

# **Deutschland in den nächsten 30 Jahren: Die Zukunft gestalten**

**Positionspapier zum  
Kongress des Managerkreises  
Berlin, 3. Dezember 2001**

**Ulrich Pfeiffer (Federführung)  
Heik Afheldt  
Dieter Bock  
Gert von der Groeben  
Stefan Harant  
Peter Hofelich  
Karl Kauermann  
Robert Leicht  
Fritjof Mietsch  
Thilo Sarrazin**

ISBN 3-89892-019-4

Herausgeber:

Dr. Michael Domitra, Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Redaktion:

Hans Mathieu, Brigitte Juchems, Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Copyright 2001 by Friedrich-Ebert-Stiftung

Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Layout: Papyrus – Schreib- und Büroservice, Bonn

Gesamtherstellung: Toennes Satz + Druck GmbH, Erkrath

---

# INHALT

<b>Vorwort</b> .....	7
<b>Das Positionspapier auf einen Blick</b> .....	9
<b>TEIL A</b>	
<b>DREI JAHRZEHNTE IM RÜCKBLICK</b>	
<b>1. Die rot-grünen Erfolge</b> .....	12
<b>2. Deutschland – ein Trägheitsmärchen?</b> .....	13
<b>3. Deutschland neu erfinden</b> .....	14
3.1 Eine Strategie für drei Jahrzehnte .....	14
3.2 Demografie und Staatssektor: Kräfte der Veränderung oder der Lähmung? .....	14
<b>4. Rückblick auf drei Jahrzehnte: Von der Vorsorge- zur Versorgungsgesellschaft</b> .....	15
<b>TEIL B</b>	
<b>DREI JAHRZEHNTE ZUKUNFT</b>	
<b>1. Das erste Jahrzehnt: 2000–2010</b> .....	20
1.1 Rückenwind .....	20
1.2 Aufgaben des Jahrzehnts .....	20
<b>2. Das zweite Jahrzehnt: 2010–2020</b> .....	25
2.1 Ernüchterung .....	25
2.2 Aufgaben des Jahrzehnts: Sparen, Erneuern und innere Integration .....	26
<b>3. Das dritte Jahrzehnt: 2020 – 2030</b> .....	29
3.1 Es wird ernst! .....	29
3.2 Aufgaben des Jahrzehnts: Altern ohne zu veralten .....	31
<b>4. Unerwartete Innovationen</b> .....	34
<b>TEIL C</b>	
<b>SZENARIEN UND STRATEGIEN FÜR EINZELNE HANDLUNGSFELDER</b>	
<b>1. Wirtschaft, Wachstum und Wohlstand</b> .....	36
1.1 Trends verändern und innere Widersprüche auflösen .....	36
1.2 Mehr Wachstum: Das alte und neue Ziel .....	37
1.3 Mehr Wachstum durch neue Technologien und neue Politik .....	37
1.4 Eine duale Wirtschaft – die deutsche Krankheit .....	38
1.4.1 Stark im Export – zu Hause schwach .....	38
1.4.2 Deregulierung für mehr Wettbewerb auf lokalen Märkten .....	38
1.4.3 Deutschland 2030 – ein Land flexibler Dienstleistungen? .....	39
1.5 Ein arbeitsintensiveres Bruttosozialprodukt .....	40
1.5.1 Uns geht die Arbeit nicht aus .....	40
1.5.2 Beschäftigungsorientierte Löhne .....	40
1.5.3 Märkte für einfache Dienstleistungen ausweiten .....	40

1.6	Zur wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland.....	41
1.6.1	Die soziale Lage.....	41
1.6.2	Kein Aufholwachstum.....	41
1.6.3	Unzureichende Eigenentwicklung.....	41
1.6.4	Erfolg vor 2010 notwendig.....	42
1.7	Subventionsabbau.....	43
1.7.1	Eine künftig heilbare Krankheit?.....	43
1.7.2	Beispiele.....	43
<b>2.</b>	<b>Ökosystem, Energie und Mobilität</b> .....	<b>45</b>
2.1	Energie.....	45
2.1.1	Ein Verknappungsszenario.....	45
2.1.2	Nachhaltigkeit auch in der Energiepolitik durchsetzen.....	46
2.1.3	Die wichtigsten Forderungen einer europäisch verankerten Energieproduktion....	47
2.2	Mobilität: Das Auto neu erfinden, komplexe Mobilitätssysteme schaffen.....	47
2.2.1	Eine neue Mobilitätsgesellschaft.....	47
2.2.2	Neue Technologien ermöglichen nachhaltige Lösungen.....	48
2.2.3	Steuern mit Vernunft.....	48
2.3	Landschaftsverbrauch- besser: Inanspruchnahme für Siedlungszwecke.....	49
2.3.1	Siedlungswachstum ohne Ende?.....	49
2.3.2	Flächen – Ordnung und mehr Recycling statt Rationierung.....	49
2.3.3	Bodenwertsteuer.....	50
2.3.4	Stadtstruktur sichern – die große Aufgabe.....	50
<b>3.</b>	<b>Soziale Demokratie und Staat</b> .....	<b>51</b>
3.1	Demokratie: Erstarrte Politik.....	51
3.1.1	Das Unbehagen.....	51
3.1.2	Ein Lähmungsszenario?.....	52
3.1.3	Eine Renaissance des politischen Prozesses.....	52
3.1.4	Die Demokratie demokratisieren.....	53
3.2	Der Sozialstaat: Überforderung und Schematismus.....	54
3.2.1	Krise des Sozialstaats – eine Sozialstaatsfalle.....	54
3.2.2	Neue Orientierungen.....	55
3.2.3	Realismus über die Vorbelastungen.....	58
3.2.4	Sozialstaatsreformen jetzt!.....	58
<b>4.</b>	<b>Gesellschaft, Familie, Demographie</b> .....	<b>59</b>
4.1	Kinder, eine Privatsache.....	59
4.1.1	Ursachen der Krise der Familie.....	59
4.1.2	Rückkehr zu einer familienfreundlichen Gesellschaft.....	60
4.2	Einwanderung.....	62
4.2.1	30 Jahre Einwanderung – der große Fehlschlag.....	62
4.2.2	Bedingungen der künftigen Einwanderung.....	62
4.2.3	Formen und Dimensionen der Einwanderung.....	63
4.3	Alterung.....	64
4.3.1	Alterung reduziert bei unverändertem Verhalten Anpassungsflexibilität.....	64
4.3.2	Alterung erzwingt Strukturwandel.....	64
4.3.3	Altern ohne zu veralten.....	65
4.3.4	Altern und Lernen.....	65
4.3.5	Die alternde Gesellschaft – eine Selbsthilfegesellschaft?.....	66
4.4	Sozialkapital sichern.....	67
4.4.1	Eine Erosion?.....	67
4.4.2	Quellen für Erneuerung.....	68

## ABBILDUNGEN UND TABELLEN

Abbildung 1: Gesamtsparquote einschließlich Investitionen in Humankapital 1960–99 .....	16
Abbildung 2: Steuer- und Abgabenbelastung von 1958 bis 2008.....	21
Abbildung 3: Ein- und Auswanderung aus Deutschland, 1960–1999 .....	23
Abbildung 4: Anteile der Zuwanderungsarten .....	23
Abbildung 5: Entwicklung der realen Haushaltsnettoeinkommen 1969–98 in Westdeutschland.	26
Abbildung 6: Aggregierte Sparquote nach Altersklassen .....	30
Abbildung 7: Erwerbstätige pro 1.000 in der lokalen und internationalen Wirtschaft, 1996.....	39
Abbildung 8: Erwerbstätige in lokalen (ohne Baugewerbe) und internationalen/überregiona- len Sektoren nach Bundesländern, 1996.....	42
Abbildung 9: Einkommensübertragungen an private Haushalte und BIP .....	55
Abbildung 10: Veränderung der Haushaltstypenverteilung zwischen 1978 und 1998.....	60
Abbildung 11: Wanderungsintensität in Sachsen .....	65
Tabelle 1: Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren im Zeitverlauf.....	15
Tabelle 2: Notwendige Sparleistung zum Abbau der Staatsverschuldung bis zum Jahr 2020 in Relation zum BIP und Preisen von 1999.....	21
Tabelle 3: Pflegebedürftige 1999 bis 2050 .....	33



---

# VORWORT

Werden Alterung und Bevölkerungsrückgang zum Schicksal für die Bundesrepublik Deutschland? Fest steht, dass die demografische Entwicklung enorme Herausforderungen für Wirtschaft, Gesellschaft und Politik in unserem Land mit sich bringen wird.

Ohne tiefgreifende Strukturreformen werden sich die Belastungen der nächsten Jahrzehnte nicht verarbeiten lassen. Wichtige Reformen sind mit Steuer- und Rentenreform bereits in Angriff genommen. Im Zuge der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte soll die Nettoverschuldung des Bundes bis zum Jahre 2006 auf Null zurückgefahren werden.

Damit die Belastungen in den kommenden Jahrzehnten verkraftet werden können, weist der Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) darauf hin, dass weitere wichtige Strukturreformen bereits in den nächsten Jahren beginnen sollten. Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts bestehen noch demografische, wirtschaftliche und politische Handlungsspielräume, die in den folgenden Jahrzehnten verschwinden werden.

In seinem auf dem **Kongress 2001** am 3. Dezember 2001 zur Diskussion gestellten Positionspapier *Deutschland in den nächsten 30 Jahren: Die Zukunft gestalten* skizziert der Managerkreis die zu erwartende zukünftige Entwicklung. Handlungsvorschläge für die folgenden Politikbereiche werden vorgestellt:

- Gesellschaft, Familie, Demographie
- Ökosystem, Energie, Mobilität
- Wirtschaft, Wachstum, Wohlstand
- Soziale Demokratie und Staat

Der Managerkreis ist ein wirtschaftspolitisches Forum, das Führungspersonlichkeiten des oberen und mittleren Managements von Unternehmen und Verbänden der Wirtschaft sowie Vertreter der Politik vereint. Der Gesprächskreis will unternehmerischen Sachverstand und betriebliche Erfahrungen in den wirtschaftspolitischen Diskurs öffentlichkeitswirksam einbringen. Damit will er einen Beitrag zum Verständnis zwischen unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Interessengruppen leisten.

Der Managerkreis wurde 1991 gegründet. Ihm gehören gegenwärtig etwa 1100 Manager und Unternehmer an. Seine Gremien sind ein Steering-Komitee, das einen 5-köpfigen Sprecherkreis wählt.

Der Managerkreis führt jährlich 3–4 öffentliche Veranstaltungen zu wichtigen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Themen durch, sowie alle zwei Jahre einen Kongress über die Perspektiven der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung Deutschlands. Hierzu erarbeiten Themengruppen unter Federführung des Steering-Komitees Thesenpapiere, die durch Pressegespräche und Podiumsveranstaltungen der Öffentlichkeit vorgestellt werden, z.B. über:

- Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Wettbewerbspolitik
- Bildungspolitik
- Umbau der sozialen Sicherung
- Energie- und Verkehrspolitik
- KMUs und Innovationsförderung

Ergänzend führen Steering-Komitee und Sprecherkreis Hintergrundgespräche mit Spitzenvertretern aus Politik, Wirtschaft und Medien, um die Positionen des Managerkreises verstärkt in die politische Diskussion einzubringen.

Seit 1998 haben sich mehrere Regionalgruppen des Managerkreises gebildet. Sie fördern den Austausch unter den Mitgliedern, konkretisieren die Themen des Managerkreises im regionalen Kontext und stellen sie vor Ort der Öffentlichkeit vor. Jede Regionalgruppe wählt einen Sprecher, der zugleich Mitglied des Steering-Komitees ist. Folgende Regionalgruppen existieren bisher, die mit den Regionalbüros der FES zusammenarbeiten:

- Bayern
- Baden-Württemberg
- Niedersachsen-Bremen
- Nord-Ost (Hamburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern)
- Nordrhein-Westfalen
- Rhein-Main (Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland)

Der Managerkreis ist aus der Zusammenarbeit der FES mit Managern und Unternehmern, die sich der sozialen Demokratie verbunden fühlen, hervorgegangen. Deshalb arbeitet er eng mit der FES zusammen. Die Stabsabteilung der FES unterstützt das Steering-Komitee bei der Durchführung seiner Arbeit.

## DAS POSITIONSPAPIER AUF EINEN BLICK

Deutschland ist ein wohlhabendes Land, dass seit dem 2. Weltkrieg auf eine erstaunliche Geschichte von Erfolgen zurückblicken kann. Doch seit 30 Jahren wurden erhebliche Risiken und Belastungen aufgehäuft. Das wirtschaftliche Wachstum wurde ständig schwächer. Die Arbeitslosigkeit stieg auf 4 Mio. Die Einwanderung wurde bis in die jüngste Vergangenheit verdrängt und nicht bewältigt. Die Altersvorsorge war unzureichend. Der Wettbewerb wurde zurückgedrängt.

Nicht technische Unzulänglichkeit, sondern Defizite in der Politik und in den individuellen Verhaltensweisen führten zu den unbefriedigenden Ergebnissen. Die Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit blieb hinter den Aufgaben und eigenen Ansprüchen zurück.

Der Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung plädiert jetzt für ein Jahrzehnt der Reformen. Das wird nicht einfach, denn während der 80er und 90er Jahre wurden zu viele politische Aufgaben und Veränderungen beschönigt oder sogar verdrängt. Die deutschen Wähler wurden an zögerliche politische Innovationen gewöhnt. Eine Serie von Schmeichelwahlkämpfen signalisierte ihnen: „es ist alles in Ordnung“, „es kann alles so bleiben“. Das Ergebnis war ein politisches *slow motion country*.

Die neue rot-grüne Regierung brachte mehr Tempo und hat wichtige Aufgaben bewältigt oder in Angriff genommen. Doch erste Schritte sind keine Garantie, dass der ganze Weg zurückgelegt wird. Wir plädieren für weit radikalere Veränderungen und, trotz wichtiger Leistungen dieser Legislaturperiode, für noch weitreichendere Reformen in der nächsten. Dabei sind uns die politischen Hindernisse bewusst. Der Wettbewerb mit der Opposition treibt zu wenig voran und endet zu häufig in einer Blockade.

Wir argumentieren vor allem für mehr Wettbewerb und effizientere staatliche Politik, die mehr wirtschaftliches Wachstum und mehr Beschäftigung bei einer besseren Balance der Belastungen zwischen den Generationen in den Mittelpunkt stellt. Die Leistung von Märkten muss verbessert werden. Staatliche Politik muss die Anreize für wirtschaftliches Verhalten der Haushalte und innovatives Verhalten der Unternehmen vergrößern. Die Engpässe der künftigen Entwicklung

werden auch künftig weniger in technischen als in politisch-gesellschaftlichen Innovationen und im wirtschaftlichen Verhalten der Bürger liegen.

Eine Gesellschaft, die über Jahrzehnte zu wenig Humankapital durch zu niedrige Geburtenraten und zu wenig Vermögen durch sinkende Sparquoten bildet und gleichzeitig immer mehr Belastungen in die Zukunft verschiebt, wird ihre aus der Vergangenheit ererbten Ansprüche auf Dauer nicht erfüllen können, und droht, sich neue Verteilungskonflikte zwischen den Generationen und neue Belastungen der Erwerbstätigen durch den Staat aufzubürden. Die Entwicklung der Bundesrepublik von einer Vorsorgegesellschaft zu einer Versorgungsgesellschaft ohne paralleles Wachstum der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit kann so nicht weiter gehen. Das fundamental Neue in den nächsten drei Jahrzehnten wird die Bewältigung der Alterung der Bevölkerung und der Erwerbstätigen und ihre Folgen sein. Wir halten die „Grauen Sorgen“ für gravierender als die „Grünen Sorgen“.

Nachdem künftig die Demografie zu unserem Schicksal wird, muss Politik trotz der Kurzfristorientierung durch Legislaturperioden in Generationen denken und handeln. Schon der Horizont einer Dekade wäre zu eng. Der Managerkreis plädiert deshalb für eine politische Debatte „Deutschland in den nächsten 30 Jahren“, weil dadurch neue Maßstäbe und realistische Orientierungen gewonnen werden können.

Je früher wichtige Strukturreformen angegangen werden, desto größer werden die Spielräume in den nachfolgenden Jahrzehnten. Nachfolgend einige unserer wichtigsten Vorschläge:

- Mit dem Einstieg in die private Alterssicherung wird ein wichtiger neuer Weg gewiesen. Wir plädieren für einen Ausbau der privaten Vorsorge. Auch die Finanzierung von Gesundheit und Pflege müssen auf neue Grundlagen gestellt werden.
- Genauso muss jetzt ein langfristig angelegter Abbau der Staatschuld folgen. Hans Eichels Vorstellung – schuldenfrei bis 2020 – wäre ein wichtiger Beitrag zur wirtschaftlichen Sicherung der Rentenfinanzierung nach 2020.
- In die gleiche Richtung würde ein Jahrzehnt des Abbaus von Subventionen wirken.

- Die Arbeitslosigkeit bei Niedrigqualifizierten kann nur durch eine Kombination aus niedrigeren Löhnen und staatlichen Zuschüssen beseitigt werden. Die Märkte für niedrigqualifizierte Arbeitskräfte sollten durch den Abbau von Markteinschränkungen für lokale Dienstleistungen ausgeweitet werden.
- Die Bildung von Humankapital muss forciert werden. Unsere Bildungseinrichtungen müssen im internationalen Wettbewerb mithalten können. Die Hochschulen müssen dazu Studiengebühren als Finanzierungsinstrumente selbstbestimmt einsetzen können.

Weitere Vorschläge beziehen sich auf innere und externe Einwanderung, den ökologischen Umbau bei Energie und Mobilität, die Entwicklung Ostdeutschlands und den demokratischen Entscheidungsprozess. In allen diesen Bereichen sehen wir die Notwendigkeit wichtiger Weichenstellungen.

Einige unserer Vorschläge lassen sich unter den Bedingungen des politischen Prozesses in der Bundesrepublik sicher nicht direkt und nur mühsam

und mit Zeitverzögerungen umsetzen. Wir formulieren sie dennoch, weil wir der Regierung in einer schwierigen Aufgabe Erfolg wünschen und sie durch unsere Diskussionen und Erfahrungen unterstützen wollen.

Wir wenden uns auch an die verschiedenen Gruppen, die sich auf Anpassungen und Veränderungen einstellen müssen. Die lange Gewöhnung an ein gemächliches Reformtempo und Verharmlosung von Entwicklungsproblemen können nur durch eine offene, kritische und vorausschauende Debatte überwunden werden. Die Notwendigkeit für die erforderlichen Dimensionen der Veränderung wird im Alltag für die meisten Menschen noch nicht unmittelbar greifbar. In einer alternden Gesellschaft können sich die Maßstäbe für Leistungsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit unmerklich und automatisch verschieben. Es wäre deshalb fatal, mit Reformen solange zu warten, bis die letzte Wählergruppe ihre Dringlichkeit aus der eigenen Alltagserfahrung nachvollziehen kann. Dazu ist die Welt heute zu komplex und zu aufgesplittert. „Aufklärung jetzt“ bleibt unverzichtbar.

TEIL A

---

## **DREI JAHRZEHNTE IM RÜCKBLICK**

## 1. DIE ROT-GRÜNEN ERFOLGE

### **Geschafft?**

Die Politik dieser Legislaturperiode setzt zum Schlusspurt an, der nach den Regeln des politischen Wettbewerbs auch in einer Leistungsschau besteht.

- **Steuerreform**

Nach viel zu langen unentschiedenen Diskussionen in den 90er Jahren wurde von der rot-grünen Koalition endlich eine Steuerreform bewältigt, die den Namen verdient. Sie entlastet die Unternehmen, die unteren Einkommensschichten und die Familien.

- **Rentenreform**

In der Rentenreform wurde die Tür zu einer individuellen kapitalgedeckten Rente aufgestoßen. Das ist ein Fortschritt. Als eine wichtige Nebenwirkung werden die Menschen in einem wichtigen Bereich nach eigenen Langfristplänen handeln und dabei neues wirtschaftliches Verhalten lernen.

- **Mehr Unterstützung der Familien**

Angestoßen durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, erhält die Familienpolitik größere Bedeutung. Doch Familienpolitik durch

das Bundesverfassungsgericht reicht nicht. Die Parteien und die Wählermehrheiten müssen die Minderheit der Familien aus Einsicht und Fairness dauerhaft entlasten und unterstützen.

- **Sparsamerer und innovativer Staat**

Das Ausmaß des Schuldenmachens geht zurück. Nach 2006 soll ein Pfad des Schuldenabbaus beschritten werden. Hans Eichel hat es verstanden, der Öffentlichkeit die Dimension der Aufgabe deutlich zu machen und hat demonstriert, dass persönlicher politischer Mut und Einsatz für eine in der Umsetzung unpopuläre Aufgabe auch politische Früchte tragen kann. Die Bürger müssen jetzt dafür gewonnen werden, die Lasten für die nächsten Generationen zu verringern. Allerdings: Sparen reicht nicht. Der Staat muss innovativer, einfacher in seinen Finanzierungen und besser zurechenbar in seinen Leistungen werden.

- **Beginn einer neuen Einwanderungspolitik**

Die Einwanderung wurde endlich in den Mittelpunkt einer öffentlichen Debatte gerückt. Deutschland, das seine Einwanderung seit mehr als 20 Jahren verdrängte, schickt sich an, offener und realistischer darüber nachzudenken und die Einwanderung besser zu beeinflussen.

## 2. DEUTSCHLAND – EIN TRÄGHEITSMÄRCHEN?

- **Den Politikstau überwinden**

Die Reformen dieser Legislaturperiode übersteigen bei weitem die Leistungen der letzten Wahlperioden. Doch es hatte sich zuviel aufgestaut. Die Arbeitslosigkeit bleibt weiter zu hoch – ohne dass dagegen ein wirkliches Sich-Aufbäumen zu spüren ist. Das Problem bleibt. Die Veränderungen des Bildungssystems kommen viel zu langsam voran. Wirtschaftliche Entwicklung und Zukunftsvorsorge bleiben zu schwach. Auch die Probleme der inneren Einwanderung, die Integration der über sieben Millionen schon hier lebenden Einwanderer, werden durch die neuen Einwanderungsregeln nicht entscheidend verändert, weil sie u.a. nur in den Schulen und am Arbeitsmarkt bewältigt werden können.

- **Mit der Gegenwartsleistung wird die Zukunft nicht bewältigt**

Deutschland braucht wieder mehr Wachstum durch eine steigende Produktivität von Kapital und Arbeit und einen Weg zurück zur Vollbeschäftigung. Dafür muss Deutschland in einer Konfrontation mit der eigenen Zukunft neue wirtschaftliche und politische Verhaltensweisen, Entscheidungsregeln und ein neues politisches Bewusstsein entwickeln. Schweigen die Mehrheiten weiter zur ständigen Überforderung durch unwirksame Subventionen oder andere ineffiziente Staatsausgaben, dann verschlafen sie eigene Interessen. Eine Renaissance der sozialen Marktwirtschaft setzt aktive Unterstützung der Mehrheiten für politische Innovatio-

nen und innovatives wirtschaftliches Verhalten großer Gruppen voraus.

Deutschland darf kein politisches *slow-motion-country* bleiben, denn die Zukunft wartet nicht. Deutschland muss sich in vielen Bereichen neu erfinden, muss sich von der Industriegesellschaft mit ihren festen Regeln und Qualifikationsanforderungen in eine Dienstleistungsgesellschaft mit anderen Orientierungen weiterentwickeln, insbesondere auch mehr Bereitschaft zur Selbstständigkeit und größerer Zeitflexibilität. Die Maßstäbe liefert das Veränderungstempo der Welt.

Politik in Deutschland wird deshalb keine Atem- und Denkpausen erhalten. Die Veränderungen der Wirklichkeit plus Problemstau zwingen zu einem hohen politischen Innovationstempo, das die langfristigen Interessen der Menschen ins Zentrum stellt. Deutschland war in den letzten 50 Jahren, mit allerdings abnehmender Tendenz, begünstigt durch die Globalisierung, außergewöhnlich erfolgreich. Die soziale und wirtschaftliche Stabilität lieferte gleichzeitig das Fundament für eine stabile Demokratie. Doch immer weniger Wähler haben sich daran beteiligt. Die Schwungkraft der Wirtschaftswunderzeit ist ausgelaufen. Wir können nicht erwarten, künftig ohne radikale und weitreichende politische und wirtschaftliche Änderungen auszukommen. Die Erfahrung der historischen Erfolge darf jetzt die Bereitschaft zur Veränderung nicht verringern. Es muss neuer Schwung gewonnen werden.

## 3. DEUTSCHLAND NEU ERFINDEN

- **Politik zählt!**

Wir wissen aus der eigenen Erfahrung oder aus den Beispielen anderer Länder von Korea über Irland, Großbritannien, Singapur oder Holland: Die Qualität der Politik selbst kleiner Länder bestimmt trotz Globalisierung den wirtschaftlichen und sozialen Erfolg eines Landes.

Die Wirtschaft ist unser Schicksal. Die Demografie wird zu unserem Schicksal. Politik muss stärker in Generationen denken und handeln. Schon der Horizont einer Dekade wäre zu eng. Belastungsursachen und Belastungswirkungen liegen oft mehr als eine Generation auseinander.

- **Das Beispiel Pflege**

Die Zahl der pflegebedürftigen Menschen steigt bis 2020 voraussichtlich von zwei auf drei Millionen, bis 2050 dann auf 4,7 Mio. Während die Zahl der Über-65-Jährigen zwischen 2020 und 2030 um 17% steigt, sinkt die Zahl der Erwerbsfähigen (15–65 Jahre) um 10%. Gleichzeitig steigt das Medianalter der Wähler auf 55 Jahre, sinkt die Sparquote der privaten Haushalte weiter ab, weil immer mehr Rentner Vermögen auflösen. Ohne strukturelle Reformen droht eine Staatsquote von 55-60%.

- **Auf die Wähler kommt es an**

Nur die Wähler können ihre eigenen Langfristinteressen durch ihre Stimmen sichern. Die Parteien müssen zukunftsfähige Konzepte zur Wahl stellen. Der Managerkreis fordert zur „Debatte 2030“ auf, denn die Welt lässt sich in einem nachhaltigen Sinne nur in Dekaden oder sogar Generationen verändern. Auch die Wähler müssen ihre Zeithorizonte hinausschieben. Lassen wir uns nicht dominieren und absorbieren von Sensationen und Modethemen, nicht übervorteilen von Spezialinteressen und ihren Verbänden, die um jeden Millimeter Einfluss kämpfen. Die Wählermehrheiten müssen Politik für ihre Langfristinteressen selbst und direkt einfordern. Solange praktisch keine organisierte Gruppe kleine Einzelnachteile hinnimmt, obwohl sich für große, schwächer organisierte Gruppen dadurch weit größere Vorteile, Entlastungen und Chancen bieten, müssen alle Bürger die enormen Schäden durch die Lähmung der Politik tragen.

### 3.1 Eine Strategie für drei Jahrzehnte

Wir werben für Grundlinien einer Politik für drei Jahrzehnte, in denen der lange Abstiegtrend trotz Alterung und gegen den Trend der sinkenden Zahl der Erwerbstätigen<sup>1</sup> umgekehrt wird. Jedes künftige Jahrzehnt hat spezifische Aufgaben aufgrund ganz spezifischer Veränderungen zu bewältigen. In der gegenwärtigen Dekade müssen dafür die Weichen gestellt werden. Politisch ist vor allem die *baby-boom*-Generation gefordert. Sie muss lernen, die „grauen Sorgen“ endlich wirklich ernst zu nehmen und dafür mehr Vorsorge zu leisten, ohne die „grünen Sorgen“ zu vergessen. Die Über-50-Jährigen dürfen ihre wachsende Stimmenmacht nicht ausnutzen, um die sozialen Sicherungssysteme so teuer zu machen, dass darunter die wirtschaftliche Entwicklung leidet, von der auch sie abhängig sind.

### 3.2 Demografie und Staatssektor: Kräfte der Veränderung oder der Lähmung?

Wir werden uns bei unseren Analysen und Empfehlungen sehr stark auf die demografischen Veränderungen konzentrieren und die politischen Veränderungen, sowie Reformen des Staatssektors, in den Mittelpunkt stellen. Dabei gehen wir von der Erfahrung und der Überzeugung aus, dass die im internationalen Wettbewerb stehenden Wirtschaftszweige sich ständig fast automatisch erneuern. Auch der Strom technischer Innovationen wird nicht abreißen. Hier ist der Wettbewerb auf den Märkten stark genug, sofern nicht staatlich definierte Standortbedingungen zum Hindernis werden. Deshalb nochmals: Politik zählt. Politik kann die richtigen Anreize setzen oder auch durch falsche Interventionen Verschwendungen oder falsche Verhaltensweisen über Jahrzehnte erzeugen. Die Unternehmen können Standortbedingungen nicht selbst definieren, sondern müssen sich an sie anpassen, notfalls mit Verlagerung ihrer Produktion.

---

<sup>1</sup> Bei Zuwanderung von 100.000 pro Jahr wird die Zahl der Erwerbsfähigen (16–65 Jahre) von gegenwärtig 54,6 Mio. bis 2030 auf 42,3 Mio., bei Zuwanderung von 200.000 pro Jahr wird sie auf 47,5 Mio. zurückgehen.

## 4. RÜCKBLICK AUF DREI JAHRZEHNTE: VON DER VORSORGE- ZUR VERSORGUNGSGESELLSCHAFT

Ein Bild der nächsten drei Jahrzehnte sollte die Erfahrungen der letzten 30 Jahre nutzen, um sich mögliche Dimensionen der Veränderungen zu vergegenwärtigen.

Die frühen **70er Jahre** waren in ihrem Selbstverständnis durch die erfolgreich bewältigte erste echte Rezession der Nachkriegszeit bestimmt. Die Politik – ausgestattet mit dem Glauben an die Beherrschbarkeit der wirtschaftlichen Entwicklung durch die Instrumente der Globalsteuerung – strotzte vor Selbstbewusstsein und Optimismus. In den Langfristprognosen des Bundeswirtschaftsministeriums wurde ewige Vollbeschäftigung bei hohem Wachstum erwartet. Die 35-Stunden-Woche sollte ab 1985 erreicht werden.

Die Folge waren völlig überzogene Lohnsteigerungen, langfristig nicht finanzierbare Renten-

versprechen, ein Jahrzehnt der Staatsverschuldung und nicht durchzuhaltende staatliche Ausgabensteigerungen in einer Phase hoher Preissteigerungen. Durch den Ölpreisschock 1973 wurden urplötzlich latente Schwächen radikal offengelegt. Die Euphorie der Wirtschaftswunderjahre verflog. Nur mühsam wurden befriedigende Wachstumsraten und eine annähernde Vollbeschäftigung wieder erreicht.

Gegen Ende des Jahrzehnts wurde die Stagflation zum neuen, bis dahin nicht für möglich gehaltenen Dilemma. Alte erprobte Steuerungsinstrumente erwiesen sich als unwirksam. Staatliche Nachfragesteigerung erzeugte fast nur noch Inflationseffekte. Politisch blieb wenig Offenheit und Energie für die neuen grünen Themen. Die etablierten Parteien gerieten in Distanz zu einem Teil der Jugend.

**Tabelle 1:**  
**Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren im Zeitverlauf**  
(Dekaden-Durchschnittswerte)

	Dekaden-Durchschnittswerte			
	1960er	1970er	1980er	1990er*
DM BIP/ Erwerbstätige	43.789	63.467	76.913	88.755
DM BIP/ DM Kapitalstock	0,47	0,42	0,36	0,37
jährliches reales BIP-Wachstum in %	4%	3%	2%	1%
Arbeitslosenquote	1%	3%	8%	8%
Schuldenstandsquote	.	23%	40%	53%
implizite Einkommenssteuer eines 35-jährigen Arbeitnehmers durch Rentenbeiträge**	12%	15%	17%	19%
Jährliche Netto-Zuwanderung von Ausländern	208.222	132.335	77.191	225.902

\*) ab 1991, inklusive Neue Bundesländer  
\*\*) nach Thum, von Weizsäcker (1999), das Maß dafür, "wieviel Prozent des Lebenseinkommens einem durch das Rentensystem in einem gegebenen Szenario verloren gehen".

Quelle: Sachverständigenrat, EMZ-Berlin, Thum u. von Weizsäcker (1999)<sup>2</sup>

empirica

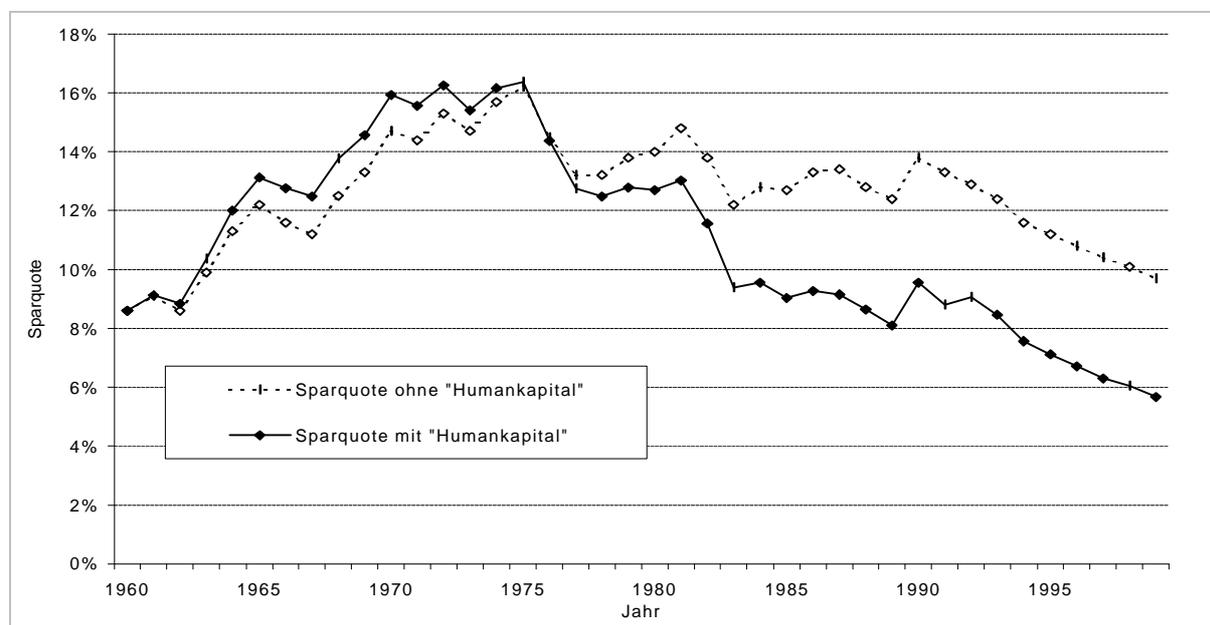
<sup>2</sup> Vgl. Thum, Marcel und von Weizsäcker, Jacob: „Implizite Einkommensteuer als Messlatte für die aktuellen Rentenreformvorschläge“; Center for Economic Studies, Ludwig-Maximilians-Universität & CESifo. München 1999. Seite 14.

Die **80er Jahre** waren geprägt von einer neuen Orientierung. Maßnahmen gegen die Inflation und – allerdings ohne nachhaltige Wirkung – gegen die Arbeitslosigkeit, sowie eine Rückkehr zur fiskalischen Solidität bestimmten die Politik. Große Reformentwürfe oder Auseinandersetzungen mit langfristigen Entwicklungsperspektiven fehlten. Das Jahrzehnt öffnete sich nicht für die neuen sozialen Fragen der Einwanderung. Die Langfrisrisiken der Alterung der Bevölkerung wurden verdrängt. Auch die Entwicklungschancen der *baby-boom*-Generation, die nach den Schulen und Hochschulen die Arbeitsmärkte erreichte, blieben zu gering und wurden politisch nicht thematisiert.

Eine große Leistung des Jahrzehnts blieb der Übergang zum europäischen Binnenmarkt und später zum Euro. Die Wachstums- und Beschäftigungseffekte beider Integrationen blieben jedoch hinter den Erwartungen zurück. Die überzogenen deutschen Integrationshoffnungen waren immer auch Spiegelbild der inneren Reformschwäche.

Die Bundesrepublik wurde von der De-Industrialisierung schwächer oder zumindest später erfasst als etwa Großbritannien oder auch die Niederlande. Hinzu kam Anfang der **90er Jahre** mit der Wiedervereinigung ein vorübergehender Produktionsschub. Strukturelle Anpassungsprobleme wurden kurzfristig überdeckt und traten gegen Ende des Jahrzehnts um so deutlicher hervor. Aus dem Wirtschaftswunderland wurde ein Wirtschaftskummerland. Statt sechs Prozent Wachstum wie in den sechziger Jahren und noch gut 2,5% Prozent in den 70er Jahren sank