



MANAGERKREIS
DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

Aufbruch 2000 – Vorschläge für ein neues Modell Deutschland

Langfassung

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

unter Federführung von

Ulrich Pfeiffer

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

C 98 - 01315

Aufbruch 2000 – Vorschläge für ein neues Modell Deutschland

Langfassung

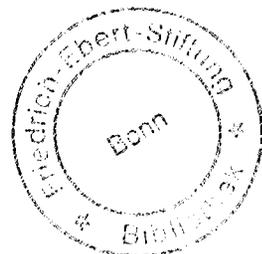
zum Kongreß des Managerkreises
der Friedrich-Ebert-Stiftung
am 31. März 1998

**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 - 01315



ISBN 3-86077-709-2

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: satz + druck GmbH, Düsseldorf

Printed in Germany 1998

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	9
EINLEITUNG – MEHR RADIKALITÄT BEI DER REALITÄTSBEWÄLTIGUNG	11
1. Ein Jahrzehnt des Paradigmenwechsels und der politischen Innovationen	11
2. Nach Jahren des Durchwurstelns ohne Prinzipien den roten Faden wiederfinden .	12
3. Prinzipien – einzelne Felder	12
3.1 Wir sind weit reicher als wir scheinen und mächtiger als wir meinen	12
3.2 Das Machtpatt überwinden, einen kooperativen Föderalismus zurückgewinnen.....	13
3.3 Mehr Experimente und Zivilcourage	14
3.4 Radikalität unvermeidbar?.....	14
TEIL A: WIE STEUERN? DIE ALTE, IMMER NEUE FRAGE	17
I. MAKRO- ODER MIKROPOLITIK, NACHFRAGE- ODER ANGEBOTSPOLITIK: KEIN ENTWEDER – ODER!	19
1. Mit dem Euro in einen großen Binnenmarkt	19
2. Makrosteuerung unter den Bedingungen hoher Staatsschuld	20
3. Eine Angebotspolitik von links einleiten	22
II. MEHR BESCHÄFTIGUNG UND WACHSTUM DURCH EINEN FLEXIBLEN ARBEITSMARKT	23
1. Zum Zustand des Arbeitsmarkts und der Politik.....	23
2. Umfang und Struktur der Arbeitslosigkeit – einige wesentliche Befunde.....	23
3. Flexibilisierungsrechte für die Betriebsparteien	23
4. Beschäftigungsorientierte Lohnbildung.....	24
5. Mehr Beschäftigung für Niedrigqualifizierte	25
6. Den Keil zwischen Bruttoeinkommen und Nettoeinkommen verringern.....	26
7. Die Qualifikationslücke schließen	26
8. Keine überzogenen Erwartungen an eine Arbeitszeitverkürzung.....	27

III. FÖRDERUNG DES WIRTSCHAFTLICHEN WACHSTUMS DURCH FORSCHUNG UND TECHNOLOGIE.....	29
1. Daten und Fakten	29
2. Handlungsnotwendigkeiten	31
2.1 Forschungspolitik als Dienstleistung für Wirtschaft und Gesellschaft.....	32
2.2 Reform der Großforschung.....	33
2.3 Europäische Forschungspolitik verschlanken	34
2.4 Mehr Forschung in der Wirtschaft	35
2.5 Instrumente der Forschungsförderung in der Wirtschaft.....	36
2.6 Ein Gesamtkonzept für junge Technologieunternehmen.....	38
2.7 Eine neue Forschungspolitik für Ostdeutschland	39
2.8 Die informatisierte Welt von morgen als Chance nutzen	40
2.9 Die ökologische Herausforderung aufgreifen.....	41
2.10 Das Zukunftsministerium reformieren.....	42
IV. DIE STAATSFINANZEN NEU ORDNET	44
1. Die Entwicklung des Staatssektors	44
1.1 Zu den Aufgaben der Haushaltspolitik	44
1.2 Die Ausgaben.....	44
1.3 Steuern und Abgaben.....	46
1.3.1 Sozialabgaben.....	46
1.3.2 Steuern.....	47
2. Die besonderen Probleme des Bundeshaushalts.....	47
2.1 Die Einnahmen des Bundes	47
2.2 Die Ausgaben des Bundes, sinkender Ressourcenanteil	49
2.3 Ein Ausweg.....	51
3. Intelligente Konsolidierung durch Budgetierung und Modernisierung.....	52
4. Reform des Steuersystems.....	54
V. ÄNDERUNG DER FINANZVERFASSUNG	57
1. Die Mängel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.....	57
2. Zentraler Reformgrundsatz: Jede Gebietskörperschaft braucht die ungeteilte Verantwortung für ihre Finanzen	58
3. Elemente einer Reform	59
VI. DEN SOZIALSTAAT MODERNISIEREN	62
1. Die Schlüsselaufgabe: Balance wahren.....	62

2. Einwanderung in der bisherigen Form – keine Lösung des Überalterungsproblems	63
3. Eine steuerfinanzierte Einheitsrente – die bessere Lösung?	64
TEIL B: SCHLÜSSELSTRATEGIEN	67
I. DEN BILDUNGSSEKTOR GERECHTER UND EFFIZIENTER MACHEN	69
1. Die Modernisierungsaufgabe	69
1.1 Zur Bedeutung der Bildung	69
1.2 Stärken und Schwächen des Bildungssystems – ein Überblick	69
1.3 Elemente einer Modernisierungsstrategie	70
2. Zur Entwicklung des allgemeinen Schulsystems	70
2.1 Die Kunden setzen die Maßstäbe	70
2.2 Der Wettbewerb unter den Schulen bedingt die Förderung der freien Schulwahl und eine entsprechende Organisation des Schulbesuchs	71
2.3 Weiterbildungsangebote an die Lehrer	72
2.4 Engagement der Unternehmen	72
2.5 Die Ungleichheit verringern	72
3. Zur Fachhochschul- und Hochschulausbildung	73
3.1 Eintrittsalter und Studiendauer müssen gesenkt werden	73
3.2 Die Zugangsbedingungen müssen wettbewerblich orientiert sein	74
3.3 Der Studierende muß sich an den Kosten der Ausbildung beteiligen (Studiengebühren)	74
3.4 Die Internationalität muß gestärkt werden und der Umgang mit neuen Technologien muß zum selbstverständlichen Standard werden	74
3.5 System- und Methodenkompetenz sowie ethische Verantwortung müssen als wenigstens gleichwertig neben die Fachkompetenz gestellt werden	75
3.6 Sozialverhalten muß Gegenstand der Studiengänge sein, der Praxisbezug muß erhöht werden	75
4. Zur Beruflichen und Berufsschulbildung im Dualen System	75
4.1 Das Duale System verbessern	75
4.2 Der Weg führt von der Berufsausbildung zur Berufsfeldausbildung. Bildungsziel ist die Lernfähigkeit als Voraussetzung der Berufstüchtigkeit	76
4.3 Hemmende Rahmenbedingungen der Berufsausbildung müssen beseitigt, Fehlentwicklungen muß begegnet werden. Nötig ist eine „Konzertierte Aktion Berufliche Bildung“	77
4.4 Eckpfeiler einer Zukunftsorientierung der Beruflichen Bildung	78
5. Zur Beruflichen Weiterbildung	79
5.1 Die Bedeutung der formellen und informellen Weiterbildung	79
5.2 Unzureichende Weiterbildung	79

5.2.1	Zu geringe Investitionen in Humankapital	79
5.2.2	Die Mittel der Bundesanstalt für Arbeit gehen zurück.....	80
5.2.3	Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen ist eine Investition in die Zukunft und entlastet die Arbeitslosenversicherung	80
5.2.4	Die Chancen der Neuen Medien für die Qualifizierung nutzen	81
II.	EINE UMWELTVERTRÄGLICHE MOBILITÄTSGESELLSCHAFT.....	83
1.	Die Mobilitätsgesellschaft als Risikogesellschaft	83
2.	Technische Innovationen zur Ausweitung der Kapazitäten	83
3.	Neue Technik, neue ökonomische Prinzipien für eine Verkehrspolitik der Zukunft.....	83
3.1	Verkehrspolitik als Infrastruktur- und Subventionspolitik.....	83
3.2	Ein Paradigmenwechsel für die Verkehrspolitik der Zukunft	84
3.3	Einbettung in eine Gesamtstrategie	85
3.3.1	Komplementäre Maßnahmen zu Staupreisen	85
3.3.2	Ein Mobilitätssystem ohne Subventionen	86
3.3.3	Kapazitätsentscheidungen bleiben politische Entscheidungen	86
3.3.4	Zurechnung der Kosten ist nicht autofeindlich	87
III.	EINEN NACHHALTIGEN AUFHOLPROZESS IN OSTDEUTSCHLAND ORGANISIEREN	88
1.	Die Situation.....	88
2.	Das Arbeitsplatzdefizit in Ostdeutschland	88
3.	Die Kapitalbasis verbreitern, Venture Capital bereitstellen, Technologie fördern ..	89
3.1	Endogene Kräfte stärken.....	89
3.2	Exogenes Potential mobilisieren.....	89
4.	Flankierende Maßnahmen: Kaufkraft und Vermögensbildung stärken	91
4.1	Erhöhung der Akzeptanz einer Strategie der Lohndifferenzierung.....	91
4.2	Ergänzende Maßnahmen.....	91

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Der BMBF-Haushalt verliert ab 1982 an Bedeutung.....	29
Abbildung 2: Anteil der Forschungsausgaben verschiedener Länder am BIP.....	30
Abbildung 3: Anzahl der Sozialhilfeempfänger je 1.000 Einwohner nach Altersgruppen 1990-1995	63
Abbildung 4: Produktivität, Einkommen und Lohnstückkosten im verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands (1991-1996).....	90
Tabelle 1: Die Altlasten im Bundeshaushalt.....	49
Tabelle 2: Prozentualer Rückgang der Ausgaben des Bundes bei ausgewählten Haushaltsposi- tionen seit 1991.....	50
Tabelle 3: Ungeplante Mindereinnahmen des Bundes 1991 bis 1998	51
Tabelle 4: Ausgaben der staatlichen Alterssicherungssysteme im Jahr 1995	65
Tabelle 5: Das Arbeitsplatzdefizit in Ostdeutschland	88

VORWORT

Der Managerkreis ist jetzt sechs Jahre alt. Ein zentrales Motiv für unseren Gesprächskreis sind die Defizite der öffentlichen wirtschaftspolitischen Debatten. Wir sind SPD-Mitglieder oder -Sympathisanten. Wir erleben ständig, daß Manager und andere Berufe, die von einer 40-Stunden-Woche nur träumen können, *de facto* von der aktiven Arbeit in einer Partei und den Wahlentscheidungen in Parteien ausgeschlossen sind. Die Volksparteien sind in einer Zeit, in der die beruflichen und privaten Zeitbeanspruchungen immer ungleicher werden, zu Parteien der Zeitreichen geworden. Wer in einer Partei wirksam sein will, muß über lange Zeit an einem Ort leben und dort Monat für Monat, Woche für Woche präsent sein. Dies schaffen große Berufsgruppen nicht mehr. Die Rekrutierungen und Realitätserfahrungen in der Partei werden immer einseitiger. Dies ist ein starkes Motiv unseres Zusammenschlusses. Wir wollen konzentriert unsere Erfahrungen in die SPD einbringen. Dabei sind wir keine Unternehmerlobbyisten.

Der Managerkreis arbeitet an einer 'Angebotspolitik von links'. Wir haben in den vergangenen Jahren in wesentlichen Politikbereichen, gestützt auf die Erfahrungen der Mitglieder, Innovationsskizzen für wichtige Politikbereiche formuliert. Sie müssen konkretisiert und auch

korrigiert werden. Sie liefern Eckwerte für eine langfristig angelegte Debatte, die im Wahljahr nicht eingestellt werden kann. Die Wähler wissen, wie in der Wirtschaft auch, daß die Politik einen ständigen Strom von Innovationen braucht. Über die Ziele in einer demokratischen Gesellschaft, die dem einzelnen Entfaltung, Rückhalt und Anreize bietet, die dabei jedoch niemals alle Risiken beseitigen kann, gibt es wenig Kontroversen. Zunehmen werden und müssen die Kontroversen um die Wirksamkeit von Instrumenten und Entwicklungsstrategien, denn die Wirkungen politischer Programme werden immer schwerer zu beurteilen. Die Zeitverzögerungen in der Wirkung vieler Maßnahmen wecken Ungeduld oder den Vorwurf der Wirkungslosigkeit. Da fast alle Analysen interessengebunden sind, wird es für die Wähler, die selbst durch vielfältige Interessen geprägt sind, immer schwerer „durchzusteigen“. Der Managerkreis will in diese Diskussion seine Erfahrungen und seine Analysen einbringen, wobei er sich sozialdemokratischen Zielen verbunden sieht. Er beteiligt sich nicht mit dem Ziel, Verteilungsinteressen von Unternehmen zu vertreten, sondern mit dem Ziel, politische Innovationen zu fördern, die mehr Wachstum, mehr Beschäftigung bei weniger Ungleichheit und mehr Selbstbestimmung und Selbstverantwortung ermöglichen.

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. Die Politik sollte den verbreiteten Wunsch nach Erneuerung, Offenheit und die besondere Nachdenkenskraft, die für eine kurze Zeit entsteht, energisch und glaubwürdig nutzen.

Nicht nur das neue Jahrhundert fordert heraus. Noch größere Herausforderungen erwachsen aus den letzten 20 bis 25 Jahren. Die achtziger Jahre brachten den Beginn eines langen Abschieds vom Modell Deutschland aber keinen Durchbruch zu einer neuen Flexibilität, durch individuelle Verantwortung, durch bessere Ausbildung, eingestimmt auf die ständigen Veränderungen, aber auch abgesichert gegen Fundamentalrisiken. Seither wurde kein neues Modell Deutschland als kreative Antwort auf die neuen Herausforderungen geschaffen. Deutschland wurde zur vorsichtigen Nachhut. Die Haushaltsdefizite in den USA sind verschwunden und haben in Großbritannien einen Tiefstand erreicht. Die Arbeitslosigkeit schrumpft in Großbritannien, in Irland, Neuseeland und auch in den USA, aber nicht in Deutschland oder Frankreich. Die letzten 20 Jahre in Deutschland waren dagegen:

- 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 Staatsapparates 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 Vollbeschäftigungsgesellschaft. Die derzeitige Wirklichkeit Europas zeigt, wir sind in weiten Bereichen falsch programmiert. Arbeitslosigkeit ist keine Infektionskrankheit mehr, die punktuell kuriert werden kann. Es wird kein Penizillinwunder geben. Arbeitslosigkeit dieses Ausmaßes, dieser Dimension, in enger Symbiose mit hoher Staatsschuld und Bildungskrise, kommt dem Zusammenbruch des Immunsystems und der Selbstheilungskräfte gleich. Selbst ein *Reinventing Government* wäre nicht mehr genug. Der Titel eines europäischen und deutschen Innovationsdrehbuchs müsste lauten *Reinventing Government and Markets*.

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, weil sie Lasten auf andere abwälzen, oder weil aus der Summe von individuell rationalen Einzelentscheidungen Folgelasten entstehen, die so nicht gewollt sind.
- Sie muß Zuständigkeiten dort belassen oder hinverlagern, wo Aufgaben für klar abgegrenzte Gruppen effizient erfüllt werden können.
- Sie muß Wettbewerb so weit wie möglich einsetzen, wobei Märkte, wenn neue Technik oder neue Wettbewerbsformen es verlangen, auch neu geschaffen werden müssen.
- Sie muß realistisch einschätzen, welche Steuern und Abgaben ohne zu große negative Nebenwirkungen noch zumutbar sind, und wo im Vergleich dazu Bürger, auf sich selbst gestellt, Aufgaben der Alterssicherung oder der Absicherung gegen Krankheit selbst bewältigen können.
- Sie muß ernst machen mit dem Versuch, mehr Transparenz, Verantwortungsklarheit und Zurechnung im öffentlichen Sektor zu schaffen. Die Wähler müssen wieder wissen, welche staatliche Ebene welche Steuerbelastung fordert und welche Leistungen damit finanziert werden. Die Vermischung aller Finanzierungen und Zuständigkeiten höhlt die Kontrolle durch Wähler und Wahlen aus und fördert Ineffizienz.
- Sie muß Ernst machen mit dem Verursacherprinzip – nicht nur in der Umweltpolitik.

3. Prinzipien – einzelne Felder

3.1 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, wobei viele Subventionen eine Spezialform dieser Verschwendung darstellen.

Die Bereitschaft, nutzlose Verschwendungen abzubauen, kann genügend Ressourcen für Innovationen freischaufeln. Die Verbesserung der Funktionsfähigkeit von Märkten und die Ausweitung der Geltung von Marktsteuerung, können mit dem absehbaren und verfügbaren Wissen weit nachhaltigeres Wachstum erzeugen als gegenwärtig. Es gibt noch unabsehbare unerfüllte Bedürfnisse. Neue Arbeitsplätze schaffen ihre Kaufkraft weitgehend selbst. Arbeitslosigkeit ist in einer reichen Gesellschaft wie der Bundesrepublik ein Ergebnis falschen Bewußtseins, falscher Anreize, falscher Regulierungen, fehlenden unternehmerischen und organisatorischen Wissens. Arbeit kann in genügendem Umfang durch innovative Arbeit entstehen.

Wir müßten auf wenig verzichten, wenn durch staatliches Handeln verschwendete Ressourcen für dringliche Innovationen eingesetzt würden.

- Gemessen an internationalen Standards verschenkt die Bundesrepublik allein durch zu teures Bauen ein bis 1,5 Prozent des BSP und damit einen beachtlichen Teil ihrer Investitionsquote bzw. der Sparquote der Haushalte.
- Gemessen an den weltweiten riesigen Nutzen, die neue Antriebssysteme in Automobilen (z.B. durch Brennstoffzellen) hervorrufen können, sind die dafür eingesetzten Forschungsmittel zu gering.
- Gemessen an den Bildungsergebnissen sind deutsche Akademikerausbildungen um min-

destens ein Drittel zu teuer – ganz zu schweigen von der Verschwendung von Lebenszeit zwischen dem 25. und 30. Lebensjahr, wenn Zeit besonders wertvoll ist.

- Beim Abbau der Subventionen wären kaum Opfer zu bringen, wenn die eingesparten Mittel den betroffenen Regionen für Innovationen zurückgegeben würden.

Die seit mehr als einem Jahrhundert ablaufende Globalisierung hat nationales Handeln 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.

Die Zeit drängt. Jeder Langzeitarbeitslose verliert Tag für Tag an Motivation und Qualifikation. Jeder junge Aussiedler, der nicht genügend ausgebildet wird, vergrößert das Heer derer, die auf die Anforderungen künftiger Märkte nicht vorbereitet sind und nicht abweisbare Ansprüche an den ohnehin überforderten Sozialstaat stellen werden. Eine innovative Politik des Staates, selbst wenn sie Mehrbeschäftigung nur in Billigjobs schaffen würde, wäre gegenüber dem Status quo eine Politik für mehr Wachstum und mehr Gleichheit. Forderungen nach Mehrbeschäftigungen „nur zu unseren Bedingungen“ helfen den niedrig Qualifizierten überhaupt nicht. Hunderttausende, wenn nicht schon Millionen Qualifizierungen und Ausbildungen wurden in den letzten 15 bis 20 Jahren versäumt und haben Entwicklung behindert oder künftige Handlungsfelder beschränkt. Die Art des technischen Fortschritts sowie das riesige weltweite Arbeitsangebot machen es schwer, Gleichheitsziele, wie sie noch zu Beginn der siebziger Jahre erreichbar waren, in den nächsten Jahren zu erfüllen.

3.2 Das Machtpatt überwinden, einen kooperativen Föderalismus zurückgewinnen

In einem reichen Land wie der Bundesrepublik sind praktisch alle ökonomischen, sozialen und

auch ökologischen Probleme Bewußtseins- und Steuerungsprobleme. Sie entstehen auch, weil politische Verantwortung in einer unüberschaubaren Politikverflechtung verschwimmt, weil zu viele gut organisierte Gruppen zu Verhinderungsminderheiten werden, weil die Parteien, in denen Lernprozesse nur im Schneckentempo vorankommen, starr an alten Konzepten festhalten. Als besonders schädlich erweist sich das Machtpatt der Parteien und die Allparteienregierung in Bundestag und Bundesrat. Sie verhindert einen politischen Innovationswettbewerb und fördert den Innovationsstau. Das Trauerspiel der gescheiterten Steuerreform, die Realitätsverweigerung in der Rentenreform oder der Bildungspolitik, der riesige politische Energieaufwand für Winzigreformen (Ladenschluß), liefern Lehrstücke dafür, wie der Wettbewerb zwischen Parteien zum Vollgasfahren im ersten Gang mit angezogener Bremse führt.

Parteien, die sich im Patt zwischen Bundesrat und Bundestag ihre Stimmenanteile glauben sichern zu können, indem sie die Konzeptionen der jeweils anderen verhindern, erfüllen ihre Aufgabe nicht mehr. Der Konsens über einen unerträglichen Status quo führt zu keinem Konsens über seine Änderung. Der Berg von Mißständen bleibt wie ein großer Geröllhaufen nach einem Erdbeben liegen, weil sich die Aufräumer nicht einigen können, ob sie ihn nach rechts oder links von der Straße räumen sollen.

Soll demokratischer Wettbewerb innovativ bleiben, dann muß *eine* politische Richtung die Chance haben, den Wählern zu demonstrieren, was ihre Konzeption bedeutet und bewirkt. Im Konsenssystem der Bundesrepublik kann die politische Gegenposition immer mitregieren – mit dem Ergebnis, daß in kontroversen Bereichen überhaupt nicht mehr regiert wird. Politischer Wettbewerb denaturiert im verflochtenen Politiksystem vielfach zu einem Wettbewerb der Verhinderungstaktiken.

Seit mehreren Legislaturperioden besteht zwischen Bundestag und Bundesrat der Zwang zu einer Quasi-Allparteienregierung. Niemand ist mehr für das tatsächliche Ergebnis des Regierens voll verantwortlich. Die politischen Ergeb-

nisse werden von niemandem ganz gewollt. Es herrscht eine Dauerstimmung der Halbherzigkeit, der leichten oder schweren 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. Wir brauchen endlich klare Mehrheiten und eine klare politische Arbeitsteilung.

3.3 Mehr Experimente und Zivilcourage

Politische Innovationen sind immer schwerer durchzusetzen. Gleichzeitig ist unsere Prognosefähigkeit über die Auswirkungen fundamentaler politischer Änderungen vielfach zu gering. Welche Wirkungen politische Innovationen haben, läßt sich oft nicht genau genug vorhersagen. Unternehmen können und müssen neue Produkte einfach im Markt testen. Ihre Innovationsrisiken sind meist überschaubar. Die Belohnungen für erfolgreiche Innovationen sind hoch. In der Politik müssen trotz unsicherer Erfolgsaussichten innerhalb von vier Jahren Ergebnisse vorzeigbar sein. Die Rahmenbedingungen für politische Innovationen sind denkbar schlecht. Das politische Entscheidungssystem ist auch wegen der unüberschaubaren Innovationsrisiken veränderungsfeindlich. Der Wettbewerb zwischen den Parteien ist weniger innovativ als der Wettbewerb zwischen Unternehmen. Um diesen Engpaß zu überwinden, muß systematischer nach Lösungen gesucht werden. Helfen können:

- zeitlich befristete Lösungen (Schweden hat die Ladenschlußregelung zunächst zeitlich befristet aufgehoben; man kann mit Lauschangrifflösungen zeitlich befristet experimentieren und eine Sollbruchstelle einbauen, bis zu der Erfahrungen für eine endgültige Lösung gesammelt werden);
- räumlich auf eine Stadtregion beschränkte Lösungen (Staupreise können in einer Stadtregion für eine bestimmte Zeit erprobt werden; Oslo verfügt seit Jahren über einen elektronischen Mautring um die innere Stadt);

- eine stärker experimentierende Einstellung, die das Übergewicht der dogmatischen Fixierungen zurückzudrängt. Die Risiken von Innovationen sind hoch.

Die Gefährdungen für den Machterhalt sind häufig unübersehbar. Die strukturelle Neigung zum „Weiter so“ muß überwunden werden.

3.4 Radikalität unvermeidbar?

Ohne eine positive Vision und die Bereitschaft, Politiken auch gegen starke Interessen zu realisieren, wird es schwer fallen, genügend Wähler zu überzeugen. Dabei kann der Zeithorizont einer Legislaturperiode nicht ausreichen. Die Maßstäbe für politisches Handeln müssen mit Blick auf eine längere Entwicklungsperspektive und mit Blick auf die Dimensionen des Innovationsbedarfs in der Politik gewonnen werden. Kosmetik und Beruhigungspolitiken haben sich verbraucht.

Alle Erfolgsbeispiele der letzten Jahre von Neuseeland über Irland bis nach Großbritannien zeigen, den Menschen muß die Chance gegeben werden, sich an die veränderten Verhältnisse anzupassen. Das Verhalten der Menschen muß sich ändern. Märkte müssen wieder besser funktionieren. Vor allem die Menschen, weniger die Standorte, müssen wettbewerbsfähig und wettbewerbsbereit sein. Der Staat – das bedeutet seine Beamten – müssen effizienter werden. Die Schere zwischen verdientem Bruttoeinkommen und verfügbarem Einkommen muß sich wieder schließen. Die Armutsfalle darf nicht bei fast einer Million Menschen zuschnappen und sie von legaler Arbeit abhalten. Investitionen müssen durch Preise finanziert und angeregt werden, nicht durch Subventionsparagrafen, damit die Unternehmen und ihre Manager wirklich kundenorientiert agieren. Ein Aufbruch, der diesen Namen verdient, muß ein Aufbruch mit klaren Zielen und Verantwortungen sein. Ein Aufbruch, beladen mit pessimistischen Erwartungen, geprägt von Rationierungs- und Einschränkungsdanken, von Absicherungsversprechen, die aus dem gegebenen und absehbarem BSP nicht finanziert werden können, wäre ein

Aufbruch mit dem falschen Gepäck und in die falsche Zukunft.

Nach Jahren des Innovationsstaus muß ein Jahrzehnt des Paradigmenwechsels in der Politik gestartet werden. Bei den politischen Weichenstellungen für das nächste Jahrzehnt geht es weniger um die Frage links oder rechts, sondern mehr um die Frage, mit welcher Radikalität man sich den neuen Realitäten stellt. Realitätsbewältigung wird das Schlüsselwort. Die Radikalität der Veränderungsbereitschaft, nicht die Starrheit oder Festigkeit in der Verteidigung liebgewordener und auch rechtfertigbarer Positionen wird den Ausschlag geben, wenn es darum geht, die Lähmung und Anpassungsschwierigkeiten zu überwinden.

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. Fast genau so wichtig sind flexible Arbeitsmärkte, denn im Wettbewerb zwischen Marseille und Hamburg werden künftig die gleichen Bedingungen gelten wie heute zwischen München und Duisburg. Unter den Bedingungen einer gemeinsamen Währung entscheiden künftig die absoluten Kostenunterschiede über die Wettbewerbsfähigkeit. Heute spielen sie im internationalen Austausch für die einzelnen Länder (weniger für die einzelnen Firmen) eine geringere Rolle, denn jedes Land, das uns etwas noch so billig verkaufen will, muß uns im Gegenzug etwas abkaufen oder einen Kredit gewähren, will es nicht auf unverzinslichen Devisenreserven sitzen bleiben. Diese einfache aber

wirksame Bedingung entfällt in einer Währungsunion. Die Lohnpolitik muß die internationale Wettbewerbsfähigkeit im gemeinsamen Währungsraum viel stärker als heute unmittelbar im Auge behalten. Zu rasche Lohnsteigerungen können nicht mehr durch Wechselkursänderungen kompensiert werden. Sie führen direkt in die Arbeitslosigkeit.

Demgegenüber wird das Einhalten einer Verschuldungsquote von 3 Prozent des BIP in den Vordergrund gerückt. Niedrige Verschuldung weckt ohne Zweifel Vertrauen. Für die wirtschaftliche Entwicklung Europas wären Kapitalmärkte, auf denen der Staat einen geringeren Teil der Sparquote der privaten Haushalte in Anspruch nimmt, ein Segen. Die Schwäche der privaten Sektoren bei der Überwindung der Arbeitslosigkeit ließe sich leichter überwinden. In den EU-Ländern darf man nicht nur auf die Verschuldung starren. Bei wirtschaftlicher Betrachtung sind auch die künftigen Vorwegverteilungen des BSP/BIP durch staatliche Transfers fast wie eine Verschuldung zu bewerten, denn es kann den Steuerzahlern des Jahres 2010 relativ gleichgültig sein, ob ein Teil ihrer Zahlungen für Schuldendienst verwendet wird, oder ob Zwangsabgaben als Transferzahlungen in die Taschen anderer Mitbürger wandern, die z.B. als Staatspensionäre einen Rechtsanspruch auf Einkommen haben. Die Stabilität und Solidität der öffentlichen Haushalte ist eine Voraussetzung für eine befriedigende Wirtschaftsentwicklung. Abgesehen von Großbritannien mit geringen Vorwegverteilungsansprüchen am künftigen Bruttosozialprodukt haben alle westeuropäischen Länder zu großzügig gewirtschaftet und die künftige ungünstige Altersschichtung zu

wenig bei ihren Renten- und Pensionsversprechungen berücksichtigt. Das 60-Prozent-BIP-Gesamtverschuldungskriterium ist angesichts der viel größeren Vorwegverteilungen durch Staatspensionen und Renten wenig relevant.

Diese ungünstige gesamtwirtschaftliche Ausgangssituation ist kein Grund, den Start in den Euro zu verschieben. Es wird in allen Ländern Jahre dauern, bis die Probleme überhöhter Vorwegverteilung gelöst sind. Wichtig sind mittelfristige Strategien, in denen die Vorwegverteilungen aus dem künftigen BSP reduziert werden. Solche Strategien liegen im Interesse aller Länder. Dieses Interesse bekommt unter den Bedingungen einer gemeinsamen Währung Verstärkung. Dabei wäre es illusionär, die Bemühungen in Frankreich oder Italien als eine reine Angelegenheit der Italiener und Franzosen zu behandeln. Die europäischen Volkswirtschaften wachsen immer mehr zusammen. Die Globalisierungsdebatte übersieht, daß allein Italien und die Niederlande zusammen als Handelspartner noch immer die gleiche wirtschaftliche Bedeutung für uns haben wie ganz Asien zusammengekommen.¹ Aufgeklärtes Selbstinteresse legt den Sprung in den Euro nahe.

Auf kurze Sicht können die deutschen Unternehmer und Arbeitnehmer vom Euro fast zu stark profitieren. Die Deutsche Mark wurde in den letzten Jahrzehnten ständig aufgewertet. Dadurch wurden die Erfolge einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik zum Teil wieder „aufgefressen“. Dies führte zu einer Abwärtsspirale: Reallohnsenkungen ohne Beschäftigungszuwachs. Der wiederkehrende Aufwertungseffekt entfällt unter dem Euro. Es entstehen direkte Beschäftigungseffekte. Auch die Entwertung der Agrarpreise zu Lasten der deutschen Bauern wird entfallen. Man muß befürchten, daß in den ersten Anpassungsjahren die verstärkte Marktstellung deutscher Unternehmen im Binnenmarkt zu Schwierigkeiten in den anderen Ländern führen kann. Auf jeden Fall sind Befürch-

tungen deutscher Arbeitnehmer um ihre Arbeitsplätze weitgehend unbegründet.

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 nachvollziehbar, 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 zu nichte 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

¹ Die Einfuhren (Ausfuhren) aus (nach) Italien und den Niederlanden betragen 1994 rund 102 (103) Mrd. DM, aus (nach) Asien 97 (89) Mrd. DM, darunter 16 (17) Mrd. DM in die (aus den) ASEAN-Länder (Brunei, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand).

Sinne abstrakt. Denn natürlich sind es beide Klingen 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 un-differenzierten Anstiegs der Pro-Kopf-Arbeits-einkommen 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 Innovationsschübe 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 inländische 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 Bedin-

gungen 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 entstünde, 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 Bundesre-

publik 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 in den letzten Jahren eine Flut von Versprechungen. Gleich mehrere Regierungschefs versprachen eine Halbierung oder massive Senkung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000. Die Realität blieb mit 18 Mio. Arbeitslosen in Europa unverändert. Die Bundesrepublik erreicht den 5-Millionen-Rekord. Weil keine wirksamen Mittel verfügbar oder durchsetzbar sind, treten die gleichen Versprechungen oder Hoffnungen in immer neuem Gewand auf. Gleichzeitig machen sich resignative Positionen breit: Ein Modersatz lautet: „Durch Wachstum wird keine Vollbeschäftigung entstehen“. Dennoch: mehr Wachstum wäre zumindest hilfreich.

Unabhängig davon ist es offensichtlich schwieriger geworden, für die ständig durch Nachfrageverschiebungen oder Rationalisierungen freigesetzten Arbeitskräfte bei gegebenen Qualifikationen, neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu finden. (Innerhalb von 4 Jahren stieg die Quote der Langzeitarbeitslosen von 26 Prozent auf rund 32 Prozent.) Leider entspricht die historisch überkommene Qualifikationsstruktur heute nicht der Struktur der nachgefragten Qualifikationen. Vor allem wächst die Zahl der niedrig qualifizierten Arbeitnehmer, die bei den herrschenden hohen Abgaben nicht in der Lage wären, ein ausreichendes Einkommen zu verdienen, selbst wenn sie einen Arbeitsplatz hätten. Schließlich wird unser Bruttosozialprodukt zu wenig arbeitsintensiv erzeugt. Diese Aufzählung der Gründe dürfte bei weitem nicht vollständig sein. Sie macht jedoch die Schwierigkeiten einer Politik für mehr Beschäftigung deutlich.

2. *Umfang und Struktur der Arbeitslosigkeit – einige wesentliche Befunde*

Arbeitslosigkeit „wandert“, wenn sie länger anhält, immer eindeutiger zu den niedrig Qualifizierten und zu den Ausländern. Die Arbeitslosenquote bei Arbeitnehmern ohne Ausbildung liegt bei 20 Prozent. In fünf Jahren hat sich die Zahl der Erwerbstätigen ohne Berufsausbildung um fast 600.000 verringert. Die Zahl der erwerbstätigen Akademiker erhöhte sich um gut 400.000. Bei steigender Quote der Arbeitslosen erhöht sich der Anteil der Ausländer ständig. Zum Vergleich: Arbeitnehmer mit Fachschulabschluß haben eine Arbeitslosenquote von unter 3 Prozent.

3. *Flexibilisierungsrechte für die Betriebsparteien*

Die veränderten Entwicklungsbedingungen zwingen zu neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen auch in der Arbeitsmarktpolitik. Dabei muß sich von dem Grundsatz leiten lassen: Wirtschaftliche Beschäftigungssicherheit für viele ist mehr wert als rechtliche Arbeitsplatzsicherheit für immer weniger Arbeitnehmer.

Die Expansion der Arbeitsplätze kann die Arbeitsplatznachfrage seit langer Zeit nicht mehr ausgleichen. Die Arbeitsmarktpolitik und die Konzepte der Tarifpartner befinden sich noch in einem mühsamen Umbruch. Rechtliche Arbeitsplatzsicherheit war ein herausragendes Ergebnis bisheriger Politik. Dafür haben die Gewerkschaften mit Recht jahrzehntelang und erfolgreich gekämpft. Sie konnten sich auf die Arbeitsplatzsicherheit konzentrieren, weil Beschäftigungssicherheit gegeben war. Heute ist

Arbeitsplatzsicherheit eher zu einer Quelle wirtschaftlicher Beschäftigungsunsicherheit geworden. Sie bietet einen zweifelhaften Schutz für die Arbeitsplatzbesitzer, und den Arbeitssuchenden gaukelt sie ein Sicherheitsversprechen vor, das für immer weniger Menschen faktisch wirksam wird. Unternehmen stellen erst dann neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein, wenn sie keine anderen Möglichkeiten mehr haben, diese dauerhafte Kostenverpflichtung zu vermeiden.

Die Politik befindet sich im Dilemma zwischen den erforderlichen Maßnahmen für eine Expansion der Beschäftigung und den Interessen der Arbeitsplatzinhaber. Sie wollen Schutz in ihren Arbeitsplätzen und erschweren dadurch die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Aber nur Politik für die Arbeitslosen rechtfertigt Beschäftigungspakte. Der Dreh- und Angelpunkt solcher Pakte ist Flexibilisierung. Die üblichen ideologischen Überhöhungen haben es mit sich gebracht, daß Flexibilisierung vielfach als Entlassung der Arbeitnehmer in einen schutzfreien Raum mißverstanden wird. In Wirklichkeit brauchen Arbeitgeber und Arbeitnehmer eine definierte Dispositionsfreiheit über geltende allgemeine Regelungen, die sie durch Vereinbarung an ihre Erfordernisse anpassen oder zeitweise außer Kraft setzen können. Es bedeutet keine Schwächung, sondern eine Stärkung der Verantwortung der Tarifpartner, wenn der Gesetzgeber ihnen dabei hilft, daß zwischen denen, die ihren wirtschaftlichen Verhältnissen, dem Markt und dem Unternehmen am nächsten sind, maßgeschneiderte Anpassungsvereinbarungen getroffen werden können. Die Politik muß den Mut aufbringen, solche Freiheitsgrade so zu definieren, daß ein Ausgleich zwischen individuellen Interessen und Unternehmensinteressen vereinbart werden kann. Viele kleine Beschäftigungspakte müssen möglich werden. Es ist klar, daß eine solche Politik neue individuelle Risiken zuläßt. Zugleich steigen aber auch die Beschäftigungschancen und damit die wirtschaftliche Beschäftigungssicherheit.

Dabei geht es nicht darum, soziale Schutzrechte prinzipiell weiter zu reduzieren. Hier ist in den vergangenen Jahren eher genug geschehen. Das Grundmuster der Flexibilisierung, die wir meinen, folgt einem einfachen Prinzip, das zum

Teil bereits in Tarifverträgen umgesetzt worden ist: Unternehmensleitungen und Belegschaftsvertretungen erhalten das Recht, bestimmte Regelungen zeitweise außer Kraft zu setzen, wenn dies der Sicherung der Arbeitsplätze und neuen Beschäftigungsmöglichkeiten dient. Allerdings muß es eine Grenze geben, die zum Schutz der Arbeitnehmer vor einseitigen Machtverhältnissen nicht überschritten werden darf. Wo es keine Belegschaftsvertretungen gibt, kann es keine Rechte zur Flexibilisierung geben.

Die vordringlichsten Flexibilisierungsrechte sind:

- Die Betriebsparteien können den tariflichen Kündigungsschutz vorübergehend einschränken und Sozialpläne vereinbaren, damit Maßnahmen, die dem Übergang der Betroffenen auf einen neuen Arbeitsplatz dienen, möglich sind und die Kosten zu einem wesentlichen Teil mit Abfindungen verrechnet werden.
- Die Betriebsparteien können für einen begrenzten Zeitraum für gefährdete oder im Aufbau befindliche Betriebsteile oder Betriebe einen Verzicht auf Tarifentgelte vereinbaren. Die Betriebsvertretungen dürfen ihre Zustimmung nur geben, wenn in der Vereinbarung Regelungen enthalten sind, die eine Beteiligung der betroffenen Arbeitnehmer an späteren Gewinnen vorsehen. Die Überwachung der Gewinnbeteiligung wird dem Abschlußprüfer übertragen.
- Die gleiche Regelung gilt für die Vereinbarung niedriger Einstellungslohne oder übertariflicher Arbeitszeiten.

4. Beschäftigungsorientierte Lohnbildung

Zusätzliche Arbeitsplätze gibt es nur, wenn Unternehmer durch den Verkauf der zusätzlich erzeugten Produkte Gewinne erzielen. Verwertbare Produkte bleiben immer die erste Beschäftigungsvoraussetzung. Arbeitslose sind auf Unternehmerleistungen angewiesen. Unternehmer können im Rahmen ihrer Produktionsvorgänge Arbeit nur anbieten, wenn die Bruttolöhne und

sonstigen Kosten einen Spielraum für Gewinne lassen und den Produktivitätsrahmen nicht sprengen. Der Arbeitsmarkt schrumpft in verschiedenen Bereichen in seine produktiven Bereiche hinein. Die dadurch hervorgerufene Produktivitätssteigerung bei den verbleibenden Arbeitsplätzen kann nicht zum Maßstab der Lohn-erhöhung werden, weil zu diesen hohen Produktivitäten keine ausreichende Zahl von neuen Arbeitsplätzen entsteht. Beim Abbau unterdurchschnittlich produktiver Arbeitsplätze steigt die Produktivität rasch, ohne daß diese Steigerungen Maßstab für eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik werden können.

Die Lohnstrukturen entsprechen in vielen Bereichen wahrscheinlich nicht den Strukturen der Produktivität. Die Politik der Sockelbeträge hat Lohnstrukturen gegen die Produktivitätsentwicklung entstehen lassen. Die bittere Wahrheit lautet: Der technische Fortschritt und die wachsende Komplexität von Märkten, Organisationen und Lebensbeziehungen, lassen für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte immer weniger Beschäftigungsmöglichkeiten offen, weil ihre Produktivität nicht ausreicht, bei den gegebenen Preisrelationen und hohen Abgaben ein ausreichendes Einkommen zu erwirtschaften.

Tariflohnsysteme sollen den einzelnen vor Ausbeutung schützen und versuchen, in der Bundesrepublik die Lohnspreizung möglichst gering zu halten. Das mag für Insider gelingen, erschwert jedoch die Entwicklung neuer Beschäftigungsfelder. Soll der Widerspruch zwischen mehr Gleichheit und mehr Beschäftigung entschärft werden, dann müssen durch entsprechende Gestaltung der Abgaben Brutto- und Nettolöhne entkoppelt werden. Dort, wo Bruttolöhne aus Gründen der Beschäftigungsexpansion sinken, müssen gezielte Abgabensenkungen einer entsprechenden Verringerung der Nettoeinkommen entgegenwirken oder einen Ausgleich aus öffentlichen Kassen schaffen.

5. Mehr Beschäftigung für Niedrigqualifizierte

Lange Zeit wurde bei der Erwähnung des amerikanischen Jobwunders dessen Bedeutung mit

dem Hinweis auf die große Zahl der „Billig-jobs“ negiert. Inzwischen wird immer deutlicher: Die Art des technischen Fortschritts, die fehlgeschlagenen Qualifizierungen in den letzten 20 Jahren und verschiedene andere Faktoren haben dazu geführt, daß ein erheblicher Teil der Arbeitskräfte kaum in der Lage sein wird, bei niedriger Produktivität zu Marktlöhnen ein angemessenes Einkommen zu erwirtschaften. Diese Situation wird verschärft durch hohe Abgaben, die schon bei niedrigen Löhnen fällig werden. Bei einfachen Dienstleistungen entstehen oft prohibitive Mindestlöhne.

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 entsprechend gekürzt wird. Die derzeitige Ausgestaltung der Sozialhilfe lädt zur Schwarzarbeit ein. Dabei ist nicht der Umfang des Mißbrauchs erstaunlich, sondern die Tatsache, daß ein großer Teil der Empfänger gegen die eigenen materiellen Interessen so rasch wie möglich wieder auf eigenen Füßen stehen will und eine Arbeit aufnimmt, obwohl es sich nicht lohnt.

Hier müssen gezielte Kombinationen 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. Sie braucht die Leistungen von Bademeistern und Internetsurfern, von CAD-Arbeitern und Taxifahrern. Die Masse der Erwerbstätigen wird langfristig für lokale Märkte – und nicht

auf globalen Märkten für international gehandelte Güter und Leistungen – arbeiten. Deshalb ist Arbeitslosigkeit auch immer, gegenwärtig sogar in erster Linie, hausgemacht und kann verringert werden, wenn die Märkte für lokale Güter und Dienste funktionsfähiger gemacht werden.

Die Überwindung der Armutsfalle erhält eine Schlüsselstellung, denn die gegenwärtige Verknüpfung von Sozialhilfe und hohen Abgabenbelastungen bei niedrigen Einkommen verhindert eine Ausschöpfung der Beschäftigungspotentiale bei einfachen Dienstleistungen oder anderen Tätigkeiten. Gemessen an dem Schaden dieser Fehlkonstruktion des Sozialstaats war die politische Aufmerksamkeit, die das Thema erhielt, gering. In der kommenden Legislaturperiode muß ein Einstieg in eine dauerhafte Lösung gefunden werden. Der Aufwand wird hoch sein. Bisher gibt es keinen Konsens über die beste Lösung, doch die Schäden des Status quo wachsen von Jahr zu Jahr. Es lohnt sich, dieses Thema möglichst rasch aufzuarbeiten.

6. Den Keil zwischen Bruttoeinkommen und Nettoeinkommen verringern

Die Kumulation aus Einkommensteuer und Sozialabgaben führt zu abschreckenden Belastungen. Die Arbeitnehmer werden so über den Wert der Arbeit getäuscht, denn sie sehen nur, was auf dem Gehaltskonto übrig bleibt und vergessen allzu leicht, daß Arbeit auch Ansprüche an das Renteneinkommen oder Deckungsbeiträge für Infrastruktur erwirtschaftet. Eine solche Konstellation verringert Anreize und reduziert die Anpassungsflexibilität. Lösungen können vor allem im Rahmen der Steuerreform gefunden werden, wenn die Bemessungsgrundlage verbreitert und die Tarife abgesenkt werden. Die Gesamtbelastung der Einkommen über alle Einkommensstufen muß verringert werden.

7. Die Qualifikationslücke schließen

Aus- und Weiterbildung allein lösen das Beschäftigungsproblem nicht. Allerdings gilt auch: ohne ein umfassendes und modernes Lehrstel-

lenangebot und ohne ganz erhebliche Weiterbildungsanstrengungen für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte 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 Milliarden 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. In Wirklichkeit ist die Rechnung weit komplizierter, weil Verdrängungseffekte berücksichtigt werden müssen, es in der Regel einige Monate dauert, bis nach Abschluß der Qualifizierung ein Arbeitsplatz gefunden werden kann und die Vermittlungsquoten in den ersten Arbeitsmarkt höchst unterschiedlich sind, teilweise bis zu hundert Prozent erreichen, in strukturschwachen Gebieten aber auch schon

Vermittlungsquoten unter fünfzig Prozent interessant sind.

Jedenfalls gilt: Zu niedrige Investitionen in Weiterbildung und Qualifizierung reduziert die Zahl der Menschen, die im ersten Arbeitsmarkt eine neue Chance bekommen und belastet damit die Arbeitslosenversicherung oder die öffentlichen Haushalte, welche die Arbeitslosen- und Sozialhilfe finanzieren. Eine zu hohe Investitionsquote ist zwar sozial vielleicht wünschenswert, aber erhöht ebenfalls die Kosten für die Arbeitslosenversicherung und die öffentlichen Haushalte.

Warum können nicht auch in diesem Bereich marktwirtschaftliche Mechanismen zur Optimierung der Investitionsquote genutzt werden? Weiterbildungsträger erhalten nach einem marktwirtschaftlichen Modell für Arbeitslose, 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.

Es geht in diesem Optimierungsprozeß nicht nur um die Zurückführung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt. Man muß nicht untätig warten, bis die Menschen arbeitslos geworden sind, sondern vorher tätig werden. Es geht auch um die Vermeidung von Arbeitslosigkeit. Deshalb ist das Instrument der qualifizierungsorientierten Sozialpläne, die durch den neuen § 254 des Sozialgesetzbuchs III aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit gefördert werden können,

ein Schritt in die richtige Richtung. Besser ist es, bei Umstrukturierungsprozessen von Unternehmen oder bei Unternehmensübernahmen, die zu Entlassungen führen, dafür zu sorgen, daß Sozialplanmittel für Qualifizierungsprozesse genutzt werden, die Arbeitslosigkeit vermeiden helfen, als durch Abfindungen einen Reichtum vorzugaukeln, der keiner ist, sondern erst richtig in die Arbeitslosigkeit hineinführt.

8. Keine überzogenen Erwartungen an eine Arbeitszeitverkürzung

Im Nachhinein ist es immer zwingend, daß eine kürzere Arbeitszeit rein rechnerisch dazu geführt hat, daß sich mehr Menschen die insgesamt geleisteten Arbeitsstunden teilen. Daraus kann man jedoch in der Umkehrung keine allgemeingültige Strategie machen und den einzelnen Arbeitnehmern die Arbeitszeit rationieren, um ein gegebenes Volumen besser (auf mehr Personen) zu verteilen. Die Fixkosten der Einstellung sind hoch. Die inneren Koordinierungskosten steigen. In jeden neu eingestellten Arbeitnehmer müssen mehr oder weniger große Investitionen getätigt werden. Diese Investitionen werden teurer, wenn die Arbeitszeit des einzelnen sinkt.

Folgende Punkte sind zu beachten:

- Es gibt Situationen, in denen verkürzte Arbeitszeiten z.B. Schichtarbeitsregeln erleichtern. Arbeitszeitverkürzung als Anpassung an bestimmte Produktionsprozesse ist anders zu beurteilen als z.B. erstreikte Arbeitszeitverkürzung, die zu komplizierten Arrangements zwingt, um die Maschinenlaufzeiten zu verlängern oder aufrechtzuerhalten.
- Arbeitszeitverkürzung wirkt regional unausgewogen. In Regionen mit weit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit wirkt sie nur begrenzt. In anderen Regionen kann sie auf ein unelastisches Angebot stoßen und Überstunden erzwingen.
- Arbeitszeitverkürzung, die mit hoher Flexibilität einhergeht, kann zu Effizienzgewinnen führen. Die einzelnen Arbeitnehmer erhalten einen Bonus dafür, daß sie unregel-

mäßig oder zu „verschobenen“ Zeiten arbeiten.

- Arbeitszeitregelungen sollten in den einzelnen Unternehmen ausgehandelt werden, denn sie müssen an die individuellen Zeitprofile der Beanspruchung angepaßt werden. Die Konstellationen werden immer vielfältiger. Dementsprechend werden auch die Regelungen immer vielfältiger werden. Die Fortschritte der letzten Jahre sind erst ein Anfang.

Einfache Überlegungen machen deutlich, wer Arbeit durch Arbeitszeitverkürzung umverteilen will, der muß auch Einkommen umvertei-

len. Wer Arbeit abgibt muß dadurch bisher verdientes Einkommen mit abgeben. Dies wird voll akzeptiert bei Jobsharing und Teilzeitarbeit, aber wie man gegenwärtig an der Diskussion in Frankreich erlebt, weit weniger bei Arbeitszeitverkürzungen. Arbeitszeitverkürzung läuft auf einen freiwilligen Einkommensverzicht zugunsten von mehr Freizeit hinaus. Damit wird Arbeitszeitverkürzung durch die unvermeidbare Lohnkürzung begrenzt. Die historische Erfahrung hat gezeigt, daß vor allem Perioden hohen Wachstums auch Perioden hoher Arbeitszeitverkürzung waren. Die Wachstumsschwäche erschwert Arbeitszeitverkürzung, weil sie alle Umverteilungen schwieriger macht.

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“ für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie leidet unter Auszehrung, sein Anteil am Bundeshaushalt ist seit 1982 um ein Drittel gesunken (vgl. Abbildung 1).

Der zu Beginn der christlich-liberalen Koalition erhobene Anspruch, sinkende staatliche For-

schungsausgaben durch steigende private Aufwendungen der Wirtschaft zu kompensieren, hat sich nicht einlösen lassen. Bezogen auf den Anteil am BIP ist die Bundesrepublik nach OECD-Statistiken inzwischen auf einen Mittelplatz hinter den führenden Industrienationen Japan und USA, Schweden und Frankreich zurückgefallen. Damit wächst die Gefahr, daß der Exportstandort Deutschland schleichend seine Leistungskraft vermindert.

Abbildung 1:
Der BMBF-Haushalt verliert ab 1982 an Bedeutung

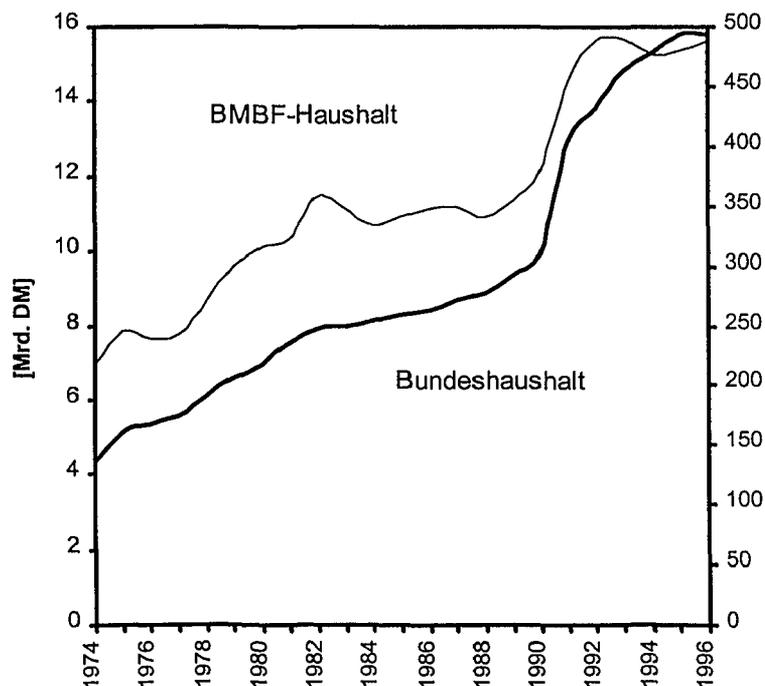
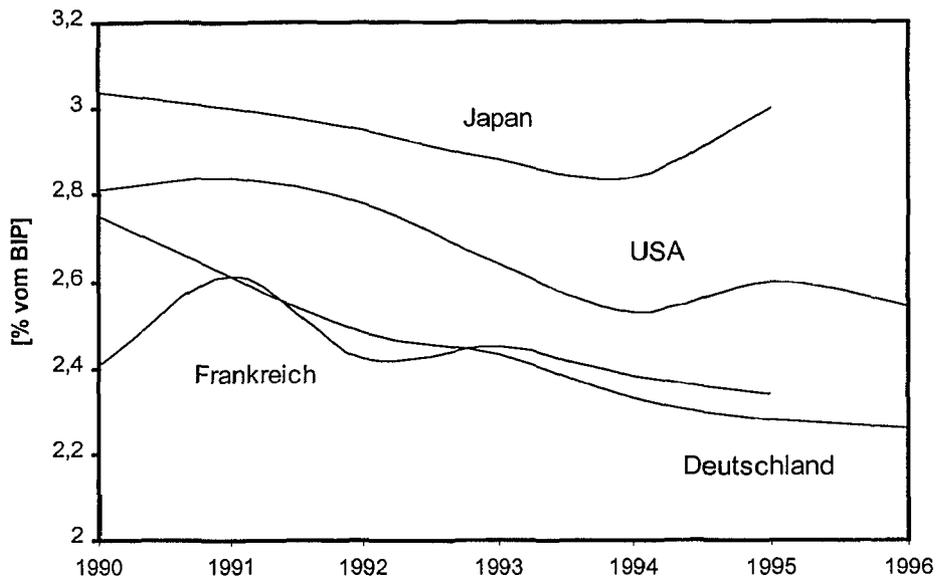


Abbildung 2:
Anteil der Forschungsausgaben verschiedener Länder am BIP



In vielen Ländern ist mittlerweile die Wirtschaft dabei, die in der ersten Hälfte der neunziger Jahre niedrigeren FuE-Ausgaben wieder anzuheben (vgl. Abbildung 2). Der Rückgang in den FuE-Ausgaben der Industrie war in den USA bereits 1995 real wieder aufgefangen. Schätzungen für 1997 zeigen, daß die amerikanische Wirtschaft wieder zur alten Dynamik in der Forschung zurückgefunden hat. Ähnliches gilt auch für Japan. Die jüngst vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft für das Jahr 1997 ermittelte Steigerungsrate von 3,6 Prozent bei den FuE-Ausgaben der deutschen Industrie läßt auf eine Trendumkehr hoffen, die auch bei den Forschungsausgaben der öffentlichen Hand dringend erforderlich wäre.

Noch ist die deutsche Industrie insbesondere in den klassischen Wirtschaftssektoren voll wettbewerbsfähig und es macht wenig Sinn, Panik zu verbreiten. Aber gleichwohl darf das Risiko nicht gering geschätzt werden, daß die Kräfte der Erneuerung in Deutschland als Folge der Schwächung der Forschungsausgaben von Wirtschaft und Staat nachlassen könnten – mit nicht wieder gut zu machenden Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft.

Ein weiteres alarmierendes Problem 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 und in vielen Fällen von neuen Unternehmen besetzt werden, die vorwiegend in den Vereinigten Staaten heranwachsen.

Der quantitative Rückgang wurde, so scheint es, von einer qualitativen Versteinerung der Struktur des Forschungshaushalts und seiner instrumentellen Mechanismen begleitet. Das strukturelle Veränderungstempo der siebziger Jahre hat sich in den Zeiten der christlich-liberalen Regierung nicht durchhalten lassen.

- Die im Bundeshaushalt 1998 genannten Schlüsseltechnologien für das 21. Jahrhundert sind ganz überwiegend bereits in den siebziger Jahren als solche erkannt und gefördert worden, auch wenn sich der Gegenstand der Förderung naturgemäß mit dem technischen Fortschritt weiterentwickelt. Ein Vergleich mit dem Bundeshaushalt 1982 zeigt ganz frappierende Übereinstimmungen in den Haushaltstiteln.

- 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. Zwar gibt es inzwischen positive Ansätze, die zu Veränderungen geführt haben. Sie sind aber bei weitem nicht mit der konsequenten Modernisierungsstrategie der Fraunhofergesellschaft in den siebziger Jahren vergleichbar. Als Ergebnis der Mischfinanzierung von Forschungseinrichtungen blockieren sich Bund und Länder zudem gegenseitig, insbesondere wenn es um Prioritätensetzungen in den Großforschungseinrichtungen geht.
- Der Zusammenbruch der industriellen Strukturen in Ostdeutschland hätte eine energische und transparente Strategie der Erneuerung erfordert, bei der geklotzt und nicht gekleckert wird, damit neues Leben aus den Ruinen wächst. 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, zumal Deutschland wesentlich zu ihrer Finanzierung beiträgt, aber sie dürfte angesichts der Interessenlage nur schwer durchzusetzen sein.
- Die Bundesregierung setzt sich nach wie vor für eine Schwerpunktsetzung in der europäischen Weltraumforschung ein, die wissenschaftlich fragwürdig ist und wirtschaftlich nur geringfügige Multiplikatoreffekte bewirkt.

Das ESA-Programm muß dringend reformiert werden. Die ESA kostet uns eine Milliarde DM pro Jahr. Es wird Zeit, in diesem Bereich ein gemeinsames Konzept mit Frankreichs neuer Regierung zu entwickeln und, soweit noch möglich angesichts der Bindungen an die bemannte Weltraumfahrt, dann auch durchzusetzen.

- Die Herausforderung der ökonomischen und ökologischen Globalisierung hat nach ursprünglich durchaus positiven Impulsen unter Riesenhuber an Orientierungskraft eingebüßt. Die massiven Umweltbelastungen in den Metropolen der sogenannten 'Dritten Welt' haben längst ein Ausmaß erreicht, das zum weltweiten Handeln zwingt. Die notwendigen (aber natürlich bei weitem nicht hinreichenden) Forschungsbeiträge können nur in internationaler Zusammenarbeit bewältigt und umgesetzt werden. Dafür fehlen derzeit noch die Mechanismen.
- Die großen Aufgaben der Erneuerung unserer Infrastrukturen erfordern ein stärkeres forschungspolitisches Engagement, um Zukunftsimpulse in Bereichen zu vermitteln, die ökonomisch und ökologisch eine Schlüsselstellung einnehmen (z.B. die Erneuerung der öffentlichen Verkehrsnetze und ihre Informatisierung bei gleichzeitiger europäischer Standardisierung). Dafür fehlen zur Zeit noch geeignete Strukturen, während sie in der Weltraumforschung überdimensional ausgebaut worden sind.

2. Handlungsnotwendigkeiten

Voraussetzung für alles weitere ist es zunächst einmal, die Forschungspolitik aus ihrem Aschenputteldasein zu erlösen, und ihr im Bundeshaushalt die Priorität zu geben, die zur Sicherung der Zukunft unseres Landes erforderlich ist. In einer Zeit überbordender Staatsverschuldung klingt es zunächst einmal vermessen, eine deutliche Steigerung des Forschungshaushalts des Bundes zu fordern. Aber für den Staat gilt wie für ein Unternehmen: Wer nicht mehr in die Zukunft investiert, verschafft sich zwar vorübergehend eine Entlastung in der Gewinn- und Ver-

lustrechnung, aber er verliert an Substanz und verspielt damit seine Zukunft.

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. Dazu ist eine Vereinbarung mit den Ländern erforderlich, die eine entsprechende Aufwärtsentwicklung des Forschungsbudgets in den Länderhaushalten vorsieht. Diese Aufwärtsentwicklung sollte dadurch gefördert werden, daß der Bund den Ländern, die sich in einer solchen Prioritätensetzung in besonderer Weise engagieren, in der Forschungsförderung entsprechend entgegenkommt. Dafür gibt es vielfältige Möglichkeiten, insbesondere im institutionellen Bereich, die erkennbar für alle Beteiligten genutzt werden können.

Eine Ausnahmesituation gilt noch immer für die ostdeutschen Länder. Zwar sind auch sie aufgefordert, in ihren Haushalten der Forschung eine hinreichende Priorität einräumen. Aber der Bund muß gerade in den Neuen Ländern wesentlich dazu beitragen, daß neue wirtschaftliche Strukturen entstehen. Um diese Anstrengungen finanzieren zu können, ist eine Verdoppelung der in die ostdeutschen Länder fließenden Forschungsmittel des Bundes innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung sinnvoll, allerdings nur dann, wenn sie in eine neue Strategie der wirtschaftlichen Erneuerung Ostdeutschlands eingebettet wird, in der neben der Absatzförderung nicht zuletzt Investivlohnkonzepte eine wichtige Rolle spielen müssen, damit im Wettbewerb bei den Lohnstückkosten Ostdeutschland an Attraktivität gewinnt.

Die Forschungsförderung muß einer sorgfältigen Evaluierung unterworfen werden. Forschungscontrolling innerhalb des Forschungsministeriums ist ein wichtiger Teil der Forschungspolitik, der aber nur dann funktionieren wird, wenn die Evaluierung schon bei der Formulierung des Programms geplant wird, damit die Bewertungskriterien von vornherein klar sind. Dabei müssen ganz bewußt Risiken in Kauf genommen werden, denn Forschungsergebnisse entzie-

hen sich einer festen Planung und wer keine Risiken einzugehen beabsichtigt, sollte auch keine Forschungsprogramme aufstellen.

2.1 Forschungspolitik als Dienstleistung für Wirtschaft und Gesellschaft

Eine Schwäche der Forschungspolitik ist die Ideologisierung, die mit dem Begriff der Industriepolitik verbunden wird. Natürlich ist Forschungspolitik zugleich Industriepolitik und wenn sie erfolgreich sein will, sorgt sie dafür, daß die Zielsetzungen in enger Abstimmung mit Wirtschaft und Wissenschaft vorgenommen wird. Der Markt ist besonders effizient, wenn kurzfristige Rückkopplungseffekte wirksam werden. Er weist Schwächen auf, wenn es um langfristig wirksame Mechanismen geht. Sie auszugleichen ist Aufgabe der Forschungspolitik.

Die Forschungspolitik hat sich selbst Fesseln angelegt, die eine effiziente Prioritäten- und Posterioritätensetzung im Interesse der Modernisierung der Wirtschaft und der Infrastrukturen behindert. Dazu gehört die Unaufrichtigkeit im Hinblick auf die industriepolitische Funktion der Forschungspolitik ebenso wie die Aufsplitterung der Forschungspolitik des Bundes auf viele Ressorts. Hinzu kommt die schwierige Zusammenarbeit mit den Ländern im Bereich der institutionellen Forschungsförderung.

Wichtig ist, daß das für die Forschungspolitik verantwortliche Ministerium als Querschnittsministerium die Forschungsmittel bündelt, sich aber gleichzeitig als Dienstleister der Ressorts der Bundesregierung versteht und deren Politik unterstützt und befruchtet. Der Transrapid ist ein Beispiel dafür, wie durch eine ungenügende Abstimmung zwischen der Verkehrspolitik und der Forschungspolitik ein technischer Vorsprung beinahe verspielt worden wäre, weil die Umsetzung der technischen Entwicklung vom Bundesverkehrsministerium zunächst als Zustimmung und nicht als Chance betrachtet wurde, während das Forschungsministerium sich als eine Art Ersatz eines auf Modernisierung nicht hinreichend ausgerichteten Verkehrsministeriums verstand.

2.2 Reform der Großforschung

Ein zentrales, oft nicht ausreichend gewürdigtes Instrument der Forschungspolitik ist die institutionelle Forschungsförderung. Hier wie anderswo hat sich die Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern *nicht* bewährt. Sie war relativ unproblematisch in Zeiten, in denen ausreichend Mittel zur Verfügung standen und Institutsneugründungen an der Tagesordnung waren. In Zeiten der Haushaltsenge springen die Nachteile deutlicher ins Auge, da länderübergreifende Posterioritäten nur schwer realisiert werden können.

Es spricht alles dafür, Institute, die heute ihre Grundfinanzierung zu neunzig Prozent aus Bundesmitteln erhalten, in der Grundfinanzierung ganz aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren und damit über Prioritäten und vor allem Posterioritäten freier entscheiden zu können. Im Ausgleich sollten Institute der sogenannten 'Blauen Liste', die hälftig vom Bund und den Sitzländern finanziert werden, ganz von den Sitzländern übernommen werden.

Großforschung ist ein Begriff, der in der deutschen Forschungspolitik eher der Verschleierung von forschungspolitischen Problemen dient, als der Förderung von Transparenz. Die 16 Großforschungseinrichtungen haben höchst unterschiedliche Zielsetzungen. Etwa die Hälfte der Großforschungseinrichtungen sind Forschungseinrichtungen der *erkenntnisorientierten* Grundlagenforschung, die ähnlich wie Institute der Max-Planck-Gesellschaft zu bewerten wären. Es gibt heute im Grunde kein stichhaltiges Argument mehr, warum sie aus dem Verbund der erkenntnisorientierten Grundlagenforschung ausgeschieden werden und eine Sonderrolle beanspruchen. Es gibt dagegen viele Argumente, sie in diesen Verbund einzugliedern und damit der wissenschaftlichen Debatte auszuliefern, welche Prioritäten im Bereich der erkenntnisorientierten Grundlagenforschung Sinn machen.

Prioritätenentscheidungen im Bereich der erkenntnisorientierten Grundlagenforschung sollten nicht zu einer staatlichen Aufgabe degenerieren, sondern von der Wissenschaft selbst getroffen werden, mit einem hohen Anspruch an

Leistung und einer grundsätzlichen Akzeptanz, daß kulturelle Leistungen in der Wissenschaft ihren Wert in sich tragen. Dies wäre am ehesten dadurch zu erreichen, daß Großforschungseinrichtungen, die ausschließlich der erkenntnisorientierten Grundlagenforschung dienen, den Mechanismen der Max-Planck-Gesellschaft unterworfen oder verstärkt internationalisiert werden.

Eine ganz andere Situation ergibt sich in den vorwiegend *anwendungsorientierten* Großforschungseinrichtungen, die mit über 2 Mrd. DM Grundfinanzierung und mehr als 15.000 Beschäftigten im Mittelpunkt der Kritik stehen. Wir brauchen Forschungsunternehmen statt Forschungsbehörden, wobei die Fraunhofergesellschaft bereits auf dem Weg dahin ist, aber durch Haushaltsvorschriften, Beihilferegeln und Tarifverträge eingeengt ist, diesen Weg konsequent fortzusetzen.

Drei Gründe sprechen für eine Herauslösung der anwendungsorientierten Großforschungseinrichtungen und der Fraunhofergesellschaft aus den Fesseln des öffentlichen Dienstrechts und ihre Umwandlung in Forschungsunternehmen:

- die Berufung erstklassiger Forschungsmanager; es kann nicht Aufgabe von Referenten im Bundesfinanzministerium sein, das Gehalt von Vorstandsmitgliedern von Großforschungseinrichtungen festzulegen;
- die Notwendigkeit einer höheren personellen Flexibilität, um den personellen Wechsel zwischen Forschung und Industrie zu erleichtern; es kann nicht sein, daß durch Beihilfe- und Unkündbarkeitsregelungen dieser Wechsel völlig uninteressant gemacht wird;
- Großforschungseinrichtungen müssen auch in die Lage versetzt werden, Sozialpläne zu finanzieren, wenn sie keine attraktiven Forschungsfelder mehr finden; es kann nicht sein, daß durch eine gesicherte Grundfinanzierung von Großforschungseinrichtungen Forschungsfelder weiter beackert werden, die nur noch wenig Früchte tragen.

Eine Reform der Großforschungseinrichtungen erfordert daher

- einen Unternehmensstatus mit unternehmerischer Verantwortung und entsprechendem Management,
- eine Form der Finanzierung, in der die Projektförderung eine dominante Rolle spielt (Grundfinanzierung nicht mehr als 30 Prozent der Erlöse), und
- einen eigenständigen Forschungstarifvertrag, der die Flexibilität fördert (Forschungstransfer über Köpfe), Leistung zu honorieren gestattet und in seinen Mechanismen aus der lebenslänglich angelegten Bindung herausführt (Wechsel zwischen Industrie und Großforschungseinrichtungen in beiden Richtungen).

Die Definition von und die Entscheidung über längerfristig angelegte Forschungsprojekte, um die sich Forschungseinrichtungen im Wettbewerb bewerben können, ist einer der kritischen Punkte in dieser Konzeption. Sie kann nicht allein von langgedienten Beamten getroffen werden. Aufgabe der Ministerien ist es, Definitions- und Entscheidungsprozesse zu organisieren und dafür zu sorgen, daß die besten und innovativsten Wissenschaftler und Manager in Deutschland an den Entscheidungsprozessen mitwirken.

Gelänge das, so wäre das ein entscheidender Schritt dahin, Grundlagenforschung und ihre Anwendung in einem integrierten Innovationsprozeß zu kombinieren. Noch sind wir davon ein ganzes Stück entfernt. Angesichts der hohen Aufwendungen für öffentliche Forschungseinrichtungen und insbesondere für die Großforschung ist dieser Schritt dringlich.

2.3 Europäische Forschungspolitik verschlanken

Ein Problemfeld, auf dem sich Deutschland stärker engagieren muß, betrifft notwendige Korrekturen der ausufernden Entwicklung der europäischen Forschungspolitik. Europäische Forschungsprogramme hatten sich zunächst, als sie unter der Führung von Kommissar Davignon in den siebziger Jahren formuliert wurden, als sehr nützlich erwiesen, weil es überwiegend um anspruchsvolle länderübergreifende Projekte ging,

denn auf diesem Wege wurden europäische Unternehmen zur Kooperation veranlaßt, mit Vorteilen für den Wirtschaftsstandort Europa. Das macht auch weiterhin Sinn, genau so wie die Bündelung öffentlicher Forschungseinrichtungen in europäischen Großprojekten. Aber die Inflation von Forschungsprogrammen mit Kleinbeträgen muß energisch bekämpft werden.

Projekte von deutlich unter 10 Mio. DM Zuwendung pro Zuwendungsempfänger, die in Brüssel bewilligt werden, machen wenig Sinn, auch wenn sie als europäische Mittelstandspolitik verkauft werden, und ganz unsinnig ist die Flut von Projekten unterhalb eines Betrags von 100.000 DM pro Zuwendungsempfänger und dann noch mit einer Trefferquote in der Bewilligung von weniger als 20 Prozent. Zyniker würden sagen, es handelt sich dabei um die Erzeugung einer besonderen Spielart wissenschaftlicher Touristik, die zwar der Kommunikation dient, aber darüber hinaus forschungspolitisch fast nichts bewirkt, es sei denn, man hält eine ausufernde forschungspolitische Bürokratie mit einer Vielzahl von Gutachtern für ein positives Merkmal von Forschungspolitik.

Es ist an der Zeit, die Forschungspolitik der EU gründlich zu überarbeiten und den Wildwuchs zu beschneiden. Mitgliedsländer, die auf eine nationale Forschungspolitik verzichten, weil sie sich allein vom EU-Kuchen ernähren wollen, sollten aufgefordert werden, zunächst einmal ihre Hausaufgaben zu machen. Mitgliedsländer mit einer nationalen Forschungspolitik sollten eine Arbeitsteilung innerhalb der EU suchen, die flexibel angelegt ist und den Subsidiaritätscharakter europäischer Förderungsprogramme wieder stärker betont.

Darüber hinaus ist mit EUREKA ein Instrument vorhanden, um bilaterale und multilaterale Projekte zwischen den Mitgliedsländern zu realisieren, was durchaus sinnvoll ist, weil es nationale Stärken zu bündeln gestattet, ohne eine aufwendige Bürokratie darüberzulegen.

Nicht akzeptabel ist im übrigen ein Mißbrauch des Instruments der Beihilferegulierung durch die Europäische Kommission. Sinn der Beihilferegulierung war und ist es, Wettbewerbsverzerrun-

gen durch staatliche Subventionen wirkungsvoll zu bekämpfen. Maßnahmen der Forschungsförderung haben in der Beihilferegelung nichts zu suchen, denn es handelt sich nicht um Subventionen, sondern um Zukunftssicherung. Es war ein Fehler, die Forschungsförderung in die Beihilferegelungen der EU einzubeziehen (möglicherweise nicht ohne aktive Nachhilfe der Ordnungspolitiker des Bundeswirtschaftsministeriums). Eine neue Bundesregierung sollte von vornherein klarstellen, daß sie die Einbeziehung der Forschungsförderung in die Beihilferegelung der EU generell ablehnt und alles tun wird, um dieser Position innerhalb der EU Geltung zu verschaffen.

2.4 Mehr Forschung in der Wirtschaft

Wichtigstes Ziel einer neuen Politik ist es, dazu beizutragen, daß die Wirtschaft ihre Forschungsanstrengungen in Deutschland wieder dauerhaft 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.

Ziel ist es, den Forschungsstandort Deutschland attraktiv zu gestalten und eine leistungsfähige Forschungsinfrastruktur aufzubauen, damit möglichst viele Unternehmen den Nutzen erkennen und in Forschung und Produktion investieren. In diesem Zusammenhang muß mit einer Legende aufgeräumt werden, die unter Riesenhuber in besonderer Weise gepflegt worden ist, wenn es darum ging, die relative Bedeutung öffentlicher Förderung im Verhältnis zu den Aufwendungen der Wirtschaft zu bewerten. Betrachtet man undifferenziert die FuE-Aufwendungen der Wirtschaft und vergleicht sie mit der Forschungsförderung der öffentlichen Hand, erscheint letztere als eher marginal oder jedenfalls nicht sonderlich einflußreich.

Ein ganz anderes Bild ergibt sich jedoch, wenn man zwischen Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft zu trennen versucht, was zugebenermaßen nicht ganz leicht und auch nicht

frei von Willkür ist. Als Faustformel kann gelten, daß von den 100 Prozent FuE-Aufwand der Wirtschaft nur etwa 10 Prozent Forschung sind, der Rest geht in Produktentwicklung und ist mit der Forschungsförderung der öffentlichen Hand begrifflich nicht ohne weiteres in einen Topf zu werfen. Vergleicht man die 10 Prozent Forschungsaufwand der Wirtschaft mit den Forschungsaufwendungen der öffentlichen Hand, so liegen sie in der gleichen Größenordnung. Es ergibt sich ein Bild, aus dem deutlich wird, welchen Einfluß die Forschungspolitik auf die Zukunftssicherung unseres Landes hat und wieviel Verantwortung sie übernehmen muß, um die richtigen Schwerpunkte in Abstimmung mit der Wirtschaft und der Wissenschaft zu setzen.

Sicher ist, daß es ganz im Interesse der Wirtschaft, auch der mittelständischen Wirtschaft oder der Gründer(innen) junger Unternehmen ist, wenn Deutschland über eine intakte und ehrgeizige Grundlagenforschung verfügt, die sich der Anwendung nicht verschließt, sondern sie bewußt fördert. Musterbeispiele für eine hervorragende Grundlagenforschung mit außerordentlich wirkungsvollem Know-how-Transfer in die Wirtschaft waren in den sechziger Jahren die Bell Labs und in den siebziger Jahren das Forschungszentrum von XEROX in Palo Alto (PARC). Sie konnten sich in ihrer großzügigen Finanzierung auf die Monopolrenten dieser beiden Unternehmen stützen. Beide Einrichtungen haben wesentlich die Dominanz der USA in Hardware und Software der Informationstechnik aus der Grundlagenforschung heraus begründet. Der Transfer fand weitgehend über Köpfe statt. An ihren Strukturen sollten sich die Großforschungseinrichtungen orientieren.

Die Qualität des Forschungsstandorts Deutschland ergibt sich nicht nur aus der Höhe der Forschungsförderung oder der Dichte und Qualität öffentlicher Forschungseinrichtungen und Hochschulen, so wichtig diese Faktoren sind. Immer bedeutsamer wird die Frage der Bedingungen, unter denen Unternehmen forschen können. Ein besonders markantes Beispiel ist die Gentechnik. Niemand wird die tatsächlichen oder potentiellen Risiken mancher Technologien unterschätzen dürfen. Sie sollten allerdings auch

nicht übertrieben werden. Wichtig ist jedenfalls, daß Unternehmen nicht hingehalten werden, wenn sie sich um Genehmigungen bemühen, sondern daß innerhalb vernünftiger Termine Genehmigungen erteilt werden, bzw. als erteilt gelten können, wenn diese Termine ohne triftigen Grund überschritten werden.

Dabei gilt keineswegs, daß eine möglichst geringe Regelungsdichte für die Unternehmen als optimal gelten kann, wenn gleichzeitig über Produzentenhaftung unüberschaubare Entschädigungssummen riskiert werden – eine Erkenntnis, die deutsche Chemieunternehmen in Amerika erfahren und erlitten haben. Andererseits ist eine Überregulierung offenkundig schädlich, weil sie Initiativen behindert und den Forschungsstandort Deutschland belastet. Zur Forschungspolitik gehört deshalb die Rolle als Anwalt der Unternehmen, die in Deutschland forschen und durch Überregulierung behindert werden.

Forschungsprioritäten müssen immer wieder überprüft und neu gesetzt werden. Die Forschungspolitik muß zuhören können und als Moderator und Verstärker von innovativen Ideen wirken. 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. Dabei muß nicht nur der Gedanke von Leit- und Verbundprojekten, sondern auch von indirekt spezifischen unbürokratischen Programmen wieder mit Leben erfüllt und die Finanzierung zuverlässig sichergestellt werden.

Forschungsförderung als Teil der Rahmenbedingungen, unter denen Wirtschaft funktioniert, läßt sich nicht auf Grundlagenforschung beschränken, zumal im Bereich der anwendungsorientierten Grundlagenforschung der Begriff ohnehin schillernd ist und der technische Fortschritt oft schneller vorankommt als jede Begriffshuberei.

Zur Forschungsförderung gehört auch die Unterstützung und Anregung von Unternehmensaktivitäten, die der Forschung dienen, ob man

das nun Industriepolitik nennen will oder nicht. Legt man diesen breit formulierten Begriff zugrunde, lassen sich unter ihm hinsichtlich der Förderung der Wirtschaft neben der klassischen Projektförderung vier Instrumente subsumieren, die ihre jeweiligen Stärken auf unterschiedlichen Feldern haben.

2.5 Instrumente der Forschungsförderung in der Wirtschaft

Das erste Instrument ist eine auf steuerliche oder auf andere Weise (Zulagen und Zuschüsse) breit angelegte Förderung von Forschungsaktivitäten. Steuerliche Absetzungsmöglichkeiten neu zu schaffen, sollte möglichst vermieden werden, um eine notwendige Reform der Unternehmensbesteuerung mit einer Reduzierung des Körperschaftsteuersatzes bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage nicht zusätzlich zu unterlaufen.

Eine Personalkostenzulage für FuE-Personal als eine andere Form der indirekten Förderung wieder einzuführen, ist ebenfalls nicht unproblematisch. Ein Problem ist eine vernünftige Abgrenzung. Da erhebliche Summen bewegt werden, ist eine klare Definition notwendig. Ermessensentscheidungen sollten tunlichst vermieden werden. Das erscheint noch lösbar. Das eigentliche Problem liegt darin, daß Mitnahmeeffekte bei der Einführung solcher Maßnahmen ganz erheblich sind. Aus heutiger Sicht kommt eigentlich nur eine wachstumsorientierte Zulage in Frage, die darauf abhebt, die Neueinstellung von FuE-Personal mit einer Zulage zu fördern. Bei einer wachstumsorientierten Zulage sind die Mitnahmeeffekte deutlich geringer, es sei denn, der Fördersatz liegt derart niedrig, daß keine zusätzlichen Neueinstellungen bewirkt werden und nur die Fördermittel mitgenommen werden. Für das Gebiet der alten Bundesrepublik ist eine solche Maßnahme allerdings nicht finanzierbar oder nur im Windhundverfahren denkbar, was keinen Sinn macht; anders in den Neuen Ländern.²

2 Vgl. zu Ostdeutschland in diesem Kapitel Abschnitt 2.7 unten.

Das zweite in Deutschland ziemlich vernachlässigte Instrument ist der Einkauf von technischen Geräten und Systemlösungen durch öffentliche Einrichtungen und die möglicherweise damit verbundene Unterstützung bei der Durchsetzung von Industriestandards. Vor allem Forschungseinrichtungen können interessante Pilotmärkte sein. Einer der führenden Hersteller von Hochleistungscomputern in Amerika (CRAY) verdankt seinen fulminanten Start den Beschaffungsmaßnahmen amerikanischer öffentlicher Forschungseinrichtungen. Insbesondere wenn es sich um wenig finanzkräftige kleine, aber technisch sehr leistungsfähige Unternehmen handelt, ist die Erstbeschaffung durch öffentliche Forschungseinrichtungen zwar für diese mit erheblichen Risiken verbunden, aber gleichzeitig wirtschaftspolitisch unter Umständen ein entscheidender Schritt, um Finanzierungsengpässe und Kinderkrankheiten bei jenen zu überwinden. Es ist vor allem dann sinnvoll, Risiken in Kauf zu nehmen, wenn erkennbar wird, daß sich für die Geräte oder Systemlösungen ein Markt abzeichnet und es sich nicht um Eintagsfliegen handelt. Wesentlichen Einfluß kann die öffentliche Hand auch bei der Durchsetzung von zukunftsweisenden Standards nehmen, wenn sie bei ihren Beschaffungsmaßnahmen über den notwendigen Sachverstand verfügt und ihn in enger Abstimmung mit der Wirtschaft zu nutzen bereit ist.

Das dritte Instrument sind Verbundprojekte, oder, wenn man es anspruchsvoller formulieren will, Leitprojekte, bei denen sich mehrere Unternehmen, möglichst in Verbindung mit Forschungseinrichtungen, Hochschulen und mittelständischen Zulieferern, in einem Netzwerk auf ein gemeinsames Ziel verständigt haben, das forschungspolitisch und wirtschaftlich von großem Gewicht ist, und dafür dann einen bestimmten Prozentsatz des Aufwands vom Forschungsministerium finanziert bekommen. Dabei gilt keineswegs, daß ein besonders niedriger Prozentsatz zu einem besonders wirtschaftlichen Mitteleinsatz führt, denn ab einer bestimmten Grenze handelt es sich nur noch um Mitnahmeeffekte. Die beteiligten Unternehmen verhalten sich so, wie sie sich ohne Förderung

verhalten hätten. Ein besonders hoher Prozentsatz (im Extremfall als 100 Prozent finanzierter Auftrag) kann ebenfalls negativ wirken, weil dann unter Umständen Projekte durchgeführt werden, die keinen Multiplikatoreffekt aufweisen. So werden etwa im Bereich der Weltraumforschung Dinge gemacht, die weder forschungspolitisch noch wirtschaftlich Sinn machen, aber als Aufträge von Unternehmen in Bremen und Bayern gerne mitgenommen werden. Der Fördersatz sollte der Bedeutung des Projekts, seiner potentiellen Multiplikatorwirkung und seinem Risiko entsprechen (und jedenfalls nicht von irgendwelchen Beihilfevorschriften der EU beeinflußt werden).

Das vierte Instrument, inzwischen stark vernachlässigt, aber in den letzten Jahren der sozialliberalen Koalition höchst erfolgreich ausprobiert, ist die indirekt spezifische Förderung, bei der unter einer stark eingeschränkten Zielsetzung zeitlich befristet Fördermittel mit einem niedrigen bürokratischen Aufwand vergeben werden, beispielsweise, um die Umsetzung einer neuen Technologie in der mittelständischen Wirtschaft zu beschleunigen, die Zusammenarbeit zwischen Forschungseinrichtungen, Hochschulen und mittelständischen Unternehmen zu verbessern, die Entwicklung von Angeboten in einem neuen zukunftsweisenden Markt voranzubringen oder für junge Unternehmen in einem besonders interessanten Markt die Chance auf einen Markteintritt zu verbessern. Dabei sollte der Fördersatz lieber zu hoch als zu niedrig und die Befristung des Programms lieber zu kurz als zu lang gewählt werden, denn diese Programme bewegen sich im marktnahen Bereich und wer nicht schnell genug einsteigt und wächst, hat verloren. Dem muß auch die Förderung Rechnung tragen. Hier ist auch das Windhundverfahren anwendbar, weil es den Wettbewerbsdruck verschärft und den Strukturwandel beschleunigt.

Vorteile aus einer Beschleunigung des Strukturwandels schöpfen insbesondere jene Länder und Regionen ab, die systematisch die Markteintrittschancen junger Unternehmen verbessern. Dieses Thema hat nach einer Zeit der Resignation glücklicherweise in den letzten Jahren

einen neuen Aufschwung genommen, obwohl die Neugründung von Technologieunternehmen und vor allem ihre risikobehaftete Wachstumsfinanzierung in Deutschland nach wie vor schwieriger ist, als in den Vereinigten Staaten oder in Israel, um nur zwei Beispiele zu nennen.

2.6 Ein Gesamtkonzept für junge Technologieunternehmen

Eine neue Bundesregierung sollte unter Federführung des Forschungsministeriums ein Gesamtkonzept zur Gründung junger Technologieunternehmen verabschieden, das den Aufbruch in eine neue Gründerzeit ermöglicht und unter anderem bei den Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von professionell gemanagtem Wachstumskapital ansetzen muß. Die Betonung liegt dabei auf dem Wort *professionell*. Wer Risiken nicht professionell bewertet, kann keine Chancen nutzen, weil er sein Geld schon vorher verschleudert hat.

Damit eine neue Finanzierungskultur heranwächst, mag allerdings für einige Jahre auch eine Überversorgung mit risikobereitem Kapital durchaus sinnvoll sein, wenn ein professionelles Management dafür sorgt, daß gleichwohl eine sorgfältige Risikobewertung stattfindet. Dazu könnte beispielsweise die steuerliche Freistellung von Kapitalerträgen auch für institutionelle Anleger beitragen, soweit sie geduldiges Kapital in den ersten Jahren nach der Gründung zur Verfügung stellen. Nach israelischem Vorbild könnte auch die steuerliche Bevorzugung junger Technologieunternehmen in den ersten fünf bis zehn Jahren dazu beitragen, das überreichlich vorhandene Kapital in die richtigen Kanäle zu lenken (sie sind im eigentlichen Sinn des Wortes gemeinnützig, denn sie tragen weit überproportional dazu bei, neue Arbeitsplätze zu schaffen). Ferner sollten endlich Möglichkeiten für Beschäftigte geschaffen werden, Anteilsansprüche zu erwerben, ohne daß dies sofort als geldwerter Vorteil erscheint und versteuert werden muß.

Im Rahmen eines solchen Gesamtkonzepts sollten Fördermaßnahmen für technologieorientierte Unternehmen (TOU) zu einem zentralen The-

ma moderner Forschungspolitik werden. Vor allem in der ersten Phase der Gründung besteht zunächst einmal das Problem, über das notwendige *Seed Capital* zu verfügen, um das Produkt oder die Dienstleistung bis zur Marktreife zu entwickeln. Angesichts des hohen Risikos in dieser Phase ist ein fruchtbares Zusammenwirken von professionellem *Venture Capital* und einer erheblichen öffentlichen Förderung notwendig, bis sich eine neue Finanzierungskultur soweit entwickelt hat, daß öffentliche Förderung schrittweise zurückgefahren werden kann. Auf diesem Markt sind zur Zeit noch zu viele Amateure unterwegs, was früher oder später zu Rückschlägen führen muß. Deshalb ist die Anbindung an professionell gemanagtes Kapital, das von Markt, Technik und Management etwas versteht, ein Schlüssel zum Erfolg, während die mehr oder weniger freihändige oder gar politisch eingefärbte Vergabe den Keim des Mißerfolgs schon in sich trägt.

Ein einfacher Ansatz, um ohne großen bürokratischen Aufwand die Startsituation junger Technologieunternehmen zu verbessern, könnte darin bestehen, eine auf fünf Jahre begrenzte wachstumsorientierte Personalkostenzulage (für FuE-Personal) mit einem hohen Fördersatz in ganz Deutschland, allerdings nur für TOU zu schaffen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, sobald ein beispielsweise von der tbG (Tochter der Deutschen Ausgleichsbank) lizenzierter seriöser Kapitalgeber – nach dem Muster der Lizenzierung der SBIC in den USA – nach entsprechender Prüfung eine erhebliche Beteiligung zugesagt hat. Darüber hinaus sollte das bewährte Leverage-Instrumentarium der tbG voll aufrechterhalten und weiterentwickelt werden. Auf diese Weise ließen sich die vier genannten Bedingungen möglicherweise unter einen Hut bringen.

Sobald das Gesamtkonzept verabschiedet ist, sollte die Bundesregierung sich nicht scheuen, dafür in anderen Ländern (insbesondere in den USA und Großbritannien) Werbung zu machen, um professionelle Kapitalgeber für den TOU-Standort Deutschland zu interessieren, denn wir brauchen einen Zufluß von Know-how bei der Risikokapitalvergabe, der, wenn die Bedingun-

gen stimmen, auch stattfinden wird. Ferner sollten in der Reichweite der öffentlichen Hand, vor allem in Forschungseinrichtungen und Hochschulen, großzügige Beurlaubungen und technische Dienstleistungen dafür sorgen, daß auch Menschen mit Familie den Schritt in die Selbständigkeit wagen können.

Schließlich sollte über das neue Insolvenzrecht noch einmal mit dem Ziel nachgedacht werden, gescheiterten Unternehmensgründer(innen) einen Neuanfang zu erleichtern, denn es werden auch bei einem sorgfältigen *Screening* immer wieder Unternehmensgründungen scheitern. Wer das Risiko einer Unternehmensgründung auf sich genommen hat, sollte jedenfalls nicht faktisch mit einem 'Berufsverbot' belegt werden. Niemand soll ermutigt werden, leichtfertig mit dem Geld anderer Leute umzugehen, aber die Erfahrung eines Scheiterns kann entscheidend dafür sein, bei einem erneuten Versuch erfolgreich die Hürden auf dem Weg zum Erfolg zu überwinden.

Worüber man sich keine Sorgen machen muß, ist die Risikobereitschaft in Deutschland, auch wenn darüber gelegentlich geklagt wird. Inzwischen ist eine neue Generation herangewachsen, die großen Bürokratien in Wirtschaft und Gesellschaft mißtraut und bereit ist, in harter Arbeit auf eigene Füße zu kommen. Sorgen muß man sich vielmehr, daß eine praxisorientierte, auf Unternehmensgründungen zugeschnittene *Business Education* an unseren Hochschulen noch nicht in ausreichendem Maß vermittelt wird. Hier eröffnet sich ein weites Feld für Stiftungslehrstühle, und die Forschungspolitik sollte dazu beitragen, daß dieses Feld beackert wird und schnellstmöglich Früchte trägt.

2.7 Eine neue Forschungspolitik für Ostdeutschland

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 wer-

den, 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.

Forschungspolitik allein wird die Struktur-schwächen der ostdeutschen Wirtschaft nicht beheben können. Um die Hinterlassenschaft der DDR und die wenig effiziente Wirtschaftspolitik der Bundesregierung nach der deutschen Währungsunion aufzuarbeiten, ist ein ganzes Bündel von Maßnahmen erforderlich, die über Forschungspolitik im engeren Sinn hinausreichen.³

Insofern muß die Forschungspolitik sich in ein übergreifendes Gesamtkonzept für Ostdeutschland einordnen und ihren Teil dazu beitragen, damit das notwendige Know-how in wirtschaftlich tragfähigen Strukturen dort aufgebaut werden kann. Dazu ist ein veränderter Investitionsbegriff erforderlich, der vor allem auf Humankapitalinvestitionen setzt, mit neuen Förderinstrumenten und auf Kosten jener Instrumente, die sich offenbar nicht bewährt haben.

Die Forschungspolitik kann zur Gesundung der ostdeutschen Wirtschaft beitragen, indem sie hilft, neue Wirtschaftszentren aufzubauen, die durch eine Kombination günstiger Faktoren alten Wirtschaftszentren in Westdeutschland erfolgreich Konkurrenz zu machen in der Lage sind. Eine neue Forschungspolitik muß in die Breite und in die Tiefe wirken. Voraussetzung dafür ist eine Strategie, in der geklotzt und nicht gekleckert wird.

Angesichts der zahlreichen Programme des Bundes in den Neuen Ländern sollte die Forschungspolitik einen neuen Anfang wagen, indem für die Neuen Länder eine wachstumsorientierte Personalkostenzulage zum FuE-Perso-

3 Vgl. zu Ostdeutschland Teil B, Kapitel III unten.

nalaufwand von kleinen und mittleren Unternehmen für eine befristete Zeit (als Rechtsanspruch auf der Grundlage des Jahresabschlusses) eingeführt würde, und zwar gestaffelt nach Unternehmensgröße, um auf diese Weise eine unübersichtliche Förderlandschaft (Bundesförderung) radikal zu vereinfachen und berechenbar zu gestalten. Die wachstumsorientierte Personalkostenzulage sollte alternativ und nicht additiv eingeführt werden. Das macht allerdings nur Sinn, wenn die Förderquoten relativ hoch liegen und mit einfachen Kriterien operiert wird, die von Wirtschaftsprüfern bestätigt werden können.

In Staaten mit regionalen Strukturproblemen, die unbefangen an die Symbiose öffentlicher Förderung und privater Unternehmerinitiative herangehen, werden mit Erfolg Konzepte realisiert, die unter dem Begriff 'Technopole' neue Impulse für vernachlässigte Wirtschaftsregionen vermitteln sollen. In Anknüpfung an die vielfältigen internationalen Erfahrungen mit solchen Technopolen sollte versucht werden, in jedem ostdeutschen Bundesland einige Projekte dieser Art, ausgehend von vorhandenen regionalen Potentialen, zu realisieren, die insbesondere junge Unternehmen in vielfältiger Weise unterstützen. Das klassische Technologiezentrenkonzept reicht angesichts der Strukturprobleme in Ostdeutschland nicht aus. In diesen Technopolen soll nicht nur technisches Know-how, sondern auch Design, Vertrieb und Markenbildung vermittelt und gefördert werden. Die öffentliche Hand als Auftraggeber stellt dabei einen wichtigen Markt dar, der ohne zusätzliche Initiativen von etablierten Unternehmen mit überlegener Marktkraft und Vertriebsorganisation beherrscht wird. Ähnliches gilt für Bürgschaften und Hilfen bei der Markterschließung insbesondere in Osteuropa.

2.8 Die informatisierte Welt von morgen als Chance nutzen

Der amerikanische Ökonom Barro hält einen effizienten Schutz geistigen Eigentums für eine der wichtigsten Aufgaben staatlicher Innovationspolitik. Der Schutz geistigen Eigentums und

die Vermeidung eines unerwünschten Transfers von Forschungsergebnissen wird in einer global vernetzten Welt zu einer neuen Herausforderung, deren Dimension noch nicht in vollem Umfang erkannt worden ist. Darüber wird in den USA sehr viel mehr diskutiert als in Deutschland.

Der effiziente Schutz geistigen Eigentums wirft eine Fülle von Fragen auf, die nicht leicht zu beantworten sind. Das technische Problem muß in seiner neuen Dimension als Folge der Vernetzung von Computern weltweit gesehen werden. Wie können sich Unternehmen und Institute wirkungsvoll gegen Ausforschung ihres Know-hows schützen, wenn dieses Know-how in ihren Computersystemen gespeichert ist und für Berechtigte verfügbar gehalten werden muß oder in einer Brieftasche, die Speichermedien enthält, davongetragen werden kann? Die rechtliche Dimension ist global geworden und Industriespionage ist zwar ein Tabuthema, aber deshalb nicht weniger virulent. Die Risiken eindämmen und die Chancen nutzen, das ist die Aufgabe, vor der Unternehmen und Staat gemeinsam stehen.

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 Rolle spielen, die man sich heute noch nicht vorstellen kann.

Keine andere Technik hat einen solch weitreichenden Einfluß auf die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft, wie die Informationstechnik. Drei Technologiestränge prägen die informatisierte Welt von morgen:

Zum einen die ungebrochene Leistungssteigerung in der Mikroelektronik, die beispielsweise dazu führen wird, das in einigen Jahren *Virtual Reality*-Lösungen auf PCs realisiert werden können. Wenn heute noch teure *Workstations* erforderlich sind, um sich in einer virtuellen Welt zu bewegen und dabei Abläufe zu erlernen oder in der Chirurgenausbildung Knieoperationen oder minimalinvasive Operationen durch

Simulation einzuüben, so wird morgen bereits nicht mehr der Preis der Hardware, sondern der Softwareaufwand für solche Applikationen und die eventuell notwendige Mechanik den Preis bestimmen. Auf diese Weise werden ganz neue Anwendungen in großer Breite möglich sein.

Deshalb wird der zweite Entwicklungsstrang immer wichtiger: die Realisierung komplexer Softwaresysteme, um die schnell steigende Informationsverarbeitungskapazität zu nutzen. In diesem Bereich kommt es immer wieder zu bemerkenswerten Marktneueintritten, die allerdings in Deutschland noch nicht in dem notwendigen Tempo vollzogen werden können, ein wesentlicher Grund für die relative Schwäche deutscher Software im Weltmarkt (mit Ausnahme von SAP, die es offenbar geschafft haben).

Der dritte Bereich ist die fortschreitende Computervernetzung, wie sie durch das Internet symbolisiert wird. Noch krankt die Telekommunikation daran, daß die Bandbreiten für anspruchsvolle Multimedia-Applikationen oft nicht ausreichen, aber auch dieser Engpaß wird in absehbarer Zeit überwunden werden können. Damit schafft die technische Entwicklung neue Märkte, die unsere Gesellschaft grundlegend verändern. Schon heute gibt es zwischen passiven Medien (Fernsehen, Video) und aktiven Medien (PCs *online* und *offline* und Spielecomputern) einen immer schärferen Wettbewerb um das Bildschirmzeitbudget, wobei der Anteil der aktiven Medien insbesondere bei jungen Menschen rasch zunimmt.

Es kommt jetzt darauf an, nicht nur die Technologien zu beherrschen und führend an ihrer Entwicklung mitzuwirken, sondern gleichzeitig durch innovative Anwendungen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß wir bei der Gestaltung der informatisierten Welt von morgen eine führende Rolle spielen. Zwei Beispiele sollen das illustrieren.

Ein ganz wichtiges Beispiel für neue Anwendungen der Informationstechnik ist der Bildungssektor. Zwar ist viel von *Telelearning*, von *Computer Based Teaching* und *Edutainment* die Rede, aber wenn es darum geht, Bildungsinhalte zu entwickeln, die vermittelt wer-

den sollen, sind die Ressourcen in Deutschland in grotesker Weise unterentwickelt. Dies wäre ein Bereich, in dem Leitprojekte des Forschungsministeriums eine positive Rolle spielen können, wenn sie nicht zu langsam und zu halbherzig angegangen werden.

Nicht einmal der Computerspielesektor, aus dem sich ganz entscheidendes Know-how für *Edutainment* ableiten läßt, ist in Deutschland entwickelt. Er wird bei uns eher belächelt und dabei wird ganz übersehen, daß Spielecomputer technisch höchst anspruchsvoll sind und in der Verbreitung in Privathaushalten den Personal Computern nicht nachstehen.

Ein weiteres Beispiel ist der Verkehrssektor. So würde beispielsweise eine durchgreifende Informatisierung der Schiene eine Vervielfachung der Streckenkapazität ermöglichen und damit Türen für eine Verlagerung von Verkehren von der Straße auf die Schiene öffnen. Aber noch geht diese Entwicklung zögerlich voran und die Forschungskapazitäten auf diesem Gebiet sind völlig unterentwickelt. Warum sollte beispielsweise die DLR nicht einen wesentlichen Schwerpunkt ihrer Forschungskapazitäten in dem Bereich der Informatisierung von Verkehrswegen plazieren, um sich damit eine günstige Ausgangsposition bei einem Leitprojekt „Mobilität in Ballungsräumen“ zu verschaffen oder mit der Deutschen Bahn AG und ihren Zulieferern zu einer fruchtbaren Zusammenarbeit zu kommen?

2.9 Die ökologische Herausforderung aufgreifen

Wesentliches Ziel der Forschungspolitik in einer Welt, in der die ökologische Zerstörung am schnellsten in den Metropolen der armen Regionen voranschreitet, ist es, Modelle zu entwickeln, wie industriell geprägter Wohlstand im Rahmen eines nachhaltigen globalen Wachstums nicht nur Privileg reicher Länder bleibt, sondern zu weltweit übertragbaren Lösungen weiterentwickelt wird. Kreislaufwirtschaft, sparsamer Umgang mit knappen Ressourcen, schadstoffarme Mobilität und generell die drastische Verminderung von schädlichen Umweltbelastungen sind Schwerpunkte einer Forschungs-

politik, die auf weltweite Kooperation setzt, um nachhaltiges globales Wachstum zu fördern.

Deutschland als das Ausrüsterland *par excellence* profitiert vom globalen Wachstum in besonderer Weise, aber nur solange der technische Standard gehalten und der Strukturwandel an führender Stelle nachvollzogen werden kann. Deshalb muß Deutschland wieder weltweit in die Spitzengruppe im Bereich der Forschungsaufwendungen zurückkehren, um die Chancen der Globalisierung voll nutzen zu können.

Globales Wachstum ist nur als nachhaltiges Wachstum möglich. Darauf werden sich führende Investitionsgüterherstellerländer einstellen müssen. Die 'Dritte Welt' ist nicht in der Lage, aus eigener Kraft die Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum zu schaffen. Diese Voraussetzungen können nur von den führenden Industrienationen geschaffen werden. Es liegt deshalb nicht nur im ökologischen, sondern auch im ökonomischen Interesse der deutschen Wirtschaft, in dieser Richtung weiter voranzukommen. Deshalb muß die Forschungspolitik die Entwicklung von innovativen Lösungen für Mobilität, Kreislaufwirtschaft, Reduzierung von Umweltbelastungen und Ressourcenschonung mit hoher Priorität vorantreiben und an internationalen Vereinbarungen mitwirken, um diese weltweit durchsetzen zu können.

Eine Schlüsselfrage ist in diesem Zusammenhang das Verhalten der USA, die zwar durch ihren Vizepräsidenten Al Gore über ein hervorragendes Drehbuch zur Lösung dieser Fragen verfügen („Wege zum Gleichgewicht – Ein Marshallplan für die Erde“), aber bisher keine Bereitschaft zeigen, sich daran zu orientieren. Deshalb kommt es jetzt darauf an, daß die hochentwickelten Industrieländer, die bereits verstanden haben, daß globales Wachstum nur als nachhaltiges Wachstum eine Chance hat, sich zusammentun, um gemeinsame Strategien zu entwickeln und die USA davon überzeugen, daß sie in eine Sackgasse hineinlaufen. Die Forschungspolitik muß in diesem Rahmen eine Vorreiterrolle übernehmen und Wege in die Zukunft analysieren und ihre Realisierungsmöglichkeit aufzeigen.

2.10 Das Zukunftsministerium reformieren

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 Zusammenarbeit mit einer Projekträgerlandschaft, die wesentliche Entscheidungen bereits in eigener Regie trifft, stellen an die Organisation der Forschungspolitik Anforderungen, die eingelöst werden müssen, damit eine neue Politik erfolgreich umgesetzt werden kann.

Die für Forschungspolitik verantwortlichen Beamten waren bis in die achtziger Jahre hinein überwiegend in ihrem Karrieremuster nicht an Parteibücher gebunden und hatten in der Regel einen naturwissenschaftlichen oder technischen Hintergrund. In den Jahren der christlich-liberalen Koalition gewannen Parteibuchloyalität und persönlich-politische Kontakte zu wechselnden Ministern immer mehr die Oberhand gegenüber technokratisch-fachlicher Kompetenz und fachlicher Loyalität. Angesichts der Notwendigkeit, gerade dieses Ministerium als lernendes System zu organisieren und unter Berücksichtigung der beachtlichen Ermessensspielräume, die dem Apparat als Folge der Komplexität forschungspolitischer Entscheidungen eingeräumt werden müssen, ist der Verfall fachlicher Kompetenz eine der beklagenswertesten Folgen der Parteibuchwirtschaft.

Ein Regierungswechsel bietet die Chance, die fachliche Kompetenz wieder zur Richtschnur von Beförderungen zu machen und auf diese Weise auch die Fähigkeit zur Kooperation mit externen Innovatoren als Qualitätsmaßstab der Forschungspolitik zurückzugewinnen, und zwar ohne Rücksicht auf parteipolitisches Engagement in der einen oder anderen Richtung, solange die fachliche Loyalität uneingeschränkt gewährleistet ist.

Die Anforderungen, die auf dem Weg ins 21. Jahrhundert an die Entscheidungsstrukturen im

Ministerium gestellt werden, sind größer geworden, weil die Komplexität der Entscheidungen weiter zugenommen hat. Dazu gehört insbesondere die Erkenntnis, daß Innovationen immer öfter nicht mehr innerhalb eines Zuständigkeitsfeldes stattfinden, vielmehr neue Ideen sich an den Nahtstellen zwischen Zuständigkeitsfeldern positionieren. Biologie und Informationstechnik, Materialforschung und Mikroelektronik, Lasertechnik und Energietechnik, Bildung und Multimedia sind beispielhafte Nahtstellen, aus denen Innovationen entspringen.

Hinzu kommt die Notwendigkeit, nicht nur Technologien, sondern Systemlösungen zu fördern und als Zukunftsministerium Dienstleistungen für andere Ressorts zu entwickeln. Denn dieses Ministerium fördert Konzepte, deren Umsetzung häufig nur dann gewährleistet ist, wenn auch die Rahmenbedingungen für deren Einführung im Blickfeld bleibt. Dies stellt besondere Ansprüche an die Kommunikationsfähigkeit des Ministeriums.

Die klassische Struktur von Ministerien mit Referent(innen), Referatsleiter(innen), Unterabteilungsleiter(innen) und Abteilungsleiter(innen) kompliziert Entscheidungsprozesse und ist schon deshalb nicht mehr zeitgemäß. An ihre Stelle sollte eine Gliederung in Großreferate und in Projektgruppen auf Zeit für die Nahtstellen zwischen Zuständigkeiten und Abteilungen treten. Damit wird die Ebene der Unterabteilungsleiter überflüssig. An ihre Stelle sollten Abteilungsleiter(innen) und ihre Stellvertreter(innen) als die Führungsgruppe des Ministeriums treten, die sich auf Großreferate und Projektgruppen auf Zeit bei der Umsetzung der Politik stützen.

Ein weiteres typisch deutsches Problem ist die aus der Knappheit von ministeriellen Stellen ge-

borene Wucherung im Bereich der Projektträger. Grundsätzlich können Projektträger, die inzwischen in der Anzahl der bei ihnen Beschäftigten die Anzahl der Ministeriumsbeschäftigten übersteigt, zur Flexibilität bei der Ausübung ministerieller Funktionen beitragen, wenn sie kompetent besetzt werden und die Verselbständigung nicht so weit geht, daß das Ministerium entscheidenden Einfluß auf die Forschungspolitik verliert. Nicht die Stellenpolitik der Bundesregierung, sondern die Anpassungsfähigkeit an neue Herausforderungen sollte für Größe, Funktion und Struktur der Projektträgerlandschaft den Ausschlag geben. Ob es Sinn macht, Projektträger an Großforschungseinrichtungen zu binden, ist dabei zumindest fragwürdig, weil damit die Möglichkeit der Einbindung dieser Einrichtungen in zukunftsorientierte Projekte zu Interessenkollisionen führt. Die Funktionsfähigkeit der Schnittstelle zwischen Projektträgern und dem Ministerium sollte als bestimmende Kraft der Forschungspolitik jedenfalls nicht unterschätzt werden, ebenso wenig, wie der Einfluß der Gutachtergremien und die Auswahl bei ihrer Besetzung.

Letztlich wird die Definition und Umsetzung einer neuen Forschungspolitik ganz entscheidend von denjenigen beeinflußt, die in den Ministerien, Projektträgern und Gutachtergremien den komplexen Prozeß beeinflussen, in dem Entscheidungen vorbereitet und umgesetzt werden. Deshalb ist es notwendig, in diesem Bereich über Innovationen nachzudenken und sie nicht parteipolitischen Interessen oder vordergründigen Stellenplangesichtspunkten auszuliefern, denn auf Grund von Reibungsverlusten oder mangelnder Fachkompetenz können die besten Ansätze in eine Sackgasse geführt werden.

IV. Die Staatsfinanzen neu ordnen

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, und an dieser Aufgabe ist sie in den letzten beiden Jahrzehnten zunehmend gescheitert. Das natürliche Optimierungsstreben der einzelnen Politikbereiche – Bildung, Soziales, Verkehr, Wirtschaftsförderung, Verteidigung etc. – führt ohne das Gegengewicht einer durchsetzungsstarken, gleichwohl aber gesamthaft und konzeptionell orientierten Haushalts- und Finanzpolitik, leicht zu einer ungesteuerten Ausgabenmaximierung einzelner Bereiche, in der weiteren Folge zu übermäßigen Defiziten, zu „Notbremsungen“ und unkoordinierten „Sparaktionen“ – am Ende im besten Falle zu einem suboptimalen Zustand notdürftiger Mangelverwaltung, in dem Mangel und Verschwendung dicht beieinander liegen.

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: Die intelligente Abstimmung und Zusammenführung der unterschiedlichsten Anforderungen und Notwendigkeiten in ein gesamthaftes möglichst widerspruchsfreies Vorgehen ist die eigentliche Aufgabe der Haushalts- und Finanzpolitik und zugleich der – neben der Außenpolitik – wesentlichste Teil der Regierungskunst.

1.2 Die Ausgaben

Seit der Mitte des vergangenen Jahrhunderts bildete sich – zunächst langsam und seit dem Zweiten Weltkrieg beschleunigt – der moderne Leistungsstaat heraus. Im Jahr 1875 betrug der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt – die sogenannte Staatsquote – im Deutschen Reich 7 Prozent, 1925 waren es 12 Prozent.⁴ Im Jahr 1995 dagegen lag der Anteil der Staatsausgaben am BIP mit Sozialversicherung bei 50,4 Prozent, ohne Sozialversicherung immer noch bei 30,3 Prozent. Weil die reale gesamtwirtschaftliche Leistung seit 1950 auf das Siebenfache gestiegen ist, bedeutete der Anstieg des Staatsanteils einen noch höheren Zuwachs beim staatlichen Leistungsumfang.

Durch die doppelte Fütterung aus dem starken Wirtschaftswachstum und der Zunahme des Staatsanteils war beim Umfang der Staatsleistungen gleichsam ein *Turbo-Effekt* wirksam. Als dann das Wirtschaftswachstum seit Ende der sechziger Jahre deutlich abflachte – die Gesamtzunahme des realen Bruttoinlandsprodukts betrug in den fünfziger Jahren 120 Prozent, in den Sechzigern 63 Prozent, in den Siebzigern 30 Prozent, in den Achtzigern 25 Prozent und wird in den Neunzigern noch niedriger liegen –, wick das Staatswesen in steigende Verschuldung aus. Mittlerweile wächst die deutsche Wirtschaft deutlich langsamer als im *Durchschnitt* der Jahre 1850 bis 1970, die die Katastrophe zweier Weltkriege einschlossen, wobei das damalige Wachstum, sieht man von der Finanzierung der beiden Weltkriege ab, ohne nennenswerte staatliche Verschuldung erfolgte.

4 Vgl. Walter G. Hofmann: Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin u.a. 1965, S. 108. Aus den dortigen Angaben zum Nettosozialprodukt wurde zur Ermittlung der Relationsziffern das Bruttoinlandsprodukt hochgerechnet.

Noch 1970 war die deutsche Staatsschuld praktisch bedeutungslos. 1998 dagegen gibt der Staat für 2.370 Mrd. DM Schulden rund 140 Mrd. DM Zinsen aus. Da aber die Steuer- und Abgabenquote erstens nicht mehr weiter steigen kann und zweitens nach Auffassung aller Parteien sogar sinken muß, haben wir jetzt bei den staatlichen Ausgabemöglichkeiten einen umgekehrten Turbo-Effekt: Der Finanzierungseffekt einer zunehmenden Abgabenquote fällt weg, das Wirtschaftswachstum schafft kaum noch zusätzliche Ausgabemöglichkeiten. Gleichzeitig steht ein wachsender Teil der Einnahmen für die Finanzierung staatlicher Ausgaben gar nicht mehr zur Verfügung, sondern wird durch die Zinsen weggefressen. Folge: Wir sind in eine Phase eingetreten, in der die realen staatlichen Ausgabemöglichkeiten sinken, anstatt zu steigen.

Durch andere in der Vergangenheit eingegangene Zukunftslasten wird die finanzielle Beweglichkeit des Staates noch weiter eingeschränkt: Das deutsche Wirtschaftswachstum liegt mittlerweile in Europa am unteren Rand. Insbesondere die Wachstumsdynamik in Großbritannien und den USA ist schon seit anderthalb Jahrzehnten viel ausgeprägter als in Deutschland, und diese Auseinanderentwicklung hat sich in den neunziger Jahren noch deutlich verstärkt. Auch der „Aufschwung“ 1997/98 vollzieht sich in Deutschland deutlich langsamer als in den europäischen Nachbarstaaten. Trotz guter Entwicklung der Exporte und steigender Kapazitätsauslastung springen die inländischen Investitionen nicht so an, wie es dem traditionellen Aufschwungsmuster entspricht. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die weitgehende Zurückhaltung ausländischer Investoren bei gleichzeitig erheblichen Nettoinvestitionen der deutschen Industrie im Ausland. Sicher ist dabei, daß auch die Abgabenstruktur und das Kostenniveau in Deutschland zu den Ursachen zählen.

Eine andere Ursache ist der langsame Anstieg der verfügbaren Einkommen in Deutschland, der zu einer gedrückten Konsumnachfrage führt. Hier muß man sich jedoch hüten vor allzu linearen Schlußfolgerungen: Nicht der niedrige Anstieg der Pro-Kopf-Einkommen ist das Pro-

blem – er ist vielmehr *eine* notwendige Bedingung, auf der Kostenseite die Voraussetzung für mehr Arbeitsplätze zu schaffen –, sondern der Umstand, daß so wenige Köpfe Arbeitseinkommen beziehen. Für das Wachstum des privaten Verbrauchs ist die Entwicklung der Gesamteinkommen entscheidend, die sich ergibt aus der Zahl der Bezieher von (Arbeits-)Einkommen und der durchschnittlichen Einkommenshöhe. Außerdem ist entscheidend, welcher Anteil des (kostenrelevanten) Bruttoeinkommenszuwachses tatsächlich in verfügbares Einkommen umgesetzt wird.

Steigende Exporte und wachsende Unternehmensgewinne setzten sich um so eher in *inländische* Investitionen und ein wachsendes Arbeitsplatzangebot *in Deutschland* um,

- je niedriger die Grenzbelastung zusätzlicher Einkommen, je höher also der potentielle Nachfrageimpuls eines Einkommenszuwachses ist,
- je höher die Nettokapitalrendite einer Investitionsaktivität 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.

Erhebliche Veränderungen gab es in der *Ausgabenstruktur des Staatssektors* (inklusive Sozialversicherung):

- Der Anteil der Einkommenstransfers an private Haushalte stieg seit 1970 kontinuierlich an: zunächst von 15,9 Prozent des BIP in 1970 auf 17,2 Prozent im Jahr 1980; auf diesem Niveau blieb er bis 1991 konstant, um dann – unter anderem bedingt durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit – bis 1998 auf 18 Prozent anzuwachsen.
- Dagegen fiel der Anteil der staatlichen Investitionen seit 1970 kontinuierlich ab: Von 4,6 Prozent im Jahr 1970 über 3,6 Prozent in 1980 und 2,6 Prozent in 1991 auf nur noch 1,8 Prozent im Jahr 1998.

- Der sogenannte Staatsverbrauch, der insbesondere die staatlichen Personalkosten widerspiegelt, erhöhte sich seit 1970 von 15,8 Prozent zunächst stark auf 20,2 Prozent im Jahre 1980 und sank seitdem wieder auf 18,7 Prozent in 1998.
- Die extremste Verschiebung gab es im Bereich der staatlichen Zinsausgaben: 1970 hatten sie 1 Prozent des BIP ausgemacht, 1980 waren es 1,9 Prozent, dann 1991 2,7 Prozent, und 1998 werden es voraussichtlich 3,6 Prozent sein.

Der starke Anstieg der Zinsausgaben fand statt, obwohl sich die Zinsen seit einigen Jahren auf einem historisch sehr niedrigen Niveau bewegen. Deshalb kommt die Problematik noch ausgeprägter in der Quote des staatlichen Schuldenstandes am BIP zum Ausdruck. Die Summe aller staatlichen Schulden betrug

- 1970: 16,6 Prozent,
- 1980: 31,8 Prozent,
- 1991: 41,1 Prozent

und wird 1998 voraussichtlich 61 Prozent des BIP betragen. Damit wird der Maastricht-Wert von 60 Prozent leicht überschritten. Die gesamtstaatliche Defizitquote wird 1998 voraussichtlich mit 2,5 Prozent die Maastricht-Grenze von 3 Prozent leicht unterschreiten. Damit sind die Einnahmen aus zusätzlicher Verschuldung um ein Drittel niedriger als die Zinsausgaben zur Bedienung der vorhandenen Schulden.

Der Anstieg des Zinsanteils seit 1970 entspricht einem jährliche Ausgabevolumen von 101 Mrd. DM, das für andere staatliche Ausgabezwecke nicht mehr zur Verfügung steht. Allein der Zuwachs des Zinsanteils seit 1996 belegt dauerhaft ein jährliches Ausgabevolumen von 35 Mrd. DM. Frappierend ist die Feststellung, daß der Anstieg des Zinsanteils in den öffentlichen Haushalten fast exakt dem Rückgang der Bruttoinvestitionen entspricht: Im Jahr 1970 gab der Staat für Zinsen *und* Bruttoinvestitionen 5,6 Prozent des BIP aus, 1998 werden es etwa 5,4 Prozent sein. Anschaulicher kann die Tatsache nicht illustriert werden, daß der Preis der Ver-

schuldung stets der Verzicht auf künftige Ausgabemöglichkeiten ist.

In den siebziger und achtziger Jahren hatte der Staat das gegenüber den fünfziger und sechziger Jahren deutlich verringerte Wirtschaftswachstum zunächst durch eine steigende Abgabenquote, dann ergänzend durch eine Zunahme der Staatsverschuldung kompensiert. Mittlerweile sind die ausgabesteigernden Möglichkeiten der Staatsverschuldung aufgezehrt und der die Ausgabemöglichkeiten beschränkende Effekt einer stark steigenden Zinsbelastung hat sich aufgebaut. Die Wirkungen einer ungewollt fallenden Steuerquote treten hinzu. Der Staat ist erstmals seit 1948 in einer Situation, in der seine realen Ausgabemöglichkeiten (nach Zinsen) über eine längere Zeit fallen, anstatt zu steigen.

Damit ist das politische System gegenwärtig offenbar überfordert. Das bloße „Kürzen“ reicht nicht mehr, und für prinzipielle Struktureingriffe fehlen teils die Ideen, teils die Kraft und teils die Konsensfähigkeit. Die Stagnation, nach Abzug der Zinsen sogar das reale Schrumpfen, der staatlichen Ressourcen in den neunziger Jahren hat noch nicht ihre Entsprechung in veränderten Mentalitäten und Prioritäten gefunden, und der Umgang mit der Staatsverschuldung ist ein Ausdruck dessen. Diese Problematik geht weit über den Bundeshaushalt und die Zuständigkeiten des Bundes hinaus.

1.3 Steuern und Abgaben

Wie die Ausgabenquote, so war auch die *Abgabenquote* seit 1970 zunächst stark angestiegen, von 39,3 Prozent auf 46,1 Prozent des BIP in 1980. Seitdem gibt es einen leichten Rückgang auf 45,6 Prozent in 1991 und 44,6 Prozent in 1998.

1.3.1 Sozialabgaben

Hinter dieser Entwicklung verbirgt sich allerdings eine dramatische Strukturverschiebung weg von den Steuern, hin zu den Sozialabgaben: 1970 betrug der Anteil der *Sozialabgaben* am BIP 12,6 Prozent. 1980 waren es 16,9 Prozent, 1991 dann 18 Prozent und 1998 schließlich 19,8

Prozent. Bei einem BIP-Anteil wie 1970 wären die Sozialabgaben 1998 um 230 Mrd. DM niedriger als sie tatsächlich sind! Die Sozialabgabenquote ist gegenwärtig in Japan, England und den USA wesentlich niedriger, in Italien und in Schweden kaum höher als im Deutschland des Jahres 1970. Die deutschen Bemühungen, den weiteren Anstieg des Rentenversicherungsbeitrags durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zu verhindern, können allenfalls eine Atempause darstellen. Wollte man die Sozialabgabenquote des Jahres 1970 durch Umschichtung in steuerfinanzierte Ausgaben wiederherstellen, so müßte man dafür praktisch das gesamte Mehrwertsteueraufkommen (1998 ca. 250 Mrd. DM) verwenden.

Zwar sollte man auch hier nicht voreilig Kausalitäten konstatieren: Aber es ist schon plausibel, daß das deutsche Arbeitsmarktproblem auch mit dieser seit 1970 eingetretenen gewaltigen Mehrbelastung des Produktionsfaktors Arbeit zu tun hat. Jedoch ist die Rückführung der Sozialabgabenquote auf ein mit unseren wichtigen Wettbewerbern vergleichbares (und der Ausgangslage des Jahres 1970 in etwa entsprechendes) Niveau ohne große und prinzipielle Struktur Eingriffe in die Sozialversicherung nicht zu lösen.

1.3.2 Steuern

Der Anteil der Steuereinnahmen am BIP (die sogenannte 'volkswirtschaftliche Steuerquote') war seit 1970 zunächst ebenfalls deutlich – wenn auch weniger ausgeprägt als die Sozialabgabenquote – angestiegen, von 24 Prozent im Jahr 1970 auf 25,9 Prozent in 1980. Bis 1991 sank die Steuerquote aber wieder auf 24,2 Prozent und damit in etwa auf das Ausgangsniveau des Jahres 1970. Seitdem ging sie fortlaufend stark zurück und wird 1998 voraussichtlich nur 21,7 Prozent betragen. Diese Aufkommenslücke von 2,5 Prozent entspricht einem Steuerausfall von rund 97 Mrd. DM jährlich und damit dem Gesamtumfang des Staatsdefizits 1998.

Der Rückgang der Steuerquote entfällt zum größten Teil (ca. 60 Prozent) auf die Einnahmeverluste bei Lohn- und Einkommensteuer (in-

klusive Solidarzuschlag und Zinsabschlagssteuer) sowie Körperschaft- und Gewerbesteuer, der Rest insbesondere auf den Fortfall der Erbschaftssteuer und den relativen Rückgang der spezifischen Verbrauchsteuern des Bundes inklusive Mineralölsteuer.

2. Die besonderen Probleme des Bundeshaushalts

Die Situation des Bundeshaushalts ist geprägt durch den:

- steigenden Anteil an der gesamtstaatlichen Verschuldung,
- fallenden Anteil seiner Ausgaben sowohl am gesamtstaatlichen Ausgabevolumen als auch am BIP und den
- fallenden Anteil seiner Steuereinnahmen sowohl am gesamten Steueraufkommen als auch am BIP,

mit der Folge einer in den letzten Jahren immer spürbarer werdenden Bewegungsunfähigkeit.

Noch 1970 hatte der Bundeshaushalt – letztmals – einen kleinen Überschuß ausgewiesen. Bis 1980 stieg sein Anteil am gesamtstaatlichen Defizit auf 48,4 Prozent, fiel bis 1991 leicht auf 43,3 Prozent und stieg dann bis 1996 auf 65,8 Prozent. Beim Schuldenstand war die Entwicklung ähnlich. Im Jahr 1994 lagen 64,4 Prozent aller staatlichen Schulden beim Bund, 1980 waren es noch 50,3 Prozent gewesen.

2.1 Die Einnahmen des Bundes

Mit dem steigenden Schuldenanteil kontrastiert der sinkende Einnahmeanteil des Bundes. Im Jahr 1970 hatte der Bund 46,9 Prozent der Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts auf sich vereinigt, 1980 dann 41,6 Prozent, 1991 noch 41 Prozent und 1996 nur noch 35,4 Prozent.

Noch deutlicher war der Rückgang der Einnahmen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt. 1970 liefen 12,4 Prozent des BIP als Steuereinnahmen in die Kassen des Bundes, 1980 waren es 12,0 Prozent, 1991 dann 11,1 Prozent und lediglich noch 8,9 Prozent.

Waren die Steuereinnahmen des Bundes im Durchschnitt der siebziger Jahre um 7,7 Prozent und im Durchschnitt der achtziger noch um 5,5 Prozent gestiegen, so reduzierte sich dieser Zuwachs auf nur 1,2 Prozent jährlich im Zeitraum 1991 bis 1998. Allein der Anteilsrückgang seit 1991 repräsentiert einen Rückgang an Einnahmemasse von jährlich 120 Mrd. DM. Der starke Anstieg der Erlöse aus Vermögensverkäufen und Privatisierungen – 1998 werden hieraus Einnahmen von 26 Mrd. DM geschöpft – verblaßt dagegen in seiner relativen Bedeutung.

Die auf der Einnahmeseite schlichtweg katastrophale Lage des Bundes hat – neben den Auswirkungen des schwachen Wirtschaftswachstums – im wesentlichen zwei Gründe:

- Der Bund wurde, wie alle öffentlichen Haushalte, Opfer der stark gesunkenen Ergiebigkeit von Lohn- und Einkommensteuer (Bundesanteil 42,5 Prozent) und Körperschaftsteuer (Bundesanteil 50 Prozent).⁵ Auch die dem Bund allein zustehende, seit 1995 erhobene Ergänzungsabgabe (Solidarzuschlag) konnte hier keinen Ausgleich schaffen.
- Der Bund hat darüber hinaus in den letzten Jahren in erheblichem Umfang Einnahmehäufungen an die Länder abgegeben. Diese Abgaben waren in der Summe so umfangreich, daß sie das herkömmliche System der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern grundlegend aus dem Lot gebracht haben.

Fast jede grundlegende Reform der letzten Jahre hat der Bund mit einer dauerhaften Umschichtung von Einnahmen zugunsten der Länder bezahlt:

- Mit dem 1993 zwischen Bund und Ländern vereinbarten „*Solidarpakt*“ waren ab 1995 die neuen Bundesländer in den bundesstaatlichen Finanzausgleich einbezogen worden. Das geltende System des Finanzausgleichs bewirkt im Ergebnis, daß alle Bundesländer pro Einwohner gleich hohe Steuereinnahmen (inklusive Bundesergänzungszuweisungen)

haben. Der bundesstaatliche Finanzausgleich teilt sich auf in den sogenannten *horizontalen Finanzausgleich*, der in die finanzielle Last der Länder fällt, und in die *Bundesergänzungszuweisungen* an die finanzschwachen Länder. Die westlichen Länder setzten damals durch, daß ihnen der größte Teil ihrer Mindereinnahmen aufgrund der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich vom Bund durch Abtretung von Einnahmeanteilen an der Umsatzsteuer ausgeglichen wurde. Dies kostet den Bund einen jährlichen Einnahmeverlust von 17,5 Mrd. DM. Außerdem kosten den Bund die Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Länder jährlich 15 Mrd. DM.

- Einen weiteren erheblichen Einnahmeverlust brachte 1995 die *Bahnreform*. Als Ausgleich für die künftige Zuständigkeit der Länder für den Schienenpersonennahverkehr erhalten diese jährlich 12,4 Mrd. DM aus dem Mineralölsteueraufkommen.
- Im Zuge der *Reform des Familienlastenausgleichs* wird seit 1996 das Kindergeld unmittelbar mit der Lohn- bzw. Einkommensteuer verrechnet, weil es der verfassungsmäßig gebotene Ersatz für die andernfalls zwingenden steuerlichen Kinderfreibeträge ist. Die dadurch möglich gewordene Einsparung beim Bundeskindergeld ließen sich die Länder mit der Abgabe von weiteren fünf Umsatzsteueranteilsanteilen des Bundes bezahlen, die zu einem jährlichen Einnahmeverlust des Bundes von 13,7 Mrd. DM führen.

In der Summe hat der Bund also seit 1995 Einnahmeverzichte zugunsten der Länder mit einem Gesamteffekt von 58,8 Mrd. DM jährlich geleistet. Jeder Einzeloperation gingen unendliche Diskussionen voraus, bei denen am Ende aber immer klar war, daß die Länder notfalls ihre Verhinderungsmacht im Bundesrat einsetzen würden. In der Abwägung zwischen Reformverhinderung einerseits und Einnahmeverzicht andererseits hat der Bund sich dann jedesmal für den Einnahmeverzicht entschieden.

⁵ Vgl. hierzu ausführlicher in diesem Kapitel Abschnitt 4 unten.

Durch die unterschiedlichen politischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat ist das Problem zwar verschärft worden. Es liegt aber ursächlich im Rollenkonflikt zwischen Bundesregierung und Bundesrat, der zur auf Konsens ausgerichteten Finanzverfassung in Widerspruch steht. Letztlich können die Länder bei wichtigen Reformvorhaben gefahrlos engste fiskalische Eigeninteressen verfolgen, weil sie wissen, daß nur die politische Legitimation der Bundesregierung, nicht aber die der einzelnen Landesregierung, an solchen Reformvorhaben hängt. Zahlreiche strategische und taktische Fehler und Ungeschicklichkeiten des Bundes kamen in den letzten Jahren hinzu, das ändert aber nichts an der Grundsubstanz des Problems.

2.2. Die Ausgaben des Bundes, sinkender Ressourcenanteil

Im Jahr 1980 hatte der Umfang des Bundeshaushalts 14,7 Prozent des BIP entsprochen. Er lag damit deutlich über dem BIP-Anteil des Jahres 1970 von 13 Prozent. Dieser Anteil sank während der achtziger Jahre auf 14,1 Prozent im Jahr 1991 ab. Seitdem ist ein starker Rückgang auf voraussichtlich nur noch 12 Prozent BIP-Anteil im Jahr 1998 zu beobachten. Erstaunlich ist, daß dieser starke Abfall trotz der finanziellen Mehrbelastungen aus der deutschen Einheit auftrat.

Dies war nur möglich, weil wesentliche Finanzierungsbeiträge für die deutsche Einheit

- zunächst auf Sondertöpfe verschoben wurden (Fonds Deutsche Einheit, Kreditabwicklungsfonds, Treuhandanstalt),
- auf der Einnahmeseite abgesetzt wurden (Solidarpakt),
- durch Steuervergünstigungen geleistet wurden (Sonderabschreibungen in Ostdeutschland) sowie
- der Sozialversicherung angelastet und mithin über steigende Sozialbeiträge finanziert wurden.

Auch die Reform der Familienlastenausgleichs bedeutete eine Umschichtung von der Ausgabe- auf die Einnahmeseite des Haushalts.

Gleichwohl ist es ein bemerkenswerter Trend, daß die Bundesausgaben in den siebziger Jahren noch um 9,4 Prozent, in den Achtzigern um 5,8 Prozent und seit 1991 nur um 1,8 Prozent jährlich zunahmen. Gleichzeitig mit dem relativen Ausgabenrückgang häuften sich jedoch im Bundeshaushalt *Altlasten* an, die quasi nur noch durchlaufende Posten darstellen, für politische und wirtschaftliche Zwecke aber nicht mehr zur Verfügung stehen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1:
Die Altlasten im Bundeshaushalt
(in Mrd. DM)

	1970	1980	1991	1998
Zinsausgaben	2,7	14,5	40,4	56,8
Pensionen	4,5	9,7	11,7	16,3
Zuschuß Fonds Deutsche Einheit			6,0	9,5
Kreditabwicklungs-/ Erblastentilgungsfonds			1,1	19,4
Zuschuß Bundeseisenbahnvermögen				15,8
Summe Altlasten	7,2	24,2	59,2	117,8

Nach Abzug der Altlasten nahmen die Bundesausgaben im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 1998 nur noch um 0,8 Prozent jährlich zu, d.h., sie fielen jedes Jahr real um 1 Prozent bis 2 Prozent. Dahinter verbarg sich ein durchaus differenziertes Durchschnittswachstum, denn in vielen Bereichen ist seit 1991 der Anteil der Bundesausgaben im Verhältnis zum BIP gesunken. Darüber hinaus wächst das BIP seit 1991 real so langsam wie in keiner vergleichbaren Periode der Nachkriegszeit.

Dies erklärt die seit einigen Jahren zu beobachtende paradoxe Lage der Bundesfinanzen: Einerseits ist der Bundeshaushalt wegen einer im Übermaß steigenden Verschuldung und immer neuer Haushaltslöcher ständig negativ im Gerede, andererseits hat er in allen wichtigen Politikbereichen ein ständiges Sinken der finanziellen Handlungsmöglichkeiten zu verzeichnen. Durch die oben dargestellten durchweg fallenden Anteilsquoten wird das Problem ja noch eher unterzeichnet (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2:
Prozentualer Rückgang der Ausgaben
des Bundes bei ausgewählten Haushalts-
positionen seit 1991 (in % des BIP)

Soziale Sicherung	von 4,8 auf 4,4
Verteidigung	von 1,9 auf 1,2
Wirtschaft	von 0,8 auf 0,7
Verkehr und Nachrichtenwesen	von 0,8 auf 0,5
Bildung, Wissenschaft und Forschung	von 0,7 auf 0,5
Landwirtschaft	von 0,3 auf 0,1
Wohnungsbau und Raumordnung	von 0,2 auf 0,1
Sonstige Ausgaben inkl. Wirtschaftsunternehmen	von 2,8 auf 1,8

In jedem Bereich gibt es wiederum spezifische „Altlasten“: Altzusagen, die abgewickelt werden müssen (z.B. Steinkohlesubventionen), gesetzliche Leistungen, deren Durchführung keine Gestaltungsmöglichkeiten mehr offenläßt (z.B. Kriegsopfersversorgung) etc. Wenn man dann noch Eingriffe in vorhandene Strukturen scheut, dann können auch hohe Geldbeträge keinen angemessenen Gegenwert mehr bringen.

Das Wagnersche Gesetz des steigenden Staatsanteils, das seit dem 19. Jahrhundert ein ehernes Theorem der Finanzwissenschaft zu sein schien, bedarf seit 1991 der Ergänzung durch das „Waigelsche Gesetz des fallenden Bundesanteils“. Im Jahr 1998 sind die Ausgaben des Bundes um 80 Mrd. DM niedriger, als sie bei der Ausgabenquote von 1981 gewesen wären. Dies war nicht die Folge einer gezielten Politik, sondern

- einer unerwarteten Erosion der Steuerbasis,
- eines wachsenden Anteils der Länderhaushalte,
- einer zunehmenden Verlagerung staatlicher Ausgaben auf die Sozialversicherung, und
- der „Bezahlung“ dreier Großreformen – Solidarpakt, Bahnreform, Familienlastenausgleich – mit dauerhaften, dynamisch wachsenden Einnahmeverzichten zu Lasten des Bundes.

Erstaunlicherweise wurde das Problem öffentlich niemals richtig thematisiert. Nicht einmal wiederholte schwache Versuche, einen teilweisen Ausgleich durch die Erhöhung der dem Bund allein zustehenden Mineralölsteuer vorzunehmen, waren mit der FDP mehrheitsfähig. Dabei wäre eine grundsätzliche, perspektivisch angelegte Lösung unbedingt nötig gewesen, um die Diskussion um die Steuerreform auf eine rationale Grundlage zu stellen. Allerdings hätte solch eine Lösung verbunden sein müssen

- mit einer Strategie für die künftige Arbeitsteilung zwischen Bundeshaushalt und Sozialversicherung,
- mit grundsätzlichen Überlegungen über die Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern,
- mit einer politischen Entscheidung über den insgesamt (also inklusive Sozialversicherung, Länder und Gemeinden) und speziell für den Bund anzustrebenden Staatsanteil.

Dann hätte es auch ein rationales Raster für die Diskussion einer „Nettoentlastung“ bei der Steuerreform gegeben. Auch diese Entscheidung mußte ja im Vorfeld der eigentlichen Reform fallen.

Der Bundeshaushalt wird in der absehbaren Zukunft kaum in eine Lage kommen, die es ihm erlaubt, in größerem Stil sogenannte versicherungsfremde Leistungen aus der Sozialversicherung zu übernehmen. Dieses Problem kann vielmehr nur im Rahmen tiefgreifender Reformen der Renten- und Arbeitslosenversicherung angegangen werden.

Auch hängt eine rationale Entscheidung über die Staatsquote des Bundes von den Ergebnissen einer Reform der Finanzverfassung ab. Der Bund braucht zur Erfüllung seiner Aufgaben beileibe keinen steigenden Staatsanteil, wohl aber eine Stabilisierung seines Einnahmeanteils am BIP auf einem Niveau, das ihn zu einer dauerhaften Aufgabenerfüllung befähigt. Folgende Zahlen veranschaulichen den Handlungsbedarf (vgl. Tabelle 3):

Tabelle 3:
Ungeplante Mindereinnahmen des Bundes
1991 bis 1998 (kumuliert)

Steueranteil 1991	11,1%
Steueranteil 1998	8,9%
entspricht Mindereinnahmen von	85,0 Mrd. DM
abzgl. Entlastung bei Kindergeld	20,0 Mrd. DM
abzgl. Einnahmeverzichte Bahnreform	12,4 Mrd. DM
abzgl. Einnahmeverzichte Solidarpakt	32,5 Mrd. DM
zzgl. Gegenfinanzierung aus Solidarzuschlag	21,0 Mrd. DM
verbleiben ungeplante Mindereinnahmen	41,1 Mrd. DM

In diesem Umfang ist der Steueranteil des Bundes am BIP in den letzten Jahren quasi unbeabsichtigt und politisch ungewollt abgesunken. Die Abtretung von Einnahmeanteilen an die Länder im Rahmen des Familienlastenausgleichs, der Bahnreform und des Solidarpakts mag je für sich zum Entscheidungszeitpunkt politisch opportun und teilweise auch sachlich geboten gewesen sein. Zusammen mit den „unwillkürlichen“ Einnahmeverzichten von 41 Mrd. DM haben sie den Bund auf der Ausgabenseite des Haushalts handlungsunfähig gemacht.

Einen gewissen Teilausgleich brachte zwar die Steigerung der Erlöse aus Vermögensverkäufen und Privatisierungen von knapp 6 Mrd. DM in 1991 auf über 25 Mrd. DM in 1998. Dies konnte aber den Rückgang der Steuereinnahmen nicht annähernd ausgleichen und wird außerdem ein vorübergehendes Ereignis bleiben. Auch wird damit zu rechnen sein, daß der Gewinnanteil des Bundes an der europäischen Zentralbank deutlich niedriger sein wird als der bisherige Bundesbankgewinn.

2.3 Ein Ausweg

- Über den anzustrebenden Einnahmeanteil des Bundes am BIP wäre eine politische Entscheidung zu treffen. Dies erfordert gleichzeitig Richtungsentscheidungen
 - über die Grundzüge einer Reform der Finanzverfassung und

- über den künftig zulässigen Korridor der Sozialabgaben, denn der Bund wird am Ende immer für die Gesamtbelastung des Bürgers mit Steuern und Abgaben zur Verantwortung gezogen.

- Das mit dem politisch festgelegten Einnahmeanteil verbundene Einnahmeverzichten und seine trendmäßige Entwicklung wären auf der Grundlage einer vorsichtigen Schätzung des durchschnittlichen mittelfristigen BIP-Wachstums zu schätzen. 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.
- Als Entscheidungsregel sollte gelten:
 - Fällt der Einnahmeanteil des Bundes unter die politisch festgesetzten 11 Prozent des BIP (oder eine andere politisch entschiedene Anteilsquote) oder steigt er dar-

über, so ist Handlungsbedarf für die *Steuergesetzgebung* gegeben, falls es sich nicht nur um eine zyklische Bewegung handelt.

- Fällt das *Trendwachstum* der Einnahmen bei gegebenem BIP-Anteil unter das Wachstum der Ausgaben, so ist Entscheidungsbedarf bei den *Ausgaben* gegeben. Wichtig ist aber, daß die Ausgaben am Wachstumstrend der Einnahmen orientiert bleiben.
- Für die dauerhaft tragfähige Nettoneuverschuldung des Bundes sollte eine Obergrenze von 1 Prozent des BIP angesetzt werden. Damit ist gewährleistet, daß – einschließlich der Verschuldung von Ländern und Gemeinden – ein gewisser Sicherheitsabstand zur Maastricht-Obergrenze von 3 Prozent eingehalten wird.
- Aus dem politisch normierten Einnahmeannteil 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 Ausgabenpielräume 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:

- Die Einnahmeseite des Haushalts muß wieder auf eine rationale Grundlage gestellt werden. Dazu gehört, daß man einen politisch gesetzten Anteil der Bundeseinnahmen am BIP tatsächlich wirksam sicherstellt. Dazu gehört aber auch, daß man ein leistungs-, wachstums- und beschäftigungsfreundliches Steuersystem verwirklicht, das nachhaltige Erträge in einer wieder dynamischer wachsenden Wirtschaft erbringt.

- Die Finanzverfassung muß so geändert werden, daß Bundesregierung und Bundesrat zu einem rationalen, kooperativen Verhalten nachhaltig angehalten sind und die Eigenverantwortung aller staatlichen Ebenen auf der Einnahme- und Ausgabeseite gestärkt wird.
- Die Mittelzuweisung an die verschiedenen Politikbereiche muß eine rationale, mittelfristig verlässliche und berechenbare Basis erhalten.
- Durch Strukturreformen in allen Bereichen staatlichen Handelns müssen neue Produktivitätsreserven erschlossen werden. Hier schlummert ein gigantisches Potential.

3. Intelligente Konsolidierung durch Budgetierung und Modernisierung

Wenn wir weiterhin ein leistungsfähiges, auch für neue Aufgaben hinreichend flexibles Staatswesen wollen, dann sind wir an einem Wendepunkt angelangt. Der rationale Ausweg heißt: Es muß eine systematische Strategie entwickelt werden, die das langfristige Ausgabewachstum an die langfristigen Einnahmemöglichkeiten bindet und das solchermaßen exogen 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'.

Am Ende wird die Einhaltung von Budgetrestriktionen durch die Realität immer erzwungen. Wird dies nicht rechtzeitig beachtet, so sorgt der Faktenzwang irgendwann für eine unsystematische oder chaotische Budgetierung, die durch das unvermittelte Nebeneinander von falschen Prioritäten, Geldverschwendung und unakzeptablen *Ad-hoc*-Eingriffen gekennzeichnet ist.

Die rationale Alternative besteht

- in einer realistischen, am *langfristigen Trend* orientierten Einschätzung der Einnahmentwicklung. Für eine rationale Haushaltspolitik ist es z.B. relativ gleichgültig, welches

Ergebnis aktuelle Steuerschätzungen haben. Wir wissen nämlich, daß bei einem Wirtschaftswachstum von 1 Prozent bis 2 Prozent, einer erträglichen Preisstabilität und konstanter Steuerquote der langfristige jährliche Einnahmezuwachs kaum höher als 3,5 Prozent bis 4 Prozent sein kann.

- Auf dieser Grundlage müssen den verschiedenen Ausgabebereichen verlässliche, langfristig orientierte Ausgabekorridore zur Verfügung gestellt werden.
- Dann müssen die notwendigen langfristigen Konsequenzen vorausschauend innerhalb des jeweiligen Ausgabenbereichs gezogen werden. Das schließt eine umfassende Prüfung von Normen, Gestaltungsprinzipien und Art der Aufgabenerfüllung ein.

Budgetierung umfaßt sowohl den Prozeß der finanzpolitischen Entscheidungsfindung – sei es im Parlament, sei es in der Regierung – als auch die Art, wie die Mittel durch die haushaltsbewirtschaftenden Stellen – vom Ministerium bis hinab auf die Ämterebene – verausgabt werden und welche Bindungen oder Freiheiten es dabei gibt.

An der Spitze der Budgetierung muß eine Regelbindung der Ausgabenentwicklung an die Einnahmenentwicklung stehen. Es kommt darauf an – und das ist der Kern des Budgetierungsgedankens –, die Ausgaben nicht mehr als Summe der wie auch immer ermittelten Bedarfe festzulegen, sondern umgekehrt, die Standards der Bedarfsdeckung vorausschauend zu orientieren am Entwicklungstrend der Einnahmeseite und auf dieser Grundlage die unvermeidliche Konkurrenz um knappe Mittel möglichst rational und transparent zu organisieren. Rational und transparent bedeutet: Von vornherein muß klar sein, daß im Rahmen des einnahmeorientierten Ausgabevolumens ein Mehr an einer Stelle stets ein Weniger an anderer Stelle bedeutet.

Dabei kommt es darauf an, die Art der Aufgabenerfüllung auch tatsächlich dem dauerhaft für einen bestimmten Sektor zur Verfügung stehenden Mittelvolumen anzupassen: Aus den oben

dargestellten Eckwerten zur Haushaltsstruktur des Bundes kann unschwer abgeleitet werden, daß der gesamte Ausgaberaum (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.

Ein Beispiel: Wenn gegenwärtig bei der Bundeswehr

- ein Jagdflugzeug angeschafft wird, das auf 10 Jahre ein Drittel aller Beschaffungsmittel beansprucht,
- 80 Prozent der Transportmaschinen vom Typ Transall, die z.B. für Bosnien gebraucht werden, nicht einsatzfähig sind,
- notwendige Übungen wegen Spritmangels ausfallen,
- die Qualität der Truppenbekleidung sich deutlich verschlechtert hat und
- ein großer Teil der Verbände militärisch nicht einsatzfähig ist,

dann läßt dies nur einen Schluß zu: Die Verantwortlichen haben noch nicht zur Kenntnis genommen, daß sich der Verteidigungshaushalt seit Mitte der achtziger Jahre real halbiert hat und in absehbarer Zukunft auch nicht mehr real zunehmen wird. Weil sie die strukturellen und organisatorischen Konsequenzen aus dieser Entwicklung bisher nicht gezogen haben, ist der Gegenwert der Haushaltsmittel noch stärker gesunken als die Mittel selber.

Die Ausgaben aller Gebietskörperschaften müssen entsprechend den langfristigen Einnahmefähigkeiten verstetigt werden und auf dieser Grundlage in ihrer Produktivität optimiert werden. Die Produktivitätsreserven sind gigantisch. Sie werden aber erst erschlossen, wenn die zentralen finanzpolitischen Entscheidungen sich auf die Festlegung der großen Ausgabenblöcke

konzentrieren und der politische Leistungswettbewerb seine Erfüllung in der optimalen Nutzung eines gegebenen und mittelfristig verlässlich festgelegten Ausgabevolumens findet.

4. Reform des Steuersystems

Wie bereits dargelegt, ist der Staatsanteil am BIP in den letzten beiden Jahrzehnten auf der Einnahme- und Ausgabeseite weitgehend konstant geblieben, in den letzten Jahren sogar gesunken. Dem widerspricht die weitverbreitete Empfindung einer ständig wachsenden Abgabenbelastung. Die meisten Bürger haben diese Empfindung zu Recht, denn sie leiden unter dem doppelten Zugriff ständig steigender Beitragssätze in der Sozialversicherung und einer wachsenden Grenzbelastung mit Lohn- und Einkommensteuer. Stieg – trotz Schwarzarbeit – der Anteil der Sozialabgaben am BIP wenigstens noch kräftig an, so scheint der ständig fallende Anteil der Lohn- und Einkommen- sowie der Unternehmensteuern alle jene Lügen zu strafen, die über eine wachsende Steuerlast klagen.

In der politischen Diskussion wird demgegenüber oft auf den fallenden Anteil der Einkommensteuerbelastungen verwiesen. Diese Meinung sieht 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 Steuerparanostrophien unternimmt und vielleicht dazu auch gar keine Möglichkeit hat.

Dies führt trotz formal hoher Steuerprogression zu einer erheblichen verteilungspolitischen Schiefelage des deutschen Einkommensteuersystems zugunsten jener Besserverdienenden, die an einer steuersparenden Gestaltung ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten ein aktives Interesse zeigen. Eine alle Ausnahmeregelungen und Gestaltungsmöglichkeiten weitestgehend beseitigende Einkommensteuer mit flacher Progression und niedrigem Spitzensteuersatz würde mehr tatsächliche Umverteilung bewirken als das jetzige System und wäre zudem wesentlich ergiebiger. Sie wäre auch die notwendige Bedingung

für eine Verbesserung des allgemein zu beobachtenden Verfalls der Steuer- und Abgabemoral. Unser jetziges System prämiert mit hohen Erträgen legale und illegale Steuer- und Abgabevermeidungsstrategien. Es erzwingt geradezu die Forderung nach immer neuen Ausnahmetatbeständen, und es ermuntert die politischen Entscheidungsträger immer wieder zu einer steuerpolitischen Subventions- und Lenkungs politik, bei der die vollen Kosten nicht offengelegt und schon gar nicht politisch gerechtfertigt werden müssen.

All dies hat jedoch nur sehr begrenzt in die deutsche steuerpolitische Diskussion der letzten beiden Jahre Eingang gefunden. Die tatsächliche Alternative

- hohe Steuersätze, steile Progression, viele Ausnahmen, große Ungerechtigkeiten, sinkende Ergiebigkeit im geltenden System oder
- niedrige Steuersätze, flache Progression, wenig Ausnahmen, trotz niedriger Spitzenbelastung mehr Verteilungsgerechtigkeit, höhere Ergiebigkeit in einem reformierten System

wurde auch von der veröffentlichten Meinung nicht wirklich verinnerlicht.

Statt dessen geriet die Diskussion durch die (vor allem von der FDP betriebene) Fixierung auf eine „Nettoentlastung“ in eine völlige Schiefelage. Eine 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 – gemessen am Steueraufkommen – ein Bedarf für Nettoentlastung nicht erkennbar ist, ganz im Gegenteil: Der Anteil der Lohn- und Einkommensteuer, Körperschaft- und Gewerbesteuer am BIP ist seit 1991 von 12,2 Prozent auf 10,7 Prozent gesunken und liegt damit – trotz Zinsabschlagssteuer und Ergänzungsabgabe – noch weit unter dem Niveau des Jahres 1970. Dies entspricht einer „Nettoentlastung“ 1998 von 58 Mrd. DM im Vergleich zu 1991. Bezogen auf das gesamte Steueraufkommen beläuft sich der Ausfall sogar auf 97 Mrd. DM.

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, gleichzeitig die Bemessungsgrundlage verbreitert und allesamt bei niedrigeren Sätzen ein höheres Aufkommen als wir. Soweit es dabei im Einstieg eine Nettoentlastung gab, wurde diese alsbald durch die Wirkungen einer breiteren Steuerbasis, größerer Steuerehrlichkeit und die einnahmesteigernden Wirkungen des bewirkten Wachstumsimpulses zunächst ausgeglichen und dann überkompensiert.

Gleiches gilt für die Körperschaftsteuer. Auch hier haben wichtige ausländische Konkurrenten bei wesentlich niedrigeren Sätzen ein höheres Aufkommen als wir.

Dabei darf auch nicht außer acht bleiben, daß die Tarifbelastung der Einkommen- und Körperschaftsteuer für Standortentscheidungen ein ständig wachsendes Gewicht bekommt:

- Die im Zuge der Globalisierung allgemein gewachsene Mobilität des Kapitals,
- die marktwirtschaftliche Öffnung Osteuropas und Südostasiens,
- die wachsende Transparenz durch Datennetze und Telekommunikation, verbunden mit einem gigantischen Verfall der Transportkosten für Informationen bei steigender Informationsgeschwindigkeit,
- die Deregulierung der Transportmärkte mit der Folge eines erheblichen Absinkens der physischen Raumüberwindungskosten für Güter und Menschen,
- insbesondere aber die Einführung der einheitlichen europäischen Währung,

alle diese Elemente verstärken die Tendenz,

- daß das Kapital dorthin geht, wo es die höchste Nettorendite hat,
- und Bezieher hoher Einkommen ihren Wohnsitz dort nehmen bzw. ihr Geld dorthin verbringen, wo sie die niedrigste Einkommensteuer zahlen.

Für eine Einkommen- und Körperschaftsteuer mit breiter Bemessungsgrundlage und niedrigen Sätzen sprechen also vier Aspekte:

- *Der Ergiebigkeitsaspekt:* Eine niedrige Besteuerung mit breiter Bemessungsgrundlage bringt fiskalisch mehr, weil alle Einkommensbestandteile erfaßt werden und der Drang zur Steuervermeidung und zur Schwarzarbeit wesentlich vermindert wird.
- *Der Wachstumsaspekt:* Solch eine Besteuerung regt das Wirtschaftswachstum an, weil sich Einkommenszuwächse auch ohne Steuervermeidungsumwege sofort in höheres Nettoeinkommen umsetzen und weil das Kapital nicht mehr dorthin geht, wo man am meisten Steuern spart, sondern dorthin, wo es am produktivsten ist.
- *Der Konkurrenzaspekt:* Standorte mit vergleichsweise niedriger Besteuerung sind für in- und ausländische Investoren attraktiver. Auch der Konkurrenzaspekt trägt bei zum Wachstumsaspekt.
- *Der Gerechtigkeitsaspekt:* Ein flacher Tarifverlauf mit niedriger Progressionsrate mit niedrigem Spitzensteuersatz, der auch tatsächlich durchgesetzt wird, bringt erheblich mehr Umverteilung als das gegenwärtige System, von dessen Gestaltungsmöglichkeiten vorrangig die Besserverdiener profitieren.

Auch in Deutschland gibt es tragfähige und durchgerechnete Vorschläge, sei es der Vorschlag der Bareis-Kommission oder das Modell des ehemaligen rheinland-pfälzischen Finanzstaatssekretäres Dr. Thilo Sarrazin. Dennoch scheiterte die Reform, weil keine der traditionellen Parteien 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. Wir behalten den absurden Zustand, daß mehr als die Hälfte des deutschen Volkseinkommens nicht in die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer fällt und daß z.B. in der Einkunftsart 'Vermietung und Verpachtung' nicht

nur keine Einkommensteuer gezahlt wird, sondern durch Produktion steuerlicher Verluste auch noch das Steueraufkommen anderer Einkunftsarten um Milliarden vermindert wird.

Der größte Reformverhinderer war dabei die FDP: In der Tat hätte die Klientel der steuersparenden „Besserverdiener“ am Ende trotz niedrigerer Tarife mehr gezahlt als jetzt. Das sollte durch „Nettoentlastung“ von 30 Mrd. verhindert werden, die dann von der SPD zu Recht als unfinanzierbar abgelehnt wurde.

V. Änderung der Finanzverfassung

Seit der Verfassungsklage von Bayern und Baden-Württemberg gegen den geltenden Länderfinanzausgleich hat das Thema der Finanzverfassung in den Medien Konjunktur. Auch die Vorschläge des Sachverständigenrats im Jahresgutachten 1997/98 haben die Diskussion weiter belebt. Erstaunlich ist nur, daß in der Öffentlichkeit fast ausschließlich die (vermeintlichen oder tatsächlichen) Verteilungsgerechtigkeiten zwischen den Bundesländern diskutiert werden. Die stattgefundenen gigantischen Verschiebungen zwischen Bund einerseits und Ländern andererseits finden kaum öffentliche Aufmerksamkeit.

Es wird aber 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.

Für das Erstere brauchen auch die ärmeren Länder größere Freiheitsgrade bei der Festsetzung ihrer Einnahmen, für das Zweite brauchen sie größere Gestaltungsmöglichkeiten bei der Art der staatlichen Aufgabenerfüllung, insbesondere bei der Vergütung des öffentlichen Dienstes und der Durchführung von Leistungsgesetzen.

1. Die Mängel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

In den letzten Jahren hat die Spreizung zwischen den Finanzverhältnissen der ärmeren und rei-

cheren Bundesländer, gemessen an ihrer Verschuldung, ständig zugenommen. 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: Der damals neugeregelter horizontale Finanzausgleich und die ebenfalls gesetzlich geregelten Bundesergänzungszuweisungen stellen seitdem sicher, daß zwischen reichen und armen Ländern nennenswerte Unterschiede in den Steuereinnahmen pro Einwohner nicht mehr bestehen. Auch der Solidarpakt im Jahr 1993, der die neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich einbezog, änderte daran nichts. Im Gegenteil, die Verteilung der Steuereinnahmen wurde noch stärker von der Verteilung der Wirtschaftskraft abgekoppelt. Die Summe der Ausgleichsmechanismen bewirkt heute sogar, 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 weitgehende Gleichverteilung der Steuereinnahmen der Länder seit 1970 hat aber keineswegs eine entsprechende Angleichung der Wirtschaftskraft, gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner, bewirkt. Die überkommenen Unterschiede in der Wirtschaftskraft sind vielmehr bei kleineren Verschiebungen und Schwankungen im wesentlichen unverändert geblieben.

Geändert hat sich etwas anderes. Die Nehmerländer haben seit Anfang der siebziger Jahre trotz vergleichbar hoher Steuereinnahmen durchweg deutlich mehr Schulden gemacht als die Geberländer, und dieser Prozeß setzt sich fort. Einschließlich der Zinsausgaben haben heute die Nehmerländer durchweg deutlich höhere Nettoausgaben pro Einwohner als die Geberländer und Jahr für Jahr eine deutlich höhere Nettoneuverschuldung. Damit sind die Nehmerländer in eine Falle geraten: Ohne Zinsen sind ihre Pro-Kopf-Ausgaben niedriger, mit Zinsen aber höher als die der reichen Länder, und das Bestreben, auf allen Gebieten gleiche Standards wie die reicheren Länder anzubieten, führt dazu, daß die Verschuldung der ärmeren Länder relativ zu den reicheren mehr und mehr ansteigt, das Problem sich also ständig weiter verschärft: Noch 1980 hatte die Gesamtverschuldung der alten Bundesländer (ohne Stadtstaaten) 95 Prozent der jährlichen Steuereinnahmen betragen, 1995 waren es bereits 160 Prozent. Diese allgemeine Verschlechterung verteilte sich aber sehr ungleichmäßig: Während 1980 die Verschuldung Bayerns um 37 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt lag, waren es 1995 bereits 60 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. Im Gegenteil, es besteht immer wieder die Versuchung, lasche Verhaltensweisen als ein bequemes Instrument der Wirtschaftsförderung zu Lasten der übrigen Länder und des Bundes anzusehen.
- Die Konzeption 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 – Polizei, Justiz, Kindergärten, Schulen, Soziales, Wirtschaftsförderung, Städtebau etc. – die Versorgungs-

und Leistungsstandards der reichen Länder sicherzustellen.

- Dies wird unterstützt durch einheitliche bundesstaatliche Leistungsvorgaben vom Bundessozialhilfe- bis zum Unterhaltsvorschußgesetz.
- Am Ende wird so der Staatscharakter der Bundesländer ausgehöhlt: Gleichgeschaltet bei den Einnahmen, gleichgeschaltet bei den Besoldungsstrukturen und beim größten Teil der Leistungsstandards, hoffen die hochverschuldeten Länder darauf, daß ihnen am Ende ein gnädiger *deus ex machina*, wahrscheinlich der Bund, aus der Patsche hilft.

Mit dieser Hoffnung aber wird in der politischen Realität jede ernsthafte und andauernde Sparbemühung *ad absurdum* getrieben: 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, wenn die nächste Landtagswahl am Horizont erscheint, und dies bleibt in der verqueren Logik unserer bundesstaatlichen Finanzverfassung auch so lange rational, als 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.

In den Vereinigten Staaten wird uns dies seit 200 Jahren vorgemacht: Die Zentralregierung konzentriert sich auf bestimmte Aufgabenfelder und läßt die Staaten in weitgehend ungeteilter Verantwortung für ihre Leistungsstandards, für die Art der Aufgabenerfüllung und für ihre Staatsfinanzen. Ein allgemeiner Finanzausgleich nach unserem Muster ist dort unbekannt.

Ergebnis: Die Wähler und die Regierungen sind sich der Risiken einer Verschuldung auf der Ebene der Einzelstaaten in hohem Maße bewußt und verhalten sich entsprechend. Zwischen den Staaten der USA bestehen viel größere Unterschiede im Wohlstand und dem staatlichen Leistungsniveau als zwischen den deutschen Bundesländern. Aber für arme und reiche US-Staaten gilt gleichermaßen: Größere Finanzschulden bleiben die Ausnahme. In der Summe weisen die US-Staaten sogar einen Haushaltsüberschuß auf. Ähnlich deutschen Kommunalhaushalten werden Einnahmeschwankungen in erster Linie durch die Auflösung und Bildung von Rücklagen ausgeglichen. Der Preis dafür sind die wesentlich größeren Unterschiede im staatlichen Leistungsniveau. Diese gehen allerdings mit deutlich größeren Unterschieden in den Lohnkosten und einer auch in den armen Staaten deutlich niedrigeren Arbeitslosigkeit Hand in Hand.

Für Deutschland bleibt festzuhalten: Nicht die Länder, die abgeben mußten, sondern jene, die Ausgleichsmittel empfangen haben, betrieben trotz der weitgehenden Gleichverteilung der Steuereinnahmen in den letzten 30 Jahren eine mit ihren langfristigen Ausgabemöglichkeiten nicht übereinstimmende Finanzpolitik. Darüber muß man vertieft nachdenken. Auch die politische Farbenlehre hilft hier nicht weiter: Zwar werden zwei besonders finanzstarke und im Ländervergleich besonders sparsame Länder wie Bayern und Baden-Württemberg von der CSU bzw. CDU regiert, aber auch die SPD-regierten Geberländer Nordrhein-Westfalen und Hessen können sich sehen lassen. Auf der anderen Seite legten die Nehmerländer Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Saarland den Grund für ihre heutige überdurch-

schnittliche Verschuldung vor der Zeit der heutigen SPD-geführten Regierungen.

Die Bemühung um wirtschaftliches Aufholen und die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse trieb bei den ärmeren Ländern die Ausgaben und eine überdurchschnittliche Verschuldung an, ohne daß dies wegen der schon vollzogenen Gleichverteilung der Steuereinnahmen einen einkommenssteigernden Effekt gehabt hätte.

3. Elemente einer Reform

Was ist zu tun? 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 Ausgaben 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 oben dargestellten, 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 (inkl. 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 Einnahmenverteilung radikal vereinfacht und entflochten. Der Bund würde sich künftig ausschließlich aus Verbrauchsteuern, Länder 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.

Zusammenfassend:

- Länder und Gemeinden verfügen allein über die Steuern auf das Einkommen.
- Der Bund verfügt allein über die Steuern auf den Verbrauch.

- Ein einstufiger horizontaler Länderfinanzausgleich füllt die Steuereinnahmen der ärmeren Länder auf 90 Prozent des Bundesdurchschnitts auf.
- Der Bund behält die Gesetzgebungskompetenz für Bemessungsgrundlage und Tarif bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Die Länder erhalten die Möglichkeit, in eigener Zuständigkeit Zuschläge von bis zu 10 Prozent zu erheben.

Damit können 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. Es kann sicher vorhergesagt werden, daß dies auf die Qualität der Entscheidungsfindung in Bund und Ländern einen erheblich – und positiven – Einfluß haben wird.

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 von kollektiven *Versicherungssystemen* getragen oder privat abgesichert bzw. finanziert werden müssen.

Die Bundesrepublik steht vor einem Dilemma. Das System der dynamischen Rente stammt aus einer Phase

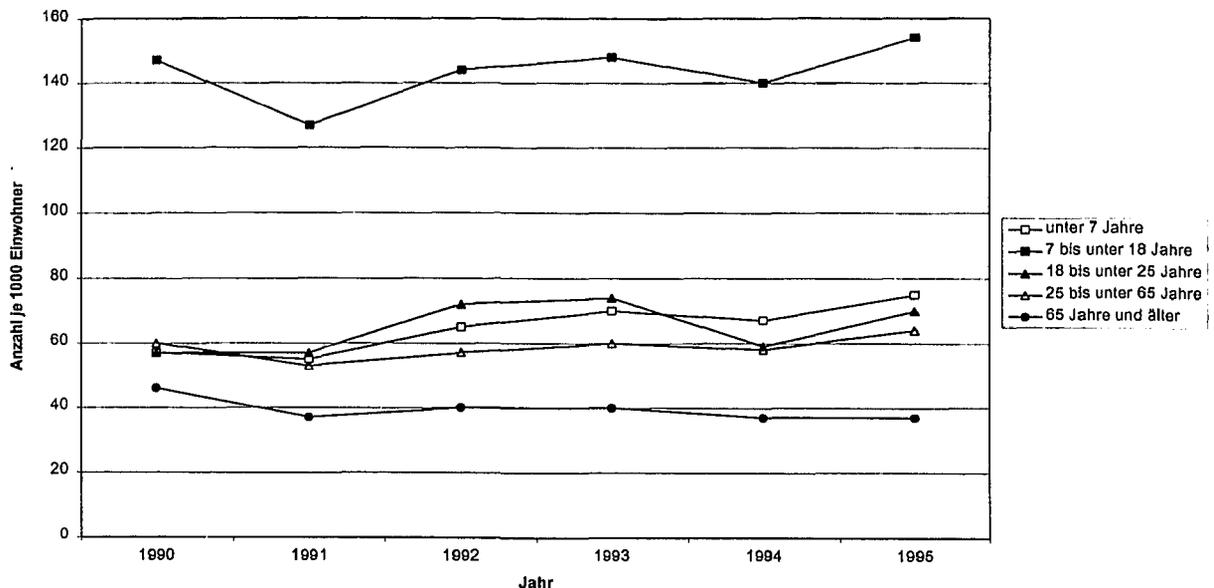
- hohen Wachstums und
- hoher Kinderzahl,
- in der Kinderlosigkeit noch die Ausnahme war und das Modell des Einverdienerhaushalts als Normalfall galt.

In der Zwischenzeit hat sich das Wachstum nachhaltig verlangsamt und wird wahrscheinlich niemals mehr die Niveaus der fünfziger und sechziger Jahre erreichen und ein Drittel aller Erwachsenen wird kinderlos bleiben. (Dies gilt für die Gesamtbevölkerung, für die Deutschen ist die Quote deutlich höher.) 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), und das Rentenalter ist ständig gesunken. Der durchschnittliche Staatspensionär genießt seine Pension 18 Jahre (Durchschnittspensionsalter 59 Jahre für Männer, für Frauen 56 Jahre). Diese Zeiträume werden sich noch erhöhen. Heute beträgt der Altenquotient 35. (Auf hundert Menschen im erwerbsfähigen Alter von 20 bis 60 entfallen 35 Personen über 60 Jahre.) Durch weiter steigende Lebenserwar-

tung, bei weiter niedrigen Geburten von 1,4 Kindern je Frau und unveränderte Einwanderung, verdreifacht sich der Altenquotient in etwa bis zum Jahr 2050. Auf jeden Menschen im Alter von 20 bis 60 würde dann ein Mensch im Alter von über 60 entfallen. Das wird dramatische Veränderungen und Anspruchsteigerungen im Gesundheitssystem, bei der Pflege und bei den Renten- und Pensionsansprüchen hervorrufen. (Beitragssatz Rentenversicherung 25 bis 30 Prozent, Krankenversicherung über 15 Prozent, Pflegesatz ebenfalls deutlich erhöht, weil allein die Zahl der über 80jährigen bis zum Jahr 2030 von 3 Mio. auf 4.4 Mio. steigen wird.)

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 etwa 60 Prozent der Staatsausgaben aus. Die Mehrheit der sozialversicherungspflichtigen Bürger zahlt mehr Sozialbeiträge als Steuern. Dahinter steht: Bei hohem Wachstum und günstiger Altersschichtung konnten die Renteneinkommen über zwei Jahrzehnte ständig schneller steigen als die Einkommen der Erwerbstätigen. Armut war bis in die sechziger Jahre hinein 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. Im Jahr 1995 lebten in Deutschland 2,5 Mio. 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).

Abbildung 3:
Anzahl der Sozialhilfeempfänger je 1000 Einwohner nach Altersgruppen 1990-1995



Quelle: Statistisches Bundesamt, empirica

Armut ist heute vor allem Jugendarmut und Familienarmut. Die Anpassungen an die schon eingetretenen Veränderungen und erst recht an die noch absehbaren Veränderungen hinken demgegenüber nach. 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.

Als Folge entstehen immer mehr Verteilungsungerechtigkeiten (Überlastungen der Familien, die volle Alterslasten *und* die „Sonderkosten“ für Kinder tragen; Überversorgungen, steuerfreie Einkommen) und langfristig eine Überlastung der Generationen nach dem Babyboom (die heute unter 30jährigen). Die „grauen“ Sorgen dieser Generation sind mindestens so begründet wie ihre „grünen“ Sorgen.

2. Einwanderung in der bisherigen Form – keine Lösung des Überalterungsproblems

Man muß vermuten, daß die Alterung der Erwerbstätigen, legt man bisherige Erfahrungen zugrunde, die Produktivitätsentwicklung bzw. das wirtschaftliche Wachstum eher beeinträchtigen (Überalterung des Wissens, sinkende Mobilität und Flexibilität in der Wirtschaft, konservative Konsumgewohnheiten, Zwang zu einem riesigen Konsum lokaler Dienstleistungen, niedrige Sparquote, geringe Investitionen in neue Arbeitsplätze, geringes Veränderungstempo usw.). 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. Ein so beeinträchtigtes Produktivitätswachstum würde die Finanzierung der Alterssicherung weiter erschweren. Der Hinweis vieler Sozialpolitiker: „Nicht die Altenquotienten sondern noch mehr die künftigen Produktivitätssteigerungen bestimmen das Rentenniveau“ wird bei kritischer Analyse zu einem Krisenzeichen und nicht zu einem Hoffnungshorizont.

Die „Lösung“ Einwanderung hat in der bisherigen Form zu hohe negative Nebenwirkungen, denn Einwanderer verfügen vielfach nicht über ausreichende Qualifikationen. Ihre Kinder werden zu schlecht ausgebildet. Viele verlassen das Ausbildungssystem als *Drop Outs*. (20 Prozent der Ausländerkinder erreichen keinen Hauptschulabschluß.) Diese Chancenarmut in einer lebenswichtigen Frage wird sich schon bald rächen, denn in vielen deutschen Großstädten wird die Quote der Aussiedler und Ausländer bei den 20- bis 40-jährigen schon in 10 bis 15 Jahren die 50 Prozent Grenze überschreiten. Die Unterausbildung der Zuwanderer und eine fehlende Integrationspolitik wachsen sich zu einem schleichenden Krise des Sozialstaats aus, wenn sie nicht energisch bekämpft wird. Die Arbeitslosenquote unter den Ausländern hat 22 Prozent erreicht. Deutschland ist unter allen Industrieländern das 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.) Doch wir sind nach politischem Verständnis kein Einwanderungsland. Diese Realitätsverweigerung wird eine der teuersten, die sich die Bundesrepublik leistet. Niedrige Geburtenraten der Deutschen und hohe Einwanderung werden die Bewohner deutscher Abstammung in 50 Jahren zu Minderheiten machen. Eine größeres Ausmaß an Illusionen, als es sich konservative Politik in Deutschland leistet, ist kaum vorstellbar.

Die Kosten der nicht bewältigten Einwanderung sind schon heute unübersehbar. Zu wenige junge

Ausländer und Aussiedler besuchen weiterführende Schulen. Einwanderung in der bisherigen Form belastet das Sozialsystem in unerträglichen Maße. Es steht vor einer doppelten Krise durch nicht bewältigte Einwanderung und Überalterung.

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 Alterssicherungs-

systeme sollten steuerfrei, die späteren Rentenauszahlungen dagegen steuerpflichtig sind. Eine Einheitsrente von 1.500 DM monatlich für die Bevölkerung Deutschlands im Alter von 65 Jahren und älter (12,54 Mio. Menschen in 1994) würde 226 Mrd. DM kosten statt 441,0 Mrd. DM, die jetzt schon für alle Systeme aufgewendet werden (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4:
Ausgaben der staatlichen
Alterssicherungssysteme im Jahr 1995

Gesetzliche Rentenversicherung	369,5 Mrd. DM
Öffentliche Zusatzversicherungen	7,5 Mrd. DM
Altershilfe für Landwirte	5,6 Mrd. DM
Pensionen der Beamten	49,9 Mrd. DM
Sozialhilfe (ohne Pflege) an über 65jährige ca.	8,5 Mrd. DM
Insgesamt	441,0 Mrd. DM

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 Transfer-systeme 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

1.1 Zur Bedeutung der Bildung

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 der 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 Mio. 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 öffentlichen und die privaten 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.

1.2 Stärken und Schwächen des Bildungssystems – ein Überblick

Die Stärken des deutschen Bildungssystems liegen nach wie vor in der umfassenden und breit angelegten Bildung. Dies gilt für die Gymnasium, für die Hochschulen und für die Lehrlingsausbildung gleichermaßen. Noch immer herrscht eine hohe Lerndisziplin, obwohl hier eindeutig Erosionsprozesse eingesetzt haben. In den letzten Jahren werden jedoch 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 brechen ihr Studium ab.
- In den Schulen grassieren Lernunlust, Gewalt, Konzentrationsschwäche und Aggressivität. Sie stehen vor dem kulturellen Widerspruch, daß sie Schüler zu Konzentration, zum Lernen, zur intensiven Auseinandersetzung mit der Welt, in der Sie leben, anregen sollen, wobei eine wachsende Zerstreungs- und Freizeitindustrie ständig das Gegenteil versucht. Die Lehrer sehen sich überfordert,

weil sie kaum die Möglichkeit haben, die externen Einflüsse zu bekämpfen. Ihre Kreativität wird durch zu starke zentralistische Gängelung beeinträchtigt. Es fehlen Anreize zur Eigeninitiative zum kooperativen Unterrichten. Die stark zentralisierte Steuerung des Schulsystems in einer Welt, in der die Bildungsvoraussetzungen und Motivationen immer heterogener werden, hat versagt und wird weiter versagen. In einer Welt der schnellen Veränderungen der Vielfalt der Bildungsmotive und Bildungsfähigkeiten wird der Staat als monopolistische Anbieter immer obsolet.

- Das Bildungssystem erzeugt unerträgliche Ungleichheit. Zwanzig Prozent der ausländischen Hauptschüler 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. Die Quoten der Abiturienten und der Hochschulabsolventen steigen. Damit verschärft sich in einer Situation der Arbeitsplatzknappheit der Wettbewerb zu Lasten der Hauptschulabgänger und der *Drop Outs*. Der Staat ermöglicht Kindern, deren Eltern nicht in der Lage sind, sie in der Schulausbildung angemessen zu unterstützen, nur selten Ganztagschulen und ist unfähig, die Schulen in einen wirklichen Leistungswettbewerb zu zwingen.

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, daß die deklassierten Hauptschüler immer häufiger in eine aggressive Subkultur absinken, daß Jugendbanden eine höhere Attraktivität erhalten als Ausbildungsgänge, die zu viele auf die Verliererstraße abdrängen, weil diese Ausbildung – gemessen an den Anforderungen – immer häufiger einfach nicht ausreicht. Es ist zynisch oder ignorant, dieses staatliche Ausbildungssystem im Namen der Gleichheit zu verteidigen. Der Staat als Bildungsmonopolist macht ungleich. Der Staat als Bildungsmonopolist verschwendet

Lebenszeit von Millionen Studenten und Gymnasiasten. Bildung kann besser, motivierender, mobilisierender, realitätsnäher, fairer und produktiver sein. Das, was wir heute haben, bleibt weit hinter den Möglichkeiten und Anforderungen zurück.

1.3 Elemente einer Modernisierungsstrategie

Im Lichte der Diskussion über die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland rückt ins öffentliche Bewußtsein, daß die Modernisierung des gesamten Bildungssystems von entscheidender Bedeutung dafür ist, welche Rolle Deutschland im Konzert der Wirtschaftsnationen zukünftig noch spielen kann.

Die Konzentration von Softwareindustrien in Indien, die *online* auch für große deutsche Auftraggeber arbeiten, hat mit der Illusion aufgeräumt, daß Deutschland als eines der Mutterländer „intelligenter“ Arbeitsplätze insoweit über Bestandsgarantien verfüge. Eine Studie über die Qualifikationen von Mathematikschülern im internationalen Vergleich hat mit ihren für Deutschland wenig schmeichelhaften Ergebnissen völlig zu Recht für die längst überfällige Alarmstimmung gesorgt. Gleiches gilt für die erkennbar werdenden Unterschiede des Ausbildungsniveaus in den einzelnen Bundesländern.

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. Selbst bei einer Vereinheitlichung der Prüfungsmaßstäbe – etwa durch ein Zentralabitur nach französischem Vorbild – würde sich an der Natur der Prüfung als einer „internen“ Qualitätskontrolle nichts ändern. Gegenwärtig spiegeln die Abschlußnoten die tatsächliche Qualität

des Ausbildungsergebnisses jedenfalls weder im Vergleich zwischen Schulen noch zwischen den Systemen der Länder wider.

Es fällt auf, daß der allgemeine Anstieg der erzielten Durchschnittsnoten keineswegs dazu geführt hat, daß die Betriebe oder weiterführenden Bildungseinrichtungen sich positiv über die erworbenen Fertigkeiten der von ihnen übernommenen Absolventen der Schulen äußern. Im Gegenteil: Seit Jahren wird ein Abfallen des Leistungsstandes beklagt. Viele Betriebe lehnen die Einstellung Auszubildender wegen zu geringer Lese-, Schreib- und Rechenfertigkeiten ab. Andere Unternehmen veranstalten anstelle der berufsspezifischen Ausbildung mathematische Nachhilfekurse. Solche Nachholkurse sind auch in vielen naturwissenschaftlichen Fakultäten üblich, die sonst den Lehrstoff den Erstsemestern nicht vermitteln können. Juristische Fakultäten beklagen die mangelhafte schriftliche Ausdrucksfähigkeit der Erstsemester. Mängel des Leistungsstandes der Abiturienten haben zu Forderungen nach Eingangsprüfungen der Universitäten geführt, die ihrerseits aber neue Probleme nach sich ziehen.

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 zu eröffnen. Die Forderung der Fraktionen des hessischen Landtages, einen Ländervergleich zur schulischen Bildung durchzuführen, geht insofern in die richtige Richtung. Notwendig sind dabei nicht einmalige und schnell veraltende Studien oder Umfragen über subjektive Eindrücke, sondern ein ständiges *Screening* auf der Grundlage von Rückmeldungen derjenigen, die die Schulabgänger aufnehmen.

Um so eine für die richtige Schulwahl notwendige Transparenz herzustellen, müssen unter Beteiligung der Schulen, der Schüler, der Absolventen, der Arbeitgeber und der weiterführenden Bildungseinrichtungen *Performance*-In-

dikatoren entwickelt und veröffentlicht werden, auf die sich das oben geforderte *Screening* beziehen kann.

Wirtschaft und weiterführende Einrichtungen können den Schulen nicht konkrete Bildungsziele oder Lehrinhalte vorgeben, zumal ihnen der viel beschworene „Zukunftsbedarf“ naturgemäß noch gar nicht bekannt ist. Sie sollten aber 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

Wenn es richtig ist, daß der Staat überall ein Ausbildungsangebot vorhalten muß, das freilich nicht überall gleich sein kann und überdies im Wettbewerb entwickelt werden soll (Holzappel), dann muß dem die tatsächliche Möglichkeit des Schülers entsprechen, ein Angebot in größerer Entfernung oder auch außerhalb des eigenen Wohnortes wahrzunehmen. Dies scheidet heute weitgehend an der Organisation der Halbtagsschule. 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. Dafür sorgt schon der verhängnisvolle Einstellungsstopp der Schulbürokratie, der zu einer unverantwortlichen Überalterung der Kollegien geführt hat. Hinzu kommen Motivationsdefizite und – insbesondere bei älteren Lehrkräften – *Burning-out*-Effekte. Neben einer Änderung der falschen Personalpolitik, die zu wenig Einstellungen ermöglicht und in wenigen Jahren zu einer schweren Krise führen wird, ist eine stärkere organisatorische Selbständigkeit der Schulen, verbunden insbesondere mit der Einstellungsbefugnis

im Rahmen vorzugebender Personalbudgets und einer Bestellung der Schulleiter auf Zeit erforderlich.

2.3 Weiterbildungsangebote an die Lehrer

Die Standards hierfür orientieren sich an den Qualifikationsanforderungen der weiterführenden Bildungseinrichtungen und der Wirtschaft. Hierzu können Wirtschaftsunternehmen einen wichtigen Beitrag leisten.

Anforderungsgerechte Lehrprogramme können schwerlich von Pädagogen entwickelt werden, die nicht wissen, welche Fähigkeiten von ihren Schülern erwartet werden. Die Behebung hier festzustellender Defizite kann durch Angebote der Unternehmen behoben werden, die Fachausbildung der Lehrer durch betriebliche Praktika zu ergänzen. Sie dürften wirksamer sein als die bisher üblichen oberflächlichen Praktika für Schüler, deren Ausbildungswert sehr begrenzt ist. Auch in scheinbar schulfachfremden Bereichen wie den juristischen Berufen sind Kooperationen der Praxis mit den Lehrern geeignet, deren Verständnis und Fähigkeit zum Erkennen und Fördern spezifischer Begabungen und Fertigkeiten ihrer Schüler zu stärken bzw. überhaupt erst zu schaffen.

2.4 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 auch künftig 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. Beispiele sind jedoch die Förderung einer kommunikationstechnisch orientierten Schule durch einen Medienkonzern oder die Förderung von leistungsorientierten Internaten durch eine Unternehmens-Stiftung.

Über derlei Ansätze hinaus liegt hier ein weites Feld für weitblickendes unternehmerisches Engagement. Wer am Sitz seiner Betriebe auch die dortigen Schulen – etwa durch Lehrerbildungs- und Sprachprogramme oder im technischen Bereich – unterstützt, baut Vorbehalte gegenüber den Anforderungen und Leistungen der Wirtschaft ab und verbessert die Voraussetzungen für die Realisierung selbst geforderter Ausbildungsziele.

Über gemeinnützige Schulfördervereine können hier auch steuerliche Hilfen genutzt werden. Diese Möglichkeiten sollten auch für den Fall erhalten bleiben, daß eine Steuerreform die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten im übrigen einschränkt.

2.5 Die Ungleichheit verringern

Ein zentraler Mangel des staatlichen Bildungssystems bleiben die extremen Ungleichheiten, die unter dem Deckmantel öffentlich finanzierter Bildung entstehen. Deutlich wird dies an der ständigen inneren 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 zu können. 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. Angesichts der Rationalisierungsmaßnahmen, von denen praktisch-manuelle Tätigkeiten überproportional stark betroffen sind, kann sich die Hauptschule nicht mehr auf die Vermittlung derartiger Fertigkeiten beschränken. Eine im vergangenen Jahr von der OECD veröffentlichte

Studie über Rolle von elementaren Lese- und Schreibfähigkeiten für den beruflichen Erfolg zeigt diesen Zusammenhang für sämtliche OECD-Länder in aller Deutlichkeit.

Darüber hinaus sind Eltern häufig und aus den verschiedensten Gründen nicht in der Lage, ihren Kindern für das spätere Leben in Beruf und Gesellschaft wichtige Sekundärqualifikationen zu vermitteln. Die Quote der Ausländer in den Hauptschulen ist ständig gestiegen und damit die Quote der Eltern, die vielfach die von ihnen erwartete Rolle als „Hilfslehrer“ nicht erfüllen kann. Zudem erzeugt Perspektivlosigkeit unter Jugendlichen kriminelle Ersatzkarrieren und fördert die Gewaltbereitschaft. Der Hauptschule wächst insofern auch ein bedeutender pädagogischer Auftrag zu, den ca. 30 Prozent aller Eltern für ihre Kinder nachfragen.

Die Kundenorientierung im Hauptschulbereich erfordert sowohl eine angemessene Berücksichtigung der Bedürfnisse der Eltern als auch eine Ausrichtung des Bildungsauftrags an den Interessen der Wirtschaft. 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. Darüber hinaus verlangt die Wirtschaft von den Schulabgängern immer mehr die Fähigkeit zur Selbständigkeit und zur Übernahme von Verantwortung, so die jüngst im Auftrag des DIHT erstellte Studie „Hauptschule mit Zukunft“. Eltern erwarten neben dem Angebot eines berufsqualifizierenden Abschlusses für ihre Kinder, der auch die Option für den Besuch weiterführender Bildungsinstitutionen eröffnet, die möglichst individuelle Förderung der unterschiedlichen Begabungen sowie die Überwindung von Lern- und Leistungsschwierigkeiten.

Diese Schulform hat also (Berufs-)Bildungs- und Sozialisationsaufgaben zu erfüllen, die für Familien, Gesellschaft und Unternehmen gleichermaßen von Bedeutung sind. 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, den 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 Hochschul- ausbildung

In internationalen Vergleichen schneiden nicht nur die deutschen Schulen, sondern auch die Hochschulen vielfach schlechter ab als die japanischen, amerikanischen und die Universitäten einiger europäischer Länder. Kritisiert wird das späte Eintrittsalter, die zu lange Ausbildungszeit sowie die geringe Zweck- und Zielbestimmung der Studiums. Diese Untersuchungen beziehen sich zumeist auf die wirtschaftliche Wissenschaft und Lehre. Viele Kritikpunkte treffen aber auch für andere Fächer zu.

In Deutschland selbst wird eine lang anhaltende Diskussion über die Fragen des richtigen Reformansatzes für die Hoch- und Fachhochschulen geführt, die wie im Schulbereich auf die bedarfsorientierten Kriterien gelenkt werden muß. Aus wirtschaftlicher Sicht sind insbesondere die nachfolgenden Aspekte zu beachten.

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 dürfen aber die Schule nicht zum Sündenbock machen, sondern müssen die Konsequenzen daraus ziehen, daß die viel größeren Zeitreserven im Bereich des Studiums selbst liegen. Die Hochschulen Frankreichs wie 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. Dabei ist der individuelle Berufs- und Studienwunsch in Einklang zu bringen mit der Einschätzung der eigenen Fähigkeiten sowie mit einer Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Einrichtung. 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 der Abbruchquoten und über die Akzeptanz bei den die Absolventen einstellenden Stellen, 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 unvermeidbaren 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 freilich 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 situerter 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. Hierbei sind die schon heute bestehenden ca. 10.000 Stiftungen zu berücksichtigen, die Stipendien vergeben und Projektförderung betreiben. Die Wirtschaft ist aufgefordert, solche Institutionen zu unterstützen.

3.4 Die Internationalität muß gestärkt werden und der Umgang mit neuen Technologien muß zum selbstverständlichen Standard werden

Nach wie vor sind eine (oder gar zwei) sicher beherrschte Fremdsprachen eher die Ausnahme als die Regel. Die Globalisierung der Wirtschaft ist aber soweit vorangeschritten, daß Auslandserfahrung, die bereits im Studium erworben wurde, und das sichere Beherrschen wenigstens einer Fremdsprache – somit also erste Ansätze des Arbeitens in einer multikulturellen Umgebung – wichtige Eingangs- und Erfolgsvoraussetzungen sind. Hier liegt auch eine wichtige Aufgabe für die allgemeinbildenden Schulen.

Internationale Kommunikationsfähigkeit setzt auch Medienkompetenz voraus. Immer weniger Unternehmen können es sich leisten, Fach- und Hochschulabsolventen einzustellen, denen das Arbeiten mit IT-Arbeitsplatzanwendungen nicht geläufig ist. Das Leben und Arbeiten in einer vernetzten Welt macht den selektiven Umgang mit einer unüberschaubaren Vielfalt an Informationen unumgänglich. Die Hoch- und Fachhochschulen müssen ihren Studierenden Zugang zu Personalcomputern und Netzdiensten zur Verfügung stellen. Die Unternehmen sind im

eigenen Interesse aufgefordert, hier fördernde Unterstützung zu leisten.

3.5 System- und Methodenkompetenz sowie ethische Verantwortung müssen als wenigstens gleichwertig neben die Fachkompetenz gestellt werden

Nach wie vor steht die Vermittlung von Fachwissen uneingeschränkt im Vordergrund. Der Studienabgänger steht jedoch vom ersten Tag seines beruflichen Alltags vor fachübergreifenden Aufgaben. Diese kann er nur lösen, wenn er über eine Methodenkompetenz verfügt, die es ihm ermöglicht, Problemstellungen jenseits seines Fachbereichs zu erkennen und zu ihrer Lösung beizutragen.

Ethische Verantwortung, Teamgeist und Solidarität müssen Teil der Erfahrung im Studium sein. Eine reine Effizienzorientierung birgt die Gefahr, daß Spezialisten entstehen, die nicht in der Lage sind, selbständig zu handeln und sich an Werten zu orientieren, ohne die eine Gesellschaft nicht existieren kann. Moderne Unternehmen übernehmen Verantwortung in einer komplizierten Welt, und wer Führungsfunktionen in Unternehmen ausführen soll, muß in der Lage sein, die Bedeutung ethischer Prinzipien zu erlernen und danach zu handeln. Denn die Fähigkeit, Solidarität mit anderen Menschen zu üben und im offenen Dialog Erfahrungen zu erarbeiten, eröffnet erst die Möglichkeit zum teamorientierten Handeln.

3.6 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 und mehr vernetzten Welt wird im nationalen und vor allem im internationalen Maßstab 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, das die Absolventen des dreigliedrigen Schulsystems aufnimmt, sie auf das Beschäftigungssystem vorbereitet und damit die Integration ins Arbeitsleben erleichtert. Aber die Selbststeuerungs- und Integrationskräfte des Dualen Systems sind in Gefahr. Der Erfolgsfaktor dieses Systems – die direkte Verbindung von Ausbildung und Berufspraxis – muß erhalten werden. Aber es muß sich den Herausforderungen der Zeit stellen.

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 im Unternehmen integrieren zu wollen. Ausbildungswillige hatten damit in florierenden Wirtschaftsphasen gute Perspektiven.

Mit der wirtschaftlichen Talfahrt Deutschlands hat sich eine Schere zwischen Angebot und

Nachfrage nach Ausbildungsplätzen geöffnet. In der Gesamtschau mag zwar rechnerisch noch immer für jeden Bewerber ein Ausbildungsplatz bereitstehen, jedoch bestehen regional erhebliche Unterschiede – insbesondere in den Neuen Bundesländern. 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. Aber die Schulabsolventen mit höheren Abschlüssen sind es, die heute von der Arbeitsplatzknappheit profitieren. *Sie* und nicht die geringer Qualifizierten haben die Wahl zwischen Dualem System oder Studium und entscheiden sich immer öfter für beides. So haben 80.000 Studienanfänger im Jahr 1994 zuvor eine Berufsausbildung im Dualen System absolviert und damit 80.000 Ausbildungsplätze besetzt. Der Verdrängungswettbewerb zu Lasten gering Qualifizierter ist in vollem Gange. Viele Arbeitsplätze, die bisher von einem Facharbeiter ausgefüllt wurden, werden heute mit einem Akademiker besetzt.

Nur das Duale System kann ein Spektrum an Ausbildungsberufen bieten, das für alle Leistungsklassen der Schulabgänger vom der Sonderschüler bis zum Abiturienten einen angemessenen Beruf bieten kann. Die Berufswelt der Zukunft wird nicht an den Schreibtischen der Arbeitsverwaltung ersonnen, sondern entfaltet sich im wirtschaftlichen Gesamtprozeß. Deshalb darf sich die Berufsausbildung nicht von der Arbeitsrealität abkoppeln. Ein Berufsbildungssystem, das die Schulabsolventen am Arbeitsmarkt vorbei qualifizieren wollte, wäre zum Scheitern verurteilt. 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

Globalisierung, neue Arbeits- und Organisationsformen und die Nutzung neuer Technologien stellen die bisherige Anpassung der Berufsbilder in Frage. Weder ein Prozeß der permanenten Modifizierungen, die letztlich die Identifikation der Auszubildenden mit ihrem Beruf gefährden, noch eine Zergliederung der Ausbildungsinhalte in Module und zahllose Varianten derselben Berufe, die nicht mehr vergleichbar bzw. abgrenzbar wären – was auch den Wettbewerb um einen Arbeitsplatz behindern würde – können hier eine Lösung bringen.

Wir sollten statt dessen den Auszubildenden und im Beruf Tätigen variable Entwicklungsperspektiven anbieten. Dieser Lösungsansatz führt auf den Weg von der Berufsausbildung zur *Berufsfeldausbildung*: Betriebe mit hierfür ausreichenden Kapazitäten könnten zunächst Ausbildungsverträge über eine breitgefächerte Grundausbildung von etwa 18 Monaten in einem Berufsfeld und danach eine weiterführende Spezialausbildung anbieten. Ein solches Modell böte sowohl die notwendige Flexibilität für die Unternehmen als auch größere Arbeitsplatzchancen für die Auszubildenden. Um eine Vergleichbarkeit der Abschlüsse zu gewährleisten, sollte für jedes Berufsfeld eine gewisse Anzahl von Spezialisierungsmöglichkeiten festgelegt werden. Kleinere Betriebe könnten sich auf Spezialausbildungen für solche Bewerber beschränken, die ihre Grundausbildung in anderen Betrieben oder überbetrieblichen Einrichtungen erhalten haben.

Dieses variable System trägt dem Umstand Rechnung, daß angesichts der immer kurzlebigeren alten und der immer schnelleren Entwicklung neuer Berufsbilder und Berufsfelder ein einmaliger Ausbildungsabschluß lebenslang gültige und einsatzfähige Qualifikationen nicht mehr verbrieft kann. „Ausgelernt“ hat heute niemand mehr – zu keiner Zeit im Leben. Eine zukunftsgerichtete Berufsausbildung muß deshalb, wenn sie ihre Legitimation nicht verlieren

will, die Grundlagen legen für ein offenes, sich beständig veränderndes Arbeitsleben. Ihre Schwerpunkte liegen bei der Vermittlung nicht nur 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. Die rückläufige Anzahl von Ausbildungsplätzen in den Unternehmen hat mehrere Gründe. So wurden bei einer Umfrage des Bundesinstitutes für Berufsausbildung „Kein Bedarf an neu ausgebildeten Fachkräften“ (39 Prozent), „Ausbildung zu teuer“ (30 Prozent), „schlechte wirtschaftliche Lage“ (24 Prozent) und „Keine geeigneten Bewerber“ (von 19 Prozent der Befragten) als die vier Hauptgründe genannt.

Daß 54 Prozent der befragten Unternehmen Ausbildungsaktivitäten wegen der damit verbundenen wirtschaftlichen Belastung zurückfahren, hat z.B. seinen Grund darin, daß sämtliche Arbeitszeitverkürzungen der letzten Jahre auf Kosten der betrieblichen Ausbildungszeit gegangen sind. Die Frage wird gestellt, warum die wöchentliche Ausbildungszeit an die tarifliche Arbeitszeit gekoppelt sein muß. Warum sollen die Auszubildenden nicht im eigenen Interesse an einer hochwertigen 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 Prüfung der Frage führen, wie viele Auszubildende ein Betrieb sich noch leisten kann. In letzter Zeit beklagen immer mehr, besonders mittelständische, Unternehmen die Höhe der Ausbildungsvergütung als Ausbildungshemmnis. Diese umfaßt derzeit

etwa die Hälfte der Ausbildungskosten. Ein Bafög-Modell, angepaßt an die Bedürfnisse der dualen Berufsausbildung, könnte die Akzeptanz einer entsprechenden Entlastung der Wirtschaft erhöhen.

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. Offenkundig beginnt ein Teil der Schulabsolventen in Anbetracht der angespannten Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt zunächst eine Berufsausbildung, die nicht unbedingt den jeweiligen Neigungen und Fähigkeiten entspricht. Der Übergang von der industriellen Produktions- zur Dienstleistungs- oder Informationsgesellschaft brachte ferner Tätigkeitsprofile mit sich, die vor einigen Jahren undenkbar waren und für Menschen, die nicht direkt in diesen Bereichen arbeiten, nur schwierig nachvollziehbar sind. Hier wäre von den berufsbildenden Stellen, aber auch von den Unternehmen wesentlich mehr Öffentlichkeitsarbeit wünschenswert, die auf ansprechende Weise über Veränderungen und Neuheiten auf dem Ausbildungssektor hinweist.

Nicht zu verwechseln mit der Beseitigung von Ausbildungshemmnissen ist die Subventionierung von Ausbildungsplätzen über den Bedarf hinaus. Die kurzfristige Bereitstellung von Ausbildungsplätzen, von denen niemand weiß, ob sie später auch zu einem Beschäftigungsverhältnis führen, nützt letztlich wenig. Daran kann auch die derzeit diskutierte Umlagefinanzierung nichts ändern. Zwar könnten, gelockt durch Subventionen, einige Unternehmen zur Ausbildung bewegt werden oder der Staat könnte aus dem Budget der Umlagefinanzierung vermehrt Ausbildungsstellen im öffentlichen Bereich schaffen. Doch was wäre die Folge? Die ursprüngliche Intention der dualen Berufsausbildung, die Auszubildenden auf eine reale Berufswelt vorzubereiten, geriete zur Makulatur. Der nahtlose Übergang vom Bildungs- ins Beschäftigungssystem, der sich über die Jahre hinweg bewährt hat, wäre gefährdet. Jede künstlich herbeigeführte Steigerung der Ausbildungszahlen, um die nachwachsende Generation in die Er-

werbsgesellschaft zu integrieren, verlagert die wirklichen Probleme um drei Jahre, ohne zu ihrer Lösung beizutragen.

Im Sinne einer Beseitigung solcher Hemmnisse und Fehlentwicklungen, zu denen auch Qualifikationsdefizite der Schulabgänger zählen,⁶ ist eine *konzertierte Aktion* aller an der Berufsbildung Beteiligten, nämlich 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 zukunftssträchtigen Betätigungsfeldern, gesellschaftlichen wie auch privatwirtschaftlichen, fördern, um es den Unternehmern zu erleichtern, in neue, zukunftsorientierte Bereiche zu investieren und damit zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Sie muß den Übergang unserer Berufsausbildung aus einem geschlossenen, mehr oder weniger statistischen System in ein offenes, dynamisches System bewerkstelligen, das sich aufnahmefähig und flexibel in seinen Reaktionen gegenüber von Einflüssen von außen zeigt. 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.

4.4 Eckpfeiler einer Zukunftsorientierung der Beruflichen Bildung

- Berufsbildung muß das Ziel haben, jungen Menschen den Übergang in das Beschäftigungssystem zu erleichtern, indem sie ihnen eine „Berufstüchtigkeit“ vermittelt, die ihnen

langfristig eine aktive Teilnahme am Arbeitsmarkt ermöglicht.

- Die Berufsbildung muß auch weiterhin in der Verantwortung der ausbildenden Unternehmen – als Bereitsteller von Ausbildungsplätzen – bleiben, denn nur dann besteht die Chance auf eine spätere Integration in das Beschäftigungssystem.
- Es müssen verstärkt neue Berufe in zukunftssträchtigen Wirtschaftsbereichen gefördert werden, um dadurch zusätzlich Ausbildungsbereiche zu schaffen. Ordnungspolitik hat sich dabei der Bildungs- und Beschäftigungspolitik unterzuordnen.
- Der Prozeß zur Entwicklung neuer Berufe muß weiter beschleunigt werden.
- Die Berufswahl sollte vielfältige Entwicklungswege zulassen und den einzelnen dann mehr Flexibilität gewährleisten. Dies könnte geschehen, indem zunächst eine berufsfeld-einheitliche Ausbildung erfolgt und die endgültige Berufsspezialisierung auf einen zweiten Ausbildungsabschnitt verschoben wird.
- Berufsausbildung muß für die fachübergreifende Zusammenarbeit sensibilisieren.
- Eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit über Berufe und deren Karriereperspektiven ist dringend erforderlich, um das Image der dualen Berufsausbildung zu stärken.
- Berufsausbildung soll auch die Persönlichkeit fördern und darf keinesfalls nur den rasch einsetzenden, „flexibel funktionierenden“ Mitarbeiter zum Ziel haben. Hier sind insbesondere die Berufsschulen gefordert.
- Es sind verstärkt Wege zu entwickeln, die auch leistungsschwächere Jugendliche in das Ausbildungs- und Beschäftigungssystem integrieren. Hier könnte man zusätzliche Einstiegsberufe anbieten, die eine spätere Weiterqualifizierung zulassen.
- Es sind Wege weiterzuentwickeln, um leistungsstarken Jugendlichen dauerhafte Anreize zu geben. Unsere Bildungsressourcen sind zu wertvoll, als daß Jugendliche sie (zu

6 Vgl. in diesem Kapitel Abschnitt 2 oben.

Lasten anderer) mehrfach in Anspruch nehmen können sollten. Alternative duale Bildungsgänge müssen deshalb ausgebaut werden.

Gleichwertig kann Berufsausbildung für junge Menschen nur sein, wenn das Auslernen sichtbar in ein *Weiterlernenkönnen* übergeht, wenn Perspektiven und Durchlässigkeit sichtbar sind.

5. Zur Beruflichen Weiterbildung

5.1 Die Bedeutung der formellen und informellen Weiterbildung

Der Deutsche Bildungsrat definiert Weiterbildung als „Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluß einer unterschiedlich ausgedehnten ersten Ausbildungsphase“. In der Statistik des Berichtssystems Weiterbildung für die Bundesrepublik Deutschland werden die Sektoren der beruflichen Weiterbildung, der allgemeinen Weiterbildung und der wiederaufgenommenen Ausbildung unterschieden. Jedoch entzieht sich gerade der wichtige 'weiche' Bereich der informellen Weiterbildung weitgehend einer Definition und statistischen Erfassung, ist aber gleichwohl von großer und im Informationszeitalter eher wachsender Bedeutung.

5.2 Unzureichende Weiterbildung

5.2.1 Zu geringe Investitionen in Humankapital

Folgt man dem 1996 vom Bundesminister für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie herausgegebenen „Integrierten Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland“, so hat die *Reichweite* der beruflichen Weiterbildung in den letzten Jahren zugenommen (von 21 Prozent der Deutschen im Alter zwischen 19 und 65 Jahren auf 24 Prozent), während gleichzeitig der durchschnittliche Zeitaufwand der Erwerbstätigen für berufliche Weiterbildung, in Stunden pro Jahr gerechnet, eine eher negative Entwicklung aufweist.

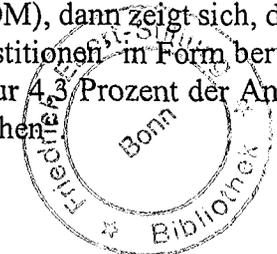
Der Zeitaufwand für berufliche Weiterbildung pro erwerbstätiger Person ist zwischen 1991 und

1994 im Öffentlichen Dienst und im Handels- und Dienstleistungsbereich zwar angestiegen (von 40 auf 47 bzw. von 34 auf 36 Stunden), in der Industrie aber kräftig von 43 auf 34 Stunden und im Handwerk noch kräftiger von 36 auf 26 Stunden zurückgegangen. Insgesamt hat sich der Umfang der betrieblichen Weiterbildung in den letzten Jahren zurückentwickelt.

Eine Analyse der betrieblichen Weiterbildung liefert der Leiter der Hauptabteilung Weiterbildungsforschung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB). Er legt mit der Hochrechnung des Instituts der Deutschen Wirtschaft für das Jahr 1992 einen Aufwand von 36,5 Mrd. DM für die betriebliche Weiterbildung zugrunde. Nach der Rechnung des BIBB sind das zu 69 Prozent Ausfallkosten, so daß der betriebliche „Weiterbildungsmarkt“ nur ca. 11,3 Mrd. DM umfasse. Der „Weiterbildungsmarkt“ der öffentlichen Hand belief sich 1992 nach einer ähnlichen Rechnung auf knapp 3 Mrd. DM. Der individuelle Aufwand von Privatpersonen für die berufliche Weiterbildung ist mit rund 6,2 Mrd. DM daneben keineswegs zu vernachlässigen.

Schließlich gab die Bundesanstalt für Arbeit im gleichen Zeitraum knapp 8 Mrd. DM für die Finanzierung der beruflichen Weiterbildung aus (ohne Unterhaltsgeld und ohne die Aufwendungen für die berufliche Rehabilitation von Behinderten mitzuzählen). Dieser Betrag war 1992 durch die hohen Aufwendungen in den Neuen Bundesländern mitverursacht und ist inzwischen im Zuge der Sparmaßnahmen und als Folge steigender Aufwendungen für Arbeitslosigkeit fast halbiert worden.

Insgesamt schätzt das BIBB das Geldvolumen, das 1992 auf dem Markt der beruflichen Weiterbildung nachfragewirksam wurde (wobei es sich zum größten Teil um einen *captive market* handelt), auf etwa 30 Mrd. DM und schreibt: „Betrachtet man die Weiterbildungsaufwendungen als Investitionen in 'Humankapital' und vergleicht sie mit den Sachkapitalinvestitionen (1992: rund 700 Mrd. DM), dann zeigt sich, daß die 'Humankapitalinvestitionen' in Form beruflicher Weiterbildung nur 4,3 Prozent der Anlageinvestitionen ausmachen



Die Interpretation dieser Zahlen und Aussagen ist besonders vor dem Hintergrund einer sehr flexiblen betrieblichen Praxis nicht einfach. Sie zeigen zwar, daß der Aufwand für „organisiertes Lernen“ in der beruflichen Weiterbildung, jedenfalls in der Industrie und im Handwerk, seit einigen Jahren rückläufig ist. Andererseits liegt aber klar zu Tage, daß die Qualifikationsanforderungen keineswegs nachlassen. Vielfach tritt an die Stelle der Weiterbildung im Hause die Einstellung höher qualifizierter Kräfte, worin sich auch die geringere betriebliche Bindung und die höhere Fluktuation der besser qualifizierten widerspiegelt. Neue Formen der Arbeitsorganisation führen auch zu einer verstärkten Weiterbildungsleistung *on the job*, der gesonderte Veranstaltungen zum Opfer fallen.

5.2.2 Die Mittel der Bundesanstalt für Arbeit gehen zurück

Im außerbetrieblichen Bereich ist allerdings unbestreitbar, daß die Mittel der Bundesanstalt für Arbeit, die für die berufliche Weiterbildung zur Verfügung stehen, als Folge der wachsenden Arbeitslosigkeit zurückgehen. Der auf die Weiterbildung entfallende Anteil der Investitionen in Humankapital ist daher gegenwärtig insgesamt zu niedrig. Notwendig ist eine gemeinsame Vision, welche Prioritäten in der beruflichen Weiterbildung gesetzt werden müssen, um mit dem Strukturwandel fertig zu werden und Wachstum und Beschäftigung zu sichern.

Dieser Strukturwandel stellt außerordentlich komplexe Anforderungen an die berufliche Weiterbildung. Er ist vor allem charakterisiert durch die Informatisierung der Arbeitswelt. Hinzu kommt die zunehmende Verlagerung der Beschäftigung auf den Dienstleistungssektor und die steigende Verantwortung der Beschäftigten in der privaten Wirtschaft und im öffentlichen Bereich im Rahmen 'fraktaler' Organisationsformen (folgt man einem Begriff des FHG-Präsidenten Professor Warnecke). Schließlich ist die internationale Arbeitsteilung und die Europäisierung der Beschäftigung ein Trend, der auch auf die Anforderungen an die berufliche Weiterbildung durchschlägt.

Der Versuch, den zukünftigen Qualifizierungsbedarf zu ermitteln, stößt naturgemäß auch auf die mit der Laufzeit von Projektionen zunehmende Prognoseunsicherheit. Dabei spielen konjunkturelle Entwicklungen ebenso eine Rolle, wie die Entwicklung der Produktivität einzelner Wirtschaftszweige. Deregulierung und neue Märkte in der Informationsgesellschaft sind schwer abschätzbare Faktoren. Infolgedessen gibt es weder in der Wirtschaft, noch bei der Bundesanstalt für Arbeit eine einigermaßen zuverlässige mittel- bis langfristige Vorstellung darüber, welchen Anforderungen die berufliche Weiterbildung als Ganzes unterworfen sein wird. Es gibt jedoch eine Fülle von einzelnen Regulierungen und speziellen Berufsbildern, die den Markt der beruflichen Weiterbildung beeinflussen. Das Managementprinzip „*Go and Correct*“ ist für die berufliche Weiterbildung charakteristisch.

Demgemäß bedarf es einer Vision über das Zukunftsbild der Ziele, der Organisation und des notwendigen Aufwands beruflicher Weiterbildung. Wie bei der beruflichen Ausbildung muß sie in einer gemeinsamen Anstrengung aller Beteiligten entwickelt werden.

5.2.3 Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen ist eine Investition in die Zukunft und entlastet die Arbeitslosenversicherung

Die Bundesanstalt für Arbeit verwaltete im Jahr 1997 ein Ausgabevolumen von rund 150 Mrd. DM. Das ist der Preis der Arbeitslosigkeit (ohne Einschluß der Sozialhilfe), die sich seit Mitte der siebziger Jahre in Deutschland festgesetzt und in diesem Jahr ein Rekordniveau erreicht hat. Dadurch werden die sogenannten Pflichtleistungen der Arbeitsämter (Arbeitslosengeld) weiter ansteigen. Infolgedessen müssen die Kann-Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik noch weiter zurückgeführt werden, wenn der Zuschuß des Bundes an die Bundesanstalt für Arbeit eingefroren wird.

Damit entsteht ein Teufelskreis, denn weniger Qualifizierung heißt höhere Pflichtleistungen, die wiederum zu einer Verminderung der Kann-

Leistungen führen. Die Zahl der Menschen in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung ist von 500.000 im Jahr 1996 auf 300.000 im Jahre 1997 zurückgegangen und wird in 1998 stagnieren. Die Zahlen deuten darauf hin, daß wir uns in einer Abwärtsspirale befinden, aus der es kein Entrinnen zu geben scheint. Im Grunde können wir es uns schon aus finanziellen Gründen gar nicht leisten, daß der *erste* Arbeitsmarkt immer weiter schrumpft, weil dadurch immer weniger Erwerbstätige für immer mehr Arbeitslose zahlen müssen. Und den *zweiten* Arbeitsmarkt können wir nicht mehr bezahlen, weil seine Finanzierung aus der Arbeitslosenversicherung die Unternehmen und Erwerbstätigen immer stärker belastet. Im Hinblick auf die Kostenbelastung durch Sozialabgaben sind die Unternehmensteuern eine Größe zweiter Ordnung. Das ist eine verhängnisvolle Entwicklung, der nur durch ein grundsätzliches Umsteuern entgegen gewirkt werden kann.

Ein wesentliches Hindernis im Aufschwung ist die Befürchtung der Unternehmen, im Falle einer zu optimistischen Einschätzung der Entwicklung, ihren Beschäftigungsstand nur unter hohen Kosten wieder nach unten anpassen zu können. Flexible Arbeitszeitregelungen können zwar dazu beitragen, die Risiken für diejenigen zu vermindern, die bereits Arbeit haben. Um den hohen Arbeitslosigkeitssockel wieder abzubauen, ist aber mehr erforderlich, nämlich ein konsequenter Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rahmen einer zwischen den Tarifparteien und der Politik zu verabredenden Doppelstrategie, die es Unternehmen auf der einen Seite erlaubt, Neueinstellungen vorzunehmen, ohne dadurch hohe finanzielle Risiken auf sich zu nehmen, und zum anderen von Entlassung betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen eine faire Chance gibt, durch berufliche Weiterbildung und mit neuen Fähigkeiten ausgestattet eine neue Arbeit zu finden.

Die hier zu Gebote stehenden Instrumente reichen von Lohnsubventionen bis hin zur Förderung von Beschäftigungsgesellschaften oder vorübergehenden eigenem unternehmerischen Engagement der öffentlichen Hände. Dazu gehören auch von der Bundesanstalt für Arbeit aus

Steuermitteln finanzierte betriebliche Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung. Sie können in geeigneten Fällen an die Stelle von Arbeitslosigkeit treten und als schlechter bezahlte Durchgangsstation zur Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt betrachtet werden. Wem dies im ersten Anlauf nicht gelingt, der muß im zweiten Arbeitsmarkt vorübergehend sein Unterkommen finden und dort Leistungen erbringen, die sozial und volkswirtschaftlich von Nutzen sind.

5.2.4 Die Chancen der Neuen Medien für die Qualifizierung nutzen

Die Bundesregierung sollte die Entwicklung einer Vielzahl neuer Formen der computer- und kommunikationsgestützten beruflichen Bildung fördern und einen intensiven Informationsaustausch zwischen Unternehmen, Bildungsträgern und Forschungseinrichtungen zur breiten Umsetzung der Ergebnisse in die organisierte und informelle berufliche Bildungslandschaft initiieren.

Telelearning und *Computer Based Teaching* werden auch in der beruflichen Weiterbildung eine wachsende Rolle spielen und sie von Grund auf verändern. Neue Simulationstechniken auf der Grundlage von *Computer Generated Imaging* stehen zwar aus Kostengründen noch am Anfang ihrer Entwicklung, aber bereits heute wird deutlich, daß damit eine neue Dimension in Bildung und Training erschlossen werden kann. Der Kostenverfall in der Mikroelektronik wird in wenigen Jahren *Virtual Reality*-Techniken im Rahmen von Personal Computern ermöglichen. Der enge Zusammenhang mit Computerspielen (Nintendo arbeitet mit Silicon Graphics zusammen) hat zu dem Schlagwort vom *Edutainment* geführt. Es wird höchste Zeit, daß sich die berufliche Bildungslandschaft in Deutschland auf die damit verbundenen Herausforderungen einstellt.

Die Bereitstellung von Software und Informationen über das Internet bietet neue Möglichkeiten der informellen Weiterbildung, deren Nutzung von entscheidender Bedeutung bei der Bewältigung des Strukturwandels sein wird. Inzwischen beginnt sich ein Generationenkonflikt

in der Handhabung und Nutzung neuer Informationstechniken zu entwickeln, dessen nachteilige Folgen nur durch konsequente berufliche Weiterbildung auf der Grundlage dieser Techniken abgedeckt werden können.

In einem zeitlich befristeten Förderprogramm des Bundes sollte die Entwicklung neuer For-

men der computer- und kommunikationsgestützten schulischen und beruflichen Aus- und Weiterbildung gefördert werden. Ein intensiver Informationsaustausch zwischen Unternehmen, Bildungsträgern und Forschungseinrichtungen muß zur breiten Umsetzung der Ergebnisse in der Öffentlichkeit organisiert 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 werden technische Innovationen angesehen, die es ermöglichen, mit der gegebenen Verkehrsinfrastruktur mehr Verkehr abzuwickeln. Informationstechnisch gesteuerte Autokolonnen auf *Automated Highways*, wie sie jetzt als Premiere in San Diego erprobt werden, sollen die Straßenkapazitäten mehr als verdoppeln. Die Autounfälle sinken, der Spritverbrauch je Kilometer geht zurück. Auch die Verknüpfung von Schienenverkehr und Straßenverkehr durch besseres Verkehrsmanagement und systematische Lenkungs politik und Informationsströme werden drastische Kapazitätserweiterungen erreichen. Die Verkehrstelematik wirkt wie ein großes Straßenbauprogramm ohne Straßenbau bei weit geringeren Kosten. Allerdings werden wir auch der Erfahrung der Vergangenheit wieder begegnen, daß man bei jeder neuen Autobahn und jeder neuen Unterführung nach einiger Zeit wieder im Stau steht. Straßennutzungen, die direkt nichts kosten, führen immer

wieder zur Übernachfrage. Die Vorstellung bei einem freien Gut durch Angebotsausweitung Sättigung herbeizuführen, widerspricht uralten praktischen und theoretischen Einsichten der Ökonomie. Langfristig ist ein Ende der ständigen Übernachfrage nach Straßenleistungen unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen nicht in Sicht. Die Verkehrspolitik scheitert an dem Versuch, preisfrei bereitgestellte Infrastruktur so weit auszudehnen, bis es zu einer Nachfrage-sättigung kommt. Sie scheitert aber auch an dem Versuch, durch subventionierten Schienenverkehr bzw. allgemein öffentlichen Personennahverkehr die Belastung des Straßenverkehrs ausreichend zu verringern.

Unter den gegebenen Bedingungen bleiben der Stau, Zeitverschwendungen und in der Konsequenz auch ökologische Belastungen unausweichlich. Mit der gegebenen Technik, gestützt auf die gegebenen ökonomischen Prinzipien, ist das Verkehrsproblem nicht zu bewältigen. 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

Das Grundproblem der gegenwärtigen Verkehrspolitik resultiert aus einem Selbstverständnis als Infrastrukturpolitik und Subventionspolitik im öffentlichen Personenverkehr. Straßen werden als Infrastruktur den einzelnen als freie Güter zur Verfügung gestellt, obwohl sie individuell genutzt werden. In der Nutzung besteht keine Koordinierung. Der einzelne begibt sich nach individuellen Zwecken auf die Straßen,

auch wenn diese schon durch Staus überlastet sind. Er ruft weitere Verzögerungen für die schon vorhandenen Verkehrsteilnehmer hervor. Die volkswirtschaftlichen Kosten, die durch Vergrößerung der Staus und durch Umweltlasten entstehen, werden von dem einzelnen nicht getragen. Die individuellen Kosten der Straßennutzung und der Teilnahme am Verkehr sind weit geringer als die Sozialkosten.

Diese Situation hat sich durch die wachsende Belastung der Umwelt verschärft. Gegenwärtig gibt es in der Welt rund 500 Millionen Autos und im Jahr 2010 werden es eine Milliarde oder auch mehr sein. Der Energieverbrauch stieg um 30 Prozent. Selbst wenn die Autos in diesen Zeiträumen sparsamer werden, so nehmen die verkehrsbedingten Emissionen ständig zu. Die Sozialkosten und Umweltkosten des Verkehrs überschreiten alle tolerablen Grenzen

Eine langfristige Verbesserung ist bei Fortsetzung der bisherigen Politik nicht in Sicht. 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 muß dann der Schienenverkehr auch 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

Jede Verkehrspolitik der Zukunft muß in einem Paradigmenwechsel eine andere Rolle entwickeln.

- Das Selbstverständnis einer speziellen Infrastrukturpolitik, die den Bürgern Kollektivgüter bereitstellt, ohne daß diese dafür individuell zur Kasse gebeten werden, ist aufzugeben. Die Straßennutzung muß belastungsabhängig bezahlt werden.

- 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.
- Die Verkehrspolitik hat die Verkehrstechnik weitgehend als gegeben angesehen. Die Automobilindustrie ist z.B. bisher weitgehend allein für die technischen Eigenschaften der Automobile verantwortlich. Dabei bleibt die privatwirtschaftlich finanzierte Innovationsforschung angesichts der riesigen Belastungen, die durch den Automobilverkehr entstehen, bisher weit hinter dem zurück, was volkswirtschaftlich erwünscht und dringlich wäre. 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, jedenfalls für eine zunächst ausreichende Zeitspanne, um weitere Innovationen zu entwickeln. Der Wettlauf zwischen wachsenden Umweltbelastungen und neuen umweltentlastenden Technologien muß zugunsten eines umweltverträglichen Automobilverkehrs ausgehen. Die Politik hat es in der Hand, diesen Wettlauf zu unseren Gunsten zu gestalten.

Unabhängig von den ökologischen Zielen gibt es auch massive materielle Vorteile, den Automobilverkehr dauerhaft abzusichern. In der Bundesrepublik beträgt das Immobilienvermögen der privaten Haushalte gegenwärtig rund 5.000 Mrd. DM. Geht man davon aus, daß 3.000 Mrd. DM dieses Vermögens an autoabhängige

Standorte gebunden sind, dann würde eine Reduzierung des Automobilverkehrs, die etwa durch Umweltbelastungen erzwungen würde, zu erheblichen Vermögensverlusten bei diesen Immobilien führen. Allein ein 10-prozentiger Vermögensverlust würden einen Betrag von 300 Mrd. DM ausmachen. Ein umweltverträgliches Auto würde riesige volkswirtschaftliche Schäden vermeiden. In der Umkehrung kann man vermuten, daß die autoabhängigen Bürger alle Hebel in Bewegung setzen werden, um einen Individualverkehr zu schaffen, der erlaubt, die entstandene räumliche Struktur des Wohnens und Arbeitens weitgehend beizubehalten. Die Verkehrspolitik kann Anreize und Rahmenbedingungen schaffen, die zu einer erheblichen Beschleunigung der Innovationen führen. Verschiedene Wege sind möglich. Es könnte z.B. von allen Neuautos ein bestimmter Prozentsatz als Verkaufsteuer erhoben werden. Die Einnahmen könnten einem Innovationsfonds zur Verfügung stehen, aus dem Forschungen für umweltgerechte Autos finanziert werden.

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 entweder den Umfang ihrer Verkehrsleistungen anpassen oder sparsamere Autos kaufen.

Eine solche Politik wird jedoch die Staus nicht vermeiden oder verringern helfen. Sie verringert lediglich die Umweltbelastungen, die aus den Staus entstehen, nicht jedoch die Zeitverschwendungen. Angesichts ständig knapper werdender Zeit sind dringend Maßnahmen zur Stauvermeidung erforderlich. 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. Grund-

sätzlich begegnet man bei der Forderung nach Stauabgaben zwei Kritiken.

- Von „links“ wird der Vorwurf erhoben, daß sich hier die Reichen Vorfahrt auf den Straßen kaufen wollen.
- Von „rechts“ kommt die Forderung nach freier Fahrt für freie Bürger.

Beide Argumentationen sind unsinnig. Der amerikanische Werbeslogan „*Your Car is Your Freedom*“ übersieht, daß immer häufiger nur noch die Freiheit besteht, in den Stau hineinzufahren, in dem die Fahrzeuge zu Stehzeugen werden. Wer tatsächlich einen kalkulierbaren, wenig durch Stau beeinträchtigten Verkehr will, der muß Verhaltensänderungen erreichen. Die wichtigste Verhaltensänderung besteht in einer Erhöhung der Besetzungsziffern in den Stoßzeiten des Verkehrs. Modellrechnungen haben immer wieder 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 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 Verkehrsdienstleistungen angeregt werden. Mitfahrzentralen können Verrechnungssysteme und Koordinierungsdienstleistungen anbieten. Die Arbeitgeber haben die Chance, diejenigen, die mit Minibussen vier bis fünf Kolleg(innen) morgens zur Arbeit mitnehmen, bei der Zuteilung von Parkplätzen zu privilegieren. Im Ergebnis werden die Mobilitätszeiten trotz des erhöhten Aufwands beim „Einsammeln“ der Mitfahrer geringer werden. Es gibt in jedem Fall eine deutlich unter zwei Personen liegende Besetzungsziffer, die das Ende der Staus einläutet. Unabhängig von den Stau-preisen ist es z.B. möglich, auf mehrspurigen

Straßen Vorrangspuren für vollbesetzte Pkws (drei Personen und mehr) einzurichten. Auch dadurch würden Besetzungsziffern steigen und bei gegebenem Verkehr ein höheres Maß von Mobilität möglich werden. Die Entkoppelung von Verkehrsaufkommen und Mobilitätsergebnis ist die einzig denkbare und mögliche 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 Mobilitätsmärkten im Individualverkehr könnten die Subventionen des öffentlichen Personennahverkehrs abgebaut werden. Es blieben lediglich sozialpolitisch motivierte, den einzelnen Individuen gewährte Subventionen übrig. Das Ziel muß es sein, eine subventionsfreie Mobilitätswirtschaft aufzubauen. Dies würde auch automatisch gewisse Verkehrsverminderung zur Folge haben, weil die überzogene räumliche Trennung von Wohnen und Arbeiten gestützt auf die rundumsubventionierten Formen der Mobilität, nicht mehr möglich wäre.

Zurechnung der Mobilitätskosten führt zu mobilitätsparenden Lebens- und Wirtschaftsweisen. Welches Ausmaß der Veränderung hierbei möglich wird, läßt sich erst nach langen Übergangszeiten feststellen. 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 hätte deutliche Veränderungen in den räumlichen Preisstrukturen und der räumlichen Arbeitsteilung zur Folge. Entfernungüberwindungen würde teurer. Wer heute in Alzey am Ende der S-Bahn wohnt und in Frankfurt arbeitet, der wird erheblich höhere Kosten tragen müssen, wenn die Entfernungssubventionen des öffentlichen Personen-

nahverkehrs abgebaut werden. Allerdings besteht in einem System mit Staupreisen auch die Möglichkeit, eine Mitfahrgemeinschaft nach Frankfurt zu bilden und mit sparsameren Autos eine individuelle Verkehrslösung zu finden.

Als Reaktion auf höhere Mobilitätskosten ist aber auch eine veränderte räumliche Arbeitsteilung möglich. So können sich Satellitenbüros oder Auslagerungen von Arbeitsplätzen in peripherere Standorte ergeben, um örtliche Arbeitsmärkte anzureichern und Verkehr zu vermeiden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß durch den Ausbau der Telekommunikation Arbeiten vermehrt in die Wohnungen zurück kommen kann.

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. Insgesamt wird jedoch durch diese Veränderungen Zeit effektiver genutzt, wird die vorhandene Verkehrsinfrastruktur effektiver genutzt und werden volkswirtschaftliche Gewinne durch den Abbau subventionierter Mobilität entstehen. Diese Gewinne stehen der Volkswirtschaft zur Verfügung. Es wird eine politische Frage sein, sie gerecht zu verteilen. Nach den bisherigen Erfahrungen kann man davon ausgehen, daß diejenigen, die bisher von Mobilitätssubventionen besonders profitiert haben, durchaus in der Lage sein werden, sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen. Es wird einzelne Verlierer geben. Der insgesamt entstehende Wachstumseffekt durch bessere Ressourcennutzung wird jedoch dazu führen, daß eine Mehrheit sich durch solche Veränderungen besserstellt.

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. Die gegenwärtig wegen falscher Zurechnung der Kosten entstehende Übernachtungs-

frage wird gedämpft. Die Strategie hat eine Schlüsselrolle. Aber natürlich entfällt durch eine Vermarktung der Straßenleistungen nicht die gesamte übrige Verkehrspolitik. Das Fernstraßensystem muß nach wie vor auf der Grundlage politischer Entscheidungen ausgebaut werden. Die Einnahmen aus Steuern auf den Energieverbrauch und die Einnahmen aus Staupreisen erleichtern die Finanzierung von Verkehrsinvestitionen. Sie sind jedoch kein Maßstab dafür. Allein aus dem Zusammenspiel von Straßenausbau, Siedlungsentwicklung und Verkehrsentwicklung wird deutlich, daß hier kein autonomer Markt für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen entsteht, den man sich selbst überlassen kann.

3.3.4 Zurechnung der Kosten ist nicht autofeindlich

Die eben dargestellte Politik wird vielfach als autofeindlich, als eine neue staatliche Gänge-

lung interpretiert. Diese Interpretation übersieht, in welche Sackgasse das gegenwärtige Verkehrssystem führt. Die Bereitstellung von Straßen für den einzelnen als freies Gut und die indirekte Finanzierung aus Benzinsteuern erzeugt eine Scheinfreiheit, weil es nicht möglich sein wird, die Straßenkapazitäten bis zur Sättigungsgrenze auszuweiten. Der Stau wird zum täglichen Begleiter. Die Zeitverschwendungen im Stau werden unerträglich. Ein Verkehrsmanagement, das Staus abbaut, ist deshalb nicht freiheitsbeschränkend, sondern führt marktwirtschaftliche Technik in den Mobilitätsmarkt ein. Nur der Aufbau von subventionsfreien Verkehrsmärkten wird den Individualverkehr lebensfähig und funktionsfähig erhalten. Nur eine massive Beschleunigung des technischen Fortschritts, gestützt auf staatliche Anreize, wird rechtzeitig umweltschonende Autos hervorbringen.

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. Tabelle 5).

Tabelle 5:
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
<hr/>		
Summe		2.695.000
abzüglich offene Stellen		57.000
<hr/>		
Defizit		2.638.000

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

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 Marktvorsprünge geschaffen werden. Die öffentliche Hand als Auftraggeber könnte durch eine ver-

stärkte 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 Technopol ist, z.B. gemessen in der Anzahl der „kreativen Köpfe“, desto größer ist seine Ausstrahlung auf

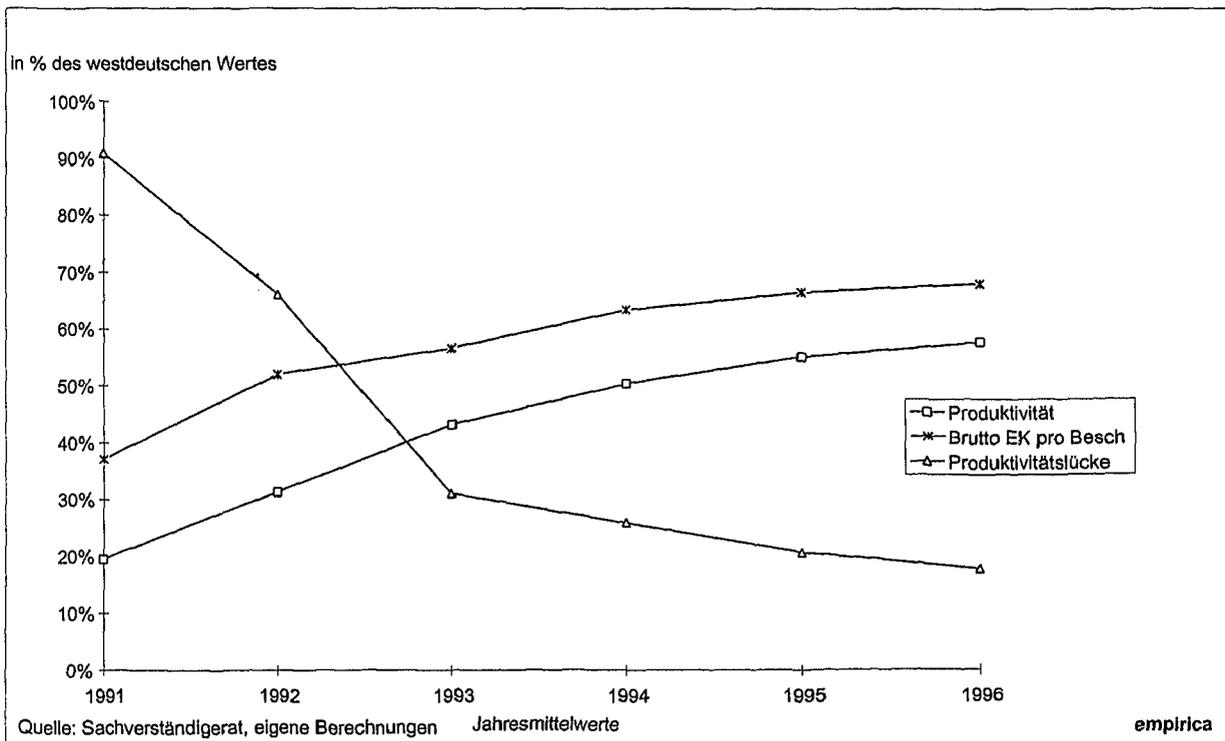
andere. Damit ein neues Technopol aber eine Eigendynamik entwickelt, muß es eine bestimmte kritische Masse überschreiten. Die Größe dieser kritischen Masse ist dabei keine Konstante, sondern verändert sich ständig und läßt sich auch nicht genau bestimmen. Zu schnell ändert sich z.B. die Größe und das 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 Löhne. Beides spricht grund-

sätzlich für Ostdeutschland. Das Ausbildungsniveau ist hoch. Mit Ausnahme von vereinzelt 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.

Abbildung 4:
Produktivität, Einkommen und Lohnstückkosten
im verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands (1991-1996)



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 Nominal-einkommen 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 Wirksamkeit 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 au-

ßen, 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.