondergutachten. Stuttgart, 13. April 1991; Horst Siebert, „German Unification“. Economic Policy, Vol. 6, 1991, forthcoming.

- Niedrigere Nominallohnsteigerungen führen üblicherweise zu niedrigeren Preissteigerungsraten, so daß der Reallohn weniger stark zurückgeht als der Nominallohn.
- Bei einer Betrachtung der Nettoreallöhne ist es wichtig, auch die Abgabenbelastung ins Kalkül zu ziehen. Der Beschäftigungseffekt der Nominallohnrückhaltung wirkt sich dabei tendenziell dämpfend auf die Abgabenbelastung aus, insbesondere bei den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung.
- Lohnzurückhaltung fördert die Investitionstätigkeit und verbessert damit die Aussichten auf höhere Reallohnzuwächse in der Zukunft.

Tarifliche Nominallohnrückhaltung bedeutet somit nicht notwendigerweise Reallohnverzicht; bei längerfristiger Betrachtung erscheint es durchaus möglich, daß sich eine Politik der Nominallohnrückhaltung per saldo sogar positiv auf die Höhe der Nettoreallöhne auswirkt.

Eine Tariflohnpolitik, die gezielt auf ein Zurückbleiben des durchschnittlichen Lohnanstiegs hinter dem Anstieg des nominalen Volkseinkommens hinwirkt, kann als *beschäftigungsorientierte Lohnpolitik* bezeichnet werden. Eine solche Lohnpolitik unterscheidet sich von den bekannten Konzepten einer produktivitätsorientierten oder einer kostenniveauneutralen Lohnpolitik. Der Unterschied liegt darin, daß die produktivitätsorientierte und die kostenniveauneutrale Lohnpolitik Bedingungen aufzeigen, die einzuhalten sind, wenn das Preisniveau stabil bleiben soll. Diese beiden lohnpolitischen Konzepte sind somit primär am Ziel der Preisniveaustabilität ausgerichtet; der Einfluß von Lohnänderungen auf die Beschäftigung ist nicht ohne weiteres ersichtlich.¹⁷ Vom Standpunkt einer wirtschaftspolitischen Aufgabenteilung, bei der die Lohnpolitik primär dem Beschäftigungsziel und nicht dem Ziel der Preisniveaustabilität zugeordnet wird (für das statt dessen in erster Linie die Notenbank verantwortlich ist), bietet das hier dargestellte Konzept einer beschäftigungsorientierten Lohnpolitik den Vorteil, daß es unmittelbar auf die der Lohnpolitik zugeordnete Zielgröße abstellt.

Ansatzpunkt einer beschäftigungsorientierten Lohnpolitik ist nicht der Produktivitätsfortschritt, sondern der zu erwartende Anstieg des nominalen Volkseinkommens. Damit wird bereits deutlich, daß die beschäftigungsorientierte Lohnpolitik auf einer nach vorn gerichteten Betrachtungsweise basiert. Sie hebt sich dadurch deutlich ab von einer vorwiegend

¹⁷ Beschäftigungsüberlegungen werden im Rahmen einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik üblicherweise über das Postulat berücksichtigt, daß im Falle einer gewünschten Beschäftigungszunahme der Reallohnanstieg hinter dem Anstieg des beschäftigungsneutralen Produktivitätsfortschritts zurückbleiben müsse. Allerdings ist ein solches Postulat in der Tarifpolitik schwer umzusetzen. Dafür gibt es mehrere Gründe. Ein erstes Problem besteht in der Ermittlung des beschäftigungsneutralen Produktivitätsfortschritts (vgl. hierzu Herbert Giersch, „Arbeit, Lohn und Produktivität“, Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 119, 1983, S. 1–18; Henning Kloth, „Lohnquote und Beschäftigung – Die Lohnlücke“, Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 201, 1986, S. 480–497; Jürgen Roth, „Kriterien für eine beschäftigungsgerechte Lohnpolitik“, Die Weltwirtschaft, 1983, H. 2, (S. 36–53) S. 46 ff.; Ulrich van Suntum, Lohnleitlinien zwischen Wissenschaft und Politik – Zum tarifpolitischen Konzept des Sachverständigenrats. List Forum, Bd. 15, 1989, S. 127–149; Martin Wansleben, Der Produktivitätszuwachs als Maßstab für eine beschäftigungsneutrale Lohnpolitik. Baden-Baden 1986). Ein zweites Problem liegt in der Antwort auf die Frage, wie stark der Reallohn hinter dem beschäftigungsneutralen Produktivitätsfortschritt zurückbleiben muß, damit eine bestimmte Beschäftigungsänderung erreicht wird. Empirische Untersuchungen, die einen negativen Reallohn-Beschäftigungs-Zusammenhang bestätigen, kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich des quantitativen Zusammenhangs zwischen den beiden Größen; eine Zusammenstellung dieser Untersuchungen findet sich bei Roland Vaubel, „Möglichkeiten einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik“. In: Scherf (Hrsg.), a. a. O., S. 17–36. Ein drittes Problem ist schließlich darin zu sehen, daß die Tarifparteien in der Bundesrepublik keine Entscheidungen über die Reallohnentwicklung treffen, sondern Verträge über die Entwicklung von Nominallöhnen schließen.

an der Vergangenheit orientierten Betrachtungsweise, wie sie im Phänomen des Lohn-Lags zum Ausdruck kommt. Die während der Laufzeit der Tarifverträge zu erwartende Expansion des nominalen Volkseinkommens hängt vor allem von der Geldpolitik der Bundesbank und von der Steuerpolitik der Bundesregierung ab. Wie die oben genannte empirische Untersuchung zeigt, besteht ein enger Zusammenhang zwischen der von der Bundesbank gesteuerten Geldmenge M3 und dem nominalen Bruttosozialprodukt. Steuerpolitische Maßnahmen beeinflussen das tarifpolitische Kalkül insbesondere bei einer Änderung der indirekten Steuern. Wird beispielsweise die Mehrwertsteuer erhöht, ohne daß die Bundesbank dies zum Anlaß für eine stärkere Ausweitung der Geldmenge nimmt, so müssen die Tarifabschlüsse entsprechend geringer ausfallen, wenn die angestrebte Beschäftigungsentwicklung erreicht werden soll.¹⁸

Die Orientierung an dem zu erwartenden Anstieg des nominalen Volkseinkommens setzt nicht voraus, daß die Tarifparteien in der Lage sein müssen, diesen Anstieg exakt zu prognostizieren. Unsicherheit über die künftige Nachfrageentwicklung ist kein Argument gegen eine vorausschauende Lohnpolitik.¹⁹ Vielmehr kommt es darauf an, der Unsicherheit in der Lohnpolitik Rechnung zu tragen. Ist die Unsicherheit hoch, so kann es beispielsweise im Rahmen einer beschäftigungsorientierten Lohnpolitik angebracht sein, den Nachfrageanstieg eher verhalten einzuschätzen.

Nicht auszuschließen ist, daß die Höhe der Lohnabschlüsse die Zuwachsrates des nominalen Volkseinkommens beeinflußt. Allerdings ist ein solcher Einfluß nicht so stark, als daß er die Politik der Lohnzurückhaltung konterkarieren würde: Eine Verminderung der Lohnzuwachsrate führt eindeutig zu einem Zurückbleiben des Lohnanstiegs hinter dem Anstieg des Volkseinkommens und damit zu einem Beschäftigungsimpuls.

