

# Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der  
Katholischen Sozialwissenschaftlichen  
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 259

Ulrich van Suntum

## Auf neuen Wegen zu mehr Beschäftigung?

Zur Wirtschaftspolitik  
der  
Regierung Schröder

**J.P. BACHEM VERLAG**

---

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen aus folgenden Bereichen:

*Kirche, Politik und Gesellschaft*

*Staat, Recht und Demokratie*

*Wirtschaft und soziale Ordnung*

*Familie*

*Schöpfungsverantwortung und Ökologie*

*Europa und Dritte Welt*

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

### Bestellungen

sind zu richten an:

**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**

**Brandenberger Straße 33**

**41065 Mönchengladbach**

Tel. 0 21 61 / 8 15 96 - 0 · Fax 0 21 61 / 8 15 96 - 21

E-mail: [ksz-moenchengladbach@t-online.de](mailto:ksz-moenchengladbach@t-online.de)

Ein Prospekt der lieferbaren Titel sowie ein Registerheft (Hefte Nr. 1–250) können angefordert werden.

### Redaktion:

**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**

**Mönchengladbach**

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

---

1999

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1531-0

Nach 16jähriger christlich-liberaler Koalition ist die Regierung Kohl durch die Regierung Schröder abgelöst worden. Die neue, auf Bundesebene erstmals rot-grüne Koalition hat der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die höchste Priorität für ihre Arbeit gegeben. Inzwischen sind erste Weichenstellungen der künftigen Wirtschaftspolitik erfolgt. Im folgenden soll geprüft werden, inwieweit davon tatsächlich eine nachhaltige Besserung am Arbeitsmarkt erhofft werden kann. Im Vordergrund stehen dabei weniger die Details als vielmehr die Grundlinien der neuen Politik, soweit solche bisher erkennbar sind.

### **Arbeitsmarktbilanz der Regierung Kohl**

Die Regierung Kohl hat die Bundestagswahl hauptsächlich wegen ihrer schlechten Arbeitsmarktbilanz verloren. Dabei muß man ihr allerdings die historisch einmalige Belastung aus der deutschen Wiedervereinigung im Jahre 1990 zugutehalten. Die anfängliche Hoffnung, nach 40jähriger sozialistischer Mißwirtschaft in den neuen Bundesländern schon nach kurzer Zeit wettbewerbsfähige Strukturen und hohe Beschäftigungszuwächse erreichen zu können, erwies sich als trügerisch. Vielmehr belasteten nach dem Auslaufen des anfänglichen Einigungsbooms die hohen Transfersummen und die Zuwanderungen aus dem Osten auch den westdeutschen Arbeitsmarkt.

Allerdings ist die Beschäftigungsentwicklung in Westdeutschland schon vor der Vereinigung alles andere als befriedigend verlaufen. Zwar sind zwischen 1982 und 1990 rd. 1,8 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze entstanden. Dies führte nur deswegen nicht zu einem Rückgang der Arbeitslosenquote, weil gleichzeitig die Erwerbsbevölkerung in etwa demselben Ausmaß zunahm. Aber bei diesem zeitlichen Vergleich ist zu bedenken, daß 1982 ein Rezessionsjahr war, während Deutschland 1990 aufgrund des einigungsbedingten Nachfrageanstiegs einen regelrechten Boom erlebte. In der nachfolgenden Rezession ging ein großer Teil des Beschäftigungsgewinns wieder verloren. Zudem hat sich speziell die Langzeitarbeitslosigkeit im Westen schon während der 80er Jahre annähernd verdoppelt. Insofern bestand auch ohne Berücksichtigung der einigungsbedingten Sonderbelastung dringender Handlungsbedarf auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt.

### **Versagen der Angebotspolitik?**

Die christlich-liberale Koalition hatte vor allem auf eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gesetzt. Sie folgte

damit dem Rat praktisch der gesamten wirtschaftswissenschaftlichen Fachwelt. Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik bedeutet im Kern, durch Steuer- und Abgabensenkungen, zurückhaltende Lohnpolitik sowie durch die Deregulierung von Güter- und Arbeitsmärkten bessere Bedingungen für das Entstehen wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze zu schaffen. Auch das Vorbild anderer Länder, namentlich der USA, Großbritanniens, Neuseelands, Portugals und der Niederlande sprach für eine entsprechende Ausrichtung der Wirtschaftspolitik. Diese Länder konnten im Verlauf der 80er und 90er Jahre mit angebotsorientierter Wirtschaftspolitik teilweise bedeutende Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erzielen. Dagegen läßt sich kein Beispiel für ein Land finden, das dauerhafte Erfolge mit nachfragestimulierenden Maßnahmen wie expansiver Fiskal-, Geld- oder Lohnpolitik hätte verbuchen können.<sup>1</sup>

Gleichwohl hatte die christlich-liberale Koalition mit ihrer Wirtschaftspolitik keinen durchgreifenden Erfolg auf dem Arbeitsmarkt. Die Ursachen dafür lagen im wesentlichen in folgenden Gründen:

- Die Angebotspolitik wurde von Beginn an nur halbherzig verfolgt. Der Konsolidierungskurs der öffentlichen Finanzen beschränkte sich auf die ersten Jahre nach 1982 und wurde bereits vor der deutschen Vereinigung wieder verlassen. Das Defizit der Gebietskörperschaften begann schon ab 1985 wieder zu steigen, ein Jahr später stieg auch wieder das Gesamtdefizit der öffentlichen Haushalte.

