

IV.

Zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996

Sondergutachten vom 27. April 1996

Inhalt

	Seite
I. Anlaß der Stellungnahme	283
II. Die deutsche Volkswirtschaft im Zeichen der Wachstumsschwäche	284
III. Eine klare und zukunftsweisende wirtschaftspolitische Orientierung geben	287
1. Finanzpolitik: Zeit zu entschlossenem Handeln ...	289
2. Lohnnebenkosten: Verschieben der Last löst das Problem nicht	293
3. Lohnpolitik: Verantwortung für neue Arbeitsplätze wahrnehmen	295
Schaubilder	
1. Zur Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen im Zeitvergleich	285
2. Zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit im Zeitvergleich	287

I. Anlaß der Stellungnahme

1. Die deutsche Wirtschaft steckt in einem beängstigenden Wachstumsstau. Nachfrage und Produktion entwickeln sich sehr schwach, der Investitionstätigkeit fehlt es an Eigendynamik, das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential steigt dementsprechend nur noch langsam, sein Auslastungsgrad liegt deutlich unter dem langfristigen Normalwert, am Arbeitsmarkt ist eine Wende zum Besseren überhaupt nicht in Sicht, im Gegenteil, die Massenarbeitslosigkeit verzeichnete in den letzten Monaten neue Höchststände. Die Wachstumsschwäche ergreift auch die neuen Bundesländer, und dies trotz des dort bestehenden Aufholpotentials. Allenthalben werden frühere Konjunkturprognosen für das Jahr 1996 kräftig nach unten revidiert. Auch die Einschätzung des Sachverständigenrates im letzten Jahresgutachten, obwohl nicht gerade optimistisch, wird sich nicht bestätigen. Zwar droht kein ausgeprägter konjunktureller Rückschlag, aber die anhaltende Investitionsschwäche bei weiterhin steigender Arbeitslosigkeit muß Anlaß zu allergrößter Sorge sein: Sie legt schonungslos offen, daß die Angebotsbedingungen der Volkswirtschaft nicht gut sind, daß die Standortqualität im internationalen Wettbewerb gelitten hat. Insofern besteht ein beträchtlicher Handlungsbedarf, dem der Staat und die Tarifvertragsparteien dringend Rechnung tragen müssen, und zwar unter den Bedingungen der fortschreitenden Globalisierung der Märkte, also in einem stark veränderten und sich kontinuierlich weiter wandelnden Umfeld.
2. In den vergangenen Monaten hat es viele Bemühungen gegeben, an die Probleme der Wachstumsschwäche und der drückenden Arbeitslosigkeit heranzugehen. Der Bundeskanzler hat beharrlich das Gespräch mit den führenden Repräsentanten der Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften gesucht, und in neun Runden wurde ausgelotet, ob und inwieweit Einvernehmen über den zu beschreitenden Weg herzustellen sei. Konkret geschehen ist jedoch wenig, die politische Entscheidungskraft reichte bislang nur zu kleineren Korrekturen, ganz überwiegend durch Kurieren am Symptom, teilweise auch noch mit Hilfe protektionistischer Eingriffe in den Marktprozeß. Obwohl nach langjährigen Debatten in der Öffentlichkeit die Ursachen für die gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen bekannt sind und Therapievorschlage auf dem Tisch liegen, darunter im „Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze“ im Jahreswirtschaftsbericht 1996 der Bundesregierung, dominierte im politischen Prozeß das Zaudern, wurde zu viel zu lange in der Schwebe gehalten, gab es endlose Diskussionen über Lösungswege, die Irrwege sind. Der Wille zur materiellen Besitzstandswahrung um jeden Preis ist nahezu ungebrochen, anhaltend stark ist auch die Neigung, die Verteilungsspielräume zu groß zu vermessen und die Belastbarkeit der Unternehmen und privaten Haushalte mit Steuern und Abgaben zu überschätzen. Das Werben des Sachverständigenrates für eine ver-

läßlich mittelfristig angelegte wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik in Verbindung mit einer konsequent beschäftigungsorientierten Lohnpolitik war, bisher jedenfalls, erfolglos.

Große Unsicherheit über die künftige wirtschaftliche Entwicklung, über den Kurs der Wirtschaftspolitik und über das Verhalten der Tarifvertragsparteien hat sich in unserem Lande breitgemacht. Es ist alarmierend zu sehen, wie im Widerstreit unterschiedlicher Interessen die staatliche Wirtschaftspolitik Glaubwürdigkeit verloren hat, die Tarifautonomie in eine Legitimationskrise geraten ist. Ob mit dem unlängst von den Bundestagsfraktionen der Regierungsparteien beschlossenen „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ und der dazu vom Bundeskanzler abgegebenen Regierungserklärung Vertrauen zurückgewonnen werden kann, ist derzeit völlig offen. Anzuerkennen ist, daß die Koalition einen neuen Anlauf machen will. Die Oppositionsparteien und die Gewerkschaften haben jedoch in entscheidenden Punkten sofort heftigen Widerstand angemeldet. Das kontraproduktive Gegeneinander von Bundestag und Bundesrat könnte also weitergehen, weil viele der vorgesehenen Maßnahmen an die Zustimmung der Länderkammer gebunden sind. Einigungen kämen möglicherweise nur bei Ad-hoc-Maßnahmen zustande, die in der Hoffnung getätigt werden, möglichst schnell positive Ergebnisse bei den Investitionen und auf dem Arbeitsmarkt vorweisen zu können, bei denen aber zu wenig bedacht wird, daß deren längerfristige Folgen für Produktion und Beschäftigung negativ sein können.

So darf es nicht weitergehen. Die in einem scharfen internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen bedürfen für ihre Investitionsentscheidungen dringend der wirtschaftspolitischen Orientierung. Sie bekommen diese nicht, wenn einer Absichtserklärung stets nur die nächste folgt. Werden wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen nicht schleunigst abgestellt, kann sich wirtschaftliche Dynamik nicht entfalten, können sich die Probleme am Arbeitsmarkt nur weiter verhärten. Ohne ein angemessenes wirtschaftliches Wachstum, das sollte kein Streitpunkt mehr sein, kommt es in der Volkswirtschaft unweigerlich zu gravierenden Friktionen: nicht nur bei der Beschäftigung, auch beim wirtschaftlichen Aufbau in den neuen Bundesländern, bei der Instandhaltung und Erneuerung der Infrastruktur, bei den Staatsfinanzen, bei der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, beim Umweltschutz. Daher müssen die Weichen in der Wirtschaftspolitik einschließlich der Lohnpolitik so gestellt werden, daß die deutsche Wirtschaft wieder auf einen Pfad des angemessenen Wachstums gelangt. Für diese Weichenstellung ist es nicht zu spät – noch nicht.

3. Die allgemeine Verunsicherung und die Besorgnis darüber, daß die Verantwortlichen doch nicht entschlossen handeln oder Entscheidungen treffen, die nach Art und Umfang der Problemlage nicht gerecht werden, veranlassen den Sachverständigenrat, der Bundesregierung ein Sonder-

gutachten nach § 6 Absatz 2 Satz 1 des Sachverständigenratsgesetzes vorzulegen. Darin werden Ursachen für die enttäuschende gesamtwirtschaftliche Entwicklung aufgezeigt und Möglichkeiten erörtert, wie der Staat und die Tarifvertragsparteien ihren jeweiligen Handlungsspielraum besser nutzen könnten, als sie es bisher getan haben.

II. Die deutsche Volkswirtschaft im Zeichen der Wachstumsschwäche

4. Im November 1995 war der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten davon ausgegangen, daß die im Verlauf des Jahres erkennbar gewordene Abflachung der gesamtwirtschaftlichen Produktion und Nachfrage schon Ende 1995 wieder überwunden sein würde. Diese Hoffnung hat getrogen. Die Volkswirtschaft hat sich im letzten Quartal 1995 und im ersten Quartal 1996 in einer ausgeprägten Schwächephase befunden. Im Jahre 1996 wird das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland nach unserer jetzigen Einschätzung jahresdurchschnittlich nur mit ½ vH expandieren, mit einer Zuwachsrate also, die deutlich hinter dem ohnehin schon unbefriedigenden Vorjahresergebnis (1,9 vH) zurückbleibt. In Westdeutschland wird das Bruttoinlandsprodukt nahezu stagnieren (nach einem Anstieg von 1,6 vH im Vorjahr). In den neuen Bundesländern hat sich die Entwicklung, die zunehmend von der westdeutschen Konjunktur geprägt wird, ebenfalls stark abgeschwächt; gegenüber dem Vorjahr wird das Bruttoinlandsprodukt nur um 4½ vH ansteigen (1995: 5,6 vH).
5. Enttäuscht wurde die Erwartung, daß sich die Ausrüstungsinvestitionen stetig, wenn auch verhaltener als in vergleichbaren Phasen früherer Zyklen, aufwärts entwickeln würden. Enttäuscht wurde auch die Erwartung, daß die fiskalischen Entlastungen zum Jahresbeginn 1996 zu einer deutlichen Belebung des Privaten Verbrauchs führen würden. Hinzu kam eine für die Bautätigkeit ungewöhnlich ungünstige Witterung in den Wintermonaten, wodurch die ohnehin als schwach erwartete Entwicklung der Bauinvestitionen weiter nach unten gezogen wurde. Im Ergebnis war das Bruttoinlandsprodukt saisonbereinigt im vierten Quartal 1995 erstmals seit Jahresanfang 1993 wieder leicht rückläufig, und die vorliegenden Indikatoren lassen darauf schließen, daß auch im ersten Quartal 1996 die gesamtwirtschaftliche Aktivität nochmals geschrumpft sein dürfte. Damit ist die Ausgangslage für die im weiteren Verlauf des Jahres 1996 nach wie vor zu erwartende Aufwärtsbewegung deutlich ungünstiger als im vergangenen Herbst vom Rat gesehen.
6. Daß die deutsche Volkswirtschaft nach unserer Einschätzung in diesem Jahr nicht eine noch schwächere Entwicklung nehmen wird, sondern erwartet werden kann, daß sich die gesamtwirtschaftliche Aktivität, ausgehend von der ungünstigen Basis zum Jahresbeginn, wieder belebt, ist mit folgenden vorteilhaften Faktoren zu erklären:

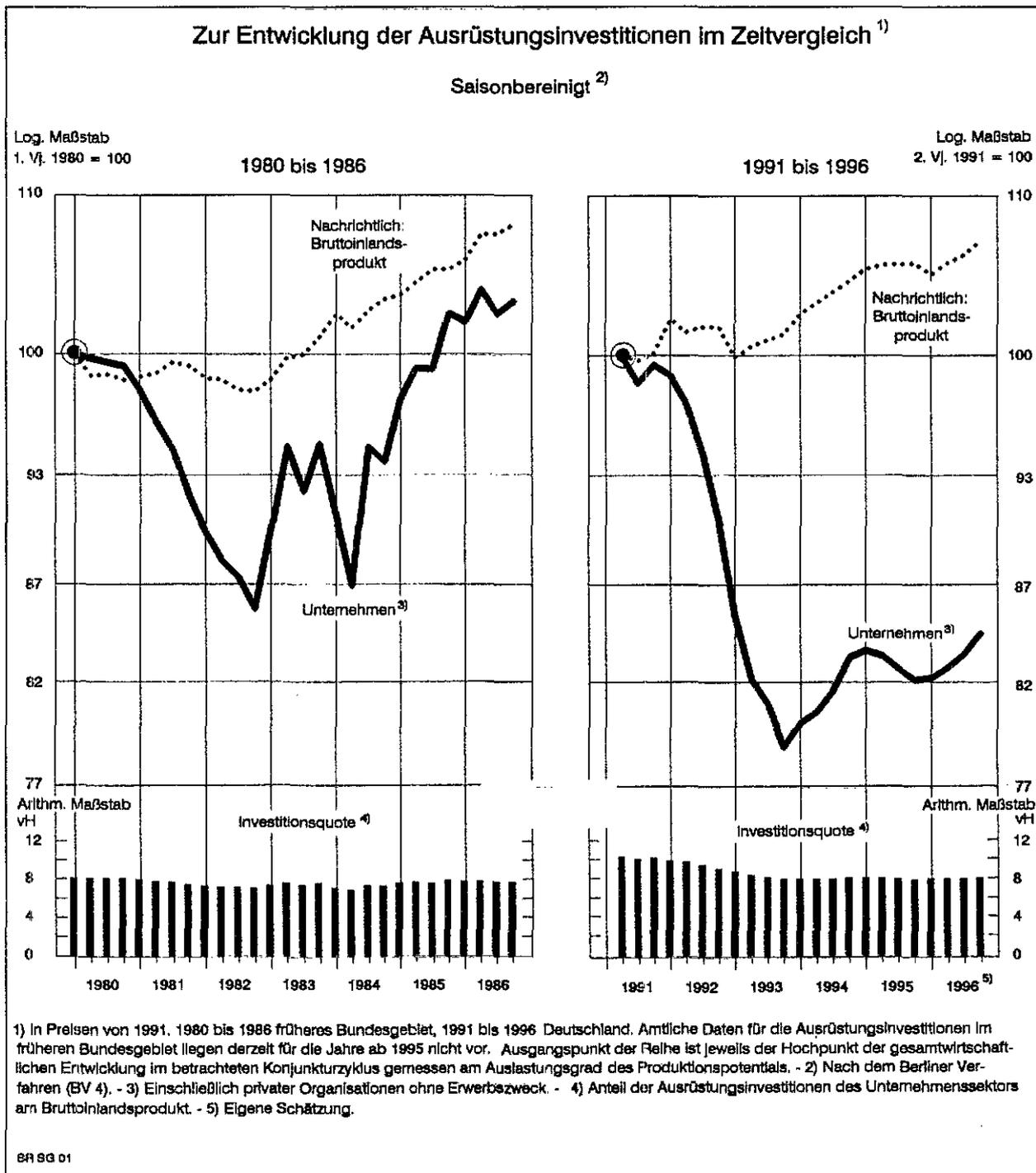
- Die deutsche Ausfuhr wird durch eine moderate Aufwärtsentwicklung in den Industrieländern gestützt. Die Exporterwartungen der deutschen Unternehmen signalisieren, daß die Chancen nicht schlecht stehen, an der weiterhin starken Expansion des Welthandels angemessen zu partizipieren.
 - Der Kapitalmarktzins, der insbesondere für die Entscheidungen der Investoren von Bedeutung ist, befindet sich auf einem im längerfristigen Vergleich sehr niedrigen Niveau, das sich auch durch den jüngsten Anstieg nicht wesentlich verändert hat; in realer Rechnung liegt der langfristige Zins ebenfalls unter seinem langjährigen Durchschnitt. Anzeichen für ein stärkeres Anziehen des Kapitalmarktzins sind nach wie vor nicht zu erkennen. Da die Preisentwicklung außerordentlich moderat ist und bei der Geldmengenentwicklung – trotz kurzfristiger Ausschläge – in mittelfristiger Perspektive von einer angemessenen Expansion ausgegangen werden kann, gibt es für die Geldpolitik keinen Grund, auf Restriktionskurs zu gehen.
 - Entlastung kommt derzeit auch von der Währungsseite. Die starke Höherbewertung der D-Mark zu Beginn des Jahres 1995 hatte sich bereits im Verlauf des gleichen Jahres teilweise zurückgebildet. Diese Tendenz setzte sich in den letzten Monaten fort. Inzwischen liegt der reale Außenwert der deutschen Währung um über 3 vH niedriger als auf dem Höhepunkt der Aufwertungswelle im März letzten Jahres.
7. Freilich bietet das Vorliegen günstiger Faktoren keine zwingende Gewähr dafür, daß sich die für den weiteren Verlauf des Jahres 1996 erwartete Belebung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auch tatsächlich einstellt.

So wurde vielfach aufgrund der zum Jahresbeginn wirksam gewordenen Steuerentlastungen ein deutlicher Anstieg des Privaten Verbrauchs unterstellt. Wegen der in ihrem Ausmaß unerwartet schlechten Lage auf dem Arbeitsmarkt und den von daher gedrückten Perspektiven für die Beschäftigung ist damit nicht mehr zu rechnen; gegenüber dem Vorjahr dürfte der Anstieg real nur gut 1 vH betragen. Das liegt auch daran, daß die privaten Haushalte die steuerlich bedingte Erhöhung ihrer Nettoeinkommen angesichts des beschlossenen oder zu erwartenden Anstiegs der Abgabenlast bislang nicht als dauerhaft ansehen können. Die seit Jahresbeginn anhaltende Diskussion um die Reduzierung der Lohnnebenkosten hat den Privaten bislang keine Perspektive eröffnet, sie vielmehr immer weiter verunsichert. So muß heute davon ausgegangen werden, daß der Beitragssatz zur Pflegeversicherung infolge des Inkrafttretens der 2. Stufe zur Jahresmitte um 0,7 Prozentpunkte ansteigt und der Beitragssatz zur Rentenversicherung zum Beginn des nächsten Jahres wiederum erheblich heraufgesetzt werden wird. In diesem Umfeld ist es durchaus vorstellbar, daß sich die Sparneigung der privaten Haushalte stärker erhöht, als wir es in der Prognose unterstellt haben.

8. Außerordentlich unbefriedigend entwickeln sich im laufenden Jahr mit einem Anstieg von real $\frac{1}{2}$ vH die Ausrüstungsinvestitionen im Unternehmensbereich. Unerfreulich ist diese Schwäche nicht nur im Hinblick auf die kurzfristigen Wirkungen, die sich damit für die Nachfrageseite der Volkswirtschaft verbinden. Belastend ist die geringe Investitionsbereitschaft vor allem für die Angebotsseite; der westdeutsche Kapitalstock wuchs in den vergangenen beiden Jahren mit

den niedrigsten Raten seit Anfang der sechziger Jahre, und diese Entwicklung setzt sich im laufenden Jahr verstärkt fort. Werden die Angebotsmöglichkeiten derart gering ausgeweitet, dann verschlechtern sich die mittelfristigen Wachstumsperspektiven mit gravierenden Folgen vor allem für die Beschäftigung. Verglichen mit dem Zyklus der achtziger Jahre haben sich die Unternehmensinvestitionen diesmal sehr schwach entwickelt (Schaubild 1). Zwar hat sich nach dem

Schaubild 1



konjunkturellen Tiefpunkt zum Jahresbeginn 1993 die Investitionstätigkeit wieder belebt, doch später und wesentlich schwächer als nach dem Tiefpunkt zu Beginn der achtziger Jahre. Dies ist um so bedenklicher, als in den Daten für die Jahre 1991 bis 1996 die Investitionen in den neuen Bundesländern enthalten sind. Mitunter wird darauf hingewiesen, daß die derzeitige Investitionsschwäche lediglich ein Reflex der hohen Investitionstätigkeit zu Beginn der neunziger Jahre infolge der deutschen Vereinigung sei. Dieses Argument vermag nicht zu überzeugen. So war beispielsweise in den vier Hauptexportbranchen – Chemische Industrie, Maschinenbau, Straßenfahrzeugbau, Elektrotechnik – dem seit 1992 zu beobachtenden starken Rückgang der Investitionsquoten (neue Ausrüstungen in Relation zur Bruttowertschöpfung) kein übermäßiger Anstieg vorausgegangen, vielmehr hatten sich die Quoten bis dahin im Trend der achtziger Jahre entwickelt. Lediglich in den Bereichen Ernährungsgewerbe, Handel, Kreditinstitute und sonstige Dienstleistungsunternehmen, die aber in der Regel nicht das Investitionsverhalten der deutschen Wirtschaft prägen, folgte der starke Rückgang auf einen besonders kräftigen Anstieg im Zuge der deutschen Einheit.

Vor allem die im Hinblick auf die Beschäftigung so dringend erforderlichen Erweiterungsinvestitionen kommen nicht in Gang, da sich die mittelfristigen Ertragsaussichten bislang nicht aufgehellt haben. Dafür fehlt es den Unternehmen an glaubwürdigen Signalen von Seiten der Wirtschaftspolitik, die seit langem versprochene weitere steuerliche Entlastung der Unternehmen endlich in die Tat umzusetzen. Und schließlich tun sich die Tarifvertragsparteien bisher schwer, zu einer beschäftigungschaffenden und nicht nur beschäftigungssichernden Lohnpolitik zu finden. Unter diesen Bedingungen konnten auch die derzeit durchaus günstigen monetären und außenwirtschaftlichen Faktoren die Investitionstätigkeit nicht stärken.

9. Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt war deutlich schlechter als noch im vergangenen Herbst allgemein erwartet; Die Arbeitslosigkeit verharrte nicht nur auf ihrem bereits viel zu hohen Niveau, sondern stieg deutlich stärker als saisonüblich an. Im früheren Bundesgebiet erreichte die registrierte Arbeitslosigkeit im ersten Quartal 1996 nach einem Anstieg von $7\frac{1}{2}$ vH gegenüber dem Vorjahr einen erneuten Höchststand; für das gesamte Jahr ist im Durchschnitt mit rund 2,79 Millionen Arbeitslosen zu rechnen, was einer Arbeitslosenquote von 10 vH entspricht. In den neuen Bundesländern, wo die Arbeitslosigkeit seit Jahresmitte 1994 rückläufig gewesen war, kam es bereits im letzten Quartal 1995 zu einem Anstieg; im Durchschnitt des laufenden Jahres wird die Anzahl der Arbeitslosen mit 1,15 Millio-

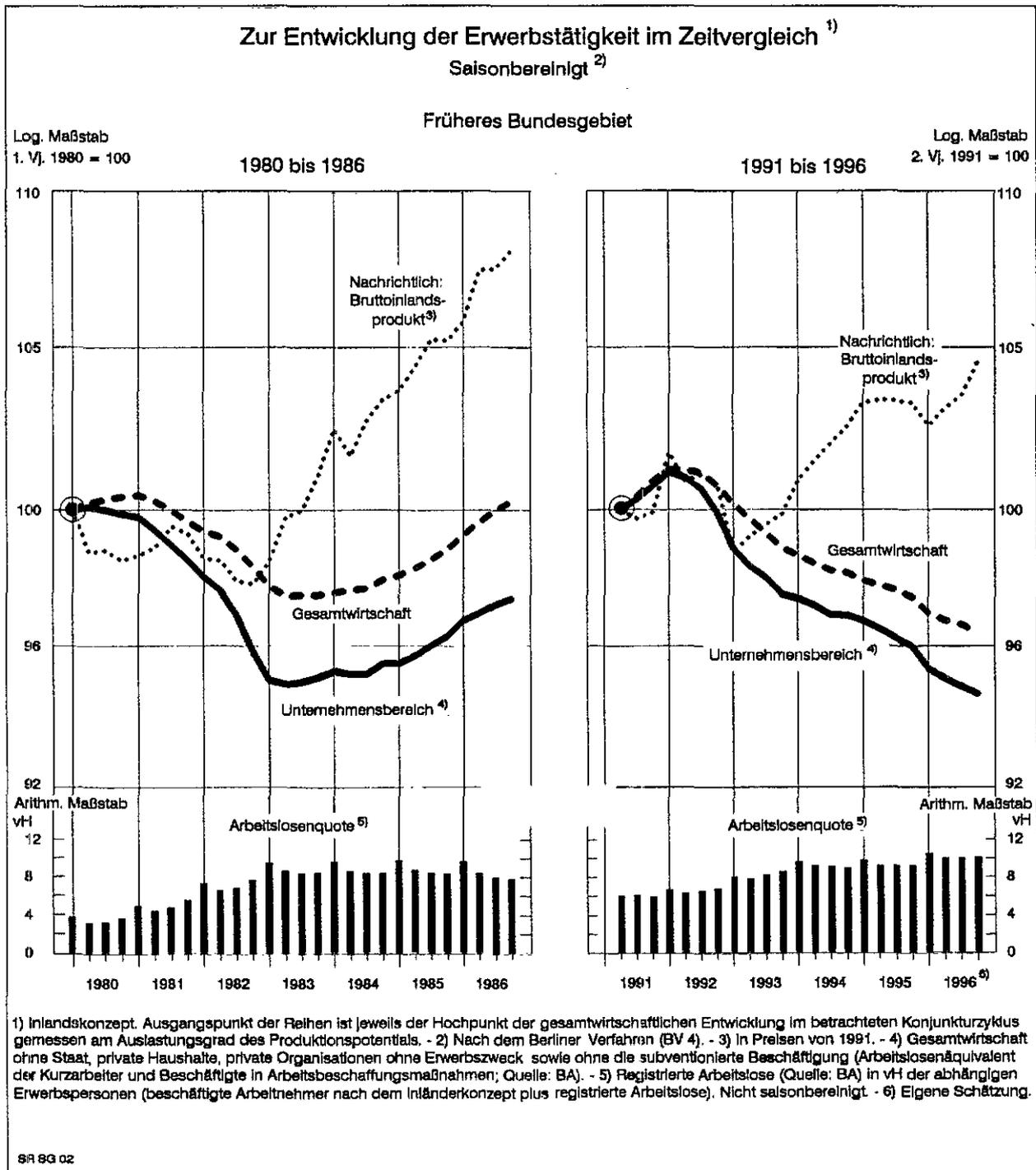
nen wieder bei dem Wert des Jahres 1993 liegen, die Arbeitslosenquote etwa 15,8 vH betragen. Ursächlich für die gestiegene Arbeitslosigkeit in Deutschland ist einerseits die schlechte konjunkturelle Situation, andererseits sind es die gestiegenen Arbeitskosten infolge der übermäßigen Tariflohnhebungen des Jahres 1995 sowie die erhöhte Abgabenbelastung. Die Lohnstückkosten sind im vergangenen Jahr um 1,5 vH gegenüber dem Vorjahr angestiegen, und sie werden sich im laufenden Jahr mit 1,3 vH nur unwesentlich schwächer erhöhen.

