

# Feiertagsstreichung, 40-Stunden-Woche, Steuererhöhung – ein Konzept zur mittelfristigen Haushaltssanierung?

Die Situation der deutschen Staatsfinanzen wird immer bedrohlicher – ausgeglichene Haushalte gehören seit langem der Vergangenheit an, und die Belastungen zukünftiger Generationen wird immer größer. Fehlt der Bundesregierung ein mittelfristiges Konzept zur Haushaltssanierung?

## Finanzpolitischer Dreiklang der Bundesregierung: Strukturreformen, Konsolidierung, Impulse für Wirtschaftswachstum

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem neuen Jahresgutachten die außerordentlich schwierige Situation, in der sich die deutsche Finanzpolitik gegenwärtig befindet, klar und deutlich umrissen: Einerseits muss die Konsolidierung der Staatsfinanzen fortgesetzt werden, um die nationalen und europäischen Vorgaben zur Begrenzung der öffentlichen Defizite zu erfüllen und die mittel- und langfristigen finanzpolitischen Ziele zu sichern. Andererseits verbieten sich kurzfristig weitere massive Ausgabeneinsparungen oder Steuer- bzw. Abgabenerhöhungen mit Blick auf die immer noch schwache Binnennachfrage.

Tatsächlich hat sich die deutsche Wirtschaft endgültig aus der dreijährigen Stagnation gelöst und ist endlich wieder auf Erholungskurs. Aber der Konjunkturaufschwung ist noch nicht ausreichend gefestigt: Die aktuelle Lage ist durch eine Spaltung zwischen lebhafter Exportentwicklung einerseits und unzureichender inländischer Nachfrage andererseits geprägt. Die günstige Exportentwicklung zeigt, dass deutsche Unternehmen in den vergangenen Jahren die Chancen der internationalen Arbeitsteilung erfolgreich genutzt haben. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft ist allen Unkenrufen zum Trotz hervorragend. Das für Deutschland so typische Konjunkturverlaufsmuster, wonach die Exportbelegung rasch zunächst auf die Investitionsnachfrage und dann auch auf die Konsumnachfrage übergreift, hat sich allerdings bisher noch nicht eingestellt. Die exportgetragene Konjunkturerholung allein führt auch nicht zu einer durchgreifenden

Belegung auf dem Arbeitsmarkt. Dies hat entsprechend anhaltende Mehrbelastungen bei den Arbeitsmarktausgaben der öffentlichen Haushalte zur Folge. Darüber hinaus profitieren die Haushalte der Gebietskörperschaften von einer exportgetragenen Wirtschaftsbelegung weniger als von einer stärker binnenwirtschaftlich getragenen wirtschaftlichen Erholung. Vor allem bei den Einnahmen aus der Umsatzsteuer wird dies spürbar, wie auch die jüngste Steuerschätzung bestätigt.

In dieser Situation muss die Finanzpolitik alles vermeiden, was zu einer Gefährdung der konjunkturellen Erholung führen könnte. Im laufenden Jahr wird die Bundesregierung deshalb im Sinne einer konjunkturgerechten Finanzpolitik die automatischen Stabilisatoren wirken lassen. Die Nettokreditaufnahme des Bundes in Höhe von 43½ Mrd. € überschreitet die Summe der veranschlagten Investitionen um knapp 19 Mrd. €. Die erhöhte Kreditaufnahme ist ein geeignetes Instrument, um der gegenwärtigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegenzuwirken. Unter dieser Prämisse ist es nicht zu vermeiden, dass die Defizitobergrenze des Maastricht-Vertrages beim gesamtstaatlichen Defizit im Jahr 2004 überschritten wird.

Durch das Haushaltskonzept der Bundesregierung ist es gelungen, die Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt 2005 auf 22 Mrd. € zu begrenzen. Da die Investitionsausgaben knapp 23 Mrd. € betragen, wird die Regelgrenze des Art. 115 GG wieder eingehalten. Der Haushalt 2005 ist damit verfassungsgemäß.