Besonderes Gewicht im Rahmen einer beschäftigungsorientierten Lohnpolitik hat die Entscheidung darüber, wie stark die Lohnzurückhaltung ausfallen soll. Ein sinnvoller Ausgangspunkt in der derzeitigen Situation ist die Lohnzurückhaltung in Höhe von etwa drei Prozentpunkten pro Jahr, die im Zeitraum 1988–1990 zu beobachten war und in deren Folge die Zahl der westdeutschen Arbeitsplätze 1990/91 jährlich um mehr als 600 000 stieg und die Zahl der Arbeitslosen von über 2 Millionen auf ungefähr 1,7 Millionen sank. Allerdings haben die Tarifparteien die in den Jahren 1988–1990 zu beobachtende Lohnzurückhaltung 1991 nicht beibehalten. Vielmehr sind die Tarifabschlüsse trotz einer rückläufigen Expansion der Gesamtnachfrage deutlich höher ausgefallen als 1990 und lagen nur noch geringfügig unter der Zuwachsrate des nominalen Volkseinkommens; der Beschäftigungsimpuls der Lohnpolitik ist derzeit entsprechend nur noch schwach.²⁰

Soll es auch in Zukunft zu einer deutlichen Aufwärtsentwicklung am Arbeitsmarkt kommen, so ist es erforderlich, daß die Tarifparteien zu Lohnabschlüssen zurückfinden, die

¹⁸ Bei gegebenem Anstieg des Bruttosozialprodukts mindert eine Mehrwertsteuererhöhung den Anstieg des Volkseinkommens und damit die Berechnungsbasis der beschäftigungsorientierten Lohnpolitik.

¹⁹ In der derzeitigen Situation resultiert Unsicherheit über die Nachfrageentwicklung insbesondere aus den Sondereinflüssen, die sich im Zusammenhang mit der deutschen Einheit ergeben. Prognosen über die künftige Entwicklung des nominalen Volkseinkommens, wie sie beispielsweise vom Sachverständigenrat und von den Wirtschaftsforschungsinstituten erstellt werden, versuchen allerdings, diese Sondereinflüsse – so gut es geht – zu berücksichtigen.

²⁰ Dieses Resultat ist im Einklang mit Prognosen, nach denen der Anstieg der westdeutschen Erwerbstätigenzahl 1992 deutlich niedriger ausfallen wird als in den vergangenen Jahren. Vgl. Institut für Weltwirtschaft, Weltwirtschaft nach der Rezession. Thesen zum 44. Kieler Konjunkturgespräch. Kieler Diskussionsbeiträge, 173, September 1991.

(unter Einbeziehung der von den Arbeitgebern gezahlten Sozialbeiträge) ähnlich stark hinter dem Zuwachs des nominalen Volkseinkommens zurückbleiben wie in den Jahren 1988–1990. Dabei müssen die Tarifparteien berücksichtigen, daß die Zuwachsrates des nominalen Volkseinkommens wegen der im Vergleich zu den Vorjahren restriktiveren Geldpolitik der Bundesbank auf annähernd 5 vH zurückgehen dürfte.²¹ Ein nur geringes Zurückbleiben der Lohnabschlüsse hinter dieser Marke reicht aufgrund der weiterhin kräftigen Zunahme des westdeutschen Arbeitskräftepotentials nicht aus, wenn die Arbeitslosigkeit weiter abgebaut werden soll. Berücksichtigt man, daß die kräftigen Beschäftigungsimpulse der Jahre 1989 und 1990 allmählich auslaufen, so ist bei fehlender oder nur schwacher Zurückhaltung in der kommenden Tarifrunde schon bald mit einem erneuten Anstieg der westdeutschen Arbeitslosenzahlen zu rechnen.

²¹ Dieser Wert liegt in der Nähe des Wertes für das Jahr 1988, als das Volkseinkommen nominal um 5,5 vH zunahm; damals vereinbarten die Tarifparteien (bei nahezu unveränderten Sozialbeiträgen) einen Anstieg der tariflichen Monatslöhne in Höhe von 2,7 vH.

Mittelfristige Perspektiven der Finanzpolitik

Von Alfred Boss

Nach der deutsch-deutschen Einigung ist das Budgetdefizit der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) drastisch gestiegen. Zudem haben der Kreditabwicklungsfonds als Sondervermögen des Bundes und der Fonds „Deutsche Einheit“, die im Verlauf des Einigungsprozesses geschaffen worden sind, beträchtliche Mittel am Kapitalmarkt aufgenommen; diese „Schattenhaushalte“ sind mit den „normalen“ Haushalten in vielfältiger Weise verknüpft. Der Kapitalmarkt wurde auch dadurch belastet, daß sich die Treuhandanstalt hoch verschuldete, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Schließlich spielt die Sozialversicherung nach der Einigung eine größere Rolle als zuvor. Sie transferiert Milliardenbeträge in die neuen Bundesländer, um dort vor allem Altersrenten und Leistungen an Arbeitslose und Kurzarbeiter zu finanzieren; sie kann dies nur deshalb, weil Rücklagen abgebaut werden. Die Sozialversicherung steht aber nicht nur wegen der Hilfen für Ostdeutschland vor Finanzproblemen, sondern auch wegen kräftiger Ausgabensteigerungen in Westdeutschland, vor allem im Gesundheitswesen.

In diesem Beitrag wird zunächst die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte bis zur Mitte der neunziger Jahre auf der Basis der voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgeschätzt. Danach wird untersucht, wie sich die Finanzlage des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt entwickeln dürfte und welche Auswirkungen sich daraus auf die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte ergeben. Im Anschluß daran werden die Perspektiven der Sozialversicherung dargestellt. Der Beitrag schließt mit einer kritischen Bewertung des derzeit absehbaren finanzpolitischen Kurses.

Bundesfinanzen: Defizitrückgang in Sicht

Nach der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes soll die Ausgabensteigerung 1992 auf 3 vH und in den Jahren 1993–1995 auf jahresdurchschnittlich 2 vH begrenzt werden.¹ Das Budgetdefizit, das gemäß Haushaltsplan 1991: 67 Mrd. DM beträgt, soll 1992 deutlich abgebaut und dann schrittweise auf 26 Mrd. DM (0,8 vH des Bruttosozialprodukts) im Jahr 1995 vermindert werden.² Der im November 1991 verabschiedete Haushalt 1992 sieht – bei Ausgaben von 422 Mrd. DM – ein Budgetdefizit von 46 und eine Nettokreditaufnahme von 45 Mrd. DM vor (Tabelle 1). Tatsächlich beinhaltet der Haushaltsplan 1992 eine Neuverschuldung in Höhe von lediglich 36 Mrd. DM; denn der Bund wird im April 1992 statt 7 rund 16 Mrd. DM als Gewinnablieferung der Bundesbank erhalten, ohne daß dies im Haushalt 1992 berücksichtigt ist.³

¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF), Finanzbericht 1992. Bonn 1991, S. 43 und S. 155.

² Vgl. ebenda.

³ Der Bund verbucht ab 1989 nur den im jeweiligen Haushaltsplan veranschlagten Betrag der Gewinnabführung (1992: 7 Mrd. DM) als Einnahme. Überplanmäßige Einnahmen aus dieser Quelle werden unmittelbar zur Schuldentilgung verwendet.

Tabelle 1 – Finanzen des Bundes 1991–1995 (Mrd. DM)

	1991	1992	1993	1994	1995
	Haushalts- bzw. Finanzplan				
Ausgaben insgesamt	410	422	429	439	449
Einnahmen insgesamt	343	376	383	408	423
davon:					
Steuern	312	343	355	380	399
Bundesbankablieferung	7	7	7	7	7
Sonstige Einnahmen	24	26	20	21	18
Finanzierungssaldo	-67	-46	-46	-31	-26
	Eigene Prognose				
Ausgaben insgesamt	407	422	435	450	465
Einnahmen insgesamt	349	383	385	411	426
darunter:					
Steuern	317	341	353	380	400
Bundesbankablieferung	8	16	12	10	8
Finanzierungssaldo	-58	-39	-50	-39	-39

Quelle: Der Bundesminister der Finanzen, Der Bundeshaushalt 1991. Bonn, 24. Juli 1991. – Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1992, Bonn 1991, S. 43 f., Finanzplan 1991 bis 1995. – Entwurf des Bundeshaushaltsplans 1992 (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Der Bund kann 1992 etwa 422 Milliarden Mark ausgeben“, 16. November 1991). – Eigene Prognose.

Nach der hier vorgelegten eigenen Prognose⁴ werden die Steuereinnahmen des Bundes 1992 und 1993 nicht so stark zunehmen wie im Haushaltsplan bzw. im Finanzplan veranschlagt (Tabelle 1). Erst danach wird das Steueraufkommen die veranschlagten Beträge erreichen. Die Ausgaben des Bundes werden im Zeitraum 1993–1995 wohl stärker als im Finanzplan vorgesehen zunehmen; hier wird eine Veränderungsrate von jahresdurchschnittlich 3 bis 3,5 vH zugrunde gelegt. Mehrausgaben über die veranschlagten globalen Ansätze hinaus dürfte es bei den Übertragungen an das Ausland (EG, Osteuropahilfe) geben. Das Budgetdefizit dürfte – bei richtiger Einbeziehung der Gewinnablieferung der Bundesbank – auf rund 40 Mrd. DM im Jahr 1995 abnehmen (Tabelle 1), also nicht so stark wie im Finanzplan veranschlagt.