Spiegelbildlich zum Anstieg der Arbeitslosigkeit beschleunigte sich der Rückgang der Erwerbstätigkeit: In den Monaten Dezember 1995 und Januar 1996 unterschritt die Anzahl der Erwerbstätigen die jeweiligen Vorjahreswerte um 0,6 vH und 0,8 vH, nachdem sie im Jahresdurchschnitt 1995 um 0,3 vH zurückgegangen war. Für das laufende Jahr erwartet der Sachverständigenrat, daß sich der Rückgang der Erwerbstätigkeit nahezu ungebremst fortsetzen wird. Einzelne Tarifverträge mit Beschäftigungssicherungsklauseln werden daran wenig ändern; in den zahlenmäßig bedeutsamen Bereichen Bau sowie Metall- und Elektroindustrie ist nicht zuletzt aufgrund neuer und bestehender Tarifverträge eine weitere Reduktion der Beschäftigung zu erwarten.

Wie unbefriedigend die Lage am Arbeitsmarkt ist, zeigt für Westdeutschland ein Vergleich mit dem Zyklus der achtziger Jahre (Schaubild 2). Während sich die Beschäftigung seinerzeit mit der beginnenden Erholung zunächst nicht weiter verringerte und verzögert wieder anstieg, ging diesmal die Beschäftigung nicht nur im Abschwung, sondern auch in der anschließenden Phase konjunktureller Erholung, mithin unbeeinflusst vom Anstieg der Produktion, kontinuierlich zurück, und eine Trendwende ist bisher nicht in Sicht.

10. Fügt man alles zusammen, dann ist das Urteil über die gegenwärtige Lage der deutschen Wirtschaft wenig erfreulich. Zwar erscheint derzeit als nicht wahrscheinlich, daß sich die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität weiter verschlechtert; für das zweite Halbjahr ist eine Belebung zu erwarten. Doch das damit naheliegende Bild der Konjunkturdelle trägt, weil es suggeriert, mit dem Überwinden der Delle seien auch die wieder sichtbar gewordenen tieferliegenden Probleme gelöst. Zur Bewältigung der gravierendsten Fehlentwicklung – der Arbeitslosigkeit – wird von der konjunkturellen Belebung kein substantieller Beitrag ausgehen können. Die ausgeprägte Investitionsschwäche ist ein Indiz dafür, daß ein befriedigender Wachstumspfad nicht erreichbar ist und die Lösung des Beschäftigungsproblems in weite Ferne zu rücken droht, wenn wirtschaftspolitisch nicht entschlossen gehandelt wird.

Schaubild 2



III. Eine klare und zukunftsweisende wirtschaftspolitische Orientierung geben

11. Die Aufgabe, wieder günstige Bedingungen für eine stärkere wirtschaftliche Dynamik und für mehr Beschäftigung herzustellen, ist allein schon deshalb eine große Herausforderung, weil sie in

einer Zeit bewältigt werden muß, in der sich für Deutschland das weltwirtschaftliche Umfeld markant verändert hat: durch das Vordringen der Schwellenländer Asiens und Lateinamerikas auf den Weltmärkten, durch die aufkommende Konkurrenz aus den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas, durch die erhöhte internationale Kapi-

talmobilität, als deren Folge Produktionsprozesse grenzüberschreitend diversifiziert und Investitionsstandorte zunehmend austauschbar werden, durch die rasante Entwicklung an den Finanzmärkten, deren Akteure hochgradig sensibel auf Fehler in der Wirtschaftspolitik reagieren. Für eine exportorientierte Wirtschaft wie die deutsche eröffnet die Globalisierung der Märkte zwar große Chancen, die, wenn sie genutzt werden, positive Beschäftigungswirkungen haben können. Aber der weltwirtschaftliche Umbruch erfordert erhebliche Anpassungen in allen Bereichen und bei jedem Einzelnen, nicht zuletzt bei den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Inland. Nur wenn dies gelingt, wird es möglich sein, im Standortwettbewerb zu bestehen, nur dann werden die Unternehmen möglichst viel hier investieren und hier Arbeitsplätze schaffen, statt es anderswo zu tun. Die einigermaßen günstige Exportentwicklung sollte nicht den Blick dafür verstellen, daß es keineswegs gelungen ist, die Standortprobleme in den Griff zu bekommen. Die Zurückhaltung der Unternehmen bei neuen Investitionen und die Verlagerung von Produktionsstätten, sprich von Arbeitsplätzen, ins Ausland sind Warnsignale, die sehr ernst genommen werden müssen.

12. Damit deutsche und ausländische Unternehmen verstärkt in Deutschland investieren, dürfen die Investitionsrisiken, die angesichts des anhaltenden strukturellen Wandels in der Wirtschaft, des schärfer gewordenen internationalen Wettbewerbs und des fortdauernden Innovationswettkampfs erheblich sind, nicht noch dadurch vergrößert werden, daß die staatliche Wirtschaftspolitik und das Verhalten der Tarifvertragsparteien unberechenbar sind. Der Sachverständigenrat unterstreicht daher erneut die Verantwortung des Staates und der Tarifvertragsparteien, zu einer verlässlichen, überschaubaren, mittelfristig angelegten Orientierungslinie zu finden, bei der sich unter den Investoren positive Zukunftserwartungen herausbilden und festigen können. Die wirtschaftspolitische Konzeption muß erkennbar sein, Verantwortungen für bestimmte Maßnahmen oder Unterlassungen dürfen nicht verwischt werden. Die Suche nach einem angemessenen Kurs in der Wirtschaftspolitik im Konsens zwischen Regierung, Opposition und den großen Interessengruppen hat ihre Grenze dort, wo verteilungspolitische Rücksichten über Gebühr, das heißt zu Lasten der Wiedergewinnung von wirtschaftlicher Dynamik, das Geschehen bestimmen oder politische Blockaden drohen. Es kann eben nicht alles im Konsens entschieden werden, schon gar nicht, wenn der Anpassungsdruck so groß ist wie gegenwärtig. Ohne entschlossenes Handeln wird Skepsis die Erwartungen der Investoren prägen, nicht Zuversicht, wie es zu wünschen ist. Vertrauen schaffen ist in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage um so dringender, als zahlreiche Unternehmen vor Erweiterungsinvestitionen auch deshalb zurückschrecken, weil ihre Kapazitäten unterausgelastet sind und der Absatz stockt. Bei günstigen gesamtwirtschaftlichen

Rahmenbedingungen hingegen dürfte die Bereitschaft der Unternehmen steigen, im Vorgriff auf künftige Nachfrage etwas Neues zu wagen, also neue Investitionsvorhaben in Angriff zu nehmen und wieder Arbeitskräfte einzustellen.

13. Bei den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bereitet uns ein wichtiger Bereich gegenwärtig keine Sorgen: der monetäre. Die Geldversorgung der Wirtschaft ist ausreichend, die Zinsen sind niedrig, und das Preisniveau ist relativ stabil. Die reale Aufwertung der D-Mark hat sich deutlich abgebaut. Daß alsbald Inflationsgefahren virulent werden könnten, auf die die Deutsche Bundesbank mit Zinserhöhungen antworten müßte, ist unwahrscheinlich. Einen geldpolitischen Handlungsbedarf sehen wir daher nicht, schon gar nicht nach der gerade vorgenommenen Leitzinssenkung; von der monetären Seite her wird eine kräftigere Ausweitung der Investitionstätigkeit nicht behindert.

Die gegenwärtige Debatte wird daher zu Recht von Themen beherrscht, die andere Bereiche der Wirtschaftspolitik betreffen. Dabei gibt es insbesondere Kontroversen darüber,

- wie im Bereich der Finanzpolitik der weiterhin unabwiesbaren Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung trotz schwacher gesamtwirtschaftlicher Entwicklung entsprochen werden soll, wo die Prioritäten bei der gebotenen Kürzung von Staatsausgaben gesetzt werden müssen und inwieweit und in welchem Tempo die Steuerbelastung bei den Investitionen, sprich die Besteuerung von Arbeitsplätzen zurückgeführt werden kann;
- wie im Bereich der Sozialpolitik die Unternehmen von Lohnnebenkosten, die einen wesentlichen Teil der Arbeitskosten darstellen, entlastet werden können, inwieweit dazu Sozialleistungen reduziert werden müßten und ob über den Bundeshaushalt andere Finanzierungsquellen, zum Beispiel für die versicherungsfremden Leistungen, erschlossen werden sollten;
- wie im Bereich der Lohnpolitik die Verheißungen, die das „Bündnis für Arbeit“ hinsichtlich der künftigen Beschäftigungschancen gemacht hat, erfüllt werden können, in welchem Umfang Zurückhaltung bei den Tariflohnsteigerungen auf mittlere Sicht geboten ist, wieviel Raum der Flächentarifvertrag für betriebsnahe Vereinbarungen schaffen müßte und wo die institutionellen Regelungen des Arbeitsmarktes besonders reformbedürftig sind.

Zu diesen drei Bereichen nimmt der Sachverständigenrat im folgenden Stellung. Wir zeigen die Grundlinien des erforderlichen wirtschaftspolitischen Handelns auf und legen damit dar, wie der Staat und die Tarifvertragsparteien dem Land eine vielversprechende Perspektive für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den kommenden Jahren weisen könnten.

**1. Finanzpolitik:
Zeit zu entschlossenem Handeln**

14. Die Finanzpolitik steht vor der Doppelaufgabe, die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte entschlossen fortzusetzen, gleichzeitig aber eine Senkung der Steuer- und Abgabenlast herbeizuführen. Um dieses Ziel zu verwirklichen, muß die Staatsquote in den nächsten Jahren auf einen Wert von deutlich unter 50 vH gesenkt werden. Vor dem Hintergrund konjunkturell bedingter Steuerausfälle und der wider Erwarten schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist diese Aufgabe noch schwieriger, allerdings auch noch drängender geworden. Erforderlich wäre jetzt eine mittelfristig angelegte Konzeption für eine gesamtstaatliche Finanzpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden, wie sie vom Bundesminister der Finanzen als „nationaler Stabilitätspakt“ angeregt worden ist. Bisher haben sich die in der Verfassung vorgesehenen Entscheidungsträger jedoch nicht auf eine solche Konzeption einigen können. Deshalb ist es auch nicht gelungen, bei den Marktteilnehmern glaubwürdig die Erwartung zu wecken, daß die Finanzpolitik ihrer Aufgabe gerecht werden könnte. Ganz im Gegenteil: Ständig wird über eine Erhöhung der Steuern und Abgaben diskutiert, gerade verabschiedete Haushalte weisen bereits nach kurzer Zeit Deckungslücken auf, und beschlossene Maßnahmen werden zurückgenommen, oder ihr Inkrafttreten wird verschoben. Kurzatmiges Agieren und die Vorlage von immer neuen, aber nur an den Symptomen kurierenden Vorschlägen zur Sanierung der Staatsfinanzen einerseits und für die Senkung der Steuer- und Abgabenlast andererseits haben Investoren und Konsumenten immer stärker verunsichert und die Rahmenbedingungen privaten Handelns verschlechtert. So hat die Finanzpolitik zu der Wachstumsschwäche, die ihr über Steuerausfälle und höhere Ausgaben für die Arbeitslosigkeit erheblich zu schaffen macht, zu einem nicht unerheblichen Teil selbst beigetragen. Die Finanzpolitik ist in eine Glaubwürdigkeitskrise geraten.