Die Maßnahmen des Haushaltskonzepts 2005 sind so austariert, dass die immer noch fragile Entwicklung von Wirt-



Barbara Hendricks\*

\* Dr. Barbara Hendricks ist Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesministerium der Finanzen.

schaftswachstum und Beschäftigung nicht beeinträchtigt wird. Die Bundesregierung setzt dabei auf Maßnahmen, die der Bund ohne die Zustimmung des unionsdominierten Bundesrates umsetzen kann. Das Haushaltskonzept 2005 umfasst folgende Einzelmaßnahmen:

- Die Pensionsverpflichtungen der privatisierten Postnachfolgeunternehmen werden kapitalisiert. Dadurch kann der Bund von Transferzahlungen an die Postbeamtenpensionskasse entlastet werden – um rund 5½ Mrd. € im Jahre 2005.
- Die Privatisierung wird konsequent weitergeführt.
- Subventionen und konsumtive Leistungen werden – trotz schwieriger politischer Diskussion – insbesondere durch die zweite Stufe der Umsetzung der Koch-Steinbrück-Vorschläge zum Subventionsabbau und das Haushaltsbegleitgesetz 2005 weiter abgebaut. Die Finanzhilfen des Bundes sinken gegenüber 2004 um etwa 1 Mrd. € auf rund 6 Mrd. €. Gegenüber 1998 werden die Finanzhilfen damit nahezu halbiert. Auch die jährliche prozentuale Rückführung des Stellenbestandes im öffentlichen Dienst wird konsequent fortgesetzt.
- Im Bundeshaushalt 2005 ist eine Globale Minderausgabe von 2 Mrd. € ausgebracht. Dieser zusätzliche Einsparbetrag muss von den Ressorts im Haushaltsvollzug erbracht werden.
- Die Bundesregierung ergreift die Initiative für eine Nullrunde im öffentlichen Dienst für das kommende Jahr. Die Wochenarbeitszeit für Bundesbeamte ist bereits zum 1. Oktober 2004 auf 40 Stunden erhöht worden.
- Im Hinblick auf das gesamtstaatliche Defizit erwarten wir darüber hinaus Entlastungen aus der Entscheidung der EU-Kommission, dass sieben Landesbanken an die jeweiligen Länderhaushalte Zahlungen zu leisten haben, die aus der Verzinsung von in den neunziger Jahren eingebrachtem Kapital resultieren.

Zweifellos sind Maßnahmen – wie der dauerhafte und umfassende Abbau von Steuersubventionen – zu bevorzugen, die zu längerfristigen und strukturellen Haushaltsentlastungen führen. Aber auch der Sachverständigenrat sieht hierzu gegenwärtig keine Möglichkeiten und findet deutliche Worte hinsichtlich der Mitverantwortung der Länder. Er fordert nicht zuletzt vor diesem Hintergrund eine umfassende Reform des bundesdeutschen Föderalismus. Auch die Bundesregierung sieht die Notwendigkeit einer solchen Reform. Die gemeinsam von Bundestag und Bundesrat eingesetzte Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung hat es sich zum Ziel gesetzt, noch in diesem Jahr Einvernehmen über geeignete Reformschritte herzustellen und das parlamentarische Verfahren zur Änderung des Grundgesetzes noch in dieser Legislaturperiode zum Abschluss zu bringen. Im Ergebnis sollen eine Reduzierung der Zustimmungserfordernisse durch den Bundesrat, die Entflechtung von Zuständigkeiten des Bundes und der Länder und eine effizientere Organisation des Steuervollzugs erreicht werden.