- Anders als etwa in den Niederlanden, wo bereits 1983 mit dem Abkommen von Wassenaar die Lohnpolitik mit in die Verantwortung eingebunden wurde, gelang es in Deutschland nicht, ein entsprechendes „Bündnis für Arbeit“ zu schließen. In Ostdeutschland nahm die Lohnpolitik Kurs auf eine möglichst rasche Angleichung der Löhne an das Westniveau, ohne dabei die ungleich niedrigere Produktivität zu berücksichtigen. Sie hat damit wesentlich zu den Beschäftigungsproblemen beigetragen.

- Mit der deutschen Vereinigung wurde der Kurs der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik dann vollends verlassen. Staats- und Abgabenquote stiegen sprunghaft an, und die öffentlichen Defizite erreichten im Verhältnis zum Sozialprodukt wieder ähnliche Größenordnungen wie schon zu Beginn der 80er Jahre. Während die Sozialleistungsquote 1995 erstmals über 34% erreichte, verharrte die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote – trotz des großen Investitionsbedarfs in Ostdeutschland – auf knapp über 20%.

- Anders als in anderen Ländern wurde es in Deutschland versäumt, der zunehmenden Mobilität des Kapitals im Zuge der Globalisierung und der Voll-

endung des europäischen Binnenmarktes Rechnung zu tragen. Statt die Spitzensteuersätze zu senken, wurde die Grenzbelastung der Einkommen durch den Solidarzuschlag nochmals erhöht. Gleichzeitig stieg die Belastung der Arbeitseinkommen mit Sozialabgaben auf über 40% an. Zunehmende Schwarzarbeit sowie die Verlagerung von Investitionen und Gewinnen ins Ausland ließen gleichzeitig die Steuerbasis erodieren und die Sozialausgaben weiter ansteigen.

Zum Ende ihrer Amtszeit versuchte die christlich-liberale Regierung, das Ruder noch einmal herumzureißen. Das Ladenschlußgesetz wurde teilliberalisiert, und die gesetzlich vorgeschriebene Lohnfortzahlung im Krankheitsfall wurde von 100% auf 80% reduziert. Zudem wurde der Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes von Betrieben mit fünf auf solche mit mindestens zehn Arbeitnehmern eingeschränkt. Auch das Arbeitsförderungsgesetz wurde reformiert mit dem Ziel, mehr Flexibilität bei der Einstellung von Arbeitslosen zu schaffen und den Leistungsmißbrauch einzudämmen.

Dies waren richtige Schritte, die aber insgesamt zu zaghaft ausfielen. Sie kamen auch zu spät, um noch vor den Bundestagswahlen eine nachhaltige Wirkung auf dem Arbeitsmarkt erzielen zu können. Stattdessen wuchs der Unmut in der Bevölkerung über den „Sozialabbau“. Auch die sich 1998 abzeichnende Besserungstendenz der Konjunktur konnte daran nichts mehr ändern. Das Vorhaben einer großen Steuerreform scheiterte schließlich am Widerstand der im Bundesrat mehrheitlich vertretenen Oppositionsparteien.

Zieht man ein Fazit dieser Entwicklungen, so kann daraus keineswegs ein Versagen des angebotspolitischen Konzeptes der Wirtschaftspolitik abgeleitet werden. Dieses Konzept ist in den 16 Jahren der Regierung Kohl höchstens ansatzweise zur Anwendung gekommen und in den Vereinigungsjahren praktisch völlig suspendiert worden.

Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik zielt nicht auf rasche, unmittelbar vorzeigbare Erfolge; sie läßt vielmehr erst nach einigen Jahren positive, dann aber auch nachhaltige Ergebnisse auf den Arbeitsmärkten erwarten, wie die Erfahrung in anderen Ländern zeigt. Die Arbeitslosigkeit gleicht in dieser Hinsicht einer chronischen Krankheit, deren wirksame Therapie ähnlich wie in der Medizin zunächst einmal eine „Erstverschlechterung“ mit sich bringen kann. In jedem Fall erfordert dies Opfer und den Abschied von manchen lieb gewordenen Gewohnheiten für die Gesellschaft. Dies läßt sich politisch nur am Beginn einer Legislaturperiode durchsetzen.

Es war der politische Kardinalfehler der christlich-liberalen Koalition, unpopuläre Reformmaßnahmen zu spät eingeleitet und mit zuwenig Konsequenz betrieben zu haben. Dadurch hat sie nicht nur ihre eigenen Chancen verspielt,

sondern das gesamte Konzept der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik in Mißkredit gebracht. Unter diesen Umständen war die Bereitschaft bei den Wählern groß, einem grundlegenden Regierungs- und Politikwechsel zuzustimmen.

