



MANAGERKREIS
DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

Aufbruch 2000 – Vorschläge für ein neues Modell Deutschland

Kurzfassung

**Dr. Lothar Böckels, Dr. Wilfried Haesen,
Fritjof Mietsch, Dr. Harald Müller-Witt,
Dr. Thilo Sarrazin, Dr. Uwe Thomas**

unter Federführung von

Ulrich Pfeiffer

C 98 - 01184

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

Aufbruch 2000 – Vorschläge für ein neues Modell Deutschland

Kurzfassung

zum Kongreß des Managerkreises
der Friedrich-Ebert-Stiftung
am 31. März 1998

**Dr. Lothar Böckels, Dr. Wilfried Haesen,
Fritjof Mietsch, Dr. Harald Müller-Witt,
Dr. Thilo Sarrazin, Dr. Uwe Thomas**

unter Federführung von

Ulrich Pfeiffer

C 98 - 01184

ISBN 3-86077-710-6

Herausgeber: Dr. Michael Domitra
Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung
Redaktion: Hans Ulrich Eßlinger
Copyright 1998 by Friedrich-Ebert-Stiftung
53170 Bonn (Briefanschrift)
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Layout: PAPHYRUS – Schreib- und Büroservice, Bonn
Gesamtherstellung: Druckerei Plump, Rheinbreitbach
Printed in Germany 1998

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG – MEHR RADIKALITÄT BEI DER REALITÄTSBEWÄLTIGUNG	7
1. Ein Jahrzehnt des Paradigmenwechsels und der politischen Innovationen.....	7
2. Nach Jahren des Durchwurstelns ohne Prinzipien den roten Faden wiederfinden .	7
3. Eine optimistische Einsicht: Wir sind weit reicher als wir scheinen und mächtiger als wir meinen.....	7
4. Eine unverzichtbare Vorbedingung: Das Machtpatt überwinden	8
TEIL A: WIE STEUERN? DIE ALTE, IMMER NEUE FRAGE	9
I. MAKRO- ODER MIKROPOLITIK, NACHFRAGE- ODER ANGEBOTSPOLITIK: KEIN ENTWEDER – ODER!	11
1. Mit dem Euro in einen großen Binnenmarkt	11
2. Makrosteuerung unter den Bedingungen hoher Staatsschuld	12
3. Eine Angebotspolitik von links einleiten	13
II. MEHR BESCHÄFTIGUNG UND WACHSTUM DURCH EINEN FLEXIBLEN ARBEITSMARKT	14
1. Zum Zustand des Arbeitsmarkts und der Politik.....	14
2. Flexibilisierungsrechte für die Betriebsparteien	14
3. Beschäftigungsorientierte Lohnbildung.....	15
4. Mehr Beschäftigung für Niedrigqualifizierte	15
5. Die Qualifikationslücke schließen	15
III. FÖRDERUNG DES WIRTSCHAFTLICHEN WACHSTUMS DURCH FORSCHUNG UND TECHNOLOGIE.....	17
1. Daten und Fakten	17
2. Handlungsnotwendigkeiten	18
IV. DIE STAATSFINANZEN NEU ORDNEN	21
1. Die Entwicklung des Staatssektors	21
1.1 Zu den Aufgaben der Haushaltspolitik	21

1.2 Die Ausgaben – Gesamtentwicklung	21
1.3 Die Einnahmen	21
2. Die besonderen Probleme des Bundeshaushalts: Der Bund am Bettelstab	21
2.1 Ein Überblick	21
2.2 Die Ausgaben sinken	22
2.3 Ein Ausweg	22
3. Intelligente Konsolidierung durch Budgetierung und Modernisierung	23
4. Reform des Steuersystems	23
V. ÄNDERUNG DER FINANZVERFASSUNG	25
1. Die Mängel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	25
2. Zentraler Reformgrundsatz: Jede Gebietskörperschaft braucht die ungeteilte Verantwortung für ihre Finanzen	26
3. Elemente einer Reform	26
VI. DEN SOZIALSTAAT MODERNISIEREN	28
1. Die Schlüsselaufgabe: Balance wahren	28
2. Einwanderung in der bisherigen Form – keine Lösung	29
3. Eine steuerfinanzierte Einheitsrente – die bessere Lösung?	29
TEIL B: SCHLÜSSELSTRATEGIEN	31
I. DEN BILDUNGSSEKTOR GERECHTER UND EFFIZIENTER MACHEN	33
1. Die Modernisierungsaufgabe	33
2. Zur Entwicklung des allgemeinen Schulsystems	34
2.1 Die Kunden setzen die Maßstäbe	34
2.2 Der Wettbewerb unter den Schulen bedingt die Förderung der freien Schulwahl und eine entsprechende Organisation des Schulbesuchs	34
2.3 Engagement der Unternehmen	34
2.4 Die Ungleichheit verringern	34
3. Zur Fachhochschul- und Hochschulausbildung	35
3.1 Eintrittsalter und Studiendauer müssen gesenkt werden	35
3.2 Die Zugangsbedingungen müssen wettbewerblich orientiert sein	35
3.3 Der Studierende muß sich an den Kosten der Ausbildung beteiligen (Studiengebühren)	35
3.4 Sozialverhalten muß Gegenstand der Studiengänge sein, der Praxisbezug muß erhöht werden	36

4. Zur Beruflichen und Berufsschulbildung im Dualen System	36
4.1 Das Duale System verbessern.....	36
4.2 Der Weg führt von der Berufsausbildung zur Berufsfeldausbildung. Bildungsziel ist die Lernfähigkeit als Voraussetzung der Berufstüchtigkeit.....	37
4.3 Hemmende Rahmenbedingungen der Berufsausbildung müssen beseitigt, Fehlentwicklungen muß begegnet werden. Nötig ist eine „Konzertierte Aktion Berufliche Bildung”	37
II. EINE UMWELTVERTRÄGLICHE MOBILITÄTSGESELLSCHAFT.....	38
1. Die Mobilitätsgesellschaft als Risikogesellschaft	38
2. Technische Innovationen zur Ausweitung der Kapazitäten	38
3. Neue Technik, neue ökonomische Prinzipien für eine Verkehrspolitik der Zukunft.....	38
3.1 Verkehrspolitik als Infrastruktur- und Subventionspolitik.....	38
3.2 Ein Paradigmenwechsel für die Verkehrspolitik der Zukunft.....	38
3.3 Einbettung in eine Gesamtstrategie	39
3.3.1 Komplementäre Maßnahmen zu Staupreisen	39
3.3.2 Ein Mobilitätssystem ohne Subventionen	39
3.3.3 Kapazitätsentscheidungen bleiben politische Entscheidungen	40
III. EINEN NACHHALTIGEN AUFHOLPROZEß IN OSTDEUTSCHLAND ORGANISIEREN	41
1. Die Situation.....	41
2. Das Arbeitsplatzdefizit in Ostdeutschland	41
3. Die Kapitalbasis verbreitern, Venture Capital bereitstellen, Technologie fördern..	42
3.1 Endogene Kräfte stärken.....	42
3.2 Exogenes Potential mobilisieren.....	42
4. Flankierende Maßnahmen: Kaufkraft und Vermögensbildung stärken	43
4.1 Erhöhung der Akzeptanz einer Strategie der Lohndifferenzierung.....	43
4.2 Ergänzende Maßnahmen.....	44

Einleitung – Mehr Radikalität bei der Realitätsbewältigung

1. Ein Jahrzehnt des Paradigmenwechsels und der politischen Innovationen

Im Wahljahr 1998 werden politische Weichen in das nächste Jahrhundert gestellt. Nicht nur das neue Jahrhundert fordert heraus. Noch größere Herausforderungen erwachsen aus den Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit. Die letzten 20 Jahre in Deutschland waren:

- Jahre stetig wachsender Arbeitslosigkeit, wachsender Schulden des Staates und der Vorbelastungen durch die Sozialpolitik, einer schleichenden Bildungskrise und eines immer schädlicher werdenden Steuersystems;
- Jahre einer steigenden Einwanderung ohne ausreichende Integrationsbemühungen, einer steigenden Ungleichheit und der wachsenden Armut junger Menschen;
- Jahre eines immer komplexer, schwerfälliger und unübersichtlicher werdenden Staatssystems aus Bund, Ländern, Gemeinden und EU, wodurch demokratische Rechte entwertet werden;
- Jahre einer sinkenden Attraktivität für externe Investoren bei unzureichendem ökologischen Umbau;
- Jahre der Entscheidungsträgheit und eines unproduktiven Machtpatts zwischen den Parteien;
- Jahre einer sorgenvollen bis pessimistischen Grundstimmung einer engagierten linken Öffentlichkeit, die solche Mängel schon fast als schicksalhaft empfindet. Es besteht ein Defizit an Konzepten, weil engagierte Gruppen bei der Arbeit an positiven Visionen ausfallen;
- Jahre wachsender Verschwendungen durch unwirtschaftliche Regulierungen und sinnlose Subventionen.

Ein „Weiter so“ bedeutet den dauernden Abschied von der Vollbeschäftigung. Die derzeitige Wirklichkeit Europas zeigt, wir sind in weiten Bereichen falsch programmiert. Die deutsche Politik muß sich ihren Aufgaben radikaler stellen, sonst wird eine Realitätsbewältigung nicht gelingen.

2. Nach Jahren des Durchwurstelns ohne Prinzipien den roten Faden wiederfinden

Die Liste der Fehler und Fehlentwicklungen ist lang. Dahinter steht auch ein Verlust an klaren Prinzipien. Die Politik des kommenden Jahrzehnts braucht wieder einen roten Faden. Sie muß ernst machen mit dem **Grundsatz, daß der Staat sich auf Bereiche beschränkt, die von Gruppen oder einzelnen nicht sinnvoll bewältigt werden können.** Sie muß **Wettbewerb so weit wie möglich** einsetzen, wobei Märkte, wenn neue Techniken oder neue Wettbewerbsformen es erlauben, an die Stelle staatlicher Versorgung treten müssen, und sie muß **mehr Transparenz, Verantwortungsklarheit und Zurechnung im öffentlichen Sektor** schaffen. Sie muß **Zuständigkeiten dort belassen oder hinverlagern, wo Aufgaben für klar abgegrenzte Gruppen effizient erfüllt werden können** und die Radikalität ihrer Innovationen abhängig machen vom Ausmaß der eingetretenen Verwerfungen und Innovationsstaus.

3. Eine optimistische Einsicht: Wir sind weit reicher als wir scheinen und mächtiger als wir meinen

In einem reichen Land wie der Bundesrepublik sind die meisten ökonomischen Schwierigkeiten auf die Dominanz von *Vested Interests*, auf

unzureichende Steuerung, insbesondere die Behinderung von Märkten, und auf staatlich organisierte Verschwendung zurückzuführen. **Die Bereitschaft, nutzlose Verschwendungen abzubauen, kann genügend Ressourcen für Innovationen freischaufeln.** Die Verbesserung der Funktionsfähigkeit von Märkten und die Ausweitung ihrer Geltung können mit dem absehbaren und verfügbaren Wissen ein nachhaltiges Wachstum erzeugen. Es gibt noch eine Vielzahl an unerfüllten Bedürfnissen. Neue Arbeitsplätze schaffen ihre Kaufkraft weitgehend selbst. **Arbeitslosigkeit ist in einer reichen Gesellschaft wie der Bundesrepublik ein Ergebnis falschen Bewußtseins, falscher Anreize, falscher Regulierungen und fehlenden unternehmerischen und organisatorischen Wissens und Handelns.** Arbeit kann in genügendem Umfang durch innovative Arbeit entstehen.

Auch die seit mehr als einem Jahrhundert ablaufende Globalisierung hat zwar Rahmenbedingungen verändert, nationales Handeln aber nicht unwirksam gemacht. Bildung und Infrastruktur, Steuersystem und Regulierungen, Wirtschaftsklima und die Organisation des Arbeitsmarktes bis hin zur Arbeitsdisziplin oder Leistungs- und Risikobereitschaft sind national verankert und schweben nicht irgendwo in multinationalen Räumen.

4. Eine unverzichtbare Vorbedingung: Das Machtpatt überwinden

Der politische Innovationsstau entsteht auch durch das Machtpatt der Parteien im Bundestag und Bundesrat und die totale Verflechtung aller Entscheidungsebenen und -bereiche. Das Trauerspiel der gescheiterten Steuerreform, die Realitätsverweigerung in der Rentenreform oder Bildungspolitik, der riesige politische Energieauf-

wand für Winzigreformen (Ladenschluß) liefern Lehrstücke dafür, wie der Wettbewerb zwischen Parteien gleichsam zum Vollgasfahren im ersten Gang mit angezogener Bremse führen kann. Der Konsens über einen unerträglichen Status quo führt zu keinem Konsens über seine Änderung, weil niemand mehr Führung wahrnehmen und sichtbare und zurechenbare Verantwortung übernehmen kann. Der Berg von Mißständen bleibt wie ein großer Geröllhaufen nach einem Erdbeben liegen, weil niemand ohne die Zustimmung des anderen entscheiden kann, ob er nach rechts oder links von der Straße geräumt werden soll. Es entsteht eine Dauerstimmung der Halbherzigkeit, der Frustration, der politischen Unlust und des freudlosen, endlosen Herumverhandelns, bei dem die Wähler nach einiger Zeit nicht mehr wissen, worum es geht und ganz einfach abschalten. So kann kein Aufbruch entstehen und keine Innovation gedeihen.

Soll demokratischer Wettbewerb innovativ bleiben,

- **dann müssen die Verantwortungen von Bund und Ländern entflochten und die Autonomie und Selbstverantwortung der einzelnen Länder gestärkt werden;**
- **dann muß jede politische Richtung die Chance haben, den Wählern zu demonstrieren, was ihre Konzeption bedeutet und bewirkt.**

Eine Bundestagswahl, die in beiden Kammern zu einheitlichen Mehrheiten führt, kann eine riesige Chance bieten, innerhalb kurzer Zeit wegweisende Strukturentscheidungen durchzusetzen. Das ist unsere Hoffnung. Wir wollen mit unseren Analysen und Empfehlungen dafür konzeptionelle Grundlagen schaffen helfen.

Teil A:
Wie steuern? Die alte, immer neue Frage

I. Makro- oder Mikropolitik, Nachfrage- oder Angebotspolitik: Kein entweder – oder!

1. *Mit dem Euro in einen großen Binnenmarkt*

1998 wird das sechste Jahr hintereinander, in dem die G7 Länder im Durchschnitt 2,5 Prozent Inflation nicht überschreiten oder noch darunter bleiben. Diesen Erfolg der Inflationsbekämpfung hätte noch vor zehn Jahren niemand erwartet. Inflationsbekämpfung ist kein Thema mehr, das zwischen den Parteien mit unterschiedlichen Orientierungen in Frage gestellt wird. Schwedische Sozialdemokraten oder französische Konservative sind hier inzwischen einer Meinung. Diese gemeinsamen Erfolge sind wichtiger als alle Versprechen und Verpflichtungen für die Zukunft.

Wir begrüßen deshalb eine fristgerechte Einführung des Euro zum 1. Januar 1999. Die Stabilisierungserfolge in den großen Ländern der EU bieten die wesentliche Voraussetzung für eine gemeinsame Währung. Die Einhaltung der Kriterien der 3 Prozent Neuverschuldung und der 60 Prozent Gesamtverschuldung werden in ihrer Bedeutung für den Erfolg der Währungsunion übertrieben. **Die ungünstige gesamtwirtschaftliche Ausgangssituation ist kein Grund, den Start des Euro zu verschieben.** Die Vorteile eines weiter wachsenden Handels ohne Wechselkursrisiken überwiegen bei weitem kurzfristige Risiken durch direkten regionalen Wettbewerb. Die deutsche Wirtschaft und die Arbeitnehmer – vor allem in den Exportindustrien – werden von der gemeinsamen Währung stark profitieren. Die Erfolge einer beschäftigungsorientierten Lohnpolitik werden dann nicht mehr durch Aufwertungseffekte „aufgefressen“.

Es ist betrüblich, daß es in den letzten Jahren nicht gelungen ist, die Interessen Deutschlands an einer gemeinsamen Währung in einer breiten Öffentlichkeit sichtbar zu machen. Die Sorge „Wir verlieren eine gute DM und tauschen einen weichen Euro ein“, ist verständlich, aber als Entscheidungsgrundlage zu einseitig.

Richtig und wichtig ist:

- **Die Einigung Europas ist ein kostbares Gut, auch im wirtschaftlichen Sinn.**
- **Wir schaffen das Risiko ab, daß immer wieder Exporterfolge durch Aufwertungen zunichte gemacht werden.**
- **Wir vermeiden die unnötigen Kosten verschiedener Währungen in einem zusammenwachsenden Wirtschaftsraum.**
- **Wir verstärken die mittelfristigen Bemühungen einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in allen beteiligten Ländern und fördern damit unsere eigenen langfristigen Interessen.**
- **Wir verstärken die internationale Arbeitsteilung in Europa und erzielen mehr Wachstum und Beschäftigung.**

Dabei wird die deutsche Bevölkerung nicht überfordert, denn besondere Anpassungszwänge für die Bundesrepublik sind nicht zu erkennen. **Die Angst vor dem Verlust einer stabilen Währung muß übersetzt werden in die Frage, wie unabhängig und stabilitätsorientiert sich die europäische Zentralbank verhalten wird. Hier bleibt ein kleines Restrisiko.** Die Sorgen sind jedoch übertrieben. Selbst in Großbritannien wurde durch Beschluß der neuen

Labourregierung die Unabhängigkeit der Zentralbank gestärkt. Das Konzept einer unabhängigen Zentralbank hat in Europa inzwischen ein solides politisches Fundament.

2. Makrosteuerung unter den Bedingungen hoher Staatsschuld

Die gängige Unterscheidung zwischen Angebots- und Nachfragepolitik ist in einem schlechten Sinne abstrakt. Denn natürlich sind es beide Klänge der Schere (Alfred Marschall), die den Schnitt bewirken. Da wir uns auf strukturelle und einzelwirtschaftliche Aspekte konzentrieren, könnte es so scheinen, als ob wir die Makro-Politik als wirkungslos ansehen. **Tatsächlich dürfte ein gutes Drittel der aktuellen Arbeitslosigkeit konjunktureller Natur – also durch gesamtwirtschaftliches Koordinationsversagen verursacht – sein.**

Dennoch konzentrieren wir uns auf den großen Rest, die zwei Drittel an Beschäftigungslosigkeit, in denen das Bündel der strukturellen Faktoren seinen Niederschlag findet: auf Reallöhne, die nicht durch eine entsprechende Produktivität gedeckt sind, auf ein Lohnfindungsverhalten, das sich um die Beschäftigten, die Insider, bemüht, auf Abstimmungsmängel zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage in regionaler und qualifikatorischer Sicht usw. Diese Akzentuierung rührt nicht daher, daß wir die gesamtwirtschaftliche Ebene nicht mehr in der Pflicht sehen. **Unsere Schwerpunktsetzung hat auch viel mit den komparativen Vorteilen des Managerkreises zu tun: Wir wollen das Wissen aus unternehmerischen Erfahrungen für die Politik nutzbar machen.**

Ein zweiter Grund kommt hinzu: Gegenwärtig sind der staatlichen Fiskalpolitik durch den rapiden Anstieg der Staatsschuld in den neunziger Jahren zum Teil die Hände gebunden. Um so mehr müssen Umschichtungen öffentlicher Mittel in produktivere Verwendungen und ein Umbau der Einnahmesysteme, die mehr Anreize eröffnen und die Funktionsweise von Märkten verbessern, auch realisiert werden, denn nur so können schwache Konsumausgaben und schon

zu hohe Staatsschulden noch kompensiert werden. **Der Anstieg der Exporte reicht nicht aus. Wir brauchen eine Binnenexpansion. Die setzt zuerst Vertrauen und positive Erwartungen voraus. Die Unternehmer müssen wissen, wie sich unter dem Regime des Euro Kosten und Wettbewerbsvorteile entwickeln werden. Die Unternehmer und Arbeitnehmer müssen wissen, daß in den kommenden Jahren Gewinne und Einkommen deutlich entlastet werden und nicht immer wieder neue Abgabenprozente auf sie zukommen.**

Dagegen wirkt der Nachfrageimpuls eines undifferenzierten Anstiegs der Pro-Kopf-Arbeitseinkommen nur kurzfristig und kann sogar negative Effekte nach sich ziehen, wenn er einen beschäftigungsfeindlichen Umfang annimmt: So war der starke Lohnanstieg in Deutschland 1990 bis 1992 mit ursächlich für die nachfolgende schwere Rezession. Der beispiellose expansive Impuls des einheitsbedingten Verschuldungsanstiegs hat zwar, soweit er zu öffentlichen und privaten Investitionen führte, die Wachstumsmöglichkeiten positiv beeinflusst, ist im übrigen aber zusammengebrochen. **Staatliche Nachfrageimpulse ohne gleichzeitige politische und technische Innovationschübe verpuffen wie Strohfeuer.**

Auch ein bloßer Anstieg der verfügbaren Einkommen (z.B. durch steigende Löhne) induziert nicht automatisch und proportional Beschäftigung. Ein niedriger Anstieg der Pro-Kopf-Einkommen kann auch auf der Kostenseite die Voraussetzungen für mehr Arbeitsplätze verbessern, damit mehr Köpfe Arbeitseinkommen beziehen und damit auf der Nachfrageseite die Binnenexpansion gefördert wird. Die Lohnsteigerung kann dabei bis an die Produktivitätssteigerung heranreichen. Außerdem ist entscheidend, welcher Anteil des (kostenrelevanten) Bruttoeinkommenszuwachses tatsächlich in verfügbares Einkommen umgesetzt wird und welche Bedingungen für die Unternehmen existieren, steigende Gewinne in zusätzliche Arbeitsplätze zu „investieren“.

Steigende Exporte und wachsende Unternehmensgewinne setzen sich um so eher in inlän-

dische Investitionen und ein wachsendes Arbeitsplatzangebot in Deutschland um,

- je höher die Nettokapitalrendite einer Investition im Verhältnis zu einer vergleichbaren Auslandsinvestition ist und – in Zusammenhang damit –
- je unkomplizierter und einfacher es ist, zusätzliche Arbeitskräfte zu – im internationalen Konkurrenzvergleich – rentablen Bedingungen einzustellen und sich gegebenenfalls auch wieder von ihnen zu lösen.

Für das Wachstum bleibt entscheidend, daß

- **Arbeit zu Konditionen angeboten wird, die es attraktiv machen, bei steigender Nachfrage auch das Angebot an Arbeitsplätzen zu erhöhen;**
- **zusätzliche Arbeitseinkommen wegen geringer Grenzbelastung auch tatsächlich vorrangig die verfügbaren Einkommen erhöhen;**
- **die Perspektiven der Kapitalverwertung und allgemein die Zukunftserwartungen so gestaltet sind, daß inländische Standorte für Neu- und Ersatzinvestitionen in- und ausländischen Kapitals eine hinreichende Anziehungskraft entfalten.**

3. Eine Angebotspolitik von links einleiten

Es wäre fatal, wenn im Wahlkampf 1998 ein Wettlauf darum entstände, wer den Vorurteilen von Wählern oder ihrem Sicherheitsbedürfnis am wohlfeilsten Nahrung bietet. **Was Realitätsblindheit für Schäden anrichtet, muß allen zur Genüge klar geworden sein, als Bundeskanzler Kohl**

- **eine Halbierung der Arbeitslosigkeit versprach,**
- **die blühenden Landschaften für Ostdeutschland ankündigte,**
- **und bis heute daran festhält: „Wir sind kein Einwanderungsland“**, obwohl die Bundesrepublik unter den Industrieländern, selbst im Vergleich zu den USA und Kanada, die höchste Einwanderungsintensität erreicht.

Solche Versprechen oder Bewertungen haben nichts bewirkt, sondern nur deutlich gemacht: Wir werden mit wenig Realitätsbezug regiert. Daß der Bundeskanzler die Illusion eines Aufbruchs erzeugt hat, *de facto* aber „Weiter so“ handelte wie zuvor, hat viel zur Stimmung der Resignation und zu den Ohnmachtsgefühlen beigetragen, denen man allenthalben begegnet und die jetzt wie Mühlsteine am Hals der verantwortlich Handelnden wirken.

In der SPD brauchen wir eine intensivere Auseinandersetzung mit einem Paradigmenwechsel in Richtung auf eine Angebotspolitik von links und eine lang anhaltende Anstrengung zur Verbesserung der mikroökonomischen Grundlagen künftigen Wachstums. Niemand soll das Wissen um die Bedeutung von Nachfragestrategien aufgeben. Der Berg der Staatsschulden macht jedoch globale fiskalische Nachfragestrategien unmöglich. Konsolidierung hat Vorrang. Eine Kompensation wird dadurch möglich, daß eine an der Expansion der Arbeitsplätze orientierte Lohnpolitik Spielraum für eine wachstumsfördernde Geldpolitik verschafft und ein vereinfachtes Steuersystem Innovationsimpulse ohne zusätzliche Defizite auslöst. Außerdem lassen sich die Strukturen von Einnahmen und Ausgaben zugunsten von mehr Wachstum und Beschäftigung verbessern. Der Staat ist nicht handlungsunfähig.

II. Mehr Beschäftigung und Wachstum durch einen flexiblen Arbeitsmarkt

1. Zum Zustand des Arbeitsmarkts und der Politik

Die Arbeitslosen in Europa erlebten eine Flut von Versprechungen. Die Realität blieb mit 18 Millionen Erwerbslosen unverändert. Die Bundesrepublik erreicht den 5-Millionen-Rekord. Resignative Positionen breiten sich aus. Ein Modesatz lautet: „Durch Wachstum wird keine Vollbeschäftigung entstehen“. Dennoch: mehr Wachstum wäre zumindest hilfreich. Leider entspricht die historisch überkommene Qualifikationsstruktur heute nicht der Struktur der nachgefragten Qualifikationen. Vor allem wächst die Zahl der niedrig qualifizierten Arbeitnehmer (Arbeitslosenquote über 20 Prozent), die bei den herrschenden hohen Abgaben und Preisen der von ihnen erzeugten Produkte nicht in der Lage wären, ein ausreichendes Einkommen zu verdienen. Schließlich wird auch das Bruttosozialprodukt zu wenig arbeitsintensiv erzeugt. **Die Beispiele anderer Länder und einfache Anschauung machen deutlich, uns geht die Arbeit noch lange nicht aus. Arbeitslosigkeit ist nach den internationalen Erfahrungen kein unabänderliches Schicksal.** Die (unvollständige) Aufzählung verschiedener Gründe macht allerdings die Schwierigkeiten einer Politik für mehr Beschäftigung deutlich. Politik für mehr Beschäftigung muß den lähmenden Pessimismus genauso überwinden wie die Starrheiten der Lohnbildung oder des Ausbildungssystems. Sie muß die Besteuerung genauso reformieren wie auch die Beziehungen zwischen den Tarifparteien.

2. Flexibilisierungsrechte für die Betriebsparteien

Die veränderten Entwicklungsbedingungen zwingen zu neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen

auch in der Arbeitsmarktpolitik. Dabei muß sie sich von dem Grundsatz leiten lassen: **Wirtschaftliche Beschäftigungssicherheit für viele ist mehr wert als rechtliche Arbeitsplatzsicherheit für immer weniger Arbeitnehmer. Der Dreh- und Angelpunkt bleibt Flexibilisierung.** Das wird vielfach als Entlassung der Arbeitnehmer in einen schutzfreien Raum mißverstanden. In Wirklichkeit brauchen Arbeitgeber und Arbeitnehmer eine definierte Dispositionsfreiheit über geltende allgemeine Regelungen. Viele kleine Beschäftigungspakte müssen möglich werden.

Dabei geht es nicht darum, soziale Schutzrechte prinzipiell weiter zu reduzieren. Unternehmensleitungen und Belegschaftsvertretungen sollten aber bestimmte Regelungen zeitweise außer Kraft setzen können, wenn dies der Sicherung der Arbeitsplätze und neuen Beschäftigungsmöglichkeiten dient. **Die vordringlichsten Flexibilisierungsrechte sind:**

- Es werden Sozialpläne verabredet, die dem Übergang der Betroffenen auf einen neuen Arbeitsplatz dienen, statt Abfindungen zu vereinbaren. Solche Maßnahmen können z.B. Qualifizierungen sein. Sie sind nach § 254 SGB III durch die Bundesanstalt für Arbeit förderungsfähig.
- Die Betriebsparteien sollten für einen begrenzten Zeitraum für gefährdete oder im Aufbau befindliche Betriebsteile oder Betriebe einen Verzicht auf Tarifentgelte vereinbaren können, die eine Beteiligung der Arbeitnehmer an künftigen Gewinnen vorsehen.
- An die Stelle von Wochenarbeitszeiten treten Jahresarbeitszeiten, um die Zeiten ho-

her und niedriger Beschäftigung verrechnen zu können.

3. Beschäftigungsorientierte Lohnbildung

Der Arbeitsmarkt schrumpft in verschiedenen Bereichen in seine produktiven Bereiche hinein. Die dadurch hervorgerufene Produktivitätssteigerung bei den verbleibenden Arbeitsplätzen kann nicht zum Maßstab der Lohnerhöhung werden, weil zu diesen Produktivitäten keine ausreichende Zahl von neuen Arbeitsplätzen entsteht. **Die Lohnentwicklung sollte weiter hinter der Produktivitätsentwicklung zurückbleiben. Die Lohnstrukturen entsprechen in vielen Bereichen nicht den Strukturen der Produktivität.** Die Lohnspreizung ist zu gering. Die bittere Wahrheit lautet: Der technische Fortschritt und die wachsende Komplexität von Märkten, Organisationen und Lebensbeziehungen machen niedrig qualifizierte Arbeitskräfte immer häufiger nicht beschäftigbar. **Dort, wo Bruttolöhne aus Gründen der Beschäftigungsexpansion sinken, müssen gezielte Abgabensenkungen einer entsprechenden Verringerung der Nettoeinkommen entgegenwirken oder einen Ausgleich aus öffentlichen Kassen schaffen.**

4. Mehr Beschäftigung für Niedrigqualifizierte

Viele Nachfrager, insbesondere im Dienstleistungssektor, stöhnen über zu hohe Bruttolohnkosten, die sie selbst aus hochversteuerten Nettoeinkommen bezahlen. Die Anbieter fühlen sich ausgeplündert, denn es bleibt zu wenig übrig, um davon leben zu können. Schwarzarbeit wird zur gemeinsamen „Notwehr“. Besonders betroffen ist, wer den Übergang aus der Sozialhilfe in eine niedrig bezahlte Erwerbstätigkeit schaffen will. **Bei gering bezahlten Tätigkeiten oder bei Teilzeitbeschäftigung z.B. von alleinerziehenden Müttern, die eine Kombination von Sozialhilfe und Erwerbseinkommen erforderlich machen, besteht de facto ein Grenzsteuersatz von 100 Prozent,** weil die Sozialhilfe bei steigenden Einkommen entspre-

chend gekürzt wird. **Die derzeitige Ausgestaltung der Sozialhilfe lädt zur Schwarzarbeit ein.**

Hier müssen die gezielte Kombination aus Transferzahlungen und Arbeitseinkommen oder eine Absenkung der Abgaben im unteren Einkommensbereich zu einer Ausweitung der Arbeitsplätze führen. Auch ökonomisch macht das in einer hochentwickelten Wirtschaft Sinn. Die Volkswirtschaft produziert Computer und Bratwurst. Gleichzeitig bleiben für alle die Arbeitsanreize zu gering, weil Einkommensteuer und Sozialabgaben zusammen zu unerträglichen Belastungen führen. **In einer Steuer- und Abgabenreform müssen die Belastungen auf das Einkommen gesenkt werden.**

5. Die Qualifikationslücke schließen

Aus- und Weiterbildung allein lösen das Beschäftigungsproblem nicht. Allerdings gilt auch: ohne ein umfassendes und modernes Lehrstellenangebot und ohne ganz erhebliche Weiterbildungsanstrengungen für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Erwerbstätige werden bei steigender Nachfrage schon lange vor jeder Vollbeschäftigung Engpässe am Arbeitsmarkt auftreten und als Wachstumsbremse wirken.

Die Diskrepanz zwischen angebotenen Qualifikationen und benötigten Qualifikationen hat offensichtlich zugenommen. Deshalb wird berufliche Weiterbildung immer wichtiger. Daraus müssen endlich Schlußfolgerungen gezogen werden, um die riesigen Kosten der Arbeitslosigkeit durch Investitionen, die einen positiven *Return on Investment* aufweisen, zu verringern. **Die Bundesanstalt für Arbeit beziffert die Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 1997 auf 180 Mrd. DM pro Jahr** (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe für Erwerbsfähige) und liegt dabei vermutlich noch an der unteren Grenze. **Der Aufwand für die Qualifizierung von Arbeitslosen, also der investive Teil in der Verwendung dieser Mittel, liegt** (rechnet man das Unterhaltsgeld nicht mit, das ohnehin als Arbeitslosengeld oder -hilfe zu zahlen wäre) **im Jahr 1998 bei 4 Mrd. DM oder 2,2 Prozent dieser gigantischen Summe.**

Eine grobe Modellrechnung liefert einen Hinweis auf den Weg zu einer Beantwortung der Frage, wie hoch die Investitionsquote in Weiterbildung und Qualifizierung sein sollte, um die wirtschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit so niedrig wie möglich zu halten. **Wenn für einen Langzeitarbeitslosen um 50 Prozent höhere Aufwendungen** (gegenüber den Unterhaltskosten) **für ein Jahr anfallen, weil er qualifiziert wird, so ergibt sich schon ein beachtlicher positiver *Return on Investment* innerhalb eines Jahres nach Abschluß der Qualifizierung, wenn 50 Prozent der Qualifizierten eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt finden.**

Warum können nicht auch in diesem Bereich marktwirtschaftliche Mechanismen zur Optimierung der Investitionsquote genutzt werden? **Weiterbildungsträger erhalten nach einem marktwirtschaftlichen Modell für Arbeitslo-**

se, die sie qualifizieren, nicht mehr einen festen Zuschuß pro Lehrgang und Teilnehmer, wie bisher üblich, sondern eine Art „Kopfgeld“ für jeden von ihnen qualifizierten Arbeitslosen, der im ersten Arbeitsmarkt wieder dauerhaft Fuß faßt. Das „Kopfgeld“ wäre je nach Dauer der Arbeitslosigkeit (die ja auch höhere Kosten verursacht hat) zu variieren, um nicht nur den Leichtvermittelbaren, sondern auch schwervermittelbaren Langzeitarbeitslosen eine Chance zu geben.

Die Bundesrepublik verfügt über eine vielfältige und an Wettbewerb gewöhnte Bildungsträgerlandschaft zur Qualifizierung von Arbeitslosen. Für sie würde in diesem Modell auch die Vermittlung von Arbeitslosen zu einer marktwirtschaftlichen Aufgabe, denn die Bildungsträger würden sich bemühen, nicht nur marktgerecht zu qualifizieren, sondern zugleich die Arbeitsvermittlung zu optimieren.

III. Förderung des wirtschaftlichen Wachstums durch Forschung und Technologie

1. Daten und Fakten

Eine Bilanz von 15 Jahren Forschungs- und Technologiepolitik der Bundesregierung läßt eine zunehmende Divergenz zwischen Anspruch und Wirklichkeit erkennen. Der Forschungsetat des „Zukunftsministeriums“ leidet unter Auszehrung, sein Anteil am Bundeshaushalt ist seit 1982 um ein Drittel gesunken. Der Anspruch, sinkende staatliche Forschungsausgaben durch steigende private Aufwendungen der Wirtschaft zu kompensieren, blieb Illusion. Bezogen auf den Anteil am BIP ist die Bundesrepublik nach OECD-Statistiken inzwischen auf einen Mittelplatz zurückgefallen. Die Gefahr einer Erosion der Leistungskraft wächst. Noch gibt keinen Grund zur Panik, doch die Kräfte der Erneuerung können als Folge zu schwacher Forschungsausgaben von Wirtschaft und Staat nachlassen. Alarmierend ist die Positionierung der deutschen Wirtschaft in *neuen* Märkten. **Deutschland erwirtschaftet seine Exportüberschüsse mit neuen Produkten in klassischen Märkten und zeigt Schwächen in Märkten, die sich neu herausgebildet haben.**

Der quantitative Rückgang der öffentlichen Forschungsausgaben scheint von einer **qualitativen Versteinerung der Struktur des Forschungshaushalts** und seiner instrumentellen Mechanismen begleitet.

- Die im Bundeshaushalt 1998 genannten Schlüsseltechnologien für das 21. Jahrhundert sind ganz überwiegend bereits in den siebziger Jahren als solche erkannt und gefördert worden.
- Eine durchgreifende Reform der Großforschungseinrichtungen, mit dem Ziel, neue

Schwerpunkte zu setzen, den Transfer von Forschungsergebnissen zu verbessern und durch den Transfer von Personen zu unterstützen, **läßt immer noch auf sich warten.** Als Ergebnis der Mischfinanzierung von Forschungseinrichtungen blockieren sich Bund und Länder gegenseitig.

- Der Zusammenbruch der industriellen Strukturen in Ostdeutschland hätte eine **energische und transparente Strategie der Erneuerung erfordert, bei der geklotzt und nicht gekleckert wird.** Sie ist weitgehend ausgeblieben. Hier hat die Forschungspolitik in Verbindung mit der Wirtschaftspolitik am deutlichsten versagt. **Statt problemorientierter neuer Ansätze wurden klassische Förderungstechniken der Bundesrepublik auf die völlig anderen Verhältnisse in den Neuen Ländern übertragen.**

Hinzu kommen einige Fehlentwicklungen, die nur schwer zu korrigieren sind:

- Auf europäischer Ebene sind in den vergangenen 15 Jahren eine Vielzahl von Förderprogrammen aus der Taufe gehoben worden, aber die bürokratischen Verfahren der Mittelvergabe machen sie vor allem für kleine und mittlere Unternehmen weitgehend unattraktiv. **Eine Reform der europäischen Forschungsförderung ist dringlich.**
- Die Bundesregierung fördert Schwerpunkte in der europäischen Weltraumforschung, die wissenschaftlich fragwürdig sind und wirtschaftlich nur geringfügige Multiplikatoreffekte hervorrufen. Das ESA-Programm muß dringend reformiert werden. Die ESA kostet uns eine Milliarden DM pro Jahr. Es wird Zeit, in diesem Bereich ein gemein-

sames Konzept mit Frankreichs neuer Regierung zu entwickeln und, soweit noch möglich angesichts der Bindungen an die bemannte Weltraumfahrt, dann auch durchzusetzen.

Zu einem interessanten neuen Ansatz könnte sich das Instrument der Leitprojekte entwickeln, vorausgesetzt, das Entscheidungstempo entspricht dem schnellen technischen Wandel und die Umsetzung wird nicht durch Finanzierungsprobleme verzögert. Hier hat der Zukunftsminister gute Ideen, ist aber zu schwach, um die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.

Positiv ist auch in vielen Punkten das Engagement des Forschungsministeriums im Bereich der Informationstechnik und der Neuordnung der Informationsmärkte. Aber es weist einige Lücken auf, die dringend geschlossen werden müssen, beispielsweise auf dem Gebiet der Nutzung der Informationstechnik für Bildung und Weiterbildung.

Fazit: Der Zukunftsminister will in einigen Feldern die Erneuerung, aber er vermittelt zu schwache Zukunftsimpulse, um als vorwärtstreibende Kraft in einer Bundesregierung zu wirken, die sich ohnehin schwertut, Visionen zur Zukunftsgestaltung zu entwickeln.

2. Handlungsnotwendigkeiten

Einige strategische Entscheidungen bei der Formulierung einer neuen Forschungspolitik und der daraus folgenden Aufstellung eines Forschungshaushalts ab 1999 sind:

- **Die Forschungspolitik muß aus ihrem Aschenputtdasein gelöst werden.**
- **Sie braucht im Bundeshaushalt die Priorität, die zur Sicherung der Zukunft unseres Landes erforderlich ist.**
- Eine neue Politik auf Bundesebene darf nicht durch nachlassende Anstrengungen der Länder konterkariert werden. **Sie muß so angelegt werden, daß auch auf Länderebene ein neuer Aufbruch stattfindet.**

Wichtige Zukunftsthemen sehen wir in folgenden Bereichen:

- **In der informatisierten Welt von morgen werden neue mathematische Verfahren und Methoden, die Nutzung virtueller Realitäten bei der Vermittlung von Wissen und Erkenntnis, die Informatisierung der Produktion von Gütern und Dienstleistungen und der zielgerichtete Zugang zu Informationen eine wachsende Rolle spielen.** Die Forschungspolitik wird sich auf diese Herausforderung in einem internationalen Kontext ständig neu einstellen müssen, um dem Tempo der Entwicklung folgen zu können.
- **Im Straßenverkehr sind neue Antriebstechniken ein interessantes Forschungsthema. Neue energiesparende und umweltverträgliche Antriebstechniken** werden vor allem im Bereich der Umwandlung von chemisch gespeicherter Energie in elektrische Energie (z.B. Brennstoffzellen), ihrer Speicherung in Batterien (ein Feld der Ionik, die in Deutschland als Forschungsthema bisher vernachlässigt wird) und der effizienten Steuerung der Energierückgewinnung (intelligente Leistungselektronik) vorangetrieben werden. Eine Beschleunigung durch Forschungsförderung führt zu umweltverträglichen Lösungen, die international ausstrahlen und der deutschen Automobilindustrie neue Märkte erschließen können. Sie sind ein wichtiger Beitrag für ein weltweites nachhaltiges Wachstum.
- **Forschung für eine bezahlbare Medizintechnik** (unter Einsatz moderner Mikrotechniken), für die **effiziente Bekämpfung der immer noch nicht beherrschbaren Krankheiten und Allergien** (unter Nutzung des Fortschritts in der Gentechnik) oder für die **wirksame Bekämpfung von Schmerz** (unter Migräne leiden immer noch Millionen Menschen in Deutschland) gehören ebenso zu den Prioritäten, wie die **Humanisierung des Arbeitslebens**, die in der sozialliberalen Koalition zu vielfältigen neuen Erkenntnissen geführt hat (z.B. Gruppenarbeit statt Fließband) und im Hinblick auf die Probleme der Zukunft weiterentwickelt werden muß.
- **Forschungs- als Industriepolitik darf kein Tabuthema bleiben.** Wenn öffentliche For-

schungseinrichtungen ihre Prioritäten an Zukunftsmärkten orientieren, so ist das ein Beitrag zur Modernisierung der deutschen Wirtschaft und Teil einer Industriepolitik, in der auch die **direkte Förderung von Unternehmen, von Leit- und Verbundprojekten und von indirekt spezifischen Förderprogrammen zur Nutzung des Potentials neuer Technologien** ihren Platz hat. Entscheidend sind die schnelle Umsetzung neuer Produkte und Dienstleistungen in den Markt, damit neue Arbeitsplätze entstehen, und die effiziente Prioritätensetzung in der Zusammenarbeit von Wirtschaft und Wissenschaft, in der die Forschungspolitik eine Moderatorenrolle spielen kann und muß. Prioritäten sind nicht zu haben ohne Posterioritäten.

Die Forschungspolitik hat sich selbst Fesseln angelegt, die eine effiziente Prioritäten- und Posterioritätensetzung behindert. Das gilt für die Aufsplitterung der Forschungspolitik des Bundes auf viele Ressorts und für die schwierige Zusammenarbeit mit den Ländern im Bereich der institutionellen Forschungsförderung.

Die forschungspolitischen Schwerpunkte und Instrumente müssen so angelegt werden, daß spezifische Fördermaßnahmen grundsätzlich zeitlich befristet werden (*Zero Based Budgeting*) und eine enge Abstimmung nationaler und europäischer Forschungsförderung sichergestellt wird. **Wichtigstes Ziel einer neuen Politik ist es, dazu beizutragen, daß die Wirtschaft ihre Forschungsanstrengungen in Deutschland wieder erhöht. Das wird nur gelingen, wenn diese Politik von einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für forschungsintensive Unternehmen am Standort Deutschland begleitet wird.** Forschungspolitik ist deshalb nicht nur Forschungsförderung. Sie muß breiter angelegt werden und eng mit anderen Politikbereichen kooperieren.

Junge Technologieunternehmen mit hohem Wachstumspotential sind für die ständige Erneuerung der Wirtschaftsstruktur der Bundesrepublik lebenswichtig. Eine neue Bundesregierung sollte daher unter Federführung des Forschungsministeriums ein Gesamtkon-

zept zur Gründung junger Technologieunternehmen verabschieden, das unter anderem bei den Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von professionell gemanagtem Wachstumskapital ansetzen muß.

Eine für die Zukunft unseres Landes entscheidende Aufgabe hat Forschungspolitik bei der **Erneuerung der Wirtschaftsstrukturen in Ostdeutschland** zu erfüllen. Hier muß qualitativ und quantitativ in anderen Dimensionen als bisher gedacht und gehandelt werden. **Die Förderung des Bundes muß in einer Hand gebündelt werden, damit sich in Abstimmung mit der Wirtschaft und den Landesregierungen Technopole bilden können, die als Kristallisationspunkte für neue Strukturen dienen.** Fördermaßnahmen für Unternehmen müssen radikal vereinfacht, transparent angelegt und insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen und für Neugründungen attraktiv gestaltet werden. Bei den Fördermaßnahmen für kleine und mittlere Unternehmen muß die Humankapitalbildung und die Softwareförderung stärker ins Blickfeld rücken (Beispiel: wachstumsorientierte Personalkostenzulage).

Der Transfer von Forschungsergebnissen in wirtschaftlich oder gesellschaftlich attraktive Anwendungen ist nicht ohne einen lebendigen Personalaustausch zwischen Forschung und Anwendung zu realisieren. **In der institutionellen Forschungsförderung muß der Übergang von traditionellen Forschungsbürokratien zu wettbewerbsorientierten Forschungsunternehmen geschafft werden,** ohne dabei die Grundlagenforschung zu vernachlässigen oder gar in Frage zu stellen. Ein darauf zugeschnittener Forschungstarifvertrag ist notwendig, der den Wechsel zwischen Forschung und Industrie begünstigt.

Um den Anforderungen an die Neugestaltung der Forschungspolitik zu genügen, müssen nicht nur die besten Köpfe in Wirtschaft und Wissenschaft an ihrer Definition beteiligt werden. **Auch die Entscheidungsstrukturen im Ministerium gehören auf den Prüfstand. Eine flache Hierarchie, Teamarbeit über Referatsgrenzen hinweg und eine reibungslose Zu-**

sammenarbeit mit einer Projektträgerland-
schaft, die wesentliche Entscheidungen be-
reits in eigener Regie trifft, stellen an die Or-
ganisation der Forschungspolitik Anforderun-
gen, die eingelöst werden müssen, damit eine
neue Politik erfolgreich umgesetzt werden kann.

IV. Die Staatsfinanzen neu ordnen¹

1. Die Entwicklung des Staatssektors

1.1 Zu den Aufgaben der Haushaltspolitik

Die wichtigste Aufgabe der Haushalts- und Finanzpolitik besteht in der **Koordination der Fachpolitiken zu einem gesamtwirtschaftlich und finanzpolitisch verträglichen Ganzen**. Die Festlegung der Steuer- und Abgabenquote, der Einnahmestruktur, des zulässigen Defizits, des gesamtwirtschaftlich verträglichen mittelfristigen Ausgabepfads und die Aufteilung des so definierten Ausgabevolumens auf die verschiedenen Politikfelder sind die eigentlich elementaren politischen Entscheidungen, die – ob bewußt oder unbewußt – immer den Rahmen für alles Übrige setzen.

1.2 Die Ausgaben – Gesamtentwicklung

Seit den fünfziger Jahren wirkte ein ständiger Turboeffekt. Der Anteil der Staatsausgaben am BIP erhöhte sich von 42,0 Prozent in 1970 auf 48,9 Prozent in 1980. Das Bruttoinlandsprodukt stieg rasch. **Seit 1980 wirkt dagegen eine Doppelbremse. Das Wachstum der Wirtschaft hat sich verlangsamt. Bei gleichzeitig leicht fallender Steuerlastquote wurde das Ausgabeniveau nur um den Preis steigender Schulden aufrechterhalten** (Staatsschuld 1998 2.370 Mrd. DM, Zinsen rund 140 Mrd. DM). Der Anteil der Zinsen am BIP erreichte 5,4 Prozent (Investitionen noch 5,6 Prozent). Nach Abzug der Zinsen fallen die Ausgaben schon seit einiger Zeit real. Angesichts hoher Vorbelastungen oder feststehender Bindungen geht der Staat fiskalisch in Ketten.

1.3 Die Einnahmen

Die Einnahmenquote stieg parallel zu den Ausgaben (1970 39,3 Prozent des BIP, 1980 46,1 Prozent, 1998 44,6 Prozent). Dahinter ergab sich **eine dramatische Strukturverschiebung weg von den Steuern und hin zu den Sozialabgaben** (Anteil der Sozialabgaben am BIP in 1970 12,6 Prozent, in 1998 19,8 Prozent). **Der Anteil der Steuerquote am BIP sank von 24 Prozent im Jahr 1970 auf rund 21,7 Prozent im Jahr 1998. Der Rückgang der Steuereinnahmen entfällt weitgehend auf den Rückgang der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie der Gewerbesteuer.** Selbst der Anteil der Mineralölsteuer ist entgegen allen politisch erklärten Zielsetzungen nicht gestiegen.

2. Die besonderen Probleme des Bundeshaushalts: Der Bund am Bettelstab

2.1 Ein Überblick

Die Situation des Bundeshaushaltes ist geprägt durch den steigenden Anteil an der Verschuldung des Staates von etwa 50 Prozent des BIP in 1980 auf rund zwei Drittel des BIP in 1995 und den fallenden Anteil der gesamten Staatsausgaben (1980 noch 41,6 Prozent der staatlichen Gesamtausgaben, 1996 nur noch 35,4 Prozent). Dahinter stehen die sinkende Ergiebigkeit der Lohn- und Einkommensteuer, und der Rückgang der Einnahmeanteile zugunsten der Länder unter anderem durch den Solidarpakt, der die Ostländer in den Finanzausgleich einbezog. Weitere Einnahmeverluste brachten die Bahnreform und die Reform des Familienlastenausgleichs.

Seit 1995 hat der Bund zugunsten der Länder insgesamt Einnahmeverluste von knapp 50 Mrd. DM hingenommen. Im Rollenkon-

¹ Zu einer ausführlichen Darstellung der Staatseinnahmen und -ausgaben sowie für eine detaillierte Analyse der Budgetstruktur des Bundes vgl. Teil A, Kap. IV der Langfassung.

flikt zwischen Bund und Ländern sind die Länder in einer starken Position, denn sie können risikolos engste fiskalische Interessen verfolgen, weil jeweils die Legitimation der Bundesregierung und nicht die einer einzelnen Landesregierung auf dem Spiel steht.

2.2 Die Ausgaben sinken

Der Anteil des Bundeshaushalts am BIP sinkt seit langem (1980 14,7 Prozent, 1998 rund 12 Prozent), und das trotz Mehrbelastung des Bundes durch die deutsche Einheit. Dieser Rückgang konnte nur verkraftet werden, weil Ausgaben auf die Sozialversicherung oder in Sondertöpfe verschoben wurden (Fonds Deutsche Einheit, Kreditabwicklungsfonds). **Der Bund wird immer mehr zum Sklaven seiner Altlasten, die sich von 1980 bis 1998 von rund 24 Mrd. DM auf knapp 120 Mrd. DM erhöhten** (Zinsausgaben, Pensionen, Kosten der Einheit, Zuschuß Bundeseisenbahnvermögen allein 15,8 Mrd. DM). **Nach Abzug der Altlasten fielen die Ausgaben in den neunziger Jahren real ab.** Bundeshaushaltspolitik gleicht einer ständigen Krisenbewältigung. Steigende Schulden und ein ständiges hektisches Stopfen von Haushaltslöchern bestimmen das Bild und unterhöhlen Vertrauen in die Verlässlichkeit der Politik. Den sinkenden Bundesanteil kann man schon als feststehendes „Waigelsches Gesetz“ der neunziger Jahre konstatieren. Unter den gegebenen Bedingungen muß der Bund in den kommenden Jahren finanzpolitisch weitgehend handlungsunfähig werden.

2.3 Ein Ausweg

Nach den eingetretenen Verwerfungen in den öffentlichen Haushalten stehen nunmehr **Richtungsentscheidungen in folgenden Bereichen** an:

- **langfristige Einnahmeaufteilung zwischen Bund und Ländern**, inklusive der Grundzüge einer Reform der Finanzverfassung,
- **Reform der Rentenversicherung, Neubestimmung einer Arbeitsteilung zwischen Bundeshaushalt und Sozialversicherung so-**

wie Festlegung eines zulässigen Korridors der Sozialabgaben, denn der Bund wird am Ende immer für die Gesamtbelastung des Bürgers mit Steuern und Abgaben zur Verantwortung gezogen;

- **Klärung des insgesamt als verkraftbar angesehenen Staatsanteils.** Das mit dem politisch festgelegten Einnahmeanteil verbundene Einnahmenvolumen und seine trendmäßige Entwicklung wären auf der Grundlage einer vorsichtigen Schätzung des durchschnittlichen mittelfristigen BIP-Wachstums zu kalkulieren. Das zyklische Auf und Ab von Wirtschaftswachstum und Inflation wäre dabei außer acht zu lassen. Die so ermittelten Einnahmezahlen wären der Haushalts- und Finanzplanung zugrunde zu legen.
- **Nach den großen, „politisch“ entschiedenen Einnahmeverzichten des Bundes zugunsten der Länder im Umfang von 1,5 Prozent des BIP seit 1991 ist es unrealistisch, den früheren Einnahmeanteil des Bundes am BIP (1991 12,2 Prozent) schnell wieder zu erreichen. Bei den 10,3 Prozent des Jahres 1998 kann es allerdings auch nicht bleiben, 11 Prozent sollten angestrebt werden.** Da die Einnahmen aus Privatisierungen und Notenbankgewinnen zurückgehen werden, wird der Anteil der Steuereinnahmen des Bundes um deutlich mehr als 0,7 Prozentpunkte des BIP angehoben werden müssen.
- **Aus einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung bei gleichzeitiger Absenkung des Progressionsgrades und der Tarifsätze** können nach einer Übergangsfrist gesamtstaatliche Mehreinnahmen von etwa 1,2 Prozent des BIP, darunter für den Bund von 0,5 Prozent des BIP, erwartet werden. Ein ähnlich hoher Betrag könnte für den Bund aus einer **Erhöhung der Mineralölsteuer** erzielt werden, was einer Erhöhung von rund 30 Pfennig pro Liter entspräche.
- **Für die dauerhaft tragfähige Nettoneuverschuldung des Bundes sollte eine Obergrenze von 1 Prozent des BIP angesetzt**

werden. **Aus dem politisch normierten Einnahmeanteil und der dauerhaft tragbaren Verschuldung ergibt sich dann eine zulässige Ausgabenquote des Bundes von 12 Prozent des BIP** – exakt die voraussichtliche Ausgabenquote des Jahres 1998. Diese wäre dann zwar durch den erhöhten Einnahmeanteil am BIP dauerhaft solide finanziert, neue Ausgabespielräume ergeben sich dadurch aber nicht.

In der fast schon totalen Krise der Bundesfinanzen liegt auch eine Chance. Keine Bundesregierung wird die nächste Legislaturperiode politisch überleben, wenn sie finanzpolitisch am Ausgangspunkt des September 1998 einfach weitermacht, denn alle rationalen Möglichkeiten der Verschuldung wie auch des Schiebens und Streckens sind erschöpft.

3. Intelligente Konsolidierung durch Budgetierung und Modernisierung

Es muß eine systematische Strategie entwickelt werden, die das langfristige Ausgabewachstum an die langfristigen Einnahmemöglichkeiten bindet und das solchermaßen festgelegte Ausgabevolumen nach möglichst rationalen Kriterien auf die verschiedenen Ausgabezwecke verteilt. Das hierfür zu entwickelnde – und teilweise schon vorhandene – Instrumentarium läßt sich zusammenfassen unter dem Begriff 'Budgetierung'. Als rationale Lösungen müssen:

- am langfristigen Trend orientierte Einschätzungen der Einnahmenentwicklung zur Entscheidungsgrundlage werden,
- langfristig orientierte Ausgabekorridore für die einzelnen Aufgabenbereiche zur Verfügung gestellt werden und
- langfristige Konsequenzen vorausschauend innerhalb des jeweiligen Ausgabenbereichs gezogen werden. Das schließt eine umfassende Prüfung von Normen, Gestaltungsprinzipien und Arten der Aufgabenerfüllung ein.

An der Spitze der Budgetierung muß eine Regelbindung der Ausgabenentwicklung an

die Einnahmenentwicklung stehen. Es kommt im Kern darauf an, die Ausgaben nicht mehr als Summe der wie auch immer ermittelten Bedarfe festzulegen, sondern umgekehrt die Standards der Bedarfsdeckung vorausschauend am Entwicklungstrend der Einnahmeseite zu orientieren und auf dieser Grundlage die unvermeidliche Konkurrenz um knappe Mittel möglichst rational und transparent zu organisieren. **Aus den Eckwerten zur Haushaltsstruktur des Bundes folgt, daß der gesamte Ausgaberahmen (nach Altlasten) bei vertretbarer Verschuldung auf längere Sicht nicht mehr real wachsen kann oder umgekehrt, daß Wachstum in einem Bereich die reale Abnahme in einem anderen voraussetzt.** Die Finanzkorridore der verschiedenen Bereiche müssen für einen mittelfristigen Zeitraum politisch verlässlich festgelegt werden. **Auf dieser Basis kann dann jeder Minister seine Ressortverantwortung wahrnehmen und am Ergebnis auch gemessen werden.**

Die Ausgaben aller Gebietskörperschaften müssen entsprechend den langfristigen Einnahmemöglichkeiten verstetigt und auf dieser Grundlage in ihrer Produktivität optimiert werden. Die Produktivitätsreserven sind gigantisch. Sie werden aber erst erschlossen, wenn der politische Leistungswettbewerb seine Erfüllung in der optimalen Nutzung eines gegebenen und mittelfristig verlässlich festgelegten Ausgabevolumens findet.

4. Reform des Steuersystems

Die Bürger leiden seit einiger Zeit unter dem doppelten Zugriff ständig steigender Beitragssätze in der Sozialversicherung und einer wachsenden Grenzbelastung mit Lohn- und Einkommensteuer. In der politischen Diskussion wird demgegenüber oft auf den fallenden Anteil der Einkommensteuerbelastungen verwiesen. Allerdings sieht diese Meinung die Bürger nur als Kollektiv. **Tatsächlich ist der Preis für immer mehr Abschreibungsmöglichkeiten, Ausnahmen und Schlupflöcher, die immer nur einer Minderheit zugute kommen, die ständig wachsende Belastung der**

Mehrheit, die (noch) keine besonderen Steuerparanstrengungen unternimmt und vielleicht dazu auch gar keine Möglichkeit hat. Haushalte aus dem oberen Fünftel der Einkommensbezieher tragen – bezogen auf ihr Einkommen – eine geringere Steuerlast als Haushalte der mittleren Fünftel. Dies führt trotz formal hoher Steuerprogression zu einer erheblichen Unterbesteuerung der Besserverdienenden. Der Lösungssatz könnte lauten:

- **Werden die steuersparenden Gestaltungsmöglichkeiten für Spitzenverdiener weitgehend gekappt, dann wird ein Tarif mit flacher Progression, niedrigerem durchschnittlichen und niedrigem Spitzensteuersatz möglich, bei dem die oberen Einkommenschichten einen höheren Anteil am Gesamtaufkommen tragen.** Das Ergebnis (mehr tatsächliche Umverteilung bei niedrigeren Sätzen) würde auch die Ergiebigkeit der Steuer nicht beeinträchtigen.
- **Die Prämien auf hohe legale und illegale Steuer- und Abgabevermeidungsstrategien würden entfallen.** Die Scheinpolitik einer hohen Progression, über die man im Plenum diskutiert, um sie in den Ausschüssen *de facto* wieder aufzuheben, würde ein Ende finden.

All dies hat jedoch nur sehr begrenzt in die deutsche steuerpolitische Diskussion der letzten beiden Jahre Eingang gefunden. Statt dessen geriet die Diskussion durch die (vor allem von der FDP betriebene) Fixierung auf eine „Nettoentlastung“ in eine völlige Schiefelage. Ein einflußreicher Teil der öffentlichen Meinung

möchte offenbar die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten für die Besserverdiener weitgehend erhalten *und* einen neuen, weit niedrigeren Steuertarif. Das geht natürlich schon deshalb nicht, weil der Anteil der Lohn- und Einkommensteuer, Körperschaft- und Gewerbesteuer am BIP ist seit 1991 von 12,2 Prozent auf 10,7 Prozent gesunken ist und damit noch weit unter dem Niveau des Jahres 1970 liegt.

Zahlreiche Staaten – unter anderem die USA, England, Neuseeland, Australien, die Niederlande, Österreich und Italien – haben mittlerweile ihre Steuerprogression über die Länge des gesamten Tarifs teilweise erheblich gesenkt und gleichzeitig die Bemessungsgrundlage verbreitert. Sie haben allesamt bei niedrigeren Sätzen ein höheres Aufkommen als wir. Unsere Vorschläge sind keine Utopie. Sie entsprechen vielmehr einem fast schon allgemeingültigen internationalen Standard.

Für eine Einkommen- und Körperschaftsteuer mit breiter Bemessungsgrundlage und niedrigen Sätzen sprechen: Der Ergiebigkeitsaspekt, der Wachstumsaspekt, der Konkurrenzaspekt und der Gerechtigkeitsaspekt. Auch in Deutschland gibt es tragfähige und durchgerechnete Vorschläge, sei es der Vorschlag der Bareis-Kommission oder das Modell des ehemaligen rheinland-pfälzischen Finanzstaatssekretärs Dr. Thilo Sarrazin. Dennoch scheiterte die Reform, weil keine Partei den unterschiedlichen Gruppierungen ihrer Klientel den Verzicht auf bestimmte Vergünstigungen zumuten wollte. Im Ergebnis blieben jene, die einen großen Wurf wagen wollten, überall in der Minderheit. Damit haben nur wenige einen Nutzen, die meisten aber einen Schaden.

V. Änderung der Finanzverfassung

Seit der Verfassungsklage von Bayern und Baden-Württemberg gegen den geltenden Länderfinanzausgleich hat das Thema 'Finanzverfassung' in den Medien Konjunktur. Auch die Vorschläge des Sachverständigenrats im Jahrestgutachten 1997/98 haben die Diskussion weiter belebt. **Es wird allerdings nicht möglich sein, eine grundlegende Neuordnung des Länderfinanzausgleichs ohne gleichzeitige Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern vorzunehmen**, weil die Bundesergänzungszuweisungen integraler Bestandteil des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind, und weil die von Bayern und Baden-Württemberg angestrebte größere Selbstbehaltsquote bei den Einnahmen Lücken bei den ärmeren Ländern reißt, die nur durch zusätzliche Einnahmen oder zusätzliche Einsparungen geschlossen werden können.

1. Die Mängel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Bis Ende der sechziger Jahre hatten die Bundesländer, wie auch der Bund, kaum Schulden in nennenswertem Umfang. Die unterschiedliche Finanzkraft der Länder führte bei unvollkommenen Ausgleichsmechanismen zu einem entsprechend unterschiedlichen Ausgabeverhalten, kaum aber zu unterschiedlicher Verschuldung. Dann aber bewirkte die Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1969 eine weitgehende Einebnung noch vorhandener Finanzkraftunterschiede zwischen den Bundesländern. **Die Summe der Ausgleichsmechanismen bewirkt heute, daß Nehmerländer im Finanzausgleich (wie Schleswig-Holstein, Niedersachsen oder Rheinland-Pfalz) inklusive Ausgleichszahlungen höhere Steuereinnahmen pro Kopf erzielen als Geberländer (wie Nordrhein-Westfalen, Hessen, Bayern oder Baden-**

Württemberg). Die überkommenen Unterschiede in der Wirtschaftskraft sind im wesentlichen unverändert geblieben. Die Nehmerländer haben jedoch seit Anfang der siebziger Jahre trotz vergleichbar hoher Steuereinnahmen durchweg deutlich mehr Schulden gemacht als die Geberländer. Einschließlich der Zinsausgaben haben heute die Nehmerländer deutlich höhere Nettoausgaben pro Einwohner als die Geberländer und Jahr für Jahr eine deutlich höhere Nettoverschuldung. Noch 1980 hatte die Gesamtverschuldung der alten Bundesländer (ohne Stadtstaaten) 95 Prozent der jährlichen Steuereinnahmen betragen, 1995 waren es bereits 160 Prozent.

Der gegenwärtige Finanzausgleich hat grundsätzliche ordnungspolitische Mängel:

- **Wegen der Gleichverteilung der Einnahmen haben weder die reichen noch die armen Länder an einer ergiebigen Nutzung ihrer Steuerquellen ein tatsächliches Interesse.**
- **Die Zielsetzung des Finanzausgleichs, über die Gleichverteilung der Einnahmen die Gleichheit der Lebensverhältnisse in Deutschland sicherzustellen, führt auf der Ausgabenseite zum Anspruch der armen Länder, trotz überdurchschnittlicher Verschuldung auf möglichst allen Gebieten die Versorgungs- und Leistungsstandards der reichen Länder sicherzustellen.**
- **Am Ende wird so der Staatscharakter der Bundesländer ausgehöhlt (Gleichschaltung bei den Einnahmen, in der Besoldungsstruktur und beim größten Teil der Leistungsstandards).**

Der politische Wettbewerb – sowohl in den Ländern zwischen Opposition und Regierung als auch zwischen Ländern – ist fast ausschließlich

auf Verbesserung der Leistungsstandards durch weitere Ausgabenerhöhungen ausgerichtet. Nennenswerte Konsolidierungsbemühungen versickern regelmäßig, weil kein Bundesland befürchten muß, mit seinen selbstverursachten Verschuldungsproblemen auch tatsächlich dauerhaft alleingelassen zu werden. Die Rückkehr zur fiskalischen Rationalität und Eigenverantwortung erfordert bei hochverschuldeten Ländern eine mehr als zehnjährige Phase beträchtlicher Minderausgaben.

2. Zentraler Reformgrundsatz: Jede Gebietskörperschaft braucht die ungeteilte Verantwortung für ihre Finanzen

Der im Maastricht-Vertrag festgelegte und für eine europäische Finanzverfassung mittlerweile weitgehend unstrittige Grundsatz des „*no bailing out*“ – jeder Staat steht in der ungeteilten Verantwortung für die Ergebnisse seiner Haushaltspolitik – sollte auch die Ausgangsbasis für eine grundlegende Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs werden. Die Wähler und die Regierungen müssen sich der Risiken einer Verschuldung auf der Ebene der einzelnen Länder in hohem Maße bewußt sein. Größere Finanzschulden müssen die Ausnahme bleiben.

3. Elemente einer Reform

Die überfällige Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs muß

- **Bund und Länder in ihren Finanzen und ihren finanzpolitischen Entscheidungen voneinander unabhängiger machen und für eine Entflechtung der Verantwortung sorgen,**
- **politisches Handeln auf Bundes- und Landesebene wieder transparent und für den Bürger in der Einheit von Entscheidung und Verantwortung zuordnungsfähig machen,**
- **Bund und Länder in die Lage versetzen, den Umfang ihrer Einnahmen und Aus-**

gaben eigenverantwortlich zu gestalten, und

- **das fiskalische Eigeninteresse der Länder am wirtschaftlichen Erfolg ihres Landes deutlich steigern.**

Es muß also eine klare Rückmeldung vom wirtschaftlichen Erfolg zur finanziellen Leistungskraft eines Landes, aber auch mehr Möglichkeiten für ein eigenverantwortliches Handeln auf der Landesebene geben. Dann werden sich mit der Zeit auch die Entscheidungsmaßstäbe der Wähler ändern, und solides finanzpolitisches Verhalten wird bei Wahlen mit mehr Nachdruck eingefordert werden.

Zu einer grundlegenden Reform gehören die folgenden Ansatzpunkte:

- **Beschränkung aller Wirkelemente des bundesstaatlichen Finanzausgleichs dergestalt, daß die Steuereinnahmen der Nehmerländer auf nicht mehr als 90 Prozent des Bundesdurchschnitts aufgefüllt werden.**
- **Beseitigung des zweistufigen Finanzausgleichs.** Die insgesamt zur Finanzausstattung der Länder notwendigen Mittel sollen diesen unmittelbar zufließen und in einem einstufigen Verfahren umverteilt werden. Die bisher zum Teil absurden Verteilungsergebnisse sind wesentlich in der Zweistufigkeit – zunächst horizontaler Finanzausgleich, dann Bundesergänzungszuweisungen – begründet.
- **Beschränkung der bundesstaatlichen Vorgaben für Art und Umfang der Aufgabenerfüllung der Länder.** Finanzschwache Länder müssen die tatsächliche Möglichkeit besitzen, auch in den Kernaufgaben der staatlichen Aufgabenerfüllung andere Akzente zu setzen als reichere Länder. Für die Sozialhilfe z.B. wäre eine allgemeine bundesrechtliche Rahmenregelung grundsätzlich ausreichend.
- **Lockerung der bundeseinheitlichen besoldungsrechtlichen Vorgaben,** Möglichkeit zum Abschluß abweichender Tarifverträge durch die Länder.

- **Mehr Möglichkeiten zur eigenständigen Gestaltung der Steuereinnahmen**, z.B. durch eigene Hebesätze oder Zuschlagsmöglichkeiten analog zum amerikanischen Beispiel.

Noch sympathischer wäre allerdings eine Lösung, bei der die Steuerquellen von Bund und Ländern vollständig getrennt werden. Im Jahr 1996 hatten die gemeinschaftlichen Steuern, die Bund und Ländern (bzw. Gemeinden) zu je unterschiedlichen Anteilen gemeinsam zustehen, ein Gesamtaufkommen von 555 Mrd. DM. Davon flossen 201 Mrd. DM dem Bund zu, der Rest (einschließlich Bundesergänzungszuweisungen und Beteiligung der Länder an der Mineralölsteuer) an Länder und Gemeinden. Außerdem nahm der Bund aus dem Solidaritätszuschlag 26 Mrd. DM ein. Im gleichen Jahr betrug das Aufkommen aus der Umsatzsteuer 237 Mrd. DM.

Falls man nun

- die Umsatzsteuer zu einer reinen Bundessteuer,
- alle Steuern auf das Einkommen zu reinen Ländersteuern (inklusive Gemeinden) machte und
- den Solidaritätszuschlag (Ergänzungsabgabe) ebenfalls den Ländern zuwies,

dann verbliebe gegenüber der bisherigen Verteilung noch ein Betrag von 11 Mrd. DM zugunsten des Bundes, der allerdings den seit 1991 eingetretenen strukturellen Verlust in der relativen Einnahmeposition des Bundes nicht annähernd ausgleichen würde.

Man hätte dann die gesamte Einnahmeverteilung radikal vereinfacht und entflochten. Der Bund würde sich künftig ausschließlich aus Verbrauchsteuern, Ländern und Gemeinden im wesentlichen aus Steuern auf das Einkommen finanzieren. Der Bund hätte dann jederzeit die Möglichkeit, seinen Finanzbedarf über veränderte Steuersätze bei den spezifischen Verbrauchsteuern und der Umsatzsteuer in angemessener Weise zu decken, müßte sich dafür aber auch jeweils unmittelbar politisch rechtfertigen.

Wegen der Einheitlichkeit der Besteuerung sollte die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Bemessungsgrundlage und die Tarife der Steuern auf das Einkommen auch künftig dem Bund (mit Zustimmungspflicht des Bundesrates) zustehen. Länder und Gemeinden müßten bundesrechtlich definierte und durch die eigene Gesetzgebung (Rechtsverordnung) zu aktivierende Zuschlagsrechte zur Einkommen- und Körperschaftsteuer erhalten. Die Zuschlagsrechte müßten so ausgestaltet sein, daß die bisherigen Zuschußempfänger im Finanzausgleich ihre bisherigen Einnahmenvolumen durch Nutzung der Zuschläge sichern könnten. Eine Zuschlagsmöglichkeit von 10 Prozent zu den Tarifen der Einkommen- und Körperschaftsteuer wäre hierzu ausreichend. Würden diese Vorschläge realisiert, könnten Bund und Länder ihre Finanzierungsnotwendigkeiten aus eigenen Steuerquellen decken und insoweit eigenständig handeln. Sie stehen andererseits gegenüber der Öffentlichkeit in einer transparenten und eindeutigen Verantwortung.

VI. Den Sozialstaat modernisieren

1. Die Schlüsselaufgabe: Balance wahren

Jede Gesellschaft muß als Gegenstand der kollektiven Wahl darüber entscheiden, wie der Lebensunterhalt der Alten und der Kinder finanziert werden soll, welche Krankheits- und Pflegerisiken kollektiv getragen oder privat abgesichert werden. **Die Bundesrepublik steht vor einem Dilemma. Das System der dynamischen Rente stammt aus einer Phase hohen Wachstums und hoher Kinderzahl. In der Zwischenzeit hat sich das Wachstum nachhaltig verlangsamt. Mehr als ein Drittel aller Erwachsenen wird kinderlos bleiben.** Die Erwerbsquote der Frauen hat 60 Prozent (Ostdeutschland 74 Prozent) erreicht und steigt weiter.

Gleichzeitig hat sich die Lebenserwartung erhöht (Männer 72,8 Jahre, Frauen 79,3 Jahre). Das Rentenalter ist ständig gesunken. Der durchschnittliche Staatspensionär genießt seine Pension 18 Jahre. Heute beträgt der Altenquotient 35 (auf hundert Menschen im erwerbsfähigen Alter von 20 bis 60 Jahren kommen 35 Personen über 60 Jahre). Durch eine weiter steigende Lebenserwartung kann sich der Altenquotient bis zum Jahr 2050 verdreifachen. Das wird dramatische Veränderungen und Anspruchsteigerungen im Sozialsystem hervorrufen (Beitragssatz zur Rentenversicherung 25 bis 30 Prozent, zur Krankenversicherung über 15 Prozent, Pflegeversicherungssatz ebenfalls deutlich erhöht).

Gegenwärtig leben wir noch in einer demographischen Schönwetterperiode. Der Altenquotient hat einen Tiefstand erreicht. Das Durchschnittsalter der Erwerbstätigen ist niedrig (Konsequenz des Babybooms). Dennoch machen die Sozialleistungen bereits etwa 60 Prozent der Staatsausgaben aus. Die

Mehrheit der sozialversicherungspflichtigen Bürger zahlt mehr Sozialbeiträge als Steuern. Armut war bis in die sechziger Jahre Altersarmut. In der Zwischenzeit leben als Folge hoher Rentensteigerungen vor allem Kinder und Jugendliche von der Sozialhilfe. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger hat sich seit 1980 fast verdreifacht. 1995 lebten in Deutschland 2,5 Millionen Menschen ganz oder teilweise von der Sozialhilfe. Dabei stieg die Zahl der Kinder, die Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten, weit überdurchschnittlich (in Westdeutschland 1980 rund 80.000 Kinder unter 7 Jahren, 1997 fast 400.000).

Armut ist heute vor allem Jugend- und Familienarmut. Doch noch immer werden höhere Renteneinkommen nicht voll besteuert. Noch immer entstehen bei Hinterbliebenen mit eigenen und ererbten Rentenansprüchen Überversorgungen. Noch immer nimmt das Renten- und Pensionssystem nicht zur Kenntnis, daß Alterssicherung nicht nur durch Beiträge und Steuerzahlungen finanziert wird, sondern die Kosten für die Erziehung der nächsten Generation auch eine Alterssicherungsleistung darstellen. Jeder Bauer im 19. Jahrhundert wußte, daß seine Alterssicherung von der Arbeitskraft seiner Kinder, der Fruchtbarkeit seiner Felder und dem guten Zustand seiner Gebäude abhing. Realwirtschaftlich und kollektiv hat sich daran nichts geändert. Das Umlagesystem der Rentenversicherung belohnt Kinderlosigkeit, obwohl Kinder die wichtigste Investition bleiben. In einer Gesellschaft, in der ein Drittel der künftigen Rentner keine Kosten für Kinder getragen hat, wachsen die ungeplanten Umverteilungen zwischen Familien und Kinderlosen in einem unerträglichen Ausmaß.

Man muß vermuten, daß die Alterung der Erwerbstätigen, legt man bisherige Erfahrungen

zugrunde, die Produktivitätsentwicklung bzw. das wirtschaftliche Wachstum eher beeinträchtigen. Ein Staat der Überalterung und der fehlgesteuerten Einwanderung wird als Standort immer unattraktiver, wenn gleichzeitig die heutigen Schwellenländer ihre Infrastruktur- und Steuerungsprobleme bewältigt haben und mit einer gut mit neuem Wissen ausgebildeten Erwerbsbevölkerung um nach wie vor knappes Kapital konkurrieren. Alterung kann Kapitalflucht hervorrufen. Die „grauen“ Sorgen dieser Generation sind mindestens so begründet wie ihre „grünen“ Sorgen.

2. Einwanderung in der bisherigen Form – keine Lösung

Die Einwanderung kann in der bisherigen Form weder aus der Sicht der Einwanderer noch aus der Sicht der deutschen Bevölkerung fortgesetzt werden. **Einwanderung ist nur vertretbar, wenn die Zuwanderer dauerhafte Beschäftigungs- und Aufstiegschancen erhalten. Tatsächlich verfügen Einwanderer vielfach nicht über ausreichende Qualifikationen. Sie verschärfen damit den Anbieterwettbewerb auf einem ohnehin durch Überangebot gekennzeichneten Arbeitsmarkt für niedrig qualifizierte. Ihre Kinder werden zu schlecht ausgebildet. (20 Prozent der Ausländerkinder erreichen keinen Hauptschulabschluß). Diese Unter- ausbildung wächst sich zu einer schleichen- den Krise des Sozialstaats aus, denn Deutschland als Land mit der höchsten Einwanderungsintensität (Zahl der Einwanderer pro 100.000 Einwohner und Jahr von 1983 bis 1988 in den USA 245, in Kanada 479, in Deutschland West 1022) ist nach dem politischen Verständnis der Regierung kein Einwanderungsland.** Diese Realitätsverweigerung wird eine der teuersten, die sich die Bundesrepublik leistet. **Wer den Sozialstaat in der Zukunft nicht überfordern will, der muß eine aktive Integrationspolitik zugunsten der – unabhängig von politischen Entscheidungen zu erwartenden – Einwanderer betreiben, damit sie ausreichend ausgebildet erfolgreich am Arbeitsmarkt konkurrieren können.**

3. Eine steuerfinanzierte Einheitsrente – die bessere Lösung?

Angesichts der Risiken für Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivitätswachstum, die als Folge der Geburtenentwicklung und der hohen Abgabenlasten zu befürchten sind, müssen alle künftigen sozialpolitischen Überlegungen die Rückwirkungen der Sozialtransfers auf die wirtschaftliche Entwicklung in Rechnung stellen. Maximierung der Transfers kann nicht mehr unbefragt als sozial gelten, wenn dadurch die wirtschaftliche Basis des Systems gefährdet wird. Unselbständige Arbeit in Deutschland wird gegenwärtig mit Sozialabgaben von 770 Mrd. DM pro Jahr belastet. Ein weiterer dynamischer Anstieg in allen Zweigen der Sozialversicherung ist vorprogrammiert. Für die Rentenversicherung sollte man deshalb nicht nur die Konsequenzen einer Weiterentwicklung des Status quo bedenken. In einer kritischen Gesamtanalyse müssen auch Alternativen genauso auf ihre Auswirkungen durchdacht und ihre Akzeptanz überprüft werden. **Die bisherigen staatlichen Alterssicherungssysteme waren eine der großen sozialpolitischen Innovationen des zwanzigsten Jahrhunderts, die von Deutschland ihren Ausgang nahmen. Sie wurden zum Fundament des Wohlfahrtsstaats. Inzwischen haben sich die Voraussetzungen dramatisch verändert. Dabei darf man nicht nur an die hohen Belastungen denken. Auch die private Vorsorgefähigkeit und die Vorsorgeformen haben sich ausgeweitet.**

Statt der bisherigen staatlichen Systeme sollte – entsprechend dem holländischen oder dänischen Beispiel – eine allgemeine steuerfinanzierte Altersrente durchdacht werden, die das soziale Existenzminimum sichert und ab dem 65sten Lebensjahr gezahlt wird. Ergänzend wäre zu prüfen wie die Formen betrieblicher oder privater Altersversorgung steuerlich gefördert werden könnten. Beiträge in die Alterssicherungssysteme sollten steuerfrei, die späteren Rentenauszahlungen dagegen steuerpflichtig sein. Eine Einheitsrente von 1.500 DM monatlich für die Bevölkerung Deutschlands im Alter von 65 Jahren

und älter (12,54 Millionen Menschen in 1994) würde 226 Mrd. DM kosten statt 441,0 Mrd. DM, die jetzt schon für alle Systeme aufgewendet werden.

Eine steuerfinanzierte Einheitsrente wäre bei der Vermeidung von Altersarmut treffsicherer als das bisherige System. Die Kosten unselbständiger Arbeit würden erheblich abgesenkt. Die Abhängigkeit von der Beschäftigungssituation ginge zurück. Der Staat würde entlastet, seine Verantwortung auf einen Kernbereich der Sicherung konzentriert. Die Anreize für eine private Vorsorge würden

steigen, die volkswirtschaftliche Kapitalbildung würde beträchtlich angeregt, was Wachstum und Beschäftigung stärken müßte. Die Folgewirkungen im Hinblick auf mehr Gleichheit oder Ungleichheit müßten genauso wie die Akzeptanz bei verschiedenen Altersgruppen vergleichend untersucht werden. Dabei liegt auf der Hand, daß die Übergangsprobleme nicht einfach zu lösen sein wären. Sie sollten jedoch, wenn eine kritische Prüfung der Transfersysteme einschließlich der Pensionsverpflichtungen des Staates einen Systemwechsel als dringlich ergibt, grundsätzlich lösbar sein.

Teil B: Schlüsselstrategien

I. Den Bildungssektor gerechter und effizienter machen

1. Die Modernisierungsaufgabe

Alle sind sich einig: **Bildung muß für den Menschen und für die Gesellschaft zuallererst einen allgemeinbildenden, im weitesten Sinne humanistischen Auftrag erfüllen.** Sie muß einen Beitrag dazu leisten, den Schülerinnen und Schülern sowie den Studierenden ein fundiertes Allgemeinwissen zu vermitteln, Verständnis für die Gemeinschaft wecken und die Fähigkeit zur Übernahme von Verantwortung in der und für die Gesellschaft herausbilden. Dazu gehören beispielhaft das Verständnis für die kulturellen Grundlagen unserer wie auch anderer staatlicher Gemeinwesen, für Freiheit, Demokratie und Menschenrechte, die Erkenntnis, daß ein dauerhaft friedliches Zusammenleben zwischen Menschen im privaten wie im öffentlichen Leben aber auch zwischen verschiedenen Gesellschaften nur auf Kooperation und gewaltfreien Konfliktlösungsmustern basieren kann und schließlich das Wissen um den Wert unserer immer stärker gefährdeten Umwelt und unserer Lebensgrundlagen.

Darüber hinaus ist Bildung für den einzelnen die wichtigste Zukunftsinvestition. Humankapital ist wichtiger als Sachkapital. Bildung ist auch Massengeschäft. An den Hochschulen studieren gegenwärtig rund 1,8 Millionen Studenten. Die Hauptschulen schrumpfen. Dafür drängen immer mehr Jugendliche in die Gymnasien. **In einer komplexeren Umwelt wird angesichts der Wissens- und Informationsexplosion die Organisation des Bildungssystems immer schwieriger. Gleichzeitig haben sich auch die „Kunden“ des Bildungssystems, d.h. Schülerinnen und Schüler sowie deren Eltern, aber auch die privaten und die öffentlichen Arbeitgeber sowie die weiterführenden**

Bildungsinstitutionen, verändert. Die Ausländerquote ist gestiegen. In innerstädtischen Schulen sind die Deutschen oft in der Minderheit. Bildungsmotivation und die Unterstützung durch die Eltern schwanken erheblich.

In den letzten Jahren werden immer mehr Schwächen deutlich:

- **Dreizehn Schuljahre bis zum Abitur (oft noch mehr) sind zu viel. Elf bis vierzehn Semester bis zu einem Hochschulexamen sind zu lang** (Alter der Studienabgänger fast 28 Jahre). Junge Akademiker sind reich an Wissen und arm an Erfahrungen, wenn sie 30 werden und wirklich selbständig sein sollten, um z. B. ein Unternehmen zu gründen. Die Aufnahme eines Studiums ist zu risikoreich, denn fast ein Drittel der Studienanfänger bricht das Studium ab.
- In den Schulen grassieren Lernunlust, Gewalt, Konzentrationsschwäche und Aggressivität.
- **Das Bildungssystem erzeugt unerträgliche Ungleichheit.** Zwanzig Prozent der ausländischen Hautschüler erreichen keinen Hauptschulabschluß. Sechs Prozent der Ausländer (3,8 Prozent der deutschen Kinder) besuchen Sonderschulen. **Hauptschulabgänger haben immer schlechtere Chancen in der Konkurrenz um knappe Ausbildungsplätze. Gleichzeitig erhalten Akademiker eine aufwendige Sonderausbildung, die von den Steuerzahlern finanziert wird, und erzielen – gestützt auf die staatliche Ausbildung – hohe Bildungsrenten.**

Im Lichte der Diskussion über die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland rückt ins öffentliche Bewußtsein, daß die Mo-

dernisierung des gesamten Bildungssystems von entscheidender Bedeutung dafür ist, welche Rolle Deutschland im Konzert der Wirtschaftsnationen zukünftig noch spielen kann.

2. Zur Entwicklung des allgemeinen Schulsystems

2.1 Die Kunden setzen die Maßstäbe

Kriterium für die Qualität der Schulausbildung muß in erster Linie die Tauglichkeit der Ausbildungsergebnisse aus der Sicht der „Kunden“ der Schulen sein. Weder in Haupt- und Realschulen noch in Gymnasien sind Zeugnisse ein ausreichender Maßstab für die Ausbildungsqualität. Seit Jahren wird ein Abfallen des Leistungsstandes beklagt. Viele Betriebe lehnen die Einstellung Auszubildender wegen zu geringer Lese-, Schreib- und Rechenfertigkeiten ab. Mängel des Leistungsstandes der Abiturienten haben unter anderem zu Forderungen nach Eingangsprüfungen an den Universitäten geführt.

Die Verifizierung und Veröffentlichung allgemeiner Qualifizierungsdefizite aus der Sicht derer, die als weiterführende Bildungseinrichtungen oder als Arbeitgeber bestimmte Anforderungen stellen müssen, um die eigenen Leistungen erbringen zu können, würde die Motivation der Schulbehörden und Schulen fördern, Abhilfe zu schaffen und einen Qualitätswettbewerb eröffnen. **Notwendig sind nicht einmalige und schnell veraltende Studien oder Umfragen, sondern ein ständiges Screening auf der Grundlage von Rückmeldungen derjenigen, die die Schulabgänger aufnehmen. Es müssen Performance-Indikatoren entwickelt und veröffentlicht werden. Wirtschaft und weiterführende Einrichtungen sollten registrieren und die Öffentlichkeit bzw. die Schulbehörden darüber informieren können, welche Schulen ihnen in der Lebenswirklichkeit Absolventen zur Verfügung stellen, die sich auf ihre Anforderungen einzustellen vermögen.**

2.2 Der Wettbewerb unter den Schulen bedingt die Förderung der freien Schulwahl und eine entsprechende Organisation des Schulbesuchs

Wettbewerb erfordert die tatsächliche Möglichkeit des Schülers, ein Angebot in größerer Entfernung oder auch außerhalb des eigenen Wohnortes wahrzunehmen. Dies scheitert heute weitgehend an der Organisation der Halbtagschule. **Forderungen nach dem Angebot ganztägigen Schulunterrichts bis hin zu Internatsschulen müssen daher unterstützt werden.** Sie sind auch geeignet, **denjenigen Schülern die notwendige Förderung anzubieten, die häusliche Hilfe nicht im gleichen Maß in Anspruch nehmen können wie andere.**

Schulen sind heute keiner direkten Konkurrenz und wenig frischen Einflüssen ausgesetzt. Bei den Lehrern bestehen Motivationsdefizite und – insbesondere bei älteren Lehrkräften – *Burning-out*-Effekte. **Neben einer Änderung der falschen Personalpolitik, die zu wenig Einstellungen ermöglicht, ist eine stärkere organisatorische Selbständigkeit der Schulen, verbunden mit der Einstellungsbefugnis im Rahmen vorzugebender Personalbudgets und einer Bestellung der Schulleiter auf Zeit, erforderlich.**

2.3 Engagement der Unternehmen

Die Unternehmen sollen nicht nur mehr Leistungsfähigkeit der allgemeinbildenden Schulen fordern. Sie müssen sich dafür auch engagieren. Ein solches Engagement muß vom Staat (steuerlich) gefördert werden. Die Verknappung der öffentlichen Mittel hat bisher in erster Linie zu Forderungen an die Eltern und die Schüler geführt, sich zugunsten ihrer Schulen unentgeltlich zu engagieren. Kooperationen zwischen Unternehmen und Schulen gibt es in weit geringerem Maße.

2.4 Die Ungleichheit verringern

Ein zentraler Mangel des staatlichen Bildungssystems bleiben die extremen Ungleichheiten. Deutlich wird dies an der ständigen in-

neren Umstrukturierung. Die Hauptschule wird zur Schrumpfschule, immer mehr Eltern versuchen ihre Kinder auf Gymnasien oder zumindest auf die Realschule zu schicken. **Dahinter steht die Erkenntnis, daß die Ergebnisse der Hauptschule immer häufiger nicht ausreichen, um im Wettbewerb um knappe Ausbildungsplätze oder attraktive Arbeitsplätze mithalten.** Bezieht man die Jugendarbeitslosigkeit der Hauptschüler oder derer, die keinen Abschluß schaffen, mit ein, dann steht man vor einer erschreckenden Ungleichheit.

Einerseits erzielen Akademiker durch eine intensive Nutzung des staatlichen Bildungssystems hohe Bildungsrenten, andererseits sind gerade Hauptschulabgänger, die dieses System in weit geringerem Umfang in Anspruch nehmen, von den Verdrängungsprozessen am Arbeitsmarkt in besonderem Maße betroffen. Die Quote der Ausländer in den Hauptschulen, die mit besonderen Bildungsschwierigkeiten fertig werden müssen, bleibt unverändert hoch. **Für den längerfristigen Erfolg im Berufsleben muß die Hauptschule die Jugendlichen mit Basisqualifikationen ausstatten:** das sind Lesen, Grundlagen in Rechnen, in der Rechtschreibung, der schriftlichen und mündlichen Kommunikation sowie in der EDV-Anwendung. **Im Rahmen des gesamten Bildungsbudgets muß zugunsten der Hauptschüler an Intensität und Differenzierung zugelegt werden.** Bei Aufstockungen der Mittel für das Bildungssystem sollten die Hauptschulen **Priorität erhalten**, denn hier findet man, anders als in den Hochschulen mit den überlangen Bildungsgängen, kaum Rationalisierungsreserven und auch keine Möglichkeit, wie bei Studiengebühren, zusätzliche Mittel zu mobilisieren.

3. Zur Fachhochschul- und Hochschulbildung

3.1 Eintrittsalter und Studiendauer müssen gesenkt werden

Dazu muß die Ausbildungszeit der mit der Hochschulreife abschließenden Schulzeit um ein Jahr verkürzt werden. Die Hochschulen müssen gleichzeitig die Konsequenzen daraus

ziehen, daß die viel größeren Zeitreserven im Bereich des Studiums selbst liegen. Die Hochschulen Frankreichs sowie auch private Hochschulen in Deutschland mit einem **Trimestersystem und weniger Leerzeiten in den Semesterferien** zeigen, daß ein Studium durchaus mit **24 oder 25 Jahren abgeschlossen werden kann, ohne daß die Ausbildungsqualität darunter leidet.**

3.2 Die Zugangsbedingungen müssen wettbewerblich orientiert sein

Der Numerus clausus und die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) sind seit langem überholt. **Studienplatzsuchende müssen sich der Aufgabe stellen können, sich bei einer Hoch- oder Fachhochschule ihrer Wahl um einen Studienplatz zu bewerben.** Die Fachhochschulen und Hochschulen müssen sich fragen lassen, welche Qualität ihre Ausbildung hat. Ähnlich wie bei den Schulen sind die **staatlichen Stellen aufgefordert, durch Erhebungen über die Abbruchquoten und über die Akzeptanz bei den die Absolventen einstellenden Institutionen, Rückschlüsse auf die Qualität des Ausbildungsangebots zu ermöglichen.** Die Hochschulen müssen zur Sicherung ihrer Standards Bewerber ablehnen können. Ob insoweit Eignungsprüfungen (wie bereits bei den privaten Einrichtungen) nötig sind, bedarf der Prüfung.

3.3 Der Studierende muß sich an den Kosten der Ausbildung beteiligen (Studiengebühren)

Ein materielles Engagement für das eigene Studium ist den Studierenden durchaus zuzumuten. **Ein eigenes wirtschaftliches Risiko beim Studium wirkt der verbreiteten Neigung zu einer unvertretbaren Verlängerung der Studienzeiten entgegen.** Es erhöht die Motivation, das Studium effektiv zu gestalten und in eine Ausbildungseinrichtung zu investieren, die den größeren Erfolg verspricht. **Zugleich werden auf diese Weise leistungsstarke Einrichtungen mit Mitteln belohnt, die sie zweckentsprechend einsetzen können. Dabei muß frei-**

lich sichergestellt werden, daß von den Hochschulen über Studiengebühren eingenommene Mittel nicht durch entsprechende Kürzungen der staatlichen Zuwendungen wieder voll neutralisiert werden. Darüber hinaus sollten die an den Hochschulen vorhandenen Rationalisierungspotentiale ausgeschöpft werden.

Die Studiengebühren können von Kindern leistungsfähiger Eltern direkt aus dem Einkommen getragen werden. **Kinder weniger gut situierter Eltern können Kredite aufnehmen, deren Verzinsung und Tilgung einkommens- und studienabschlußabhängig gestaltet werden kann. Dort, wo die Akademikerausbildung – mit oder ohne Abschluß – nicht zu überdurchschnittlichen Einkommen führt, sollte der Staat ebenfalls auf Rückzahlung verzichten.** Eine solche Regelung würde Abschreckungseffekte weitgehend vermeiden. Sozialen Härten kann auch durch Förderungsmodelle vorgebeugt werden.

3.4 Sozialverhalten muß Gegenstand der Studiengänge sein, der Praxisbezug muß erhöht werden

Ob Fach- oder angehende Führungskraft, **das Zusammenarbeiten mit gleichberechtigten Partnern in einer weniger hierarchischen Welt wird zum entscheidenden Erfolgskriterium. Fach- und Methodenkompetenz bleiben erfolglos, wenn es nicht verstanden wird, dies anderen zu vermitteln.** *Presentation Skills* und *Transformation Leadership* sind feste Bestandteile der Lehrangebote führender amerikanischer Hochschulen. Über die privaten Fachhochschulen und Hochschulen hinaus müssen sie auch in Deutschland zum Standard werden.

So ist auch die Diskussion, ob die Lehre und Wissenschaft mit der Wirtschaft zusammenarbeiten darf, obsolet. **Nur die enge Partnerschaft von Lehre und Forschung mit führenden Unternehmen der Wirtschaft sichert den Erfolg der Unternehmen im globalen Wettbewerb,** bietet der Wissenschaft unter anderem dringend benötigte Mittel und den Studierenden den notwendigen Realitätsbezug.

4. Zur Beruflichen und Berufsschulbildung im Dualen System

4.1 Das Duale System verbessern

Das Duale System hat sich nach der gesetzlichen Fixierung durch das Berufsbildungsgesetz 1969 als ein sich selbst steuerndes System bewährt. In den vergangenen 20 Jahren haben zwischen 53 und 75 Prozent der Schulabgänger eine Berufsausbildung im Dualen System aufgenommen. Bei Übernahmequoten von über 80 Prozent konnte von einem nahtlosen Übergang vom Bildungs- in das Beschäftigungssystem gesprochen werden. Die Selbststeuerung des Systems resultierte aus dem unternehmerischen Bestreben und vielfach auch aus dem Ethos, den eigenen Nachwuchs selbst auszubilden und ins Unternehmen zu integrieren.

Mit der wirtschaftlichen Talfahrt Deutschlands hat sich eine Schere zwischen Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen geöffnet. Die Arbeitslosenquote bei Jugendlichen unter 20 Jahren ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und schwankt je nach Bundesland zwischen 6 und 18 Prozent. **Auf der anderen Seite suchen Branchen wie der Einzelhandel, aber auch einzelne Industriezweige, verzweifelt nach Nachwuchs.**

Vielfach werden von den Unternehmen kurze gezielte Qualifizierungsmaßnahmen für effizienter gehalten als mehrjährige Berufsausbildungsgänge. Nur das Duale System kann jedoch ein Spektrum an Ausbildungsberufen bieten, das für alle Leistungsklassen der Schulabgänger angemessene Berufe bieten kann. Die Berufswelt der Zukunft wird nicht an Schreibtischen der Arbeitsverwaltung ersonnen, sondern entfaltet sich im wirtschaftlichen Prozeß. Deshalb darf sich die Berufsausbildung nicht von der Arbeitsrealität abkoppeln. Staatlich organisierte Berufsbildungsmaßnahmen ohne betrieblichen Bezug sind auch in den Neuen Bundesländern ein im Grunde falscher Ansatz, der nur im Rahmen von Notmaßnahmen zu rechtfertigen ist. Falsch wäre es aber auch, die Ausbildung nur den Wirtschaftsunternehmen zu überlassen.

4.2 Der Weg führt von der Berufsausbildung zur Berufsfeldausbildung. Bildungsziel ist die Lernfähigkeit als Voraussetzung der Berufstüchtigkeit

Wir sollten Berufsbilder so flexibel fassen, daß sich für die Auszubildenden und die im Beruf Tätigen variable Entwicklungsperspektiven ergeben. Dieser Lösungsansatz führt auf den Weg von der Berufsausbildung zur **Berufsfeldausbildung**: Ein Auszubildender könnte zunächst einen **Ausbildungsvertrag über eine breitgefächerte Grundausbildung von etwa 18 Monaten in einem Berufsfeld abschließen, mit der Option, danach eine weiterführende Spezialausbildung zu erhalten.** Ein solches Modell böte sowohl die notwendige Flexibilität für die Unternehmen als auch größere Arbeitsplatzchancen für die Auszubildenden. Eine zukunftsgerichtete Berufsausbildung muß, wenn sie ihre Legitimation nicht verlieren will, die Grundlagen legen für ein offenes, sich beständig veränderndes Arbeitsleben. Ihre Schwerpunkte liegen nicht nur bei der Vermittlung des erforderlichen fachlichen Spezialwissens, sondern auch eines breiten Grundlagenwissens.

4.3 Hemmende Rahmenbedingungen der Berufsausbildung müssen beseitigt, Fehlentwicklungen muß begegnet werden. Nötig ist eine „Konzertierte Aktion Berufliche Bildung“

In den letzten Jahren haben insbesondere kleinere Unternehmen die Ausbildung ganz eingestellt und größere die Ausbildungsquoten reduziert. Ausbildungsaktivitäten werden vor allem wegen der damit verbundenen wirtschaftlichen Belastung zurückgefahren. Sämtliche Arbeitszeitverkürzungen der letzten Jahre gingen auf Kosten der betrieblichen Ausbildungszeit. Warum sollen die Auszubildenden nicht, im eigenen Interesse an einer hochwertigen

gen Ausbildung, ein paar Stunden mehr pro Woche in die eigene Entwicklung investieren können? Jeder Studierende, der in angemessener Zeit ein gutes Examen ablegen möchte, muß das schließlich auch tun.

Ähnlich kontraproduktiv ist die Wirkung tarifvertraglicher Übernahmegarantien, die nur zu einer besonders kritischen Einstellungsprüfung führen. Ausbildungshemmend wirkt auch mangelhafte Information. Die Quote der vorzeitig gelösten Ausbildungsverträge ist von 14,3 Prozent im Jahre 1984 auf 25,2 Prozent im Jahre 1994 deutlich gestiegen.

Im Sinne einer Beseitigung der Hemmnisse und Fehlentwicklungen, zu denen auch Qualifikationsdefizite der Schulabgänger zählen, ist eine konzertierte Aktion aller an der Berufsbildung Beteiligten – der öffentlichen Arbeitgeber, der Unternehmen, der Auszubildenden, der Arbeitnehmervertreter, der Verbände sowie der übrigen berufsbildenden Stellen – erforderlich. Ihre „gemeinsame Sache“ besteht darin, über ein leistungsfähiges Ausbildungssystem und eine entsprechend hohe Qualifikation der Arbeitnehmer den Wirtschaftsstandort Deutschland zu stärken und dadurch wieder vermehrt Arbeitsplätze zu schaffen und auf diesem Wege dem einzelnen Arbeitsplatzchancen zu eröffnen, die durch eine kurzsichtige Politik des Sparens an der falschen Stelle gefährdet werden.

Eine zukunftsgerichtete Berufsausbildungspolitik muß verstärkt neue Berufe in zukunftsträchtigen Betätigungsfelder fördern, um es den Unternehmern zu erleichtern, in neue, zukunftsorientierte Bereiche zu investieren und damit zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Wenn dies gelingt, können die Vorteile, welche die duale Berufsausbildung in der Vergangenheit für Wirtschaft und Gesellschaft unter Beweis gestellt hat, auch in die Zukunft übertragen werden.

II. Eine umweltverträgliche Mobilitätsgesellschaft

1. Die Mobilitätsgesellschaft als Risikogesellschaft

Unsere Gesellschaft bezeichnet sich als Dienstleistungs-, Informations- oder Kommunikationsgesellschaft. Man kann sie mit gutem Grund auch als Mobilitätsgesellschaft klassifizieren. **Alle Prognosen gehen davon aus, daß in den nächsten 10 bis 15 Jahren der Individualverkehr kräftig anschwellen wird.** Gemessen an dieser Nachfrageexplosion werden Kapazitätsausweitungen auf den Straßen und Autobahnen nur noch in Teilbereichen geplant oder akzeptiert. **Deutschland fährt in einen gigantischen Stau. Die Hoffnung, durch eine Expansion des Schienenverkehrs diesen Stau vermeiden zu können, bleibt auf absehbare Zeit Illusion.**

2. Technische Innovationen zur Ausweitung der Kapazitäten

Als eine (Teil-)Lösung ermöglichen es technische Innovationen, mit der gegebenen Verkehrsinfrastruktur mehr Verkehr abzuwickeln. **Die Verkehrstelematik wirkt wie ein großes Straßenbauprogramm ohne zusätzliche Straßen bei weit geringeren Kosten. Allerdings werden wir auch der Erfahrung der Vergangenheit wieder begegnen, daß man auf jeder neuen Autobahn und jeder neuen Unterführung nach einiger Zeit wieder im Stau steht.** Die Vorstellung, bei einem freien Gut durch Angebotsausweitung zu einer vollständigen Befriedigung der Bedürfnisse zu kommen, widerspricht uralten Einsichten der Ökonomie. Bei den gegebenen ökonomischen Prinzipien sind Staus unausweichlich. Wir werden uns weiter von den Straßen herunterstauen und durch Abgase Gesundheit und Klima beeinträchtigen.

3. Neue Technik, neue ökonomische Prinzipien für eine Verkehrspolitik der Zukunft

3.1 Verkehrspolitik als Infrastruktur- und Subventionspolitik

Gegenwärtig gibt es in der Welt rund 500 Millionen Autos und im Jahr 2010 werden es eine Milliarde oder auch mehr sein. Der Energieverbrauch steigt wahrscheinlich um 30 Prozent. Man kann ohne Übertreibung sagen, **das Auto der Gegenwart hat keine Zukunft. Der gegenwärtige Individualverkehr wird an Grenzen der ökologischen Belastung und der Tragbarkeit von Zeitverschwendungen und anderen volkswirtschaftlichen Kosten geraten.** Als Kompensation für die Subventionierung des Individualverkehrs durch preisfreie Straßen müßte der Schienenverkehr auch weiterhin subventioniert werden. **Die Subventionierung des gesamten Mobilitätssystems hat eine überzogene räumliche Arbeitsteilung, zu weit getriebene Trennung von Wohnen und Arbeiten und ganz einfach zu viel Verkehr zur Folge.**

3.2 Ein Paradigmenwechsel für die Verkehrspolitik der Zukunft

Die Verkehrspolitik der Zukunft braucht einen Paradigmenwechsel.

- Das Selbstverständnis einer speziellen Infrastrukturpolitik, die den Bürgern Kollektivgüter bereitstellt, ohne sie dafür individuell zur Kasse zu bitten, führt in die schwelende Staukrise. **Erst wenn Straßennutzung belastungsabhängig vermarktet wird, verschwinden die Staus.**

- Das bisher angestammte Recht des einzelnen durch sein Automobil die Atmosphäre zu verschmutzen, führt nur dazu, die Umwelt und damit auch sich selbst zu schädigen. Solange keine saubere Antriebstechnik zur Verfügung steht, müssen nachhaltige relative Preisverschiebungen die Luftbelastungen zumindest eingrenzen. **Durch eine Erhöhung der Mineralölsteuer sollten ständige reale Preiserhöhungen herbeigeführt werden, die über die realen Einkommenssteigerungen hinausgehen.**
- Wenn es z.B. gelänge, die Brennstoffzelle 5 bis 10 Jahre früher als beim gegenwärtigen Innovationstempo zu erwarten, zu einer Marktreife zu bringen, und es dann gelänge, innerhalb eines Zeitraumes von 15 Jahren den Automobilbestand der Welt umzurüsten, wäre *ein* wesentlicher Engpaß, der sich aus der bisherigen Verkehrsentwicklung ergibt, **weitgehend überwunden.** Die ökologischen Grenzen des Verkehrswachstums würden hinausgeschoben. Die Politik hat es in der Hand, diesen Wettlauf zu unseren Gunsten zu beeinflussen.

Die technische Entwicklung macht es möglich, in Zukunft den einzelnen Autofahrer entsprechend seiner individuellen Nutzung von Straßen und Autobahnen zu belasten. Dabei sind zwei Formen zu unterscheiden. Einmal geht es darum, **im Rahmen einer Ökosteuerreform dem einzelnen die Umweltbelastungen anzurechnen** mit der Folge, daß ein Anreiz zum benzinsparenden technischen Fortschritt entsteht und die einzelnen den Umfang ihrer Verkehrsleistungen anpassen und/oder sparsamere Autos kaufen.

Eine solche Politik wird jedoch die Staus nicht vermeiden. Sie verringert lediglich die Umweltbelastungen, die aus den Staus entstehen, nicht jedoch die Zeitverschwendungen. Hier sind **belastungsabhängige Stauabgaben** sinnvoll. Die Technik dafür ist vorhanden. Auch die Bedenken, daß etwa die Mobilität der einzelnen durch den Staat überwacht werden könne, lassen sich ausräumen. Die Engpässe dürften auf absehbare Zeit in der Akzeptanz solcher Maßnahmen

liegen. **Die wichtigste Verhaltensänderung besteht in einer Erhöhung der Besetzungsziffern in den Stoßzeiten des Verkehrs. Modellrechnungen und Modellversuche haben zur Genüge bewiesen, daß schon eine Steigerung der Besetzungsziffern um 30 oder 40 Prozent dazu führen wird, daß die gegenwärtig regelmäßig auftretenden Staus weitgehend verschwinden.** Dies erfordert eine Koordinierung für eine Minderheit von Autofahrern, die in den Stoßzeiten bei anderen mitfahren. Der Anreiz dazu wird sich aus den erhöhten Individualkosten während der Stauzeiten ergeben.

3.3 Einbettung in eine Gesamtstrategie

3.3.1 Komplementäre Maßnahmen zu Stau-preisen

Parallel zur Erhebung von Stauabgaben muß das **Entstehen von individuellen Mobilitätsdienstleistungen** angeregt werden. Mitfahrzentralen können Verrechnungssysteme und Koordinierungsdienstleistungen anbieten. Die Arbeitgeber haben die Chance, diejenigen, die mit Minibussen vier bis fünf KollegInnen morgens zur Arbeit mitnehmen, bei der Zuteilung von Parkplätzen zu privilegieren. Unabhängig von den Staupreisen ist es z.B. möglich, auf mehrspurigen Straßen Bus-Vorrangspuren auch für vollbesetzte Pkws (drei Personen und mehr) zu öffnen. Auch dadurch würde bei gegebenem Verkehr ein höheres Maß von Mobilität möglich werden. Die dadurch erreichbare **Entkoppelung von Verkehrsaufkommen und Mobilitätsergebnis, d.h. beispielsweise die Zahl der transportierten Personen, wäre die einzig wirksame Form, in der die Staus überwunden werden können.**

3.3.2 Ein Mobilitätssystem ohne Subventionen

Wenn es gelingt, den Individualverkehr mit seinen volkswirtschaftlichen Kosten zu belasten und insbesondere auch die Folgekosten der Staus zuzurechnen und Staus zu vermeiden, dann gibt es auch keine Rechtfertigung mehr dafür, den öffentlichen Personennahverkehr zu subventionieren. **Im Zuge des Aufbaus von Mobilitäts-**

märkten im Individualverkehr könnten die Subventionen des öffentlichen Personennahverkehrs abgebaut werden. Es blieben lediglich sozialpolitisch motivierte, den einzelnen Individuen gewährte Subventionen übrig.

Die Diskussion über die Verringerung der Kilometerpauschale hat deutlich gemacht, welche massiven *Vested Interests* durch die Rundumsubventionierung jeder Form des Verkehrs inzwischen entstanden sind. Der Abbau dieser Subventionen hat deutliche Veränderungen in den räumlichen Preisstrukturen und der räumlichen Arbeitsteilung zur Folge. Entfernungsüberwindungen würden teurer. Angesichts der Dimension einer Umsteuerung in eine subventionsfreie Mobilität sind Übergangsfristen von 10 bis 15 Jahren unausweichlich.

Es ist nicht möglich, im Detail alle Veränderungen darzustellen, die in einer Wirtschaft ohne Mobilitätssubventionen eintreten werden. In jedem Fall werden sich relative Preisverschiebungen ergeben. Die räumliche Arbeitsteilung wird zurückgehen oder zumindest in ihrem Wachstum gebremst. **Insgesamt werden durch diese Veränderungen Zeit und Infrastruktur effektiver genutzt. Es werden volkswirtschaft-**

liche Gewinne durch den Abbau subventionierter Mobilität entstehen. Diese Gewinne stehen für anderweitige Investitions- und Verteilungsentscheidungen zur Verfügung. Es wird eine politische Frage sein, sie *gerecht* zu verteilen.

3.3.3 Kapazitätsentscheidungen bleiben politische Entscheidungen

Eine Strategie, bei der die Nutzung von Straßen vermarktet wird, hat erhebliche fiskalische Konsequenzen. Für den Staat als Verkäufer von Straßennutzungen entsteht eine neue Einnahmequelle, die weniger Verzerrungen im ökonomischen Verhalten hervorruft als die meisten anderen Abgaben. Durch eine Vermarktung der Straßenleistungen entfällt die gesamte übrige Verkehrspolitik nicht. Das Fernstraßensystem muß nach wie vor auf der Grundlage politischer Entscheidungen ausgebaut werden. **Allein aus dem Zusammenspiel von Straßenausbau, Siedlungs- und Verkehrsentwicklung wird deutlich, daß hier kein autonomer Markt für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen entsteht, den man sich selbst überlassen kann.** Die zusätzlichen Einnahmen werden Teil der allgemeinen staatlichen Fiskalpolitik.

III. Einen nachhaltigen Aufholprozeß in Ostdeutschland organisieren

1. Die Situation

In der Einschätzung der Situation in Ostdeutschland herrscht weitgehende Einigkeit. **Über die Hälfte der Beschäftigten in Ostdeutschland sind bereits in neu gegründeten Unternehmen tätig. Die sogenannte Produktivitätslücke, der Vergleich der Lohnstückkosten West- zu Ostdeutschlands, halbierte sich von über 50 Prozent im Jahr 1991 auf 26 Prozent in 1994, um sich in den folgenden zwei Jahren langsam auf 22,9 Prozent zu vermindern. Es hat sich viel verändert.**

Trotzdem können nicht einmal zwei Drittel der Nachfrage in den Neuen Ländern durch die eigene Wirtschaftsleistung gedeckt werden. Zwar haben sich die Löhne und Gehälter dem westlichen Standard angenähert, aber das wurde und wird mit massiven Subventionen erkaufte. Während der Arbeitsmarkt noch mit den Folgen des Strukturwandels zu kämpfen hat, ist ein zweiter Strukturbruch bereits im Gange. Die Bauinvestitionen als Konjunkturlokomotive wurden massiv subventioniert. Im Jahresmittel 1996 waren 17,5 Prozent der Beschäftigten im Baugewerbe tätig (7,8 Prozent in Westdeutschland). Diese Quote kann nicht weiter durchgehalten werden. Das Ausbleiben der veranlagten Einkommensteuer ist Folge der hohen Verluste aus Vermietung, die durch den Bauboom in West und Ost, bei hohen Sonderabschreibungen, entstanden sind. Die subventionsgetriebene Baukonjunktur schlägt in eine Baurezession um. Etwa 450.000 Arbeitsplätze dürften verlorengehen.

2. Das Arbeitsplatzdefizit in Ostdeutschland

Wachsen wird auch in Ostdeutschland der Dienstleistungsbereich, allerdings nur noch langsam.

Für die Jahre 1997 bis 2000 kann bestenfalls mit 200.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen gerechnet werden. **Unter Berücksichtigung der 2 Millionen Arbeitslosen, Maßnahmenteilnehmer und Pendler, liegt das zu erwartende Arbeitsplatzdefizit bei 2,6 Millionen Arbeitsplätzen (vgl. Abbildung 1).**

**Abbildung 1:
Das Arbeitsplatzdefizit in Ostdeutschland**

Bereits Ende 1996 fehlende und zukünftig wegfallende Arbeitsplätze.

Defizit Ende 1996		
Arbeitslose		1.100.000
Teilnehmer von ABM und FuU		
Maßnahmen		620.000
Pendler (Saldo)		300.000
Erwarteter weiterer Abbau		
Landwirtschaft		55.000
Verkehr		30.000
Staat		190.000
Verarbeitendes Gewerbe*		150.000
Baugewerbe		450.000
Erwartete Arbeitsplatzzunahmen		
Dienstleistung		-200.000
Summe		2.695.000
abzüglich offene Stellen		57.000
Defizit		2.638.000

* Vorläufig
Quellen: IAB, DIW, Stat. Bundesamt, IW, Sachverständigenrat, eigene

empirica

Das große Defizit besteht in der Industrie (unter Einschluß technisch-wirtschaftlicher Dienstleistungen). Hier liegt nach wie vor die wichtigste Entwicklungsaufgabe. Die bisherigen Bemühungen konzentrieren sich im Übergewicht darauf, aus dem endogenen Potential der Neuen

Länder selbst neue Arbeitsplätze entstehen zu lassen. Weniger konzentriert waren die Bemühungen, durch Direktinvestitionen ausländischer Herkunft eine breitere industrielle Basis zu schaffen.

3. Die Kapitalbasis verbreitern, Venture Capital bereitstellen, Technologie fördern

3.1 Endogene Kräfte stärken

Ostdeutsche Unternehmen, insbesondere Neugründungen, leiden häufig unter einer Eigenkapitalschwäche, die zumindest das Wachstum behindert, oft aber auch zur Überschuldung führt. **Die deutsche Finanzierungs- und Bankenkultur muß ergänzt werden durch eine Venture Capital-Kultur. Diese wird nur entstehen, falls die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stimmen, und wenn es für Anleger interessant ist, in Venture Capital zu investieren, weil hohen Risiken entsprechend hohe Chancen gegenüberstehen.**

Die Wachstumsfinanzierung junger Unternehmen kann nicht nur auf staatlichen Förderprogrammen aufbauen, so wichtig diese sind. Entscheidend ist die Entwicklung einer neuen Finanzierungskultur auf privatwirtschaftlicher Basis, die professionell Risiken und Chancen junger Unternehmen beurteilen kann. Das ist besonders schwierig, wenn zunächst einmal ein marktfähiges Produkt entwickelt werden muß.

Junge Unternehmen tun sich besonders schwer, eine Entwicklung bis zum marktfähigen Produkt aus eigener Kraft zu finanzieren oder das dafür notwendige Seed Capital einzuwerben. Genau an diesem Punkt setzte das Programm zur Förderung technologieorientierter Unternehmen (TOU) an. Dessen Wiederbelebung wäre ein wichtiger Baustein in der Finanzierung bis zu einem marktfähigen Produkt.

Die reine Marktfähigkeit eines Produktes ist zwar notwendig aber nicht hinreichend für einen Erfolg. Design und Markenbildung sind ähnlich wichtige Instrumente. Durch konsequente Förderung von Design-Know-how könnten Markt-

vorsprünge geschaffen werden. **Die öffentliche Hand als Auftraggeber könnte durch eine verstärkte Nachfrage bei jungen Unternehmen diesen den Marktzugang erleichtern. Wie in den USA mit dem Small Business Act könnte auch in Deutschland eine entsprechende Beschaffungsrichtlinie erlassen werden** – ein immer noch von der öffentlichen Förderung vernachlässigtes Gebiet.

Trotz dieser Möglichkeiten zu Verbesserungen in der Förderung des endogenen Potentials, die zusätzlich zu den alles in allem bewährten Instrumenten erfolgen muß, sollte dieses Potential nicht überschätzt werden. In Sachsen sind bei Gründungen in High-tech-Branchen des verarbeitenden Gewerbes in den vier Boom Jahren 1991 bis 1994 rund 6.000 neue Arbeitsplätze entstanden. An einer Förderung des exogenen Potentials führt kein Weg vorbei.

3.2 Exogenes Potential mobilisieren

Förderung der exogenen Entwicklung bedeutet eine offensive Ansiedlungspolitik von Unternehmen und Unternehmensteilen in Ostdeutschland. Fallbeispiele anderer Regionen wie Irland, Wales, Newcastle oder Schottland zeigen, welche Bedeutung solche externen Investitionsquellen erreichen können. Bei der verstärkten Ansiedlung von Betrieben sowie Betriebsteilen sind die Produktionskosten ein wesentliches Argument. Mit den hohen Infrastrukturinvestitionen haben sich die Voraussetzungen verbessert. Im Verkehrswesen sind die noch vorhandenen Lücken zu schließen.

Einen wesentlichen Beitrag kann der gezielte Aufbau von 'Technopolen' leisten, die an vorhandenes Know-how anknüpfen, aber durch eine Kombination von Forschung, Aus- und Weiterbildung, Finanzierung junger Unternehmen und Ansiedlung von Großunternehmen eine 'kritische Masse' erreichen. Die Anziehungskraft eines Technopols, also die Häufung von forschungsintensiven Unternehmen und Forschungseinrichtungen einer bestimmten Forschungs- oder Anwendungsrichtung, wie beispielsweise das berühmte *Silicon Valley*, ist eine Funktion seiner Größe. Je größer ein Tech-

nopol ist, z.B. gemessen in der Anzahl der „kreativen Köpfe“, desto größer ist seine Ausstrahlung auf andere. Damit ein neues Technopol aber eine Eigendynamik entwickelt, muß es eine bestimmte kritische Masse überschreiten. Die Größe dieser kritischen Masse ist dabei keine Konstante, sondern verändert sich ständig und läßt sich auch nicht genau bestimmen. Zu schnell ändert sich z.B. die Größe und das Wachstum des Marktes, des Anwendungsbereiches. **Die Zusammensetzung der anfänglich kritischen Masse**, werden erfolgreiche Technopole als Fallbeispiel herangezogen, **war stets eine Symbiose aus öffentlich geförderter und von Unternehmen finanzierter Forschung**. An dieser Stelle hat die staatliche Technopol-Förderung einen Ansatzpunkt. **Durch die Konzentration von Forschungseinrichtungen auf einzelne Standorte kann die Entstehung einzelner Technopole ermöglicht werden.**

Das wichtigste Argument jedoch ist das verfügbare Ausbildungsniveau im Verhältnis zu den dafür zu zahlenden Löhnen. Beides spricht grundsätzlich für Ostdeutschland. Das Ausbildungsniveau ist hoch. Mit Ausnahme von vereinzelten Stimmen wird ein Facharbeitermangel auch nicht als Hemmnis gesehen. Das durchschnittliche Bruttoeinkommen je Beschäftigten ist im Vergleich zu Westdeutschland auch bis heute deutlich niedriger – 1996 waren es 68 Prozent.

Das heute in der ostdeutschen Praxis zu beobachtende Lohnsystem unterscheidet sich stark vom westdeutschen. Tarifverträge legen Löhne fest, die in Kombination mit den Lohnnebenkosten für viele bestehende Unternehmen nicht tragbar sind. Die Lohnpeitsche als Instrument der Produktivitätssteigerung wirkt in einem erschreckenden Ausmaß. Diese Erkenntnis hat sich zumindest auf betrieblicher Ebene bereits durchgesetzt. Als Folge lösen sich immer mehr Unternehmen, auch mit Zustimmung der Belegschaft, von den Tarifverträgen und schließen Haustarifverträge oder Betriebsvereinbarungen mit niedrigeren Löhnen und Zusatzleistungen ab.

Trotzdem fangen Lohnverhandlungen in Ostdeutschland bei den tariflich vereinbarten Löhnen an. Für neue, hochproduktive Unternehmen

bedeutet dies, daß sie ein Lohngefälle zu Westdeutschland nicht ausnützen können. Siedelt sich ein neues hochproduktives Unternehmen in Ostdeutschland an, muß es gleich Tariflöhne zahlen. Entsprechend kommt der im Durchschnitt vorhandene Standortvorteil der niedrigeren Löhne nicht – oder nur wenig – zum tragen. Durch die weiterhin beschworene rasche Lohnangleichung, ist die zur Zeit noch bestehenden Lohndifferenz in den Tarifverträgen kein großer Vorteil mehr. Bei der Standortentscheidung sind die Lohnanpassungspfade keine Fiktion, sondern Realität. Ein wichtiger Standortvorteil für externe Investoren wird verschenkt.

Welche politische Konsequenz ist daraus zu ziehen? **Neue und damit heute zwangsläufig hochproduktive Unternehmen sollten das nominale Lohngefälle ausnützen können.** Zur Beeinflussung der Standortwahl sollten die niedrigeren Löhne als ein zentrales Argument genutzt werden können. **Für die Politik bedeutet dies einen Paradigmenwechsel: Weg von der raschen Lohnangleichung, hin zur höheren Beschäftigung.**

Als einfache Faustformel schlagen wir vor:

- **Die Lohnverhandlungen für neue Unternehmen sollten nicht automatisch bei den hohen Tariflöhnen anfangen, sondern bei den effektiv bezahlten durchschnittlichen Löhnen.**
- **Die durchschnittlichen Löhne steigen stets geringer als die Produktivität bis die Produktivitätslücke zu Westdeutschland abgebaut ist. Wenn die ostdeutsche Produktivität beispielsweise 80 Prozent der westdeutschen erreicht hat, sollten die Löhne auch 80 Prozent betragen.** Derzeit liegen die Löhne bei 68 Prozent und die Produktivität bei 58 Prozent.

4. Flankierende Maßnahmen: Kaufkraft und Vermögensbildung stärken

4.1 Erhöhung der Akzeptanz einer Strategie der Lohndifferenzierung

Soll versucht werden, die Attraktivität Ostdeutschlands für Direktinvestitionen durch ein

im Vergleich zum Westen niedrigeres Lohnniveau zu erhöhen, dann müssen ergänzende Maßnahmen ergriffen werden, um eine solche Strategie oder Entwicklung akzeptabel zu machen. Einmal geht es um Aufklärung für einen ökonomischen Realismus, der anerkennt, daß noch keine Region in der westlichen Welt, die bei einem niedrigen Produktivitätsniveau und hoher Arbeitslosigkeit startete, ohne den Lohnvorteil ein Aufholwachstum hätte organisieren können. Dies gilt für den Bayerischen Wald der sechziger Jahre genauso, wie für Bayern insgesamt. **Nominallohndifferenzen sind nicht gleich Reallohndifferenzen, weil örtliche Dienstleistungen (Restaurants, Freizeiteinrichtungen, Gesundheitsleistungen, lokale Lebensmittel, lokale Kulturangebote usw.) aufgrund niedriger Nominaleinkommen deutlich preiswerter sein können, als in Hochlohnregionen. Ganz besonders wird dieser Preisvorteil sich im Wohnungssektor auswirken.** So gibt es ganz erhebliche Unterschiede bei den Preisen für Wohneigentum zwischen Ost- und Westdeutschland. Schon jetzt kann man feststellen, daß Wohneigentum in den Stadtregionen Ostdeutschlands fast um die Hälfte preiswerter angeboten wird als in Westdeutschland.

Die Politik sollte in enger Kooperation mit den Tarifparteien zugunsten ostdeutscher Arbeitnehmer eine breit angelegte Vermögensbildungsstrategie starten. Investivlöhne, die den Erwerb von Unternehmensanteilen begünstigen, könnten durch eine steuerfreie Kapitalzulage gefördert werden, um auf diese Weise die Vermögensbildung zu beschleunigen und die Akzeptanz bei den Betroffenen zu erhöhen.

4.2 Ergänzende Maßnahmen

Eine Strategie der Attraktivitätssteigerung ostdeutscher Standorte für Direktinvestitionen braucht eine institutionelle Komponente. Die bestehende Zersplitterung der unterschiedlichen Förderungsorganisationen in den einzelnen Ländern verhindert eine volle Wirk-

samkeit der Akquisitionsbemühungen. Es liegt auf der Hand, daß die Länder untereinander, wenn es um die Ansiedlung von externen Unternehmen geht, Konkurrenten sind. Unabhängig davon bestehen jedoch gemeinsame Interessen, weil die Attraktivität Ostdeutschlands nur durch eine gemeinsame Parallelstrategie und durch integrierte Bemühungen ausreichend gefördert werden kann. **Die Bundesregierung könnte einen gewissen Kooperationszwang durch finanzielle Unterstützung herbeiführen. Im Ergebnis sollte es möglich sein, analog zur 'Locate in Scotland'-Agentur (Lisc.) eine 'Locate in East Germany'-Agentur (LEG) mit hochrangiger Besetzung aufzubauen.** Sie hätte gegenüber den Landesförderungsorganisationen eine Koordinierungsaufgabe und würde nach außen als Akquisiteur auftreten. Im Detail sind hier schwierige Zuständigkeitsfragen und Kooperationsfragen zu klären. Bei gutem Willen ist eine Lösung jedoch möglich.

Im Rahmen der unterschiedlichen Förderbemühungen könnte die Verstärkung der Ansiedlungsbemühungen durch Unternehmen von außen, eine Konzentration bestehender Technologieförderungen auf wenige Standorte (Technopol-Strategie) und die Erhöhung der Attraktivität des Standorts durch weiterbestehende Nominallohndifferenzen, eine dringend erforderliche Wende einleiten. Der Erfolg ist allerdings nicht garantiert. Alle regionalen Entwicklungsstrategien, die mit ähnlichen Strukturbrüchen zu kämpfen hatten, benötigten Zeit. Nirgendwo ist es gelungen, in den Übergangsphasen die Abwanderung völlig zu stoppen. Das wird auch für Ostdeutschland gelten. Dennoch kann man sich mit dem bisher Erreichten nicht zufrieden geben. Die eingetretenen Veränderungen zeigen, daß Fortschritte möglich sind. Die eingetretenen Veränderungen waren jedoch nicht ausreichend. Sollen Lähmung und Pessimismus überwunden werden, dann ist ein neuer Anlauf notwendig, wobei die wichtigste Grundlage für den Erfolg die nüchterne Einsicht in die eigenen ökonomischen Stärken und Schwächen und die noch zu lösenden Aufgaben bleibt.