In den letzten Jahren hat die Bundesregierung mehrfach einen umfassenden Abbau von Steuervergünstigungen vorgeschlagen. Es hat sich aber deutlich gezeigt, dass die Mehrheit im Bundesrat ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung nicht gerecht wird. Regelmäßig wurden konkrete Konsolidierungsschritte der Bundesregierung be- bzw. verhindert. Allein die Weigerung des Bundesrates, dem Gesetzentwurf zum Abbau von Steuervergünstigungen zuzustimmen, hat für 2005 Konsolidierungsbeiträge von über 9 Mrd. € gekostet. Jüngstes Beispiel für die Blockadepolitik der Ländermehrheit im Bundesrat ist die erneute Ablehnung des Gesetzes zur Abschaffung der Eigenheimzulage. Entgegen der übereinstimmenden Empfehlung der wirtschaftswissenschaftlichen Institute, des Sachverständigenrates, der Bundesbank und wichtiger internationaler Institutionen verweigert die Länderkammer, diesem wirtschafts- und finanzpolitisch gebotenen Abbau einer überkommenen Steuervergünstigung ihre Zustimmung.

Zur Umsetzung des Haushaltskonzepts 2005 gibt es vor diesem Hintergrund keine Alternative. Das Konzept weist einen Weg aus dem oben beschriebenen Konflikt zwischen notwendigem Defizitabbau einerseits und konjunkturellen Erfordernissen andererseits. Zugleich können Blockaden und langwieriges Gezerre um Kompromisse im Bundesrat vermieden werden. Insgesamt wird durch das Maßnahmenpaket eine Entlastung beim gesamtstaatlichen Defizit um rund 1/2 Prozentpunkt des BIP möglich. Das Haushaltskonzept der Bundesregierung leistet damit einen wichtigen Beitrag dazu, dass Deutschland die Defizitgrenze des Maastricht-Vertrages im kommenden Jahr wieder einhalten kann. Die Bundesregierung erwartet ein Staatsdefizit von 2,9% des BIP in 2005, wie die Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms vom Dezember 2004 zeigt. Auch nach Auffassung des Sachverständigenrates ist das Paket geeignet, die Einhaltung der Defizitgrenze des Maastricht-Vertrages zu ermöglichen.

Die Bundesregierung hat bewiesen, dass die Ausgaben- und Einnahmenseite des Bundeshaushalts auch in konjunkturell schwierigen Zeiten konsolidiert werden kann. Trotz erheblicher Zusatzbelastungen auf dem Arbeitsmarkt und im Sozialbereich ist die Ausgabenlinie des Bundes mit einem Rückgang der Ausgaben im Haushalt 2005 um 0,5% gegenüber 2004 – wie schon in den Vorjahren – sehr restriktiv.

Die Konsolidierungsmaßnahmen der Bundesregierung stellen eine wichtige Säule der Gesamtstrategie der Bundesregierung dar. Wachstumsstärkende Strukturreformen und konjunkturstabilisierende Impulse sind die beiden anderen Säulen des wirtschafts- und finanzpolitischen »Dreiklangs«.

Mit der Agenda 2010 hat die Bundesregierung ein umfassendes Paket grundlegender struktureller Reformen auf den Weg gebracht, das die Bedingungen für mehr Wachstum

und mehr Beschäftigung in Deutschland mittel- und langfristig entscheidend verbessert. Zentrale Elemente des Reformpaketes sind Reformen auf dem Arbeitsmarkt und im sozialen Sicherungssystem, die darauf abzielen, mittel- und langfristig die Sozialbeitragslast und damit auch die Lohnnebenkosten zu begrenzen und zu verringern: Die Reformen des Gesundheitswesens und der Rentenversicherung sind insbesondere erforderlich, um eine nachhaltige Finanzierung der sozialen Sicherung vor dem Hintergrund des absehbaren demographischen Wandels zu erreichen. In der Arbeitsmarktpolitik wird das Prinzip des »Fördern und Fordern« gestärkt, d.h. sozialer Schutz und die Verbesserung der Eingliederungschancen werden mit dem Einfordern von Eigeninitiative der Arbeitssuchenden verknüpft. Die Struktur-reformen tragen auch dazu bei, die öffentlichen Haushalte dauerhaft zu entlasten und Handlungsspielräume insbesondere zur Bewältigung der Herausforderungen des demographischen Wandels zu gewinnen – schließlich stellen allein die Leistungen an die Rentenversicherungen den größten Ausgabenblock im Bundeshaushalt dar.