Noch höhere Defizite lassen sich freilich keineswegs ausschließen; denn es gibt für den Bundeshaushalt erhebliche Risiken. So könnte der Finanzbedarf der EG insbesondere für die Agrar- und Strukturpolitik, aber auch für Hilfen an osteuropäische Staaten größer als erwartet ausfallen; die EG-Eigenmittel werden 1993 neu festgelegt. Auch für Gewährleistungen aufgrund übernommener Bürgschaften für Kredite im Rahmen des Osthandels

⁴ Die Daten zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Westdeutschland bis zum Jahr 1995 enthält Anhangtabelle 1. Der Prognose liegen die Annahmen zugrunde, daß die Bundesbank im großen und ganzen für eine strenge Geldmengenerweiterung sorgen wird, daß die Lohnerhöhungen in den nächsten Jahren deutlich geringer ausfallen als 1991 und daß keine gravierenden außenwirtschaftlichen Störungen auftreten. Einen deutlichen Unterschied zu den Rahmendaten der mittelfristigen Finanzplanung beinhaltet die eigene Prognose insbesondere hinsichtlich der Veränderungsrate des westdeutschen realen Bruttosozialprodukts im Jahr 1992; sie wird hier auf 1,5 vH veranschlagt. Für Ostdeutschland wird erwartet, daß die wirtschaftliche Erholung 1992 deutlicher als im zweiten Halbjahr 1991 sichtbar wird, daß sie aber infolge noch ungelöster Probleme (beispielsweise bei der Klärung der Eigentumsverhältnisse) und infolge falsch gesetzter Anreize in einigen Bereichen (beispielsweise bei der Entlohnung der Arbeitnehmer in Beschäftigungsgesellschaften) weniger dynamisch verlaufen wird als ursprünglich erwartet. Dies wird sich – so die Erwartung – in den Jahren nach 1992 nur langsam ändern.

könnten höhere unabweisbare Ausgaben erforderlich werden. Ferner drohen – direkt oder indirekt – zusätzliche Verpflichtungen des Bundes bei dem Aufbau der neuen Bundesländer, beispielsweise im Rahmen der Beseitigung von Umweltschäden. Schließlich ist es offen, inwieweit die Bundesländer ihren Anteil am Steueraufkommen zu Lasten des Bundes erhöhen können; entsprechende Vereinbarungen würden selbstverständlich deren Finanzsituation verbessern.

Länder und Gemeinden im Westen: Ausgabenexpansion ungebremst

Die westdeutschen Länder und Gemeinden haben ihre Ausgaben 1991 um mehr als 7 vH und damit nochmals beschleunigt ausgeweitet, obwohl sie – anders als der Bund – infolge der deutschen Einigung nur wenig zusätzliche Ausgaben geleistet haben. Das Budgetdefizit der Länder und Gemeinden zusammen wird freilich dennoch kaum größer sein als 1990 (23 Mrd. DM), weil die Steuereinnahmen kräftig zunahm (7,5 vH). In den nächsten Jahren werden die westdeutschen Länder und Gemeinden – angesichts ihrer beträchtlichen Verschuldung – wohl Anstrengungen unternehmen, den Ausgabenanstieg zu verringern. Die Erfahrung spricht aber dafür, daß die vom Finanzplanungsrat propagierte Rate für die Ausgabenexpansion von jahresdurchschnittlich 3 vH erheblich überschritten wird. Die Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden dürften 1992 konjunkturbedingt deutlich schwächer expandieren als 1991. Erst ab 1993 werden sie wieder etwa im Tempo der Einkommensexpansion ansteigen. Das Budgetdefizit der westdeutschen Länder und Gemeinden beliefe sich dann bis 1995 – der Größenordnung nach – auf 25 Mrd. DM pro Jahr.

Neue Bundesländer: Niedrige Budgetdefizite

Entgegen verbreiteten Befürchtungen werden die neuen Bundesländer 1991 praktisch ohne Neuverschuldung auskommen. Zwar sind die originären Steuereinnahmen – gemessen an den Verhältnissen der westlichen Bundesländer – gering, aber die Transfers aus dem Westen sind erheblich. Zudem hat sich gezeigt, daß die Haushaltsansätze überhöht waren. Zu den Transfers aus dem Westen zählen vor allem die Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“, der mit dem Gesetz zum Staatsvertrag vom 18. Mai 1991⁵ geschaffen worden war (Tabelle 2), und die Umsatzsteuerzuweisungen (rund 10 Mrd. DM); der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen (35 vH) wird – entgegen ursprünglichen Festlegungen – nach der Einwohnerzahl auf die alten und die neuen Bundesländer aufgeteilt.

Die Gemeinden der neuen Bundesländer insgesamt werden 1991 ein Budgetdefizit aufweisen; es wird aber weit geringer sein als zu Jahresbeginn 1991 erwartet. Die Gemeinden erhalten ebenfalls Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“, ihnen fließen zusätzlich 5 Mrd. DM als Pauschalzuweisung für Investitionen im Rahmen des „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“ zu. Zu der Bereitschaft der Gemeinden, Kredite aufzunehmen, hat insbesondere das Kommunalkreditprogramm beigetragen. Im Rahmen dieses Programms vergeben Spezialkreditinstitute zinssubventionierte Kredite an die Gemeinden (1991: 9 Mrd. DM); die Zinssubventionen (3 Prozentpunkte) finanziert der Bund.

Im Jahr 1992 sollten die neuen Bundesländer und ihre Gemeinden nach den ursprünglichen Vereinbarungen weniger Mittel als 1991 aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ erhalten. Der

⁵ Vgl. Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. März 1990 – Staatsvertrag. In: Die Verträge zur Einheit Deutschlands. Beck-Texte, München 1990, S. 1–23.

Tabelle 2 – Leistungen und Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ 1990–1994 (Mrd. DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	1990–1994
Transfer in die neuen Bundesländer . .	22,0	35,0	28,0	20,0	10,0	115,0
Zuweisungen des Bundes	2,0	4,0	4,0	5,0	5,0	20,0
Kreditaufnahme des Fonds	20,0	31,0	24,0	15,0	5,0	95,0
Zinsendienst für die Schulden des Fonds						
Bund	–	1,0	2,6	3,8	4,5	11,8
Länder und Gemeinden	–	1,0	2,6	3,8	4,5	11,9
Geplante Aufstockung	–	–	3,5	3,5	3,5	10,5

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Frankfurt/M., Juli 1990, S. 21. – Bundesministerium der Finanzen, Finanznachrichten, Nr. 56/91, 10. September 1991.

Bund wird aber wohl über den Fonds zusätzlich 3,5 Mrd. DM bereitstellen. Auch will der Bund die Strukturhilfe (2,5 Mrd. DM) 1992 statt an die westlichen Länder an die neuen Bundesländer vergeben – bei Teilentschädigung der alten Länder (0,6 Mrd. DM im Jahre 1991); die Länder im Westen werden dem wohl zustimmen. Entlastet werden die Kommunen in den neuen Bundesländern 1992 dadurch, daß die Miet- und Energiesubventionen 1991 gekürzt worden sind. Die Ausgaben für Investitionen werden 1992 kräftig steigen. Das Budgetdefizit der Länder und Gemeinden zusammen dürfte 15–20 Mrd. DM betragen.

Auf mittlere Sicht wird sich die Finanzlage der Gebietskörperschaften in den neuen Bundesländern verbessern – trotz rückläufiger Zuweisungen aus dem Fonds. Maßgeblich dafür ist die kräftige Zunahme des Steueraufkommens infolge des wirtschaftlichen Aufschwungs. Allerdings werden Ende 1993 die Schulden des Kreditabwicklungsfonds verteilt; zudem läuft das Schuldenmoratorium für die Wohnungswirtschaft aus. Die neuen Länder werden dann – zusammen mit dem Bund – die Verbindlichkeiten des Fonds, die Gemeinden wahrscheinlich die gesamten Schulden der kommunalen und der genossenschaftlichen Wohnungsgesellschaften übernehmen. Vermutlich wird sich aber der Bund indirekt an der zusätzlichen Belastung der Kommunen beteiligen.

Kreditabwicklungsfonds: Sammelbecken für die Altschulden der ehemaligen DDR

Mit der deutschen Einigung ist unter dem Namen „Kreditabwicklungsfonds“ ein Sondervermögen des Bundes errichtet worden, das die Verbindlichkeiten des ehemaligen DDR-Staates im wesentlichen übernimmt.⁶

Dabei handelt es sich zunächst um die Verbindlichkeiten, die infolge der Währungsumstellung zum 1. Juli 1990 entstanden sind. Die ehemalige DDR hat zur Durchführung der Umstellung einen Ausgleichsfonds errichtet. Er ist Schuldner und Gläubiger der durch die Währungsumstellung entstandenen (aktivischen und passivischen) Ausgleichsposten des

⁶ Vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag. In: Die Verträge zur Einheit Deutschlands. Beck-Texte, München 1990, Anlage I, Kapitel IV, Sachgebiet B, Abschnitt II, Nr. 47, S. 226–228.

Bankensektors. Aufgrund der „asymmetrischen“ Umstellung der Bankenaktiva und -passiva ergibt sich per saldo eine Verbindlichkeit des Fonds, dem wiederum eine Forderung an den Republikhaushalt der ehemaligen DDR zusteht. Deren Verbindlichkeit wird vom Kreditabwicklungsfonds übernommen. Dies wird 1992 der Fall sein; es handelt sich um Verbindlichkeiten in Höhe von schätzungsweise 27 Mrd. DM. Weitere Ausgleichsverbindlichkeiten des Fonds entstehen infolge von Betriebskonkursen. In diesen Fällen erhalten die Banken als Ausgleich für die ausgefallenen Kredite Forderungen an den Fonds.⁷ Dabei dürfte es sich – bei grober Schätzung – um 20 Mrd. DM handeln; vermutlich werden die entsprechenden Schulden 1992 und 1993 in den Bilanzen dokumentiert sein.

In den Kreditabwicklungsfonds sind auch die am 3. Oktober 1990 bestehenden Forderungen und Verbindlichkeiten der ehemaligen DDR gegenüber dem Ausland eingegangen, soweit sie im Rahmen des Außenhandels- und Valutamonomopols oder in Wahrnehmung anderer staatlicher Aufgaben bis zum 1. Juli 1990 gegenüber dem Ausland und der Bundesrepublik Deutschland begründet worden sind, sowie die Forderungen und Verbindlichkeiten aus dem Wirtschaftsverkehr Ostdeutschlands mit den ehemaligen RGW-Ländern im zweiten Halbjahr 1990. Vermutlich werden die Verbindlichkeiten die Forderungen übersteigen.

Der Bund haftet für die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds. Der Bundesfinanzminister ist ermächtigt, für den Fonds Kredite zu beschaffen, um Schulden des Fonds zu tilgen, Zinsen auf diese Schulden zu zahlen und Kurspflege bei den Schuldtiteln des Fonds zu betreiben. Der Bund und die Treuhandanstalt erstatten dem Fonds jeweils die Hälfte der von ihm erbrachten Zinsleistungen. Die Kosten der Verwaltung des Fonds trägt der Bund. Mit Wirkung vom 1. Januar 1994 übernehmen die Treuhandanstalt, der Bund, die neuen Bundesländer und das Land Berlin (für Ostberlin) die zum Jahresende 1993 aufgelaufene Gesamtverschuldung des Fonds.

Diese Verschuldung läßt sich nur grob abschätzen. Zum Jahresende 1990 belief sich die Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds auf 28 Mrd. DM,⁸ Ende 1991 dürfte sie 29 Mrd. DM erreichen, weil zusätzliche Schulden übernommen sein werden. Bis zur Auflösung des Fonds werden vermutlich noch rund 50 Mrd. DM hinzukommen. Darin sind 27 Mrd. DM für Verbindlichkeiten im Zuge der Währungsumstellung und 20 Mrd. DM für Ausgleichsverbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Erstellung der DM-Eröffnungsbilanzen der Unternehmen enthalten. Der Restbetrag beruht auf Verpflichtungen im Rahmen des Handels mit den früheren RGW-Staaten.

Die Bundesregierung rechnet nicht damit, „daß die Treuhandanstalt – wie im Einigungsvertrag stipuliert – in der Lage sein wird, die Altschulden und sonstigen Verbindlichkeiten bei späterer Auflösung des Kreditabwicklungsfonds auch nur anteilig zu übernehmen. Hier dürften namhafte zusätzliche Lasten auf Bund und Länder zukommen.“⁹ Diese Einschätzung scheint zutreffend. Der Bund und die neuen Bundesländer werden demnach Ende 1993 Schulden in Höhe von vermutlich je 39 Mrd. DM übernehmen.

⁷ Vgl. hierzu Alfred B o s s, Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern, Sondervermögen des Bundes, Treuhandanstalt und Unternehmen – Vereinbarungen im Staatsvertrag und im Einigungsvertrag und ihre finanziellen Konsequenzen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 467, März 1991.

⁸ Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank. Frankfurt/M., November 1991, Statistischer Teil, S. 63*.

⁹ Neue Zürcher Zeitung, „Bonner Dissens über Subventionsabbau“, Fernausgabe Nr. 254, 2. November 1991, S. 15; Bundesfinanzminister zu dem „Bericht über ein Jahr Tätigkeit der Treuhandanstalt“. In: BMF, Finanznachrichten. Nr. 70/91, Bonn, 4. November 1991.

Treuhandanstalt: Enttäuschte Einnahmeerwartungen – unerwartet hohe Ausgaben

Die Treuhandanstalt ist nach dem Beitritt der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik Deutschland eine rechtsfähige bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts und unterliegt der Aufsicht des Bundesfinanzministers.¹⁰ Ihre Aufgabe besteht – wie zuvor – darin, „die früheren volkseigenen Betriebe wettbewerbsfähig zu strukturieren und zu privatisieren“.¹¹ Für diese Zwecke wendet die Treuhandanstalt erhebliche Mittel auf. Sie übernimmt Sozialplanleistungen ebenso wie Kosten für die Sanierung von Betrieben und für die Beseitigung von Umweltschäden, sie entschuldet Betriebe und sie verbürgt Bankkredite an Unternehmen.

Nach den Regelungen im Einigungsvertrag trägt die Treuhandanstalt bis zur Feststellung der DM-Eröffnungsbilanzen der Unternehmen deren Zinsleistungen auf Kredite, die vor dem 30. Juni 1990 aufgenommen worden sind;¹² Tilgungsleistungen wurden ausgesetzt. Insgesamt sind Zinszahlungen in Höhe von rund 10 Mrd. DM geleistet worden. Die Treuhandanstalt erhält Forderungen an die Unternehmen, deren Zinszahlungen sie übernommen hat. Viele dieser Forderungen werden sich wohl als uneinbringlich erweisen. Zudem werden viele der Bankkredite, für die die Treuhandanstalt gebürgt hat, abgeschrieben werden müssen. Dies bedeutet, daß Bürgschaften zu Subventionen werden.

Beträchtliche Belastungen der Treuhandanstalt entstehen, wenn Unternehmen im Rahmen der Sanierung oder Umstrukturierung entschuldet werden. Dies kann über eine direkte Übernahme der Schulden geschehen (gemäß Einigungsvertrag bzw. Entschuldungsverordnung) oder dadurch, daß Ausgleichsforderungen für unterkapitalisierte Unternehmen geschaffen werden.¹³ Vermutlich werden Schulden der Betriebe, beispielsweise auch der landwirtschaftlichen Betriebe, in Höhe von 20 Mrd. DM übernommen. Das Volumen der Ausgleichsforderungen der Unternehmen (ohne Banken) gegenüber der Treuhandanstalt dürfte noch größer sein, es wird wohl rund 25 Mrd. DM betragen. Sanierbare Betriebe in der ehemaligen DDR erhalten bei der Erstellung der Eröffnungsbilanzen, wenn ihre Aktiva sonst kleiner als die Passiva wären, Forderungen an die Treuhandanstalt. Möglich, aber sehr unwahrscheinlich ist es, daß wirtschaftlich starken Unternehmen Verbindlichkeiten gegenüber der Treuhandanstalt zugewiesen werden.

Die Treuhandanstalt trägt auch die Kosten der Abwicklung der staatlichen Versicherung der ehemaligen DDR. Zum Zwecke der Abwicklung wurde die „Staatliche Versicherung der DDR in Abwicklung“ als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts gegründet.¹⁴ Sie ist als Versicherungsunternehmen verpflichtet, eine DM-Eröffnungsbilanz zum 1. Juli 1991 aufzustellen. Diese liegt zwar noch nicht vor. Nach den bisherigen Erkenntnissen werden sich die Verbindlichkeiten der Anstalt auf rund 6 Mrd. DM belaufen.¹⁵

¹⁰ Vgl. Einigungsvertrag, a. a. O., Art. 25.

¹¹ Vgl. ebenda.

¹² Vgl. ebenda.

¹³ Vgl. Gesetz über die Eröffnungsbilanz in Deutscher Mark und die Kapitalneufestsetzung – D-Markbilanzgesetz. §§ 24 und 25. In: Die Verträge zur Einheit Deutschlands. Beck-Texte, München 1990, (S. 587–622) S. 601 ff.

¹⁴ Vgl. Einigungsvertrag, Anlage I, a. a. O., Nr. 45, S. 224–225.

¹⁵ Vgl. BMF, Finanznachrichten. August 1991.

Tabelle 3 – Öffentliche Schulden 1990–1995 (Mrd. DM jeweils zum 31. Dezember des Jahres)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bund	542	590	628	677	754	792
Bundesländer ¹	328	346	367	387	407	425 ²
Bundesländer ³ .....	.	3	11	22	69	77 ²
Gemeinden ¹	125	130	136	142	148	155
Gemeinden ³ .....	.	5	16	24	80 ⁴	87 ⁴
ERP-Sondervermögen	9	15	22	27	30	32
Fonds „Deutsche Einheit“	20	51	75	90	95	94
Kreditabwicklungsfonds	28	29	70 ⁵	78 ⁵	.	.
Treuhandanstalt	4	25	78	130	167	192
Insgesamt	1056	1194	1403	1577	1750	1854
in vH des Bruttosozialprodukts .....	.	42,2	46,1	48,8	51,3	51,4

¹ Bisherige Bundesrepublik. – ² Ohne Berücksichtigung von Neuregelungen bei dem Länderfinanzausgleich. – ³ Ehemalige DDR. – ⁴ Einschließlich der Altschulden des Sektors Wohnungswirtschaft (50 Mrd. DM einschließlich aufgelaufener Zinsen). – ⁵ Einschließlich Ausgleichsverbindlichkeiten. – ⁶ Der Fonds wird Ende 1993 aufgelöst; die Schulden werden vom Bund und von den neuen Bundesländern übernommen.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, a.a.O., November 1991, S. 63*–64*. – Eigene Prognose.

Die Treuhandanstalt darf 1990 und 1991 Kredite in Höhe von bis zu 25 Mrd. DM aufnehmen und im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzminister Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen für Kredite an Unternehmen übernehmen.¹⁶ Sie hat diese Möglichkeiten genutzt, um die Liquidität der Unternehmen zu sichern, und dabei den Spielraum für Bürgschaften für Bankkredite an Unternehmen (30 Mrd. DM) fast ausgeschöpft; allerdings haben die Unternehmen bis Ende 1991 nur Kredite in Höhe von rund 24 Mrd. DM in Anspruch genommen.¹⁷

Angesichts der insgesamt niedrigen Erlöse beim Verkauf der ehemals staatlichen Betriebe (rund 15 Mrd. DM bis Ende Oktober 1991) ist der Rahmen für die Neuverschuldung der Treuhandanstalt in den Jahren 1992–1994 aufgestockt worden. Vermutlich wird die Treuhandanstalt rund 30 Mrd. DM pro Jahr am Kapitalmarkt aufnehmen.

Verschuldung der öffentlichen Haushalte: Kräftige Zunahme

Infolge der Mehrausgaben im Zuge der deutschen Einigung und wegen der Unfähigkeit, die Ausgabenprioritäten neu zu setzen, steigt die öffentliche Verschuldung – trotz einer massiven Abgabenerhöhung im Jahr 1991 – in den Jahren danach weiter drastisch an. Der Schuldenstand wird sich von 1989 (929 Mrd. DM) bis 1995 (1 854 Mrd. DM) verdoppeln (Tabelle 3).

Nicht so stark fällt die Zunahme aus, wenn man die Schulden zum Bruttosozialprodukt in Beziehung setzt. Diese Relation wird von 41,3 vH im Jahr 1989 (alte Bundesländer) auf 51 vH im Jahr 1995 ansteigen. Die öffentliche Hand wird 1995 für die Zinsen auf die öffentlichen Schulden rund 8 vH der gesamten Ausgaben verwenden (1989: 5,9 vH).

¹⁶ Vgl. Einigungsvertrag, a. a. O., Art. 25.

¹⁷ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Treuhand gewährt nur Einzelbürgschaften“. 9. Dezember 1991.

Rentenversicherung: Vor einem Abbau der Rücklagen

Die Einnahmen der westdeutschen Rentenversicherung werden 1991 beträchtlich zunehmen. Maßgeblich dafür ist der konjunkturbedingt kräftige Anstieg der Beschäftigung und der Arbeitseinkommen; dämpfend auf die Zunahme des Beitragsaufkommens wirkt die Senkung des Beitragssatzes von 18,7 auf 17,7 vH ab 1. April 1991. Die Ausgaben der Rentenversicherung steigen seit der Jahresmitte 1991 beschleunigt; denn die Renten wurden zum 1. Juli 1991 entsprechend der Lohnerhöhung im Jahr 1990 um 4,7 vH (wegen der Senkung des Krankenversicherungsbeitrags der Rentner effektiv um 5 vH) erhöht – nach mehreren Jahren der Anhebung um jahresdurchschnittlich rund 3 vH. Im Jahr 1991 insgesamt werden die Ausgaben um 6 vH zunehmen. Der Einnahmenüberschuß wird 1991 wohl 10 Mrd. DM betragen (1990: 9,5 Mrd. DM).

In den neuen Bundesländern wurden die Altersrenten zum Jahresbeginn 1991 und zur Jahresmitte 1991 um je 15 vH angehoben. Die Beiträge nahmen im Verlauf des Jahres – trotz der abnehmenden Beschäftigung – auch kräftig zu, so daß neben dem „normalen“ Bundeszuschuß (5,8 Mrd. DM an die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten) eine Liquiditätshilfe wohl nicht notwendig sein wird, um alle Ausgaben zu finanzieren.¹⁸

Im Jahr 1992 werden – bei einem Beitragssatz von 17,7 vH – das Rentenreformgesetz¹⁹ und das Renten-Überleitungsgesetz²⁰ in Kraft treten. Das 1989 für die bisherige Bundesrepublik beschlossene Reformgesetz beinhaltet – neben der Anhebung der Altersgrenzen nach der Jahrtausendwende – vor allem den Übergang zur Dynamisierung der Renten in Abhängigkeit vom durchschnittlichen Nettolohn der Beschäftigten. Bedeutsam sind auch die Automatik zwischen Änderung des Beitragssatzes und Ausmaß der Rentenanpassung (Zweck ist eine feste Relation zwischen Nettolohn und Rente) sowie die Dynamisierung des Bundeszuschusses in Abhängigkeit von der Entwicklung des Bruttolohns des vorangegangenen Jahres und des Beitragssatzes im jeweiligen Jahr. Die westdeutsche Rentenversicherung wird 1992 wohl mit einem ausgeglichenen Budget abschließen.

Mit dem Renten-Überleitungsgesetz wird das ostdeutsche Rentenrecht weiter an das westdeutsche angeglichen. Zu den quantitativ wichtigen Maßnahmen zählen die Einführung der Möglichkeiten, vorzeitig Altersrente zu beziehen, die Anhebung der Hinterbliebenenrenten (z. B. Witwenrenten) und die Lockerung der Voraussetzungen für den Bezug von Witwen- sowie Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten.²¹ Infolge aller zusätzlichen Leistungen kommt es 1992 zu Mehrausgaben von rund 10 Mrd. DM.²² Unabhängig von den Reformmaßnahmen werden die Renten am 1. Januar 1992 um 11,7 vH angehoben;

¹⁸ Zu einer ähnlichen Einschätzung vgl. Jürgen G e n z k e, Modellrechnungen über die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im vereinten Deutschland. Die Angestellten-Versicherung, Vol. 38, Berlin 1991, S. 296–303.

¹⁹ Vgl. Bundesgesetzblatt (BGBl.), I, Nr. 60, Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992) vom 18. Dezember 1989, S. 2261–2395.

²⁰ Vgl. BGBl., I, Nr. 46, Gesetz zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung – Renten-Überleitungsgesetz vom 25. Juli 1991, S. 1606–1708.

²¹ Vgl. BMF, Finanzbericht 1992, a. a. O., S. 14; Deutsche Bundesbank, „Aktuelle Finanzentwicklung der Sozialversicherungen“. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, November 1991, (S. 30–39) S. 36.

²² Vgl. Bundesbank, „Aktuelle Finanzentwicklung“, a. a. O.; Verband der Rentenversicherungsträger (VDR), VDR Info, Nr. 6/91, Frankfurt/M., 30. Oktober 1991; vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1991/1992, Wiesbaden, November 1991, Ziff. 205.

sie werden dann seit der Währungsumstellung am 1. Juli 1990 um durchschnittlich fast 90 vH erhöht worden sein und 57 vH des westdeutschen Rentenniveaus erreichen (Ende 1991: 51 vH). Zur Jahresmitte 1992 werden die Renten – in Abhängigkeit von der Lohnentwicklung – nochmals erhöht. Die nicht durch Einnahmen gedeckten Ausgaben in Höhe von 11 Mrd. DM²³ werden durch einen Abbau von im Westen aufgebauten Rücklagen der Rentenversicherung finanziert (Rücklagen Ende 1991 rund 43 Mrd. DM); dies wird freilich im Haushalt der Rentenversicherung nicht sichtbar, weil eine getrennte Rechnung ab 1992 nicht mehr vorgenommen wird (Finanzverbund zwischen West und Ost).

Im gesamten Bundesgebiet dürfte sich 1992 ein Budgetdefizit der Rentenversicherung in Höhe von 10 Mrd. DM ergeben, nach einem Überschuß von 10 Mrd. DM im Jahr 1991.

Die (fiktive) Rentenversicherung für die neuen Bundesländer wird auch nach 1992 – neben dem regulären Bundeszuschuß – erhebliche Zuschüsse aus dem Westen benötigen. Gleichzeitig wird die Rentenversicherung im Westen Rücklagen abbauen. Nach den Vorausrechnungen der Rentenversicherungsträger wird – bei gegebenem Leistungsrecht – spätestens 1994 eine Erhöhung des Beitragssatzes erforderlich sein.²⁴ Bei der hier zugrunde gelegten wirtschaftlichen Entwicklung werden sich Ausgabenkürzungen oder eine Beitragssatzerhöhung bereits 1993 als erforderlich erweisen, wenn die Schwankungsreserve der Rentenversicherung das gesetzlich vorgeschriebene Mindestniveau (Rentenausgaben eines Monats) nicht unterschreiten soll.

Arbeitslosenversicherung: Weiterhin hoher Zuschußbedarf

Die Finanzlage der – seit Oktober 1990 gesamtdeutschen – Arbeitslosenversicherung wird 1991 geprägt durch die massive Anhebung des Beitragssatzes zum 1. April 1991 von 4,3 auf 6,8 vH des beitragspflichtigen Lohnes und durch die hohen Ausgaben in den neuen Bundesländern für die Unterstützung der Arbeitslosen und der Kurzarbeiter, für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und für die berufliche Umschulung und Qualifizierung vieler Beschäftigter und Arbeitsloser. Im Westen wird die Arbeitslosenversicherung 1991 – bei einem Anstieg des Beitragsaufkommens um 60 vH – einen Überschuß von 23 Mrd. DM verzeichnen (Tabelle 4); im Osten wird ein Defizit von 25 Mrd. DM entstehen, das durch einen Transfer aus dem Westen und durch einen Bundeszuschuß (2 Mrd. DM) gedeckt wird. Der Bund wird 1991 darüber hinaus 5 Mrd. DM an die Bundesanstalt für Arbeit überweisen, damit diese 1992 zusätzliche Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen finanzieren kann. Die Überweisung erfolgt schon 1991 (aufgrund des Nachtragshaushalt des Bundes), weil der Bund angesichts überhöhter Haushaltsansätze für 1991 über überschüssige Mittel verfügt und weil der Ausgabenansatz im Haushalt 1992 (rund 422 Mrd. DM) eingehalten werden soll.

Die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung werden 1992 nochmals kräftig steigen. Die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern dürfte im Jahresdurchschnitt rund 1,2 Millionen (1991: 0,9 Millionen) betragen, die Zahl der Kurzarbeiter rund 1 Million (1991: 1,6 Millionen). Damit müßten dort an Arbeitslose und Kurzarbeiter rund 19 Mrd. DM an Unterstützungszahlungen geleistet werden. Hinzu kommen Ausgaben in Höhe von 20 Mrd. DM für die Qualifizierung und für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie für sonstige Zwecke. Die Beitragseinnahmen in den neuen Bundesländern werden 1992 wohl nur 6 Mrd. DM betragen. Insgesamt zeichnet sich ein Zuschußbedarf in Höhe von 33 Mrd.

²³ Vgl. VDR, a. a. O.

²⁴ Vgl. ebenda.

Tabelle 4 – Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo der Arbeitslosenversicherung 1991 und 1992 (Mrd. DM)

	1991	1992
	Bisherige Bundesrepublik	
Beiträge	61,8	68,6
Sonstige Einnahmen	3,2	3,2
Einnahmen insgesamt	65,0	71,8
Kurzarbeitergeld	0,5	1,0
Arbeitslosengeld	15,9	18,3
Sonstige Ausgaben	25,3	26,5
Ausgaben insgesamt	41,7	45,8
Budgetsaldo	23,3	26,0
	Ehemalige DDR	
Beiträge	4,7	6,2
Sonstige Einnahmen	–	0,1
Einnahmen insgesamt	4,7	6,3
Kurzarbeitergeld	10,0	7,0
Arbeitslosengeld	7,7	12,0
Sonstige Ausgaben	12,0	19,9
Ausgaben insgesamt	29,7	38,9
Budgetsaldo	–25,0	–32,6

Quelle: Eigene Prognose.

DM ab. Er ist zunächst durch die Arbeitslosenversicherung im Gebiet der bisherigen Bundesrepublik Deutschland abzudecken. Dies wird aber nur teilweise (26 Mrd. DM) möglich sein; maßgeblich dafür sind die konjunkturbedingte Verschlechterung der Arbeitsmarktlage und die Senkung des Beitragssatzes um einen halben Prozentpunkt ab 1. Januar 1992. Daher wird der Bund 1992 (einschließlich der über das Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost finanzierten Beträge) einen Zuschuß in Höhe von 17 Mrd. DM an die Arbeitslosenversicherung leisten müssen; ein Teil davon ist bereits 1991 überwiesen worden.

Nach 1992 wird sich die Finanzlage der Arbeitslosenversicherung entspannen. Im Westen wird die erwartete konjunkturelle Belebung in den Jahren 1993 und 1994 dazu führen, daß die Arbeitslosigkeit wieder, wenn auch nur wenig, abnimmt (Anhangtabelle 1). Im Osten wird sich die wirtschaftliche Erholung zunehmend auf die Arbeitsmarktentwicklung auswirken; die Zahl der Arbeitslosen dürfte allmählich abnehmen. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung könnte dann 1994 oder 1995 um einen halben Prozentpunkt auf 5,8 vH gesenkt werden. Allerdings ist das Risiko nicht unerheblich, daß angesichts einer sich abzeichnenden Entspannung zusätzliche Leistungen beschlossen werden.

Krankenversicherung: Steigende Beitragssätze

In der gesetzlichen Krankenversicherung, die 1989 und 1990 konjunkturbedingt und infolge der 1988 beschlossenen Sanierungsmaßnahmen²⁵ (Gesundheitsreformgesetz) rund

²⁵ Vgl. BGBl., I, Nr. 62, Gesetz zur Strukturreform im Gesundheitswesen (Gesundheits-Reformgesetz) vom 20. Dezember 1988, S. 2477–2597.

Tabelle 5 – Beitragssätze¹ zur Sozialversicherung 1970–1995

	1970	1990	1991	1992	1995
Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten	17,0	18,7	18,0	17,7	18,7
Arbeitslosenversicherung	1,3	4,3	6,2	6,3	5,8
Krankenversicherung ²	8,2	12,6	12,2	12,5	13,2
Insgesamt	26,5	35,6	36,4	36,5	37,7
Pflegefallabsicherung					2,0

¹ In vH des versicherungspflichtigen Bruttoarbeitsentgelts (bis zur Beitragsbemessungsgrenze). – ² Für Mitglieder mit Entgeltfortzahlungsanspruch für mindestens sechs Wochen.

Quelle: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Bonn: Statistisches Taschenbuch 1988, Arbeits- und Sozialstatistik. Tabelle 7.7; Bundesarbeitsblatt. 1990, 1991. – Eigene Prognosen.

16 Mrd. DM Rücklagen aufgebaut hat, werden 1991 die Ausgaben die Einnahmen weit übersteigen. Eine Rolle spielt dabei die abgeschwächte Expansion der Einnahmen; zwar profitiert die Krankenversicherung – wie die anderen Zweige der Sozialversicherung – von der günstigen Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung, aber die Beitragssätze sind 1991 im Jahresdurchschnitt niedriger als im Vorjahr (12,2 nach 12,55 vH). Entscheidend für die verschlechterte finanzielle Situation ist aber der seit 1990 beschleunigte Anstieg der Ausgaben (1. Halbjahr 1990: 7,5 vH; 2. Halbjahr 1990: 9,5 vH; 1. Halbjahr 1991: 11,5 vH). Die Ausgabenexpansion war in allen Bereichen kräftig, besonders stark war sie bei den Ausgaben für Arzneimittel und für das Krankengeld.

Die gesetzliche Krankenversicherung in den neuen Bundesländern wird 1991 vermutlich mit einem geringen Budgetdefizit abschließen. Zur Finanzierung werden Reserven herangezogen, die 1990 entstanden sind, weil der Zuschuß des Bundes nur teilweise benötigt worden ist.

Im Jahr 1992 werden viele Krankenkassen ihre Beitragssätze erhöhen, weil sie neuerliche Mehrausgaben nicht durch den Zugriff auf Rücklagen finanzieren können. Auch werden zusätzliche Leistungen (beispielsweise Krankengeld im Falle eines Anspruchs auf arbeitsfreie Tage für die Betreuung kranker Kinder) eingeführt. Maßnahmen zur Begrenzung der Ausgaben (Wettbewerb unter den Anbietern, mehr Selbstbeteiligung der Versicherten) werden wohl nicht beschlossen werden.²⁶ Mehr spricht dafür, daß verstärkt punktuelle Eingriffe in das Recht mit der Absicht vorgenommen werden, eine Beitragssatzerhöhung zu vermeiden.²⁷

Offen ist, in welcher Form die angestrebte verbesserte Absicherung des Pflegefallrisikos erfolgen wird. Kommt es zu der Zwangsversicherung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung, dann wird ein Beitragssatz von rund 2 vH erforderlich sein. Die Gesamtbelastung der Arbeitseinkommen durch Sozialbeiträge beliefe sich dann 1995 auf fast 40 vH (Tabelle 5). Aus ökonomischer Sicht spricht freilich alles für eine Versicherungspflicht aller Bürger bei freier Wahl der Versicherung. Dabei wären Übergangsregelungen für bereits Pflegebedürftige und für ältere Menschen angebracht.

²⁶ Zu Reformmaßnahmen vgl. Alfred B o s s, „Zur Reform des Gesundheitswesens“. Die Weltwirtschaft, 1987, H. 2, S. 82–94.

²⁷ Vgl. Handelsblatt, „Gerda Hasselfeldt will die Beitragssätze einfrieren“. 28. Oktober 1991.

Tabelle 6 – Ausgaben des Staates¹, Steuern, Sozialbeiträge und Budgetsaldo 1980–1995
(in vH des Bruttosozialprodukts)

	Ausgaben	Steuern	Sozialbeiträge	Budgetsaldo
1980	48,9	25,8	16,8	-2,9
1989	45,3	24,9	17,1	0,2
1990 ²	46,0	23,7	16,9	-1,9
1991 ³	49,7	24,2	17,8	-4,2
1992 ³	50,0	24,4	17,9	-4,0
1995 ³	49,0	24,5	18,5 ⁴	-2,5

¹ Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. – ² Gebietsstand bis zum 3. Oktober 1990. – ³ Gebietsstand ab 3. Oktober 1990. – ⁴ Ohne staatliche Pflegefallabsicherung.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen, 1990, Hauptbericht. Stuttgart, November 1991. – Eigene Prognosen.

Finanzpolitik: Kurskorrektur erforderlich

Der Finanzpolitik ist es im Verlauf der achtziger Jahre gelungen, die Staatsquote und die Neuverschuldung deutlich zu verringern (Tabelle 6). Infolge der kräftigen Steuersenkung im Jahr 1990 nahm die Steuerquote um rund einen Prozentpunkt ab. Im Verlauf der deutsch-deutschen Einigung stiegen die Ausgaben des Staates drastisch an; die Abgabenbelastung wurde merklich angehoben.

Gemäß ihren Ankündigungen ist es Ziel der Bundesregierung, die Steuerbelastung, die im Verlauf der deutschen Einigung erhöht worden ist, wieder zu senken und damit „den Standort Deutschland auf die Anforderungen des Europäischen Binnenmarktes vorzubereiten“.²⁸ Daneben soll der Familienlastenausgleich verbessert werden, auch im Hinblick auf die Auflagen des Bundesverfassungsgerichts. Die tatsächliche Steuerpolitik setzt die Akzente eher bei umverteilungspolitisch motivierten Maßnahmen. Dem widerspricht nicht, daß der zur Jahresmitte 1991 eingeführte Solidaritätszuschlag zum 1. Juli 1992 abgeschafft wird; dem Bund werden dann 21 Mrd. DM an zusätzlichem Steueraufkommen zugeflossen sein.

Mit Wirkung ab 1992 wird wahrscheinlich die Familienförderung verstärkt (Erhöhung des Kindergeldes für das erste Kind, Anhebung des Kinderfreibetrags). Einzelne Steuervergünstigungen werden wohl abgeschafft (5 Mrd. DM), andere aber eingeführt, beispielsweise ein Schuldzinsenabzug beim Wohnungsbau in Höhe von bis zu 12 000 DM jährlich in den ersten drei Jahren der Eigennutzung.²⁹ Eine Quellensteuer auf Zinserträge inländischer Steuerpflichtiger soll zum 1. Januar 1993 (aufkommensneutral) eingeführt werden, ebenso eine verstärkte Staffelung der Gewerbeertragsteuer nach der Höhe des Gewerbeertrags. Offen ist, ob dann die Gewerkekapitalsteuer abgeschafft wird und ob die betriebliche Vermögensteuer – bei gleichzeitiger Verschärfung der Abschreibungsregelungen für Betriebsgebäude – gesenkt wird; offen ist auch, ob der Regelsatz der Mehrwertsteuer 1993 von 14 auf 15 vH erhöht wird. Wenig spricht – trotz aller Ankündigungen in den vergangenen Jahren – dafür, daß es in der laufenden Legislaturperiode zu einer durchgrei-

²⁸ BMF, Finanzbericht 1992. A.a. O., S. 38.

²⁹ Vgl. BMF, Finanznachrichten, Nr. 73/91, Bonn, 15. November 1991, S. 4.

fenden Reform der Unternehmensbesteuerung, beispielsweise zu einer deutlichen Senkung des Körperschaftsteuersatzes und der Gewinnsteuersätze insgesamt, kommen wird, obwohl dies im Interesse der Verbesserung der Attraktivität des Standorts Bundesrepublik angebracht ist.³⁰

Bleibt es bei dem abschbaren Kurs der Finanzpolitik, dann wird die Steuerbelastung progressionsbedingt weiter steigen. Der Schuldenstand wird angesichts der abschbaren Ausgabenentwicklung dennoch kräftig zunehmen. Der wirtschaftliche Aufschwung in den kommenden Jahren wird dann infolge des verhaltenen Wachstums des Produktionspotentials schwach, die Arbeitslosigkeit hoch bleiben (Anhangtabelle 1).

Um dies zu verhindern, sind alle öffentlichen Ausgaben auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen und die Prioritäten neu zu setzen. Insbesondere sind drastische Maßnahmen zum Subventionsabbau angebracht. Steuererhöhungen und weitere Anhebungen der Beitragssätze zur Sozialversicherung sind kontraproduktiv. Vielmehr sollten – verbunden mit kräftigen Ausgabenkürzungen – die Abgabenbelastung verringert werden und damit Impulse für das Angebot geschaffen werden.

Bedeutsam aus angebotspolitischer Sicht ist es auch, die Unternehmenssteuerreform endlich auf den Weg zu bringen. Ein erster Schritt sollte es sein, die Gewerbesteuer abzuschaffen und die Vermögensteuer auf Betriebsvermögen zu senken. Damit würden die steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen verbessert. Darüber hinaus wäre es wichtig, die Renditeerwartungen der Investoren zu verbessern und die Leistungsanreize überhaupt zu stärken. Dies bedeutet unter anderem eine nennenswerte Senkung der Einkommen- und der Körperschaftsteuersätze. Geboten aus angebotspolitischer Sicht wäre es auch, wie ursprünglich beabsichtigt, die gesamte Vermögensteuer und damit auch die Doppelbesteuerung des Vermögens von Kapitalgesellschaften abzuschaffen.³¹ Bei den Überlegungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung ist zu bedenken, daß die Bundesrepublik Deutschland mit anderen Ländern im Wettbewerb um international mobiles Kapital steht; viele Länder haben ihre Steuern gesenkt und sich dadurch für potentielle Investoren attraktiv gemacht.

Mehrwertsteuererhöhung schädlich

Die Bundesregierung will die Mehrwertsteuer 1993 erhöhen, um die Neuverschuldung des Staates zu verringern. Höhere Steuern sind sicherlich der für den Staat bequeme Weg. Zu berücksichtigen ist aber, daß eine Steuererhöhung nicht notwendigerweise bedeutet, daß die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte und die Zinsen auf die öffentlichen Schulden geringer werden als sonst. Vielmehr spricht die Erfahrung dafür, daß die Staatsausgaben dann höher ausfallen als bei einem Verzicht auf Steuererhöhungen. Ausgabenwünsche lassen sich nur begrenzen, wenn die Haushaltskasse leer ist. Problematisch ist eine Anhebung der Mehrwertsteuer auch wegen der potentiellen Wirkungen auf das Preisniveau. Schließlich läßt sie sich mit den tendenziell höheren Steuersätzen in anderen EG-Ländern nicht begründen.³²

³⁰ Zu den Reformvorschlägen der Steuerreformkommission vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Überlegungen zur Unternehmenssteuerreform“, 11. Juli 1991 und die Anmerkungen von Reinhard Goerdeler im Handelsblatt, „Einheitsbewertung des Grundbesitzes führt zu weiteren Ungerechtigkeiten“, 14. November 1991.

³¹ Vgl. ebenda.

³² Vgl. Alfred Boss, „Steuerharmonisierung und Realisierung des EG-Binnenmarktes“, Wirtschaftsdienst, 1989, S. 249–251.

Heimliche Steuererhöhungen vermeiden

Die Belastung durch die Lohn- und Einkommensteuer wird sich – trotz der Steuerreform 1990 – Jahr für Jahr erhöhen. Die Steuerpflichtigen geraten bei steigendem Einkommen in höhere Stufen der Steuerprogression – auch dadurch, daß viele Abzugsbeträge fixiert und nicht dynamisiert sind (z. B. Arbeitnehmerpauschale, Kinderfreibetrag). Diese „heimliche“ Steuererhöhung macht 1992 schätzungsweise 12 Mrd. DM aus. Zwar wird die Inflationsrate nach 1992 abnehmen, es ist aber dennoch zweckmäßig, durch Indexierung jegliche heimliche Steuererhöhung zu vermeiden. Dies gilt ganz besonders dann, wenn die geplante „Zinsabschlagsteuer“ eingeführt wird. Andernfalls werden die vorgesehenen Sparerfreibeträge allmählich entwertet.

Sozialversicherung: Marktwirtschaftliche Reformen statt noch mehr Dirigismus

Die Belastung der Löhne und Gehälter durch Sozialbeiträge beträgt Ende 1991: 36,7 vH. Sie wird – bei gegebener Politik – bis Mitte des Jahrzehnts weiter steigen und dann um rund 5 Prozentpunkte über dem Niveau von 1980 (32,4 vH) liegen. Der Beitragssatz wäre noch höher, wenn eine gesetzliche Pflegefallabsicherung in Anlehnung an das System der gesetzlichen Krankenversicherung zustande käme.

Ein weiterer Anstieg der Sozialabgabenbelastung hätte sicherlich negative Konsequenzen für die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten und damit für das Beitragsaufkommen. Möglich ist auch, daß die Gewerkschaften versuchen, die Mehrbelastung dadurch abzuwenden, daß sie höhere Bruttolöhne durchsetzen. Die Folge wäre ein Anstieg der Arbeitslosigkeit mit Rückwirkungen auf das Realeinkommen aller. Es ist insofern dringend geboten, marktwirtschaftliche Prinzipien in der Sozialversicherung, insbesondere im Gesundheitswesen, zu verwirklichen. Das gilt auch für die Absicherung des Pflegefallrisikos und die Regelungen zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall.

Anhangtabelle 1 – Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in den alten Bundesländern 1990–1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bruttosozialprodukt						
nominal ¹	2425,5	2606	2760	2910	3050	3220
in vH ²	8,0	7,4	5,9	5,4	4,8	5,6
Bruttosozialprodukt						
real ¹	2138,7	2207	2237	2288	2351	2420
in vH ²	4,5	3,2	1,4	2,3	2,8	2,9
Deflator des Bruttosozialprodukts						
1985 = 100	113,4	118,1	123,4	127,2	129,7	133,1
in vH ²	3,4	4,1	4,5	3,1	2,0	2,6
Erwerbstätige³						
1000	28444	29010	29080	29200	29420	29700
in vH ²	2,6	2,0	0,2	0,4	0,8	1,0
Abhängig Beschäftigte³						
1000	25481	26040	26110	26220	26450	26740
in vH ²	2,9	2,2	0,3	0,4	0,9	1,1
Arbeitslose (1000)	1883	1690	1900	1950	1900	1800
Produktivität (Bruttosozialprodukt						
in Preisen des Jahres 1985						
je Erwerbstätigen³), in vH²	1,9	1,2	1,2	1,9	2,0	1,9
Volkseinkommen¹	1871,5	1988	2097	2210	2320	2450
Lohnsumme¹	1069,8	1159	1231	1282	1335	1405
Bruttoc Einkommen aus unselbständiger						
Arbeit¹	1313,9	1425	1513	1580	1645	1730
Lohnquote, in vH	70,2	71,7	72,2	71,5	70,9	70,6
Tariflohn je Stunde, in vH²	5,7	6,8	6,2	4,0	4,0	4,5
Preisindex für die Lebenshaltung						
aller privaten Haushalte, in vH²	2,7	3,5	3,8	2,5	2,0	2,5

¹ Mrd. DM. – ² Gegenüber dem Vorjahr. – ³ Inländerkonzept.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 3: Vierteljahresergebnisse der Sozialproduktberechnung, 3. Vierteljahr 1991. Stuttgart 1991. – Deutsche Bundesbank, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank. November 1991, Statistischer Teil. – Eigene Prognose für die Jahre 1991 bis 1995.