Es besteht nun dringender Handlungsbedarf: denn durch die Abflachung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität sind die Probleme auf der Angebotsseite der Volkswirtschaft in aller Schärfe deutlich geworden. Die Lösung dieser Probleme duldet keinen Aufschub. Im weltweit verschärften Standortwettbewerb kann das Weitermachen wie bisher keine angemessene Strategie sein, wenn die Grundlagen unseres Wohlstands gesichert werden sollen. Die Strukturen staatlichen Handelns müssen angepaßt werden, letztlich um die Anpassungsfähigkeit der Privaten im Hinblick auf den globalen Wettbewerb zu stärken. Es geht um Fundamentalkorrekturen, wie sie der Sachverständigenrat seit langem angemahnt hat, in der Ausgabenpolitik, in der Steuerpolitik, in der Sozialpolitik und im System der föderalen Finanzbeziehungen. Auch wenn dafür Maßnahmen erforderlich sind, die – weil sie an den Ursachen ansetzen – erst mittelfristig ihre vollen Wirkungen entfalten können, so heißt dies

nicht, daß erst mittelfristig Handlungsbedarf besteht.

Konsolidierung nach wie vor dringend

15. Niemand wird bestreiten wollen, daß sich nicht auch die für die Finanzpolitik Verantwortlichen programmatisch zu der Notwendigkeit grundsätzlicher Umstellungen bekennen, doch die Praxis der Finanzpolitik spricht eine andere Sprache. Zwar hat sich die Bundesregierung im vergangenen Jahr mit ihrem Programm „Senkung der Staatsquote bis zum Jahr 2000“ grundsätzlich zu den Erfordernissen einer – von ihr so benannten – symmetrischen Finanzpolitik der gleichzeitigen Ausgabenumschichtung und der Steuerentlastung hekannt. Doch nach der Vorlage einer erweiterten Fassung („Finanzpolitik 2000“) scheint es, daß diesem Programm das gleiche Schicksal droht wie der mittelfristigen Finanzplanung: Als Darstellung der finanzpolitischen Ziele hat es im Außenverhältnis lediglich deklamatorischen Charakter.

Tatsächlich ist die Entwicklung zum Teil sogar in die entgegengesetzte Richtung gelaufen:

- Als konkrete Maßnahme zur Ausgabenkürzung wird immer wieder der Abbau von Subventionen genannt, aber im letzten Jahr sind Finanzhilfen aufgestockt worden (zum Beispiel die Vorsteuerpauschale bei der Mehrwertsteuer für die Landwirtschaft), für andere wird dies geplant (zum Beispiel Zinssubventionen für die Kreditanstalt für Wiederaufbau). Nicht erkennbar ist, wo entsprechende Ausgabenkürzungen an anderer Stelle vorgenommen worden sind.
- Im Entwurf des Jahressteuergesetzes 1996 angekündigte Steuersenkungen – wie die Abschaffung der Gewerbesteuer – sind erneut vertagt worden. Die nächste Stufe der Unternehmenssteuerreform ist entgegen den Ankündigungen nicht vollzogen worden. Verunsichert wird die Wirtschaft darüber hinaus durch eine ständige Diskussion um Steuererhöhungen – sei es bei der Mehrwertsteuer, sei es im Zuge einer ökologischen Steuerreform, sei es durch Erhebung einer Vermögensabgabe.

Das alles trägt nicht dazu bei, verlorengegangenes Vertrauen in die Finanzpolitik zurückzugewinnen. Eine erste Voraussetzung für eine glaubwürdige Finanzpolitik ist stetiges an vorgegebenen Zielen orientiertes Handeln.

16. Der im November 1995 verabschiedete Bundeshaushalt sieht für dieses Jahr ein Ausgabenvolumen von 451 Mrd DM vor; davon sollen 60 Mrd DM über Kredite finanziert werden. Kaum zwei Monate des neuen Jahres waren vergangen, als sich bereits abzeichnete, daß im Vergleich zu den Haushaltsansätzen mit Steuermindereinnahmen und Ausgabensteigerungen in Höhe von rund 15 Mrd DM zu rechnen sei. Um dennoch die Kreditfinanzierung nicht über 60 Mrd DM steigen zu lassen, hat der Bundesfinanzminister eine Haushaltssperre nach § 41 Bundeshaushaltsordnung eingeführt.

Sofern die Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben tatsächlich konjunkturell bedingt sind, müssen die dadurch entstehenden Defizite nicht konsolidiert werden; sie sollten vielmehr hingenommen werden, um eine prozyklische Politik zu vermeiden (JG 95 Ziffer 338). Der mit der Einführung der Haushaltssperre betriebene kurzfristige Aktionismus ist insoweit völlig unangebracht.

Soweit die zusätzlichen Defizite hingegen dem strukturellen Defizit zuzurechnen sind, besteht mittelfristig Konsolidierungsbedarf. Aber auch dann ist eine kurzfristig eingeführte Haushaltssperre nicht das richtige Instrument; denn davon werden nur Ausgaben erfaßt, für die keine rechtlichen oder gesetzlichen Verpflichtungen bestehen. Insofern sind zum Beispiel weder die Sozialausgaben – der größte Ausgabenposten im Bundeshaushalt – noch die Personalausgaben erfaßt, sondern es werden in erster Linie die öffentlichen Investitionen getroffen. Die fortgesetzte Kürzung der Investitionsausgaben hat negative Auswirkungen auf die Infrastrukturausstattung und engt damit auf lange Sicht die Wachstumsspielräume der deutschen Wirtschaft ein (JG 95 Ziffer 182). Wollte man alle Ausgaben in die Kürzungsstrategie einbeziehen, was angesichts der beschriebenen Ausgangslage unabdingbar ist, müßten über ein sogenanntes Haushaltssicherungsgesetz die eingegangenen Verpflichtungen geändert werden. Die damit erreichten Ausgabenkürzungen wären in einem Nachtragshaushalt im einzelnen aufzuführen und parlamentarisch zu verabschieden. Erforderlich ist dazu ein umfassendes Programm für Ausgabenkürzungen.

17. Will die Finanzpolitik wieder Klarheit schaffen über ihren Kurs und diesen mittelfristig verstetigen, dann muß sie zunächst Klarheit über den Zustand der öffentlichen Finanzen aus ökonomischer Sicht gewinnen. Nach unseren Berechnungen wird das strukturelle Defizit im laufenden Jahr den Wert des Vorjahres überschreiten; bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt ergibt sich für beide Jahre eine Quote des strukturellen Defizits von rund 1,2 vH. Die Konsolidierungsfortschritte der Vorjahre werden demnach in diesem Jahr nicht fortgesetzt. Zwar erscheint im längerfristigen Vergleich die Quote des strukturellen Defizits keineswegs außerordentlich hoch, jedoch ist die quantitative Konsolidierung in erster Linie durch wiederholte und massive Steuererhöhungen erreicht worden (JG 95 Ziffer 316). Bereinigt man das strukturelle Defizit um die Effekte der Anhebung von Steuersätzen und der Einführung neuer Steuern – also um die Auswirkungen der Erhöhung der Vermögensteuer, der Versicherungsteuer und der Mineralölsteuer sowie der Wiedereinführung des Solidaritätszuschlags –, dann verdoppelt es sich und die entsprechende Defizitquote erreicht im Jahre 1996 rund 2,5 vH. Damit wird die eigentliche Konsolidierungsaufgabe deutlich, die die Finanzpolitik über einen mittelfristig orientierten Kurs zu bewältigen hat. Bislang wurden die Konsoli-

dierungserfolge bei einer hohen Staatsquote durch eine ebenfalls hohe Abgabenquote erkaufte. So führt kein Weg daran vorbei: Die staatlichen Haushalte müssen von Grund auf neu strukturiert und die Prioritäten bei der Aufgabenerfüllung neu gesetzt werden. Nur so kann ein wirklicher Konsolidierungserfolg, das heißt in quantitativer und qualitativer Hinsicht, erreicht werden.

18. Zu bedenken ist auch, daß dauernd wachsende Staatsverschuldung – ganz gleichgültig, wie sie zu erklären ist und auf welcher Ebene sie entsteht – wegen der damit verbundenen Zinsverpflichtungen die finanzpolitischen Handlungsspielräume weiter einengt und zu gedämpften Erwartungen bei den Haushalten und Unternehmen führt, die nach den Erfahrungen der letzten Jahre in den Defiziten von heute die Steuererhöhungen von morgen sehen. Umgekehrt aber trägt eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu mehr Vertrauen in der Wirtschaft und zu mehr Investitionen bei; damit nehmen Beschäftigung und Einkommen und schließlich auch der private Konsum zu.

Angesichts der hohen Steuer- und Abgabenlast kann der Abbau des strukturellen Defizits nur über eine Rückführung der Staatsausgaben erreicht werden. Erneute Steuererhöhungen müssen definitiv ausgeschlossen werden. Beschlüsse über Ausgabenkürzungen sollten jetzt im einzelnen und verbindlich festgelegt werden. Die Haushalte und Unternehmen müssen für ihre Planungen wissen, welche Ausgaben in welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt gekürzt werden sollen. Gerade weil vorübergehend mit einer Zunahme der konjunkturell bedingten Defizite zu rechnen ist, sollte kein Zweifel aufkommen, daß der Staat auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten an seiner mittelfristig orientierten Konsolidierungspolitik festhalten wird. Nur mit einem verbindlichen und glaubwürdigen Plan für Ausgabenkürzungen kann die Finanzpolitik die Konsolidierung der Staatsfinanzen voranbringen, verlorengegangenes Vertrauen zurückgewinnen und über die Stärkung der Wachstumskräfte ihren Beitrag zu mehr Beschäftigung leisten.

Was jetzt zu tun ist

19. Die Konsolidierungsaufgabe richtig zu verstehen und danach die finanzpolitische Strategie auszurichten, dies ist das eine, was heute von den Verantwortlichen zu fordern ist. Doch es reicht nicht, denn die Wachstumsschwäche, die wir diagnostizieren, erfordert umgehend grundlegende Weichenstellungen. Entscheidend ist es, die Handlungsspielräume der Privaten zu erhöhen oder zumindest: jede weitere Einschränkung zu verhindern. Worauf es jetzt deshalb ankommt, ist zweierlei: Erstens ist ein weiterer Anstieg der Abgabenbelastung zu vermeiden; dies schließt die Haushalte der Sozialversicherung zwingend mit ein. Zweitens sind im Bereich der direkten Besteuerung die Weichen für grundlegende Refor-

men zu stellen. Im einzelnen sind die folgenden Aspekte kurzfristig von Bedeutung:

- Zunächst muß verhindert werden, daß die Beitragssätze zur Sozialversicherung weiter ansteigen. Im „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ der Koalition sind dafür Maßnahmen vorgesehen. Angemessen ist es, wie geplant, in der Gesetzlichen Rentenversicherung die Anrechnung von Ausbildungszeiten zurückzuführen. Angemessen erscheint es grundsätzlich auch, die Altersgrenze früher anzuheben als im Rentenreformgesetz 1992 vorgesehen; dies sollte generell ohne großzügige Regelungen für Vertrauensschutz bereits vor der Jahrtausendwende geschehen. Doch diese Vorschläge tragen erst auf mittlere Sicht und können den zum Jahresbeginn 1997 zu erwartenden massiven Anstieg des Beitragssatzes nicht verhindern. Die geplanten kurzfristig wirksamen Maßnahmen – wie etwa die Veräußerung von Immobilien – stellen dagegen nur ein Kurieren am Symptom dar und können die grundsätzlichen Probleme der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht lösen. Um den Beitragssatz konstant zu halten, erscheint es notwendig, den Bundeszuschuß anzuheben. Die damit auf den Haushalt des Bundes zukommenden Belastungen sollten durch Ausgaben-senkungen aufgefangen werden. Da es kurzfristig wohl nicht möglich sein wird, eine ökonomisch angemessene Kürzungsstrategie durchzusetzen, kann in diesem Fall daran gedacht werden, die Finanzhilfen linear um 15 vH zu kürzen.
 - Die Vorschläge für die Arbeitslosenversicherung und die Gesetzliche Krankenversicherung, die sich im Regierungsprogramm finden, sind unter dem Gesichtspunkt angemessen, daß jede weitere Erhöhung der Abgabenbelastung schädlich wäre für die Wachstumsdynamik der deutschen Volkswirtschaft. Freilich: Ohne eine grundlegende Reform beider Versicherungsbereiche wird ein dauerhafter Entlastungsbeitrag nicht zu erreichen sein. Der Sachverständigenrat hat an anderer Stelle den entsprechenden Reformbedarf beschrieben (JG 92 Ziffern 377 ff.; JG 95 Ziffern 398 ff.).
 - Eine wichtige Voraussetzung dafür, daß die staatliche Wirtschaftspolitik wieder an Glaubwürdigkeit gewinnt, ist das Einhalten gesetzlich gegebener Versprechen. Im Pflege-Versicherungsgesetz wurde in Artikel 69 den Unternehmen eine Kompensation der Beitragsmehrbelastung infolge der Einführung der stationären Pflege zugesagt. Bislang ist nichts geschehen. Während im „Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze“ (Jahreswirtschaftsbericht 1996 Ziffer 21) zugesichert wurde, die errechnete Kompensationslücke von 2,5 Mrd DM rechtzeitig zu schließen, werden nunmehr die aus Gründen der Standortsicherung gebotenen Maßnahmen zur Begrenzung eines Abgabeanstiegs gegengerechnet. Ob damit eine quantitativ und zeitlich angemessene Kompensation für die Unternehmen sichergestellt werden kann, wird nicht begründet, sondern lediglich behauptet.
 - In der Steuerpolitik müssen die immer wieder angekündigten Maßnahmen nun endlich zügig umgesetzt werden. Insofern ist es grundsätzlich positiv zu bewerten, wenn im „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ wie schon im „Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze“ das Vorhaben einer Unternehmenssteuerreform bestätigt wird. Was nunmehr aber nottut, ist nicht das Aufstellen weiterer Programme für Steuersenkungen, sondern die schnelle und verbindliche politische Umsetzung. Wir plädieren nochmals dafür, mit Wirkung vom 1. Januar 1997 die Gewerbesteuer und die Vermögensteuer ersatzlos zu streichen und die Finanzierung über Ausgabenkürzungen zu regeln. Die dazu notwendigen Gesetzesänderungen einschließlich einer möglicherweise erforderlichen Grundgesetzänderung sollten noch vor der parlamentarischen Sommerpause vorgenommen werden.
 - Die nunmehr vorgesehene Senkung des Solidaritätszuschlags sollte zügig angegangen werden; insbesondere sind alle Schritte verbindlich festzulegen, in denen sich der Abbau des Solidaritätszuschlags abspielen soll. Spätestens Ende des Jahres 1999 sollte diese Sonderbelastung aufgehoben sein.
 - Angesichts der nach wie vor hohen Defizite in den öffentlichen Haushalten müssen die hier diskutierten Steuersenkungen und Entlastungen der Sozialversicherung über Ausgabenkürzungen finanziert werden. Dabei ist noch einmal darauf hinzuweisen, daß eine qualitativ angemessene Konsolidierung, die nach der ökonomischen Begründung staatlicher Aufgaben fragt, nur über gesetzliche Maßnahmen zu bewerkstelligen ist. Der Eingriff in Leistungs-gesetze und die Aufhebung rechtlicher Verpflichtungen ist anders nicht zu erreichen. Wenn wir dennoch dafür plädieren, lineare Kürzungen bei einzelnen Ausgabenblöcken vorzunehmen, dann nur, weil dem unabweisbaren kurzfristigen Handlungsbedarf anders wohl nicht entprochen werden kann. Der Ausweg in solche, aus ökonomischer Sicht unbefriedigende Maßnahmen reflektiert die Versäumnisse der Finanzpolitik, frühzeitig die Konsolidierung der staatlichen Haushalte mit den richtigen Instrumenten an den richtigen Positionen begonnen zu haben. Wir übersehen dabei nicht die Schwierigkeiten, die dem entgegenstehen – wir haben sie im letzten Jahresgutachten ausführlich diskutiert (JG 95 Ziffern 300 ff.) –, doch eine überzeugende Alternative besteht nicht.
20. Über die Sofortmaßnahmen hinaus muß die Finanzpolitik aber auch Perspektiven für die weitere Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben eröffnen. Wir rechnen dazu vor allem eine grundlegende Reform der Einkommensteuer, wie sie bereits im Jahresgutachten 1983/84 (Ziffer 414)

skizziert und im Jahresgutachten 1995/96 (Ziffern 320 ff.) im einzelnen diskutiert worden ist. Es geht dabei im Kern um eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Streichung von Steuervergünstigungen bei gleichzeitiger Senkung der Steuersätze. Wir sehen darin einen Beitrag zu einem effizienteren, vor allem wachstumsfreundlicheren, aber auch zu einem einfacheren Steuersystem. Von daher kann auch erwartet werden, daß sich eine solche Reform der Einkommensteuer zum Teil selbst finanziert: über die zunehmende Dynamik der Wirtschaft und das Zurückdrängen der Steuerhinterziehung. Es ist zu begrüßen, daß die Koalition in ihrem „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ eine solche Steuerreform bereits zum 1. Januar 1999 in Kraft treten lassen will. Die Einzelheiten einer solchen Reform sollten so früh wie möglich festgelegt werden.

21. Steueränderungen werden dadurch erschwert, daß sie überwiegend an die Zustimmung des Bundesrates gebunden sind. Das gilt übrigens auch für viele Entscheidungen über Ausgaben. Schwierigkeiten ergeben sich dabei um so mehr, wenn die parteipolitischen Zusammensetzungen von Bundestag und Bundesrat unterschiedlich sind. Das führt dazu, daß finanzpolitische Entscheidungen oft vertagt und hinausgeschoben werden. Kompromisse, zu denen die politisch Verantwortlichen schließlich doch gezwungen sind, bleiben ökonomisch unbefriedigend. Wir haben dies wiederholt zum Anlaß genommen, für eine Revision der Finanzverfassung zu plädieren, die die Chancen für eine effizientere Finanzpolitik verbessern sollte. Dabei geht es um eine Stärkung der Autonomie der einzelnen Ebenen im Staatsaufbau und eine klare Festlegung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Insbesondere müßte das Konnexitätsprinzip konsequent durchgesetzt werden, das heißt: Die Ebene, die für eine Aufgabe zuständig ist, muß die daraus resultierenden Ausgaben auch finanzieren. Kurzfristig wird eine solche Reform zwar nicht zu erreichen sein, die Arbeiten daran sollten jedoch unverzüglich aufgenommen werden.

Angesichts der Tatsache, daß durch die Absenkung des Solidaritätszuschlags der Bundeshaushalt, durch die Abschaffung oder Reform der Vermögensteuer beziehungsweise der Erbschaftsteuer die Länderhaushalte und durch die Abschaffung der Gewerbesteuer die kommunalen Haushalte primär betroffen sind, wird noch in diesem Jahr eine Neuverteilung des Steueraufkommens zwischen den einzelnen Ebenen erforderlich, die nur in einem „nationalen Stabilitätspakt“ erreicht werden kann. Diesen halten wir auch für geboten, wenn eine mittelfristige Konzeption der Finanzpolitik gesichert und die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages verwirklicht werden sollen. Anders als beim Föderalen Konsolidierungsprogramm von 1993 darf ein solcher Stabilitätspakt allerdings nicht erneut zu Steuererhöhungen führen. Diese Gefahr ist nicht gering einzuschätzen: Wie die damals er-

reichte Einigung lehrt, neigen Bund und Länder dazu, sich in solchen Verhandlungen auf Kosten eines Dritten, nämlich des Steuerzahlers – wie seinerzeit mit der Einführung des Solidaritätszuschlags – zu einigen.

Was nicht geschehen darf

22. Konsolidierung der Staatsfinanzen über Ausgabenkürzungen tut weh, zumal angesichts des inzwischen erforderlich gewordenen Ausmaßes des Abbaus. Daher ist mit Widerständen der Betroffenen zu rechnen. Gerade deshalb ist es geboten, ein überzeugendes und wohlbegründetes Programm für Ausgabenkürzungen jetzt vorzulegen und entschlossen durchzusetzen. Dabei darf nichts tabuisiert werden, alle Staatsausgaben gehören auf den Prüfstand – und das auf allen Ebenen im Staatsaufbau. Das Hin- und Herschieben von Ausgaben aus einem Haushalt in einen anderen – wie es derzeit mit der Übertragung versicherungsfremder Leistungen von den Sozialversicherungen auf den Bundeshaushalt diskutiert wird – ist noch kein Konsolidierungsbeitrag und auch keine Senkung der Abgabenlast, solange damit nicht Ausgabenkürzungen sondern Steuererhöhungen einhergehen.
23. Steuererhöhungen sind in der derzeitigen wirtschaftlichen Situation in jedem Fall fehl am Platz. Das gilt auch für die immer wieder diskutierte Erhöhung der Mehrwertsteuer, so attraktiv diese auch für alle Gebietskörperschaften sein mag: Eine Erhöhung dieser Abgaben um nur einen Prozentpunkt beim Normalsatz ergibt ein Steuermehraufkommen von rund 15 Mrd DM; Bund und Länder sind daran direkt im Verhältnis 50,5 zu 49,5 beteiligt, und auch die Gemeinden partizipieren über den kommunalen Finanzausgleich indirekt an diesem Aufkommen. Eine Erhöhung beeinträchtigt die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen nicht – abgesehen von bestimmten Direktimporten innerhalb der Europäischen Union. Dennoch sollte wegen der ohnehin schon hohen Steuer- und Abgabenbelastung die Mehrwertsteuer nicht erhöht werden. Das immer wieder vorgetragene Argument, die höheren Umsatzsteuersätze in einigen Partnerländern der Europäischen Union verlange eine Anhebung der Mehrwertsteuer in Deutschland, ist falsch.
- Eine ganz andere Frage ist, ob aus wachstumspolitischen Gründen nicht eine Änderung der Steuerstruktur geboten ist: Eine Minderung in der steuerlichen Belastung der Einkommensentstehung wird durch eine erhöhte Besteuerung der konsumtiven Verwendung des Einkommens kompensiert. Wir haben uns wiederholt (zuletzt JG 95 Ziffer 317) für eine solche Reform ausgesprochen und deshalb für eine Anhebung der Mehrwertsteuer plädiert, aber – wohlgermerkt – dabei müßte gleichzeitig die Einkommensteuer entsprechend gesenkt werden.
24. Durch Steuersenkungen sollen die Wachstumsbedingungen unserer Volkswirtschaft verbessert

werden. Es ist deshalb unangemessen und auch kurzfristig, mögliche Steuersenkungen allein unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten zu beurteilen. Das gilt auch für eine Abschaffung der Vermögensteuer. Die Steuer auf Privatvermögen könnte wegen der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus Gründen der steuerlichen Gerechtigkeit überhaupt nicht mehr erhoben werden: Durch hohe Freibeträge müssen die niedrigen Vermögen steuerfrei bleiben; hohe Vermögen, deren Eigner in der Regel auch hohe Einkommen beziehen, dürften nicht besteuert werden, weil unter Berücksichtigung anderer Steuern die vom Verfassungsgericht gesetzte Grenze einer Belastung von höchstens 50 vH der Vermögenserträge überschritten sein dürfte. Eine Streichung der betrieblichen Vermögensteuer wird sicher zunächst Steuererleichterungen für Bezieher höherer Einkommen bringen. Gelingt es jedoch - wie wir erwarten - damit die Investitionstätigkeit anzuregen und Wachstumskräfte freizusetzen, dann werden auch neue Arbeitsplätze entstehen. Eine Verbesserung der Beschäftigungslage dürfte im Augenblick die beste Verteilungspolitik sein. Es ist daher verfehlt zu argumentieren, daß man nicht einerseits eine Abschaffung der Vermögensteuer befürworten und andererseits auf die Notwendigkeit hinweisen kann, im Bereich der Sozialpolitik Fehlentwicklungen beseitigen beziehungsweise vermeiden zu müssen. Ähnliches gilt für die Reform der Erbschaftsteuer: Auch dabei dürfen verteilungspolitische Zielsetzungen nicht in den Vordergrund gerückt und damit eine Verschärfung der Besteuerung begründet werden. Wachstumspolitische Überlegungen verlangen das Gegenteil: steuerliche Entlastungen, vor allem auch für den Unternehmensbereich.

2. Lohnnebenkosten:

Verschieben der Last löst das Problem nicht

25. Die Lohnnebenkosten haben in jüngster Zeit in der wirtschaftspolitischen Diskussion besondere Aufmerksamkeit gefunden. Über die Notwendigkeit, die Lohnnebenkosten als wesentlichen Bestandteil der Arbeitskosten zu senken, gibt es weitgehendes Einvernehmen. Dahinter steht die richtige Erkenntnis, daß die hohen Lohnstückkosten in Deutschland eine Belastung im Standortwettbewerb bilden und ein wesentliches Hemmnis für Investitionen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze sind. Die Überlegungen zur Senkung der Lohnnebenkosten, die bisher im Vordergrund stehen, gehen aber in die falsche Richtung, so weit sie nicht bei Art und Umfang der hinter den Lohnnebenkosten stehenden Lohnnebenleistungen ansetzen, sondern darauf hinauslaufen, diese Leistungen aus anderen Quellen, vorzugsweise aus dem Bundeshaushalt, zu finanzieren. Dies ist der falsche Weg, wenn die Belastung der Unternehmen damit nicht vermindert, sondern nur verschoben wird. Eine verbesserte Position im Standortwettbewerb wird dann nicht erreicht.
26. Die Lohnnebenkosten haben an den Arbeitskosten erheblichen Anteil. In der internationalen bei den Arbeitskostenerhebungen gebräuchlichen Abgrenzung umfassen sie alle Personalkosten, die nicht Entgelt für geleistete Arbeit sind, also Entgelt für arbeitsfreie Tage (wie für Feiertage, Urlaub und Krankheitstage), Sonderzahlungen (wie Urlaubsgeld, vermögenswirksame Leistungen, 13. Monatsgehalt), weiterhin die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, die Aufwendungen der betrieblichen Altersversorgung sowie die sonstigen Lohnnebenkosten (wie Entlassungsschädigungen, Aufwendungen für betriebliche Bildung). Sie sind zum Teil gesetzlich bedingt (Sozialversicherungsbeiträge, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, bezahlte Feiertage), zum Teil durch Tarifverträge oder durch betriebliche Regelungen (Urlaubsgeld, Sonderzahlungen, betriebliche Altersversorgung). Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft, das die Ergebnisse der letzten amtlichen Erhebung aus dem Jahre 1992 fortschätzt, machten die Personalzusatzkosten im Jahre 1995 im Produzierenden Gewerbe Westdeutschlands 80,1 vH des Entgelts für geleistete Arbeit aus; davon waren 36,2 Prozentpunkte gesetzlich bedingt. In Ostdeutschland lag die entsprechende Gesamtbelastung bei 69,9 vH, davon 35,9 Prozentpunkte gesetzlich bedingt. Die Höhe der Lohnnebenkosten ist also nicht nur vom Gesetzgeber, sondern in wesentlichem Maße auch durch die Tarifvertragsparteien zu verantworten. Die Lohnnebenkosten sind bislang weit schneller angestiegen als die Löhne. In den zurückliegenden 25 Jahren haben die Belastungen der Arbeitgeber durch Sozialversicherungsbeiträge doppelt so stark zugenommen wie das Entgelt für geleistete Arbeit. Hinzu kommt, daß Lohnnebenleistungen beträchtlich ausgeweitet wurden, vor allem die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall Anfang der siebziger Jahre.
- Im Zusammenhang mit der Einführung der Pflegeversicherung sollte ein Ansteigen der Lohnnebenkosten verhindert werden; als Kompensation sollte die Streichung von Feiertagen dienen. In einem im Pflege-Versicherungsgesetz vorgesehenen Gutachten des Sachverständigenrates war zu klären, ob über die Streichung eines Feiertages hinaus weiterer Kompensationsbedarf besteht. Der Sachverständigenrat hat in seinem Sondergutachten vom 2. Juli 1995 zusätzlichen Kompensationsbedarf festgestellt. Doch ist zur Zeit entgegen ursprünglichen Ankündigungen von konkreten Kompensationen keine Rede mehr. Im „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ wird im Zusammenhang mit der Mitteilung, die 2. Stufe der Pflegeversicherung werde am 1. Juli 1996 in Kraft treten, nur allgemein und ohne nähere Angaben auf eine „sicher gestellte Kompensation“ verwiesen.
27. Es muß beachtet werden, daß die Lohnnebenkosten nur ein Teil der standortspezifischen Belastungen sind. Im Standortwettbewerb kommt es aus Sicht der Investoren nicht darauf an, wie

hoch die Lohnnebenkosten für sich genommen sind; maßgeblich für Investitionsentscheidungen ist vielmehr die Summe der standortspezifischen Belastungen; dazu gehören neben den Lohnnebenkosten vor allem die Löhne, aber auch die von den Unternehmen zu tragenden Steuern. Wird diese Belastung insgesamt zu hoch, so wenden sich Investoren anderen Standorten zu, und das führt zu Arbeitslosigkeit. Daraus folgt aber: Je höher die Belastung mit Lohnnebenkosten und Steuern ist, desto geringer ist der Spielraum für die Lohnhöhe, die nicht ohne gravierende Konsequenzen für die Beschäftigung überschritten werden darf. Anders gewendet: Wenn erwartet wird, daß den Arbeitnehmern ein hohes Niveau an betrieblichen und überbetrieblichen Sozialleistungen sowie an sonstigen Nebenleistungen der Arbeitgeber geboten wird, daß auch der Staat umfangreiche öffentliche Leistungen erbringt, dann bedingt dies entsprechend hohe Steuern, Lohnnebenkosten und darüber hinaus direkt vom Arbeitnehmer zu tragende Abzüge vom Bruttolohn. Dafür müssen niedrigere Nettoeinkommen in Kauf genommen werden, soll es nicht zu Einbußen bei der Beschäftigung kommen. Die politische Auseinandersetzung um Steuern und Lohnnebenkosten einerseits, um Sozialleistungen andererseits wird erheblich dadurch erschwert, daß dieser Zusammenhang von vielen Betroffenen nicht durchschaut wird. Vor allem die Arbeitnehmer müssen von der Illusion loskommen, die Arbeitgeber kämen für die hinter den Lohnnebenkosten stehenden Lohnnebenleistungen auf und die Einkommen der Arbeitnehmer würden dadurch nicht berührt. Es geht für die Arbeitnehmer heute nicht darum, soziale Errungenschaften gegen den Zugriff der Arbeitgeber zu verteidigen, sondern zu entscheiden, ob und inwieweit für Lohnnebenleistungen niedrigere Nettoeinkommen in Kauf genommen werden sollen. Wird dieser Zusammenhang ignoriert, so sind nachteilige Folgen für die Beschäftigung unausweichlich.

28. In Verbindung mit Überlegungen zur Senkung der Lohnnebenkosten durch Verschiebung der Belastung auf den Bundeshaushalt gibt es verschiedene Vorschläge zur Erzielung höherer Steuereinnahmen. Dies ist insoweit begründet, als die Lage der öffentlichen Haushalte heute ohnehin zu äußersten Anstrengungen bei der Reduzierung der Staatsausgaben zwingt, zusätzliche Belastungen also kaum durch noch weitergehende Ausgabenkürzungen ausgeglichen werden könnten. Zur Diskussion stehen eine Besteuerung des Energieverbrauchs, aber auch eine erhöhte Besteuerung der Einkommen über eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Daneben steht auch die Erhöhung der Umsatzsteuer zur Debatte. Bei manchen Vorschlägen spielt offenbar die Hoffnung mit, durch die zusätzliche Besteuerung auch andere Ziele fördern zu können, insbesondere beim Umweltschutz, aber auch unter dem Gesichtspunkt der Umverteilung.

Eine Senkung der Lohnnebenkosten, die zugleich wieder durch erhöhte Steuerbelastung der Unternehmen ausgeglichen wird, verfehlt das Ziel, die standortspezifischen Belastungen insgesamt zu senken und damit die Voraussetzungen für Investitionen zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu verbessern. Jede zusätzliche Besteuerung, die ganz oder in erster Linie die Unternehmen trafe, wäre deswegen schon im Ansatz falsch. Dies gilt vor allem für eine Energiesteuer, die zudem auch kein geeignetes Instrument der Umweltpolitik wäre (JG 94 Ziffern 322 ff.). Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer könnte sinnvoll sein in Verbindung mit einer Tarifsenkung, nicht jedoch, wenn sie zu einer Mehrbelastung der Unternehmen führte.

Weniger bedenklich könnte im Zusammenhang mit einer Senkung der Lohnnebenkosten eine Erhöhung der Mehrwertsteuer erscheinen, da diese nicht die Unternehmen, sondern den Konsum belastet. Dagegen spricht allerdings, daß jede Steuererhöhung dem generellen Ziel einer Senkung der Steuerquote entgegensteht. Vor allem aber: Eine Erhöhung der Umsatzsteuer mindert über erhöhte Verbraucherpreise die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer. Wenn dann versucht wird, dies durch höhere Tarifabschlüsse auszugleichen, wird der Entlastungseffekt bei den Lohnnebenkosten wieder zunichte gemacht. Wenn angesichts des bereits bestehenden unabweisbaren Konsolidierungszwangs zusätzliche Einsparpotentiale bei den Staatsausgaben fehlen, dann führt kein Weg daran vorbei: Soll das Niveau der Lohnnebenkosten ungeschmälert erhalten bleiben, zugleich aber auch die standortspezifische Belastung der Unternehmen gesenkt werden, so müssen die Arbeitnehmer (bei gegebenem Produktivitätsspielraum) Schmälerungen ihrer Nettoeinkommen hinnehmen.

29. Die Verlagerung von Belastungen der Sozialversicherung auf den Bundeshaushalt wird meist auch damit begründet, es gehe dabei um die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen. Tatsächlich sind vor allem der Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung im Laufe der Jahre zunehmend versicherungsfremde Lasten aufgebürdet worden, die nach den vorliegenden Berechnungen durch die Bundeszuschüsse insgesamt nicht gedeckt werden. Der Sachverständigenrat hat bereits im Jahresgutachten 1988/89 (Ziffer 367) auf diesen Mißstand hingewiesen, der im Rahmen einer grundlegenden Reform der Sozialversicherung auszuräumen ist. Allerdings bedarf es hierzu einer gut durchdachten Grundkonzeption, die die Aufgaben der Versicherungen klar abgrenzt und damit auch festlegt, was versicherungsfremd ist. Bei Ad-hoc-Maßnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten liegt es hingegen nahe, möglichst viele Leistungen als „versicherungsfremd“ zu klassifizieren; so lassen sich beträchtliche „Entlastungen“ bei den Lohnnebenkosten begründen. Wie immer man aber auch abgrenzt, was versicherungs-

fremd sein soll: Unter dem Gesichtspunkt einer Senkung der standortspezifischen Belastung insgesamt wird überhaupt nichts damit erreicht, daß man versicherungsfremde Leistungen durch Steuern finanziert, die direkt oder indirekt auch wieder die Unternehmen belasten. Die Voraussetzungen für Investitionen werden damit nicht verbessert.

30. Als Begründung für Vorschläge, die Lohnnebenkosten, und zwar insbesondere die nach den Löhnen bemessenen Sozialversicherungsbeiträge, zu senken und zugleich andere Belastungen zu erhöhen, die nicht nach dem Arbeitseinsatz, sondern nach dem Einsatz anderer Faktoren, etwa Kapital und Energie, bemessen werden, wird auch angeführt, damit würde der Anreiz zu arbeitsintensiver Produktion erhöht. Auf dieser Linie liegen die Vorschläge zur Energiesteuer, aber auch ältere Überlegungen, den Maschineneinsatz zu besteuern. Solche Vorschläge werden der gegenwärtigen Problemlage nicht gerecht. Es gibt heute zu wenig Investitionen zur Schaffung von Arbeitsplätzen, und die Attraktivität deutscher Standorte für unternehmerische Investitionen wird nicht erhöht, wenn die Senkung der Lohnnebenkosten mit einer Verteuerung der Energie oder einer Besteuerung des Maschineneinsatzes verbunden wird.
31. Weitgehendes Einvernehmen besteht heute darüber, daß der Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge gebremst und daß auf mittlere Sicht auf eine Senkung hingearbeitet werden muß. Will man mehr als eine zur Verbesserung der Standortbedingungen ungeeignete Lastenverschiebung, so muß man bei den Leistungen der Sozialversicherung ansetzen, dies auch unter dem Gesichtspunkt, Fehlanreize zu beseitigen. Als beispielhafte Ansatzpunkte, die zum Teil heute konkret zur Debatte stehen, dabei aber auf starken Widerstand stoßen, seien genannt: höhere Selbstbeteiligung in der Krankenversicherung, Erhöhung des Renteneintrittsalters, Reduzierung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wenn begründete Zweifel bestehen, daß sie die Beschäftigungschancen der Teilnehmer verbessern.
32. Bei den gesetzlich bedingten Lohnnebenkosten hat die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall besonderes Gewicht. Hier gibt es krasse Fehlanreize, wenn die Entgeltfortzahlung sogar zu höheren Bezügen führt als bei normaler Arbeitszeit. Karenztage oder die Absenkung des Entgelts im Krankheitsfall wären für die Arbeitnehmer keine unzumutbaren Beeinträchtigungen. Eine gesetzliche Neuregelung, die die Tarifvertragsfreiheit in diesem Punkt unberührt ließe, bliebe allerdings insoweit wirkungslos, wie die uneingeschränkte Entgeltfortzahlung anschließend wieder in Tarifverträgen festgelegt würde. Die Verantwortung für diesen Bestandteil der Lohnnebenkosten läge damit bei den Tarifvertragsparteien. Die Arbeitnehmerseite sollte sich bei entsprechenden Verhandlungen nicht darauf versteifen, vermeintliche soziale Errungenschaften

zu verteidigen, sondern offen sein für die Überlegung, daß die Beseitigung von Fehlanreizen sowie die Schaffung besserer Voraussetzungen für die Sicherung vorhandener und die Einrichtung neuer Arbeitsplätze im Interesse der Arbeitnehmer liegen. Die Tarifvertragsparteien könnten zudem durch Vereinbarungen, die den Arbeitnehmern mehr Wahlmöglichkeiten einräumen, die gesetzliche Regelung sinnvoll ergänzen. Säge die gesetzliche Regelung zum Beispiel, wie derzeit geplant, ein Wahlrecht der Arbeitnehmer zwischen Kürzung des Entgelts und Anrechnung von Urlaubstagen vor, so könnte ein Tarifvertrag zusätzlich die Möglichkeit eröffnen, für begrenzte Zeit eine noch stärkere Entgeltkürzung zu akzeptieren, die durch einen Zuschlag zum normalen Arbeitslohn abgegolten würde.

33. Auch die Tarifvertragsparteien müssen sich von der Einsicht leiten lassen, daß eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik von einem begrenzten Spielraum für Löhne und Lohnnebenkosten insgesamt auszugehen hat. Die Möglichkeit, durch Abbau von Leistungen, beispielsweise des Urlaubsgelds, den Spielraum für Lohnverhandlungen zu erweitern, darf bei Tarifverhandlungen nicht von vornherein mit Argumenten ausgeschlossen werden, die den Zusammenhang zwischen beidem ignorieren.

Die Senkung der Lohnnebenkosten durch Verschiebung von Lasten auf den Bundeshaushalt begründet die Gefahr, daß damit die Verantwortung der Tarifvertragsparteien für die Arbeitskosten und für die Beschäftigung ausgehöhlt würde. Die Lastenverschiebung darf nicht zum Alibi für eine verfehlte Tarifpolitik werden.

3. Lohnpolitik:

Verantwortung für neue Arbeitsplätze wahrnehmen

34. Zur Lösung des Beschäftigungsproblems muß die Lohnpolitik einen entscheidenden Beitrag leisten. Jedoch wurde in den letzten Monaten zu einseitig auf Gespräche im Rahmen verschiedener „Bündnisse für Arbeit“ gesetzt, anstatt die Verantwortlichkeiten der Tarifvertragsparteien klar zu erkennen. Als gegenseitige Information und Koordinierung von Beschäftigungsstrategien sind solche Gespräche durchaus sinnvoll, und bei einzelnen Tariflohnabschlüssen der letzten Wochen gibt es auch erste Anzeichen für einen vernünftigeren Kurs der Lohnpolitik. Dies kann indessen nicht über einige sehr bedenkliche Aspekte der vergangenen Bündnisgespräche hinwegtäuschen:

- Zum einen ist strikt abzulehnen, daß dort der Abschluß beschäftigungsfreundlicher Tarifverträge von staatlichen Gegenleistungen abhängig gemacht wird. Wer fordert, die Bundesanstalt für Arbeit solle in der ostdeutschen Metallindustrie eine Arbeitszeitverkürzung zu einem Drittel mit Lohnkostenzuschüssen finanzieren, verkennt in eklatanter Weise die Zuständigkeiten der Tarifvertragsparteien, und dies vor dem Hintergrund der wirtschaftlich nicht zu recht-

fertigenden, von der Tarifpolitik mitgeprägten Entwicklung der Lohnstückkosten in Ostdeutschland. Die Tarifvertragsparteien allein sind für einen beschäftigungsfreundlichen Kurs der Lohnpolitik verantwortlich, und es kann nicht hingenommen werden, daß der Staat vernünftiges Verhalten der Tarifvertragsparteien, welches eine Selbstverständlichkeit darstellen müßte, finanziell belohnen soll.

- Zum anderen ist an den bisherigen Bündnisgesprächen zu bemängeln, daß teilweise eine Blockadehaltung gegenüber verschiedenen Aspekten der Lohnpolitik eingenommen wurde, indem diese zu „Tabuthemen“ erklärt wurden, wie es beispielsweise bei den Themenkomplexen Überstunden, Sonderzahlungen und Lohnfortzahlung mitunter der Fall war. Es kann nicht angehen, daß jede Seite nur diejenigen Sachverhalte diskutieren will, bei denen Konzessionsbereitschaft der jeweils anderen Seite eingefordert werden kann, und sich bei anderen Bereichen der Beschäftigungssicherung von vornherein verweigert oder gar mit erheblichen Repressalien droht.
 - Schließlich ist die Gefahr nicht gering, daß sich „runde Tische“ im Rahmen eines solchen Bündnisses, die über eine gegenseitige Information und gegebenenfalls eine Koordination hinausgehen, zu Fremdkörpern im demokratischen Entscheidungsprozeß entwickeln. Entscheidungen haben die Organe zu treffen, die dafür von der Verfassung vorgesehen sind, und nicht Ad-hoc-Gremien von Staat und Interessengruppen.
35. Auf Konsens angelegte Koordinationsgespräche sind nur dann sinnvoll, wenn die Verantwortlichkeit der einzelnen Politikbereiche nicht verwischt und die notwendigen Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mit Hilfe einer mittelfristig konzipierten Politik für mehr Wachstum und höhere Beschäftigung beherzt ergriffen werden. Eine vorbehaltlose Diskussion darüber, was angesichts der erschreckend hohen Arbeitslosigkeit von der Lohnpolitik und der Finanzpolitik mit welcher Priorität und in welchem Zeitrahmen zu tun ist, kann zwar eine nützliche Hilfestellung bieten, jedoch erscheint damit das Potential im Rahmen solcher Bündnisse erschöpft. Jedenfalls hat die in diese Bündnisse gesetzte Hoffnung weitgehend getrogen, daß die alten Rituale im Vorfeld von Tarifverhandlungen in Form von teilweise überzogenen Verhandlungspositionen aufgegeben würden. Die zu Beginn der verschiedenen Tarifverhandlungen von den jeweiligen Gewerkschaften gestellten Forderungen waren das falsche Signal: Die Arbeitgeber müssen befürchten, daß sich die Gewerkschaften letztlich nur kurzfristig aus Rücksicht auf die aktuellen Beschäftigungsrisiken der Arbeitsplatzbesitzer mit moderaten Abschlüssen zufrieden gegeben haben, daß sie aber bei nächster Gelegenheit, wenn sich die Konjunktur wieder belebt, einen entsprechenden Lohnnachschlag einfordern. Das Festhalten an alten Ritualen nährt bei den Ar-

beitnehmern die Illusion, die Tariflohnsteigerungen könnten alsbald wieder üppiger ausfallen; dies drückt auf die mittelfristigen Ertragserwartungen der Unternehmen und beeinträchtigt deren Bereitschaft, über eine verstärkte Investitionstätigkeit neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Lohnzurückhaltung für mehrere Jahre

36. Im Hinblick auf die Tariflohnbildung muß die Lohnpolitik einen konsequent beschäftigungsorientierten Kurs einschlagen. Eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik stellt für eine normale Beschäftigungssituation eine angemessene Orientierungshilfe dar, jedoch nicht angesichts des Ausmaßes der bestehenden Arbeitslosigkeit. Der Sachverständigenrat wiederholt deshalb seine Anregung, einen Abschlag bei der Lohnentwicklung vorzunehmen (JG 95 Ziffern 371 ff.). Die Tarifvertragsparteien selbst müssen angesichts der spezifischen Branchensituation versuchen herauszufinden, wieviele zusätzliche Arbeitsplätze mit einer solchen Lohnzurückhaltung erzielt werden können. Auch eine Nominallohnerhöhung in der Größenordnung der erwarteten Inflationsrate kann sich in der jetzigen Situation als problematisch erweisen, wenn exportorientierte Unternehmen solche Preiserhöhungen angesichts des internationalen Konkurrenzdrucks auf den Weltmärkten nicht durchzusetzen in der Lage sind. Weiterhin muß eine Lohnzurückhaltung für mehrere Jahre glaubwürdig ins Auge gefaßt werden, weil kurzfristig, wenn überhaupt, nur geringe Beschäftigungsgewinne zu erzielen sind.
37. Die Tariflohnbildung der vergangenen Wochen bietet noch kein einheitliches Bild. Es gibt Anzeichen für einen beschäftigungsfreundlicheren Kurs der Lohnpolitik. Dies betrifft die Tariflohnabschlüsse in der Textilindustrie, Druckindustrie und Chemischen Industrie. Nochmals muß jedoch eine glaubwürdige, mittelfristig angelegte Perspektive für einen beschäftigungsorientierten Kurs der Lohnpolitik in Form eines Abschlags von der Produktivitätsregel angemahnt werden, wobei ein Zeitraum von drei bis vier Jahren als grobe Orientierungshilfe dienen könnte. Ein solcher Kurs darf sich nicht auf die Beschäftigungssicherung der Arbeitsplatzbesitzer beschränken, sondern muß die Interessen der Arbeitslosen, der Außenseiter auf dem Arbeitsmarkt, nachhaltig berücksichtigen. Den Nachweis einer solchen Neuorientierung muß die Tariflohnpolitik noch erbringen - trotz der vernünftigeren Abschlüsse im Vergleich zum Vorjahr.
38. Deutlich skeptischer ist der Abschluß im Baugewerbe zu beurteilen. Zwar entspricht die Zunahme der Tariflohnverdienste mit 1,85 vH in etwa dem Abschluß in der Chemischen Industrie, jedoch hat die Bauindustrie, anders als die Chemische Industrie, große strukturelle Anpassungsprobleme, die sich bereits in einer massiven Freisetzung von Arbeitskräften niederschlagen; dem trägt der Tariflohnabschluß in der Bauindustrie unzureichend Rechnung. Gerade angesichts des

massiven Stellenabbaus in der Bauindustrie wäre ein Tarifabschluß geboten gewesen, der - wie im Bündnis für Arbeit verschiedentlich gefordert - zumindest Beschäftigungssicherung gewährleistet hätte, besser noch: der von der Lohnkosten-seite her gesehen die Voraussetzungen zur Errichtung neuer Arbeitsplätze geschaffen hätte. Diese Chance wurde vertan.

39. Der Tarifabschluß im Baugewerbe sieht vor, daß über eine Allgemeinverbindlicherklärung Mindestlöhne eingeführt werden, und zwar im Zusammenhang mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz vom 26. Februar 1996. Der Sachverständigenrat hatte von der Verabschiedung eines solchen Gesetzes nachdrücklich abgeraten (JG 95 Ziffern 390 ff.), leider vergeblich. Unsere Argumente gelten nach wie vor:

- Das Instrument der Allgemeinverbindlichkeit, dessen Wirkung häufig gering eingeschätzt wird, könnte hier zum erstenmal für einen weiten Bereich der Volkswirtschaft Bedeutung erlangen, mit verhängnisvoller Signalwirkung: Die Mentalität, sich gegen unliebsame Konkurrenz aus dem Ausland abzuschotten, könnte entscheidend verstärkt werden, die Einbindung in die internationale Arbeitsteilung mit allen langfristig günstigen Wohlstandswirkungen würde abgeschwächt.

- Auch ist zu befürchten, daß das Entsendegesetz nicht nur - wie vorgesehen - dreieinhalb Jahre gilt; darauf deutet die Erfahrung mit anderen staatlichen „Anpassungshilfen“ hin, die ebenfalls mit Befristung eingeführt, aber immer wieder verlängert wurden.

- Selbst die Arbeitsplätze im Baugewerbe würden nicht sicherer werden: Nach der überwiegenden internationalen Erfahrung kostet ein Mindestlohn Arbeitsplätze, sofern er über dem Gleichgewichtslohn liegt, wovon angesichts der Freisetzung von Arbeitskräften in der Bauindustrie ausgegangen werden kann. Vom Arbeitsplatzabbau wären zunächst einmal die bisher entsandten ausländischen Arbeitnehmer betroffen; es käme also zu einem kaum als sozial zu bezeichnenden Export von Arbeitslosigkeit.

- Aber auch für die ostdeutsche Bauwirtschaft sind unmittelbar negative Auswirkungen zu befürchten: Ostdeutsche Bauunternehmen, die Leistungen in Westdeutschland erbringen, müßten den West-Mindestlohn zahlen, 18,60 DM pro Stunde ab dem 1. Dezember 1996. Der Durchschnittslohn für Arbeiter in der untersten Leistungsgruppe im ostdeutschen Baugewerbe belief sich hingegen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes im Oktober letzten Jahres - neuere Angaben sind noch nicht verfügbar - auf 16,84 DM. Zumindest für die nicht nach Tarif zahlenden Unternehmen wäre somit der West-Mindestlohn wirksam - mit der Folge, daß entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten verringert würden. Noch problematischer ist, daß auch der

Ost-Mindestlohn - 17,11 DM ab dem 1. April 1997 - für einen Teil der nicht nach Tarif zahlenden Unternehmen wirksam werden könnte, so daß insgesamt mit einem rückläufigen Beschäftigungsumfang im ostdeutschen Baugewerbe zu rechnen ist. Das Entsendegesetz in Verbindung mit der getroffenen Tarifvereinbarung wirkt daher in Ostdeutschland vor allem als Disziplinierungsmittel gegenüber nicht nach Tarif zahlenden Unternehmen - ein Aspekt, der in der öffentlichen Diskussion kaum Beachtung findet.

- Neben den unmittelbaren Effekten im Baugewerbe würden durch die Verteuerung von Bauleistungen die privaten und die öffentlichen Haushalte sowie die Unternehmen zusätzlich belastet, mit nachteiligen Effekten für Standortattraktivität und Beschäftigung und mit unnötigen Erschwernissen für die Konsolidierungsanstrengungen vor allem bei den Kommunen.

Die weitere Entwicklung wird nun davon abhängen, ob die Arbeitgebervertreter im Tarifausschuß des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, der über einen Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung zu entscheiden hat, bei ihrer ablehnenden Haltung bleiben. Wir warnen nochmals eindringlich vor einer Allgemeinverbindlicherklärung.

40. In der Metallindustrie und der Elektroindustrie gilt der Stufentarifvertrag aus dem Jahre 1995 bis Ende 1996 fort, so daß sich für das Jahr 1996 eine durchschnittliche Stundenlohnerhöhung von 4,3 vH ergibt. Vor diesem Hintergrund einer zusätzlichen Belastung der Unternehmen bei den Arbeitskosten ist schwer nachvollziehbar, daß die IG Metall im Rahmen des Bündnisses für Arbeit von den Unternehmen Vorleistungen in Form einer Beschäftigungsausweitung schon im Jahre 1996 verlangt hat. Um die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu fördern, hätte die Gewerkschaft zu Nachverhandlungen im Hinblick auf eine Korrektur der Tariflohnerhöhungen bereit sein müssen und sich weniger auf eine Diskussion zusätzlicher Reglementierungen zum Abbau von Überstunden konzentrieren sollen. Sofern es die Flexibilitätserfordernisse des Unternehmens zulassen, kann eine Verrechnung von Überstunden mit der Normalarbeitszeit zu einem späteren Zeitpunkt beispielsweise unter Verwendung von Arbeitszeitkonten ein gangbarer Weg sein, jedoch sollte die Entscheidung darüber betrieblichen Vereinbarungen unter Berücksichtigung betriebsspezifischer Gegebenheiten vorbehalten bleiben und nicht Gegenstand zwangsweise eingeführter Reglementierungen sein. Als völlig verfehlt wäre auf jeden Fall ein wie auch immer ausgestaltetes Verbot von Überstunden zu bewerten.

41. Die Tarifvertragsparteien im öffentlichen Dienst stehen ebenfalls in der Verantwortung, auf einen Kurs der Lohnzurückhaltung einzuschwenken. Tariflohnsteigerungen, wie in den anderen Bereichen, sind angesichts der großen Haushaltsnöte bei Bund, Ländern und Gemeinden vorerst nicht

vertretbar. Das gleiche gilt für die Beamtenbesoldung. Im öffentlichen Dienst gibt es, ganz anders als in den übrigen Wirtschaftsbereichen, praktisch kein Arbeitsplatzrisiko. Es kann daher den Beschäftigten zugemutet werden, sich bei ihren Einkommensansprüchen zu bescheiden, wohlgemerkt: auf dem inzwischen erreichten Niveau. Dank der niedrigen Inflationsrate gäbe es keine spürbaren Einbußen im Lebensstandard. Lohnzurückhaltung im öffentlichen Dienst wäre ein nicht zu unterschätzendes positives Signal, nicht nur für die anderen Tarifbereiche, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Glaubwürdigkeit der Konsolidierungspolitik des Staates.

Institutionelle Reformen für mehr Flexibilität

42. Den Tarifvertragsparteien obliegt nicht nur die Verantwortung für den Kurs der Tariflohnpolitik, sondern sie müssen auch die sichtbar gewordene Legitimationskrise der Tarifautonomie meistern. Eine beachtliche Anzahl tarifgebundener Unternehmen unterschreitet mit Billigung ihrer Betriebsräte die Tariflöhne, das heißt, es muß zu dem Mittel eines Vertragsbruchs gegriffen werden, um das wirtschaftliche Überleben der Unternehmen zu sichern; das kann nicht der Sinn von Tarifverträgen sein. Die zunehmende Verbandsflucht und untertarifliche Bezahlung sind sichtbare Zeichen für die Aushöhlung des Flächentarifvertrags.

43. Der Sachverständigenrat hat in seinem letzten Jahresgutachten für eine Flexibilisierung des Flächentarifvertrags im Hinblick auf eine stärkere Betonung der betrieblichen Ebene bei der Lohnfindung und bei der Arbeitszeitregelung geworben (JG 95 Ziffern 380 ff.). Vieles spricht dafür, den bestehenden institutionellen Rahmen des Flächentarifvertrags nicht völlig aufzugeben, ihn aber gründlich zu reformieren, sprich: zu flexibilisieren. Der Flächentarifvertrag ist überholungsbedürftig.

Betriebsvereinbarungen zwischen Unternehmensleitungen und Belegschaften spielen heute in der Praxis eine beachtliche Rolle. In den letzten Jahren sind in vielen Unternehmen, vor allem solchen, die im internationalen Wettbewerb stehen, Standortsicherungsverträge geschlossen worden, in denen einerseits Beschäftigungszusagen der Unternehmensleitung und andererseits Absprachen über kostenrelevante Aspekte des Arbeitsvertrages wie über Tarife oder über die Flexibilität der Arbeitszeit enthalten sind. Diese Standortsicherungsverträge entsprechen den „effizienten“ Arbeitsverträgen, wie sie der Sachverständigenrat zur Diskussion gestellt hat (JG 96 Ziffer 387). Standortsicherungsverträge sind eine angemessene Reaktion der Unternehmen und Belegschaften auf die Herausforderung der Globalisierung.

Es sollte kein Zweifel daran bestehen, daß der Betriebsvereinbarung in der Zukunft eine größere Bedeutung bei der Lohnfindung zukommen muß, auch um eine größere Lohndifferenzierung

in Deutschland zuwege zu bringen und um von dem in der Vergangenheit immer wieder beklagten Geleitzugverfahren wegzukommen. Das Betriebsverfassungsgesetz (§ 77 Abs. 3) steht dieser Notwendigkeit insoweit entgegen, als Betriebsvereinbarungen nicht zulässig und damit auch nicht wirksam sind, wenn sie in den Flächentarifverträgen nicht ausdrücklich vorgesehen werden. Die Tarifvertragsparteien haben es in der Hand, von sich aus die Tarifverträge für Betriebsvereinbarungen zu öffnen; sie sollten davon mehr Gebrauch machen.

44. Abgesehen davon, daß die bereits bestehenden Flexibilitätspotentiale der Flächentarifverträge voll ausgeschöpft werden sollten, muß zusätzliche Flexibilität geschaffen werden. Mit einem größeren Spielraum für eine flexible Lohnspanne als Differenz zwischen Effektivlohn und Tariflohn kann der betrieblichen und individuellen Lohnfindung unter Berücksichtigung des Beschäftigungszieles noch stärker Rechnung getragen werden.

Die Tarifvertragsparteien sollten zudem prüfen, ob der Gewinnbeteiligung von Arbeitnehmern nicht eine größere Bedeutung beigemessen werden könnte. In diesem Fall kann der Flächentarifvertrag eine Optionsklausel enthalten, die es erlaubt, von den Regelungen des Flächentarifvertrags zugunsten von Gewinnbeteiligungsvereinbarungen auf der betrieblichen Ebene abzuweichen.

45. In der Öffentlichkeit wird verstärkt über die Frage diskutiert, inwieweit der institutionelle Rahmen des Arbeitsmarktes die Arbeitsplatzbesitzer begünstigt und sich letztlich zum Nachteil der Außenseiter, also der Arbeitslosen, auswirkt. Von daher sind Einsteigertarife für Problemgruppen am Arbeitsmarkt ein wichtiges Instrument, mit dem eine Negativwirkung des Flächentarifvertrages auf Dritte gemildert oder auch aufgehoben werden kann. Solche Einsteigertarife, die etwa 20 vH unter den vereinbarten Tarifen liegen könnten, würden den besonders benachteiligten Arbeitslosen die Möglichkeit einräumen, sich in den Arbeitsmarkt einzuklinken, so daß sie aus dem Teufelskreis der beruflichen Dequalifizierung, des Verlustes sozialer Integration, ja auch der Stigmatisierung herauskommen.

Die Tarifvertragsparteien sollten solche Einsteigertarife verstärkt in den Tarifverträgen vorsehen. Es stellt sich aber zunehmend die Frage, ob angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und ihres schubartigen Anstiegs darauf vertraut werden kann, daß die Tarifvertragsparteien die Kraft haben werden, solche Einsteigertarife auf breiter Front einzurichten. Gegebenenfalls ist zu erwägen, daß der Gesetzgeber Rahmenbedingungen für Einsteigertarife definiert, die in Tarifverträgen berücksichtigt werden müssen.

46. Eine Reihe institutioneller Regelungen des Arbeitsmarktes steht einer Flexibilisierung des Flächentarifvertrages entgegen. Obwohl nicht beabsichtigt, wirken sich diese gesetzlichen

Regelungen oft so aus, daß sie in der langen Frist die Nachfrage nach Arbeitskräften schwächen. Sie tragen damit dazu bei, daß zu wenig Arbeitsplätze zustande kommen und daß die Arbeitslosigkeit zunimmt. Dies ist ein Systemfehler, Änderungen sind geboten.

So könnte die Nachwirkung von Tarifverträgen insbesondere bei Manteltarifverträgen im Sinne einer Verkürzung der Fristen für die Nachwirkung gesetzlich neu geregelt werden. Derzeit ist bei einem Verbandsaustritt das betreffende Unternehmen solange an die Regelungen des bestehenden Tarifvertrages gebunden, bis ein neuer Tarifvertrag in Kraft tritt, wobei die teilweise langen Laufzeiten von Manteltarifverträgen für wirtschaftlich in Schwierigkeiten geratene Unternehmen im Einzelfall eine besonders inflexible Regelung darstellen können. Nachwirkungsfristen von bis zu einem Jahr für Manteltarifverträge und von einem halben Jahr für Entgelttarifverträge können hier als Orientierungslinie dienen.

Das Günstigkeitsprinzip und die Unabdingbarkeit verbieten es derzeit, von den Tarifverträgen abzuweichen, auch wenn dadurch im Fall der Krise eines Unternehmens Arbeitsplätze erhalten werden könnten und dem Arbeitnehmer die Bürde der Arbeitslosigkeit erspart bliebe. Von daher ist die Interpretation des Günstigkeitsprin-

zips lebensfremd. Ausdrückliche Regelungen für Härtefälle oder Krisenfälle können eine sinnvollere Interpretation des Günstigkeitsprinzips ermöglichen, insbesondere dann, wenn es den Tarifvertragsparteien aus eigener Kraft nicht gelingt, funktionierende Härte- und Krisenklauseln in die Tarifverträge aufzunehmen (JG 95 Ziffer 384).

Auch die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifabschlüssen durch den Staat steht einer Flexibilisierung im Wege. Der Gesetzgeber sollte im Tarifvertragsgesetz präzisieren, wie das „öffentliche Interesse“ an der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen zu interpretieren ist (JG 93 Ziffer 374). Es versteht sich von selbst, daß die Abwehr unliebsamer (ausländischer) Konkurrenten nicht zum „öffentlichen Interesse“ gehört.

Schließlich sollte eine extensive Gestaltung und Interpretation des Kündigungsschutzes unterbleiben, da damit zwar ein Schutz für diejenigen, die bereits Arbeitsplätze haben, erreicht wird, auf mittlere und lange Frist aber ein Anreiz für die Unternehmen entsteht, Arbeitskräfte einzusparen und keine Neueinstellungen vorzunehmen. Ansätze für eine Umgestaltung des Kündigungsrechts sind in dem „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ enthalten.