Der »Dreiklang« wird vervollständigt durch gezielte Impulse zur weiteren Kräftigung des Wirtschaftswachstums. Deshalb wurde die dritte Steuerreformstufe teilweise auf das Jahr 2004 vorgezogen. Mit Beginn des nächsten Jahres folgen zusätzliche Steuerentlastungen durch die letzte Stufe der Steuerreform. Die Eingangs- und Höchststeuersätze bei der Einkommensteuer erreichen dann mit 15 und 42% die niedrigsten Werte seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland. Bürger und Unternehmen werden dadurch nochmals um etwa 7 Mrd. € entlastet, womit sich auch die Aussichten für einen Anstieg der Investitionstätigkeit und des privaten Konsums weiter verbessern.

Die Bundesregierung wird ihren verantwortungsvollen finanzpolitischen Kurs auch in Zukunft konsequent fortsetzen. Dabei wird sich das Ineinandergreifen von Struktur-reformen und mittelfristig ausgerichteter Konsolidierung verstärkt auszahlen. Vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Erholung wird die Finanzpolitik weiterhin darauf ausgerichtet, das Ausgabenwachstum zu begrenzen und die staatlichen Defizite abzubauen.



Dieter Ondracek\*

## Steuerrecht konsequent anwenden statt Flickschusterei

Die Situation der deutschen Staatsfinanzen wird immer bedrohlicher – ausgeglichene Haushalte gehören seit langem der Vergangenheit an. Schulden sind der Normalfall, denn seit den siebziger Jahren gehören Kredite zur Haushaltspolitik jeder Bundesregierung. Die durch diese Politik auf Pump verursachte Belastung wird für kommende Steuerzahlergenerationen immer größer, auch weil das Wirtschaftswachstum und damit die Steuereinnahmen der Zunahme des Schuldenbergs hinterherhinken.

Der Basar der Vorschläge zur Sanierung der Staatsfinanzen war eröffnet, nachdem Bundesfinanzminister Eichel den Haushalt 2005 vorgestellt hatte und sich gleichzeitig ein Nachtragshaushalt für dieses Jahr abzeichnete, der insgesamt zu einer Rekordverschuldung von 43,5 Mrd. € führen wird.

### Peanuts-Effekt

Besonders in den Fokus der politischen Diskussion rückte dabei die von Bundeskanzler Schröder und Finanzminister Eichel vorgeschlagene Streichung des 3. Oktobers als Nationalfeiertag. Angeblich hätte ein Tag Mehrarbeit einen Effekt von 0,1% Wirtschaftswachstum oder 500 Mill. € Steuermehreinnahmen gebracht. Die hitzig geführte Debatte und der mürrische Rückzieher verfestigten den Eindruck, dass mit der Frage der Streichung eines Feiertages der gesamte Bundeshaushalt stehen oder fallen würde.

Gebracht hat diese Diskussion, dass sich Politiker und Bevölkerung im 14. Jahr der Wiedervereinigung mit der nationalen Identität dieses Landes auseinandersetzen konnten,

\* Dieter Ondracek ist Bundesvorsitzender der Deutschen Steuer-Gewerkschaft.

abgelenkt hat der Vorstoß um die Feiertagsstreichung jedoch von buchhalterischer Kosmetik, die in ihrer langfristigen Wirkung sehr viel einschneidender ist als der Wegfall eines arbeitsfreien Tages. Dies sind neben kurzfristigen Schuldenverkäufen, mit denen Finanzminister Eichel in diesem Jahr 5 Mrd. € locker machte und künftige Einnahmen in Höhe von rund 1,5 Mrd. verliert, Verkäufe von Forderungen für Pensionsansprüche der Post- und Bahnbeamten, die in den Folgejahren fehlen. Vor diesen kommenden Haushaltsbelastungen in dreistelliger Milliardenhöhe wirkt der durch Streichung eines Feiertages bedingte Effekt als Marginalie.

### **40-Stunden-Woche bringt Wirtschaft, nicht Eichel, mehr**

Nachdem der Plan zur Streichung eines Feiertages gescheitert war, schien der freie Wettbewerb der Ideen zur Haushaltssanierung eröffnet zu sein.

Unter anderem wurden Urlaubskürzungen und die Erhöhung der Wochenarbeitszeit als Rettung für die Staatsfinanzen ins Feld geführt. Fraglich ist jedoch, ob Mehrarbeit auch mehr Geld in Eichels klamme Kassen spült, denn diese bringt zwar Einsparungen bei den Lohnkosten, nicht aber automatisch höheres Wachstum und mehr Steuereinnahmen. Auch kann eine deutlich längere Arbeitszeit für alle ohne Lohnausgleich leicht zum Abbau von Arbeitsplätzen führen, statt zu mehr Wachstum. Der statistisch berechnete zusätzliche Wachstumseffekt durch Streichung von Urlaub oder durch Mehrarbeit ist mit Vorsicht zu handhaben, weil der Effekt bei den Arbeitstagen in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen anders zu Buche schlägt. Betriebe mit kontinuierlicher Produktion profitieren am ehesten, wenn Bänder länger laufen, die Lohnkosten jedoch nicht steigen. Überall aber, wo Monatsgehälter gezahlt werden, bleibt der Effekt gering. Auch birgt eine 40-Stunden-Woche ohne Lohnausgleich die Gefahr sinkender Konsumneigung. Längere Arbeitszeit macht daneben eine konstante Produktion mit weniger Arbeitskräften möglich, was Entlassungen und steigende Arbeitslosigkeit zur Folge hätte. Bestes Beispiel für die negativen Auswirkungen einer längeren Arbeitszeit ist der öffentliche Dienst, wo Beamtinnen und Beamte überwiegend 40 Stunden – in Bayern und Hessen sogar 42 Stunden – arbeiten. Die Mehrarbeit wird nicht dazu genutzt, die »Produktion« zu steigern, was z.B. bei der Steuerverwaltung eine positive Wirkung auf die Steuereinnahmen hätte, sondern es werden Planstellen eingespart. Für den staatlichen Haushalt ist mit Arbeitszeitverlängerungen in der Wirtschaft nichts gewonnen, denn die Kostenersparnis der Unternehmen muss meist von den Sozialkassen und damit der Allgemeinheit getragen werden.

Inklusive Überstunden arbeiten Vollzeitarbeitnehmer ohnehin annähernd 40 Stunden die Woche, in den neuen Bundesländern sogar noch länger. Effektive Mittel zur Sanierung des

maroden Bundeshaushaltes sind Mehrarbeit und Urlaubskürzung nicht. Besser für Unternehmen und Staat ist eine mit Betriebsräten vereinbarte flexible Arbeitszeit. Anzumerken bleibt zu diesem Vorschlag, dass eine generelle Verlängerung der Wochenarbeitszeit Sache der Tarifpartner und nicht der Regierung ist und das »Einnischen« der Politik eher kontraproduktiv ist.

### **Mehrwertsteuererhöhung würgt Konsum ab**

Die ins Spiel gebrachte Mehrwertsteuererhöhung bringt zwar Geld in die Kassen der Finanzminister, ist jedoch kein Königsweg, weil dadurch die schon jetzt schwache Binnen nachfrage weiter belastet wird. Die Erhöhung der Tabaksteuer hat eindrucksvoll vor Augen geführt, wie sich Steuererhöhungen auf das Konsumverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher auswirken.

Mit welchen Maßnahmen könnte man stattdessen kurzfristig die öffentlichen Haushalte sanieren?

### **Starke Finanzverwaltung schafft Mehreinnahmen**

Die Finanzverwaltungen der Länder befinden sich seit längerem in organisatorischen Umbrüchen. Regional unterschiedlich werden unter dem Stichwort Risikoorientierung Verfahren entwickelt und versucht, die Bearbeitung der Steuervorgänge an wirtschaftlichen Kriterien auszurichten. Diese organisatorischen Maßnahmen sind Folge des Personalabbaus in den öffentlichen Verwaltungen. Allein die Finanzverwaltung wurde in den letzten fünf Jahren personell um rund 10% ausgedünnt, die Arbeit hingegen hat zugenommen. Neue Bearbeitungsverfahren und ein verringerter Personaleinsatz haben jedoch direkten Einfluss auf die Steuererhebung. Statistisch ist es nachweisbar, dass sich in der Finanzverwaltung jeder Beschäftigte mehr als rechnet. Jeder Außendienstmitarbeiter bringt ein Vielfaches dessen, was er kostet. So betragen die kalkulatorischen Kosten beispielsweise eines Betriebsprüfers 65 000 €, während er 600 000 € Mehrergebnis bringt, ein Steuerfahnder kommt sogar auf 700 000 € Mehrergebnis. Untersuchungen von Rechnungshöfen, Leistungsvergleichen und Kosten-Leistungs-Rechnungen belegen, dass auch die Innendienstmitarbeiter mit ihrer Tätigkeit wesentlich mehr Geld einbringen, als sie kosten. In Zeiten knapper Kassen ist die einzige Einnahmeverwaltung des Staates nicht zu schwächen, sondern zu stärken. Dies ist bei wirtschaftlicher Betrachtung lohnend.

### **Finanzverbund entwirren**

Um kommende Haushalte nicht auf Sand zu bauen, muss Bewegung in die Struktur der Finanzpolitik gebracht wer-

den. Der Bund hat den Ländern in der Föderalismuskommission angeboten, die volle Kompetenz für Steuerarten zu übernehmen, für die sie bisher schon die Ertragshoheit haben. Damit können sie selbst bestimmen, inwieweit sie diese Finanzquellen ausschöpfen. Dies wäre jedoch nur sinnvoll, wenn gleichzeitig das komplizierte System des Finanzausgleiches reformiert werden würde. Ansonsten lohnt sich die Steuererhebung für die Länder nicht, da sie die Mehreinnahmen fast gänzlich abführen müssten – auch an jene Länder, die ihre eigenen Möglichkeiten nicht voll ausschöpfen. Es ist darüber hinaus notwendig, das unterschiedliche Engagement der Länder bei der Sach- und Personalausstattung ihrer Finanzverwaltungen im Rahmen des Länderfinanzausgleiches angemessen zu berücksichtigen. Unabdingbar dabei ist, den Personalkosten der Länder für eine erhöhte Außendienstichte angemessene Erträge gegenüberzustellen, die im Land verbleiben. Das Angebot des Bundes, die Steuerverwaltung komplett als Bundesverwaltung zu übernehmen, haben die Länder unisono abgelehnt, weil sie den »Machtverlust« nicht hinnehmen wollten.

### Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung verbessern

Die Umsatzsteuer gehört in Deutschland zu den betrugsanfälligsten Steuerarten. Die Steuerausfälle durch Betrüge werden jährlich auf 16 bis 21 Mrd. € geschätzt.

Der Gesetzgeber hat das Problem des Umsatzsteuerbetruges erkannt und gehandelt, die bisherigen Maßnahmen haben jedoch nur begrenzten Erfolg gezeigt. Verfahrensoptimierungen bei der Organisation der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung mit länderübergreifenden Datensammlungen und Schaffung fachbezogener Beratungsmöglichkeiten durch den Bund sowie der Aufbau einer Bundessteuerfahndung sind unabdingbares Mittel im Kampf gegen diese Art der Steuerkriminalität. Das bestehende Umsatzsteuersystem ist vor allen Planspielen und Systemwechselüberlegungen konsequent anzuwenden, administrative und gesetzliche Schwachstellen müssen geschlossen und der für die Umsatzbesteuerung zuständige Personalkörper in der Finanzverwaltung deutlich aufgestockt werden.

### Änderung des Steuerrechts notwendig

Zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung und zur wirksamen Durchsetzung des Steueranspruches sind Änderungen des Steuerrechts notwendig. Hierbei ist unter anderem § 30 a AO (Schutz von Bankkunden) ersatzlos zu streichen. Schutzwürdige Belange des ehrlichen Steuerzahlers gegenüber dem Finanzamt gibt es nicht, diese Norm schützt nur den unehrlichen Steuerzahler und verleitet unter Umstän-

den erst zur Steuerhinterziehung, da sie eine nur vermeintliche Sicherheit vor dem Fiskus vorgaukelt.

Eine Steuervereinfachung durch Verzicht auf steuerliche Vergünstigungen und Sonderregelungen ist neben der konsequenten Anwendung geltender Steuergesetze ein wirksamer Beitrag zur Sanierung der öffentlichen Haushalte.

Nicht zuletzt müssen die Haushalte seriöser geplant werden, denn es kann nicht sein, dass Haushaltsvorlagen in der Papierform gerade noch verfassungsgemäß sind, im Vollzug jedoch sofort aus den Fugen geraten.



Udo Ludwig\*

## Verlängerung der Arbeitszeiten am Markt vorbei?

Laut jüngster Umfrage des DIHKT wollen westdeutsche Industriebetriebe mehrheitlich die Arbeitszeit ohne Lohnausgleich verlängern. Warum eigentlich? Doch wohl, um die im verschärften Wettbewerb unter Druck geratene Ertragslage zu stabilisieren oder zu verbessern. Doch wie passt dies zur Entwicklung der Gewinne in den letzten vier Quartalen in Deutschland? Die Berechnungen des Volkseinkommens durch das Statistische Bundesamt signalisieren seit Mitte des vergangenen Jahres deutliche Anstiege der Unternehmens- und Vermögenseinkommen, und dies überwiegend mit zweistelligen Zuwachsraten. Sind die Gewinne nicht schon hoch genug, zumal, wenn man bedenkt, dass gleichzeitig die Arbeitnehmerentgelte im Schnitt stagnierten?

Die jüngsten Entwicklungen bei den Gewinnen sind Ergebnis der Konsolidierung der Unternehmensbilanzen nach dem Überschreiten des konjunkturellen Höhepunktes im Jahr 2000 und dem Platzen der Spekulationsblase an den Aktienmärkten. Ausschlaggebend für die Gewinnzuwächse waren nicht, wie gelegentlich behauptet wird, übertrieben moderate Lohnabschlüsse, sondern der Abbau von Arbeitsplätzen, und zwar fast ausschließlich im Bereich der Vollzeitbeschäftigung. Die Tariflöhne stiegen nämlich kräftig, über die Kürzung von tariflichen und außertariflichen Sonderzahlungen koppelte sich aber der Anstieg der tatsächlich gezahlten Löhne und Gehälter von den Tarifen ab, und die bisherige Beschäftigungsbasis erodierte. Die Lohnkosten erwiesen sich noch als zu hoch und veranlassten viele Unternehmen, Arbeitskräfte zu entlassen oder Normalarbeitsverhältnisse in so genannte flexible umzuwandeln, mit denen auch eine geringere Entlohnung einhergegangen ist. Hinter der Stagnation der Arbeitnehmerentgelte verbirgt sich

also ein kräftiger, von der Lohnpolitik mit verantworteter Wandel der Beschäftigungsverhältnisse hin zur Geringfügigkeit.

Die durch Entlassungen bewirkten Produktivitätszuwächse sind so zu einem großen Teil in die Unternehmensgewinne geflossen. Ist es dann noch gerechtfertigt, eine Arbeitszeitverlängerung ohne Lohnausgleich zu fordern? Ließe sich allein durch mehr Arbeit die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland stärken?

So einfach ist dies aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht. Richtig ist, dass Arbeitszeitverlängerungen zunächst eine Entlastung der Unternehmen auf der Kostenseite bedeuten, wenn die hinzugewonnene Arbeitszeit ohne Lohnausgleich zur Verfügung steht. Wird bei gleichem Lohn länger gearbeitet, verteilen sich die Arbeitskosten auf eine größeres Produktionsergebnis, und die Stückkosten sinken. Die Produktion kann bei gleichen Arbeitskosten ausgedehnt werden. Bei gleichem Lohn werden aber die Arbeitnehmer nicht mehr als zuvor aus den laufenden Erwerbseinkommen für den Konsum ausgeben können, es sei denn, die Kosteneinsparung bei der Produktion wird über die Preise an die Verbraucher weiter gereicht. Preisabschläge hätten aber zur Folge, dass die Stückgewinne der Unternehmen komprimiert würden und von daher ein Teil des zusätzlich geschaffenen Produktionswertes nicht realisiert wird. Blicke noch das Ausland, das als Abnehmer der zusätzlichen Produktion in Frage kommt. Expandieren die äußeren Absatzmärkte und werdet der Euro nicht auf, so bestünden gute Chancen, die hinzugewonnene Produktion preisgünstig zu vermarkten. Damit könnte auch der im internationalen Vergleich hohe Lohnkostendruck in Deutschland gemildert und die Verlagerung lohnintensiver Produktion in das Ausland abgebremst werden. Den deutschen Unternehmen böte sich zumindest die Chance, ihre Wettbewerbsposition gegenüber Anbietern aus dem Ausland zu festigen und auszubauen. Und dies wäre im Interesse der Sicherung der Arbeitsplätze in Deutschland gut so.

Diese unternehmensbezogene Betrachtung kann sich jedoch als eine Rechnung ohne den Wirt erweisen, wenn Reaktionen auf die neue Kostensituation ausbleiben. Die Unternehmen könnten mit der Verbesserung der Gewinnsituation mehr Arbeitnehmer beschäftigen und so für Konsumzuwachs sorgen. Sie können aber auch einen Teil der Kostenersparnis über die Preise an die Verbraucher weiter reichen. In dem Falle zieht das Güterangebot aus einheimischer Produktion mehr Nachfrage auf sich, und Importgüter würden Marktanteile verlieren, selbst wenn die Konsumbudgets der Arbeitnehmerhaushalte infolge der Arbeitszeitverlängerung nicht größer werden. Außerdem bliebe noch das Ausland, das als Abnehmer der zusätzlichen Produktion in Frage kommt. Auch hier sind kostengünstigere Güterangebote in der Lage, neue Nachfrage zu attrahieren.

\* Dr. Udo Ludwig ist Leiter der Abteilung Konjunktur und Wachstum des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle.

All dies und mehr ist auf der Nachfrageseite möglich. Damit die Möglichkeit zur Wirklichkeit wird, müssen allerdings auch alle Akteure in der Wirtschaft ihren Beitrag leisten. Ein Teil der Kostenersparnis müsste über die Preise an Konsumenten und Investoren weitergegeben, die zusätzlichen Gewinne müssten für die Schaffung neuer Arbeitsplätze eingesetzt werden. Wird das durch eine zentrale Verordnung längerer Arbeitszeiten gelingen? Wohl kaum. Abgesehen davon, dass sich Preise am Markt bilden und Investitionsentscheidungen auch von anderen Rahmenbedingungen abhängen, dürfte ein radikaler Schnitt bei den Arbeitszeiten in der Gesamtwirtschaft die gegenwärtige Situation nur auf einem anderen Niveau reproduzieren. Lediglich gegenüber dem Ausland würde sich die Situation verbessern. Deutschland ist aber schon Exportweltmeister, und zuletzt wurden die Gewinnzuwächse vor allem durch den Auslandsabsatz erzielt. Eine Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung bedarf aber auch einer Stärkung der Binnennachfrage.

Ein dezentraler Suchprozess der Unternehmen nach der marktgerechten Länge der Arbeitszeiten würde dagegen Reibungsverluste beim Übergang in ein neues Zeitregime vermeiden. Angesichts der institutionellen Verkrustungen auf dem Arbeitsmarkt ist dies derzeit schwer vorstellbar, oder doch?