### **Mit Nachfragepolitik zum beschäftigungspolitischen Erfolg?**

Die neue Regierung hat zunächst den im Wahlkampf angekündigten Weg beschritten, die Beschäftigungsprobleme durch eine stärkere Gewichtung der Nachfragepolitik bekämpfen zu wollen. Höhere Lohnsteigerungen und steuerliche Entlastungen vor allem für Kleinverdiener sollten mehr Kaufkraft und Nachfrage schaffen. Dadurch werde die Binnenkonjunktur belebt und neue Beschäftigung geschaffen. Der inzwischen zurückgetretene Finanzminister Lafontaine forderte zudem Zinssenkungen von der Europäischen Zentralbank, um die Finanzierungskosten für die Unternehmen zu verbilligen.

Damit griff man auf die Rezepte der keynesianischen Globalsteuerung zurück, die in den 60er und 70er Jahren die Konjunkturpolitik bestimmt hatten. Die damaligen Erfahrungen mit einer solchen Politik waren indessen überwiegend negativ. Die keynesianische Konjunkturpolitik hatte sich mit zunehmender Dauer ihrer Anwendung als immer weniger wirkungsvoll erwiesen. Ähnlich einer Droge, deren Dosis ständig erhöht werden muß, versagte sie schließlich völlig.

Die Arbeitslosigkeit hatte dabei stets nur kurzfristig reduziert werden können, längerfristig nahm sie dagegen ständig zu. Was blieb, waren ausufernde Defizite und steigende Staats- und Abgabenquoten in fast allen Industrieländern. Hinzu kam der Verlust der Geldwertstabilität. Sie konnte erst im Verlauf der 80er und 90er Jahre mühsam und unter Inkaufnahme hoher Anpassungskosten auf den Arbeitsmärkten wiedergewonnen werden.

Aufgrund dieser Erfahrungen wurde zunächst in der Wissenschaft, später auch in der Politik das keynesianische Paradigma aufgegeben. Es setzte sich die Erkenntnis durch, daß konjunkturelle Schwankungen letztlich nur durch eine Verstetigung der Geld- und Fiskalpolitik gedämpft werden können. An die Stelle der naiven Nachfragepolitik der 60er Jahre ist international inzwischen eine Konjunkturpolitik der ruhigen Hand getreten, die der Bewahrung der Geldwertstabilität Vorrang vor kurzfristigen Zinseffekten einräumt. Nur in ausgesprochenen Notfällen wie etwa einer internationalen Liquiditätskrise wird eine aktive Gegensteuerung der Geld- und/oder Fiskalpolitik heute noch für sinnvoll erachtet.<sup>2</sup>

Ein solcher Notfall liegt zur Zeit nicht vor. Die europäische Geldmenge M3 wuchs in den letzten beiden Jahren mit Raten zwischen 3,5% und 5%; für 1999 strebt die Europäische Zentralbank ein Geldmengenwachstum von 4,5% an. Bei einem Preisniveauanstieg von zuletzt weniger als 1% in Europa ist somit genügend monetärer Spielraum für das reale wirtschaftliche Wachstum vorhanden. Zudem befinden sich die kurz- und langfristigen Zinsen in Deutschland und Europa bereits auf historischen Tiefständen, selbst wenn man die niedrige Inflationsrate mit einbezieht. Weder hinsichtlich der Geldmenge noch von den Finanzierungskosten her gibt es somit Engpässe für die Investitionen.<sup>3</sup>

Fraglich ist auch, inwieweit die Arbeitslosigkeit in Deutschland überhaupt konjunkturell bedingt ist. Die OECD schätzt den Anteil nachfragebedingter Ursachen derzeit auf lediglich 20%; rund 80% der Arbeitslosigkeit wäre demnach auf strukturelle Probleme zurückzuführen. Dafür spricht auch, daß selbst in den konjunkturellen Boomjahren zu Beginn der 90er Jahre rund zwei Millionen Menschen in Westdeutschland arbeitslos waren.

Seit dem faktischen Inkrafttreten der europäischen Währungsunion ist nationale Konjunkturpolitik ohnehin kaum noch sinnvoll. Das betreffende Land hätte alle Kosten allein zu tragen, während die Nachfrageeffekte eines Konjunkturprogrammes alle Mitgliedsländer erfassen würden. Aus diesem Grund kann auch eine Nachfragesteigerung über höhere Löhne in einer Währungsunion nicht funktionieren. Die steigenden Lohnkosten des betreffenden Landes würden seine Wettbewerbsposition schwächen, während der erhoffte Kaufkrafteffekt wegen der steigenden Kosten zum großen Teil anderen Ländern zugute käme. Die Ermunterung der Gewerkschaften durch die neue Regierung, durch höhere Lohnabschlüsse zur Konjunkturbelebung beizutragen, war daher kontraproduktiv.<sup>4</sup>

Gerade unter den Bedingungen einer Währungsunion gibt es nur einen sinnvollen Weg, die Nachfrage zu stärken, und dies ist die Stimulierung der Investitionstätigkeit. Investitionen erhöhen Angebot und Nachfrage zugleich, ohne dabei zu steigenden Kosten oder Abgabenlasten zu führen. Denn die zusätzliche Nachfrage wird in diesem Falle nicht durch Lohnerhöhungen für die bereits Beschäftigten, sondern durch Neueinstellungen geschaffen.<sup>5</sup>

Da Investitionen sich immer an den zukünftigen Nachfrage- und Rentabilitätsbedingungen orientieren, können sie auch bei unausgelasteten Kapazitäten betriebswirtschaftlich sinnvoll sein. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß entsprechend günstige Zukunftsperspektiven für die Unternehmen geschaffen werden. Daher führt an einer Verbesserung der Investitionsbedin-

gungen auch für eine keynesianisch orientierte Wirtschaftspolitik kein Weg vorbei.

## **Vexierbilder einer Steuerreform**

Die christlich-liberale Koalition hatte vor, die Spitzensteuersätze deutlich zu senken. Dafür sollten die Bemessungsgrundlagen durch Abschaffung steuerlicher Sonderregelungen verbreitert werden. Es war außerdem eine deutliche Nettoentlastung für die Bürger und für die Unternehmen vorgesehen. Dieses Konzept entsprach in seinen Grundzügen den Vorschlägen der sogenannten Bareis-Kommission sowie auch des Sachverständigenrates.

Die neue Regierung hat demgegenüber die erste Stufe ihrer Steuerreform vor allem unter den Gesichtspunkt einer Stärkung der Massenkaukraft gestellt. Untere und mittlere Einkommen wurden entlastet, Unternehmen und Bezieher höherer Einkommen dagegen durch die Streichung von steuerlichen Sonderregelungen stärker belastet. Dies sollte gleichzeitig der steuerlichen Gerechtigkeit dienen.

Es ist vorgesehen, später im Rahmen einer Unternehmenssteuerreform den Steuersatz für einbehaltene Gewinne deutlich zu senken; im Gespräch ist ein Satz von 35%. Für Privateinkünfte und ausgeschüttete Gewinne soll dagegen der Spitzensteuersatz mit 48,5% deutlich höher bleiben. Die tatsächliche Umsetzung dieser Pläne, insbesondere auch ihre Finanzierung, ist allerdings sehr ungewiß.

Das Versprechen einer Unternehmenssteuerreform dürfte auf die – wenn auch späte – Erkenntnis der neuen Regierung zurückzuführen sein, daß die bisher in Kraft gesetzten steuerlichen Mehrbelastungen der Unternehmen zu Arbeitsplatzverlusten und Produktionsverlagerungen ins Ausland führen werden. Dies gilt um so mehr, als mit der Währungsunion der europäische Standortwettbewerb noch härter geworden ist. Insofern geht die vorwiegend mit binnenwirtschaftlichen Kaufkraft- und Verteilungsargumenten begründete, erste Stufe der Steuerreform an den Realitäten der zunehmend globalisierten Märkte vorbei.

Da offenbar nicht daran gedacht ist, auch steuerliche Privilegien auf Arbeitnehmerseite abzubauen, fehlt es der Reform zudem an innerer Konsequenz. So hätte beispielsweise auch die Steuerfreiheit der Zuschläge für Nacht- und Feiertagsarbeit auf den Prüfstand gehört. Für eine angemessene Vergütung solcher Arbeiten zu sorgen, ist Sache des Arbeitgebers bzw. der Tarifparteien und nicht die des Staates. Umgekehrt stellt gerade im Unternehmensbereich keineswegs jede steuerliche Sonderregelung auch schon eine ungerechtfertig-



te Vergünstigung dar. Ein kompliziertes Wirtschaftsleben erfordert vielmehr auch ein entsprechend differenzierendes Steuerrecht. Hier wurde von der neuen Regierung an zahlreichen Stellen das Kind mit dem Bade ausgeschüttet.

Die gegenüber den ersten Entwürfen inzwischen angebrachten Korrekturen offenbarten, daß dabei auch mangelnde Sachkenntnis eine Rolle spielte. Sie blieben gleichwohl unzureichend, wie beispielsweise die beibehaltene Streichung des ermäßigten Steuersatzes für Betriebsveräußerungen zeigt. Hier handelt es sich keineswegs um ein Privileg, sondern um eine Vorkehrung gegen die Besteuerung rein inflationärer Scheingewinne, wie sie auch in anderen Ländern erfolgt. Es gibt Berechnungen, wonach alleine die Abschaffung dieser Regelung die mittelständische Wirtschaft um ein Viertel ihres Betriebsvermögens bringt. Gleichzeitig wurde dadurch rückwirkend die Alterssicherung zahlreicher Mittelständler praktisch mit einem Federstrich vernichtet.<sup>6</sup>

Fragwürdig ist ferner der Ansatz, die Verrechnung von Verlusten mit anderen Einkommen für bestimmte Einkunftsarten und Personengruppen zu begrenzen. Dies soll für eine angemessene Mindestbesteuerung der sogenannten „Abschreibungskünstler“ sorgen und betrifft insbesondere auch Verluste aus gewerblicher Wohnungsvermietung. Konsequenter wäre es gewesen, die in Frage stehenden Abschreibungsmodalitäten im einzelnen zu überprüfen und ggfs. – unter Wahrung des Vertrauensschutzes – zu ändern. Unsystematisch und willkürlich ist es dagegen, Verluste zwar im Grundsatz steuerlich anzuerkennen, ihre Verrechnung mit anderen Einkünften aber gleichwohl für bestimmte Einkommenshöhen oder Unternehmensformen zu untersagen bzw. in der Höhe zu begrenzen.

Nicht minder problematisch ist die steuerliche Privilegierung einbehaltener gegenüber ausgeschütteten Gewinnen. Auf diese Weise soll Druck ausgeübt werden, Unternehmenserträge wieder zu reinvestieren und nicht etwa an die Kapitaleigner auszuschütten. Daß dieser Versuch eines „Einsperrens“ der Kapitalerträge letztlich zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen führen wird, ist zu bezweifeln. Eher dürfte die Bereitschaft insbesondere ausländischer Kapitalgeber, ihre Ersparnisse in Deutschland zu investieren, dadurch weiter vermindert werden. Wiederum ist es eine kaum zu begründende Diskriminierung, wenn Unternehmen für die Reinvestition ihrer Gewinne mit niedrigeren Steuersätzen belohnt werden, Privatpersonen für das Anlegen ihrer Ersparnisse aber nicht.

Kennzeichnend für diese und andere Regelungen der Steuerreform ist die Preisgabe jeder steuerlichen Systematik zugunsten einer allein an den staatli-

chen Umverteilungs- und Lenkungszielen orientierten Steuerpolitik. Dieses Vorgehen öffnet der Willkür Tür und Tor und ist überdies mit einer weiteren Komplizierung des ohnehin kaum noch handhabbaren Steuerrechts verbunden.

Die neue Regierung scheint inzwischen die Gefahr erkannt zu haben, mit dem Mittelstand gerade diejenigen Unternehmen zu belasten, die den Großteil der Arbeitsplätze in Deutschland schaffen. Aber auch die nunmehr anvisierte Alternative, den Großunternehmen alle Lasten aufzubürden, dürfte sich als Illusion erweisen. Denn gerade die großen Unternehmen sind international mobil und können zudem ihre Gewinne leicht in andere Länder transferieren. Damit aber droht eine entsprechende „Gegenfinanzierung“ der Steuerreform rasch zur Makulatur zu werden.

Inzwischen wird eine Erhöhung der Mehrwertsteuer erwogen, die man im Wahlkampf noch kategorisch – und mit guten Gründen – abgelehnt hatte. In der Tat würde dieser Weg nicht nur die Verteilungs- und Kaufkraftargumente der ersten Stufe der Steuerreform auf den Kopf stellen, sondern auch dem wichtigsten Ziel der Steuerreform, nämlich einer nachhaltigen Senkung der Abgabenlasten, zuwiderlaufen.

### **Staatshaushalt und Sozialversicherungen**

Wenn die Steuerreform zu mehr Investitionen und Beschäftigung beitragen soll, wird man letztlich nicht umhin kommen, die weiteren Stufen mit einer deutlichen Rückführung der staatlichen Ausgabenquote zu verbinden. Hierzu gibt es im Programm der neuen Regierung aber bislang keine erkennbaren Ansätze. Von einer Begrenzung der Staatsausgabenquote ist im Koalitionsvertrag nicht die Rede. Stattdessen hat die neue Regierung sogar die bescheidenen Reformen ihrer Vorgängerin in dieser Richtung wieder rückgängig gemacht. Dies betrifft die Begrenzung der künftigen Alterslasten durch den Einbau einer demografischen Komponente in die Rentenformel ebenso wie die Zuzahlungsregelungen für den Medikamentenbezug. Die im Wahlkampf gegebenen Zusagen hat man zwar insoweit erfüllt, aber gleichzeitig wurden damit neue Haushaltslöcher aufgerissen.

Statt wie in anderen Ländern die Ausgabendynamik der Sozialversicherungen zu begrenzen, ist die Politik der neuen Regierung eher darauf gerichtet, ihnen zusätzliche Einnahmen zuzuführen. Ähnlich wie in der Steuerpolitik werden dabei systematische und längerfristige Gesichtspunkte gegenüber dem rein fiskalischen Interesse hintangestellt.

So wurden neben den geringfügig Beschäftigten auch sogenannte Scheinselbständige und „arbeitnehmerähnliche“ Selbständige zwangsweise in die Sozialversicherungspflicht einbezogen, auch wenn sie diesen Schutz weder benötigen noch ihn wünschen. Der Aufbau selbständiger Existenzen, den man gleichzeitig mit Hilfe zahlreicher Förderprogramme zu unterstützen versucht, wird dadurch in vielen Fällen bereits im Ansatz zunichte gemacht.

Auch die Effekte auf die Finanzlage der Sozialversicherungen sind durchaus zwiespältig. Kurzfristig dürften sie in der Tat Mehreinnahmen erzielen. Längerfristig ist aber zu bedenken, daß jeder neue Einzahler etwa in die Rentenversicherung damit auch Ansprüche auf spätere Rentenleistungen erwirbt. Ähnlich wie in einem Schneeball-System wird somit die ohnehin drohende Anspruchslawine in der Zukunft durch die Einbeziehung immer neuer Bevölkerungskreise in das System noch verstärkt.

Um die Belastung mit Sozialabgaben zu verringern, will die neue Regierung die Sozialsysteme zunehmend durch Steuern anstelle von Beiträgen finanzieren. Als erster Schritt wurde der Rentenversicherungsbeitrag um 0,8 Prozentpunkte gesenkt und durch die Erträge aus den sogenannten Ökosteuern ersetzt.

Auch dieser Weg dürfte sich als kontraproduktiv erweisen. Steuern steht im Gegensatz zu Beiträgen kein Anspruch auf eine bestimmte Leistung gegenüber, so daß sie in noch höherem Maße als reine Belastung empfunden werden. Infolgedessen dürften die Anreize zu Schwarzarbeit, Leistungsverweigerung und Abgabenhinterziehung bei einer entsprechenden Umfinanzierung der Sozialversicherungssysteme eher noch zunehmen.

Noch gravierender ist ein anderes Problem. Indem die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme zunehmend von den Beiträgen abgekoppelt und durch Steuern bzw. Staatszuschüsse ersetzt wird, verlieren sie allmählich ihren Versicherungscharakter. Damit ist aber auch die Koppelung etwa des individuellen Rentenanspruchs an die geleistete Beitragszahlung bedroht. Dies könnte auf die Umwandlung der Sozialversicherungen in ein zweites Umverteilungssystem neben der Besteuerung hinauslaufen.

Aus Regierungskreisen wurde denn auch mehrfach angedeutet, daß man zwar an Einsparungen bei den Alterseinkommen nicht vorbeikommen werde, diese aber auf die höheren Renten begrenzen wolle. Nachdem immer weitere Personenkreise in das gesetzliche Versicherungssystem zwangsintegriert worden sind, sollen die künftigen Finanzierungsprobleme dieses Systems demnach dadurch gelöst werden, daß die Rentenansprüche künftig nach Bedürftigkeitskriterien verteilt werden. Auch die private Altersvorsorge droht dann zur

Makulatur zu werden, da sie in einem Fürsorgesystem auf die gesetzlichen Rentenansprüche angerechnet werden wird.

### **Ökosteuern als beschäftigungspolitisches Instrument?**

Insbesondere im Wahlkampf von Bündnis90/Die Grünen hat das Projekt einer ökologischen Steuerreform eine zentrale Rolle gespielt. Versprochen wurde eine sogenannte doppelte Dividende: Die Erhöhung der Steuern auf umweltbelastende Energieträger sollte zum einen dem Umweltschutz dienen und zum anderen die Beschäftigung erhöhen, indem die auf dem Faktor Arbeit liegende Abgabenbelastung entsprechend gesenkt werde.

Diese Argumentation beruhte von vorneherein auf einem Denkfehler. Es gibt nämlich keinen quasi „dritten“ Produktionsfaktor Energie, den man unabhängig von den Primärfaktoren Arbeit und Kapital belasten könnte. Das gesamte Volkseinkommen wird vielmehr stets vollständig auf Kapital und Arbeit aufgeteilt, wie schon ein Blick in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung zeigt. Daher muß jede Verteuerung der Energiekosten zwangsläufig auf die eine oder andere Weise zulasten der Kapitaleigner und/oder der Arbeitnehmer gehen.

Bei dem konkreten Versuch, die ökologische Steuerreform umzusetzen, ist dies auch deutlich geworden. Die Gewerkschaften rechneten die zu erwartende Preissteigerungsrate, in die auch die Ökosteuerereffekte eingehen, in der Tarifrunde 1999 wie selbstverständlich in ihre Lohnforderungen ein. Der erhoffte Entlastungseffekt bei den Arbeitskosten wurde somit noch vor Inkrafttreten der Ökosteuerreform wieder zunichte gemacht.

Auch den ökologischen Möglichkeiten einer national erhobenen Ökosteuer sind enge Grenzen gesetzt. Will man nicht die Verlagerung von umweltintensiven Produktionen in das Ausland (mit zudem noch kontraproduktivem ökologischem Effekt) in Kauf nehmen, so bleibt letztlich nur die reine Belastung des Endverbrauchs. Dies hat auch die neue Regierung erkennen müssen. Da es den letztlich beschlossenen Steuern auf Strom und Mineralöl zudem an ökologischer Treffsicherheit fehlt,<sup>7</sup> reduzierte sich der Effekt der „ökologischen Steuerreform“ am Ende vorwiegend auf den rein fiskalischen Ertrag.

### **Bündnis für Arbeit**

Große Hoffnungen setzt die Regierung Schröder auf das Zustandekommen eines „Bündnisses für Arbeit“. Die Vorzeichen dafür, daß dabei wirklich

positive Ergebnisse für den Arbeitsmarkt erzielt werden, stehen allerdings nicht günstig. So soll nach dem Willen der Gewerkschaften die Lohnpolitik kein Thema der Gespräche sein. In den Niederlanden war dagegen die Vereinbarung moderater Lohnsteigerungen ein zentraler Bestandteil des seinerzeitigen Abkommens von Wassenaar.

Was das Arbeitsrecht betrifft, so hat die neue Regierung mit der Rücknahme der Lohnfortzahlungs- und der Kündigungsschutzreformen bereits vollendete Tatsachen geschaffen. Ähnlich wie die Rücknahme von Reformen in der Renten- und Krankenversicherung wird auch dies die Kosten der Arbeit weiter erhöhen. Zudem wurde auch das Arbeitsförderungsreformgesetz wieder entschärft, u.a. durch Streichung der dreimonatigen Meldepflicht der Arbeitslosen beim Arbeitsamt. All dies steht in klarem Gegensatz zu den Reformmaßnahmen anderer Länder auf diesen Gebieten.

Es ist daher zu befürchten, daß sich Regierung, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter in den Bündnisgesprächen nurmehr auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen werden. Das sind aller Erfahrung nach kostenträchtige Programme für eine Ausweitung der staatlichen Arbeitsmarktpolitik oder für die Frühverrentung.

Dies wären jedoch lediglich teure Scheinlösungen des Beschäftigungsproblems. Wie das Beispiel Schwedens zeigt, kann man auf diese Weise die Probleme des Arbeitsmarktes und der Finanzierbarkeit der Sozialsysteme zwar jahrelang verstecken, aber nicht wirklich lösen. Ein solcher Rückfall in die Politik der 70er Jahre wäre um so schlimmer, als andere Länder einschließlich Schwedens inzwischen in Richtung tatsächlicher Reformen umgesteuert haben. Es gibt bisher wenig Hinweise darauf, daß die Bündnisgespräche diesem Beispiel folgen werden.

### **Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse**

Ein Wahlkampfthema war auch die Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Nach einer Reihe von undurchdachten und rasch wieder fallengelassenen Reformansätzen hat sich die neue Regierung schließlich darauf geeinigt, die bisherige Pauschalbesteuerung der sogenannten 630-DM-Jobs durch eine Individualbesteuerung zu ersetzen. Zusätzlich sind nunmehr im Grundsatz Arbeitgeberbeiträge in Höhe von 12% des Arbeitsentgelts an die Rentenversicherung und von 10% an die gesetzliche Krankenversicherung zu zahlen. Während in der Rentenversicherung dadurch auch Ansprüche der Arbeitnehmer entstehen, die durch eigene Beitragslei-

stungen auf volle Höhe aufgestockt werden können, haben die Krankenkassenbeiträge keine zusätzlichen Leistungsansprüche zur Folge.

Trotz vieler Ungereimtheiten im Detail entbehrt die neue Regelung nicht einer gewissen Logik. Es war in der Tat kaum einsichtig, daß nach bisherigem Recht ein Hinzuverdienst im Rahmen der Geringfügigkeitsgrenze sowohl steuerbegünstigt als auch sozialabgabenfrei war, während dies für ein entsprechendes Mehreinkommen im Rahmen der Haupttätigkeit nicht galt.

Andererseits wird die jetzt getroffene, insoweit systemgerechtere Lösung aber mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand erkaufte. Diesen zu vermeiden war ein Hauptzweck der bisherigen Regelung gewesen. Manches Beschäftigungsverhältnis dürfte diesem Aufwand nun zum Opfer fallen bzw. in die Schattenwirtschaft abgedrängt werden.

Die eigentliche Kernproblematik liegt jedoch tiefer. Das Eingehen eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses war vor allem deswegen attraktiv, weil den ansonsten zu entrichtenden Sozialabgaben praktisch kein entsprechender Leistungsanspruch gegenüberstand. Das gilt vor allem für die gesetzliche Krankenversicherung, deren Leistungen nicht mit der Abgabenhöhe variieren und die beispielsweise der mitverdienenden Ehegattin eines Versicherten ohnehin zustehen. Auch hinsichtlich der gesetzlichen Rentenansprüche sind entsprechende Beiträge in aller Regel unrentabel, verglichen mit anderen Formen der Altersvorsorge. Die Sozialbeiträge haben daher für viele Geringverdiener reinen Steuercharakter. Aus diesem Grunde werden sie zu vermeiden getrachtet.

Eine ursachengerechte Problemlösung würde daher erfordern, daß die Sozialversicherungssysteme dem einer Versicherung immanenten, strikten Äquivalenzprinzip unterworfen werden. Davon abweichende Umverteilungsziele wären ausschließlich im Wege des Steuer- und Transfersystems anzusteuern. In diesem Fall würden die Beiträge zur Sozialversicherung ihren Charakter als reine Lohnnebenkosten verlieren und zunehmend wieder Akzeptanz bei denjenigen finden, die sie zu entrichten haben. Das Interesse an einem sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnis würde damit automatisch geringer werden. In erster Linie wäre es noch für Rentner, Schüler und Studenten interessant, die eines entsprechenden Versicherungsschutzes nicht bedürfen.

Die derzeitige Regierungspolitik läuft auf das genaue Gegenteil einer solchen, ursachengerechten Lösung hinaus. Der Leistungs-Gegenleistungs-Charakter der Sozialversicherungsbeiträge wird vielmehr zunehmend weiter abgeschwächt und mitunter auch bereits grundsätzlich in Frage gestellt. Daher muß man auf der anderen Seite auch immer mehr Zwang hinsichtlich des

Eintritts bzw. Verbleibs als Zahler in diesen Systemen ausüben. Am Ende dieser Entwicklung wird vermutlich ein bedürftigkeitsorientiertes Fürsorgesystem mit einkommensabhängigen Zwangsbeiträgen stehen, das die Lebens-einkommen der Menschen neben dem progressiven Steuersystem ein zweites Mal umverteilt.

### **Ein Zwischenfazit**

Das hektische Nachbessern der Reformgesetze in den ersten Regierungsmo-naten war keineswegs nur auf handwerkliche Anfangsfehler zurückzuführen. Es offenbarte vielmehr, daß die im Wahlkampf offerierten, scheinbar einfachen Rezepte der Realität nicht Stand hielten. Von zentralen Projekten wie der ökologischen Steuerreform oder einem gerechten, mittelstandsfreundli-chen und gleichzeitig einfachen Steuerrecht sind inzwischen denn auch nur noch die entsprechenden Worthülsen übriggeblieben.

Bereits nach wenigen Monaten ist auch offensichtlich geworden, daß reiner Pragmatismus eine genau durchdachte Konzeption nicht ersetzen kann. Das gilt insbesondere für so sensible Felder wie die der Steuer- und Sozialpolitik. Kennzeichnend für die neue Politik ist hier eine bedenkenlose Mißachtung wohlbegründeter Grundsätze der Steuer- und Sozialpolitik. Beispiele dafür sind die willkürlichen Steuersatzspreizungen und Mindestbesteuerungen sowie die zwangsweise Einbeziehung selbständiger Existenzen in die Sozial-versicherungspflicht bei gleichzeitiger Infragestellung der Ansprüche, die daraus nach dem Versicherungsprinzip eigentlich erwachsen müßten. Auch die Aufhebung des ermäßigten Steuersatzes für Betriebsveräußerungen, die viele Selbständige rückwirkend um die Früchte ihrer Lebensleistung bringt, gehört in dieses Bild.

Insgesamt ist der bisherigen Wirtschafts- und Steuerpolitik der neuen Regie-rung somit ein schlechtes Zeugnis auszustellen. Sie folgt einer Mischung aus Nachfrage- und Umverteilungspolitik, die in ähnlicher Form bereits Anfang der 70er Jahre betrieben wurde und maßgeblich mitverantwortlich für den damaligen Verlust der Vollbeschäftigung war. Der hemdsärmelige Umgang mit steuer- und sozialpolitischen Grundprinzipien droht das Vertrauen in die Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der wirtschaftlichen Rahmenbedingun-gen zu verspielen. Zumindest hinter diesem Vorgehen ist indessen auch Methode zu vermuten. Denn ein jeglicher Grundsätze entkleidetes Steuer- und Sozialsystem setzt verteilungspolitischer Willkür, beispielsweise in der Alterssicherung, kaum noch Widerstand entgegen.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu im einzelnen: Bertelsmann-Stiftung (Hg.), Internationales Beschäftigungsranking 1998. Gütersloh 1998.
- 2 Auch die Entstehung der Keynes'schen Theorie selbst ging auf einen solchen Sonderfall zurück, nämlich auf die Weltwirtschaftskrise von 1929 ff.
- 3 Keynes selbst sprach der Geldpolitik in Zeiten niedriger Zinsen kaum eine expansive Wirkungsmöglichkeit zu. Zusätzlich in Umlauf gebrachtes Geld werde dann nämlich in der „Liquiditätsfalle“ allenfalls kurzfristiger Geldanlagen verschwinden, um auf höhere Zinsen und damit bessere Anlagemöglichkeiten zu warten. Tatsächlich hat sich in Europa der Anteil kurzfristig angelegter bzw.barer Geldbestände gegenüber längerfristigen Anlagen in letzter Zeit stark erhöht. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist zu bezweifeln, daß derzeit durch expansive Geldpolitik das Wachstum befördert werden könnte. Dadurch würden nur gleichsam „schlafende“ Liquiditätspolster geschaffen, die ein gefährliches Inflationspotential für die Zukunft in sich bergen.
- 4 Auch grundsätzlich ist von der sogenannten Kaufkrafttheorie der Löhne nicht viel zu halten. Sofern die Unternehmen die Lohnerhöhung zum Anlaß nehmen, Arbeitskräfte zu entlassen oder zumindest Investitionen und Neueinstellungen hinauszuschieben, könnte die gesamtwirtschaftliche Kaufkraft sogar sinken. Vgl. zu einer theoretischen Analyse des Kaufkraftargumentes: U. van Suntum, Kaufkrafttheorie des Lohnes, das wirtschaftsstudium (wisu), H. 1/1997, S. 71–77.
- 5 Dies scheint J. Kromphardt zu übersehen, wenn er für Lohnerhöhungen zumindest im Ausmaß des Produktivitätsanstiegs plädiert mit der Begründung: „Was die Menschen mehr produzieren, müssen sie auch kaufen können.“ (zitiert in der ZEIT v. 18.2.1999, S. 8).
- 6 Vgl. dazu und zur Kritik der weiteren Steuerbeschlüsse im einzelnen die Beiträge im Handelsblatt vom 22.3.1999, S. 43–46.
- 7 Dem Produzierenden Gewerbe wurde ein ermäßigter Steuersatz von 20% des Regelsatzes für Strom und Heizstoffe eingeräumt. Die besonders umweltschädliche Steinkohle wurde im Gegensatz zu Mineralöl, Strom und Gas gar nicht besteuert.

## Zur Person des Verfassers

Dr. rer. oec. Ulrich van Suntum, Ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre und Direktor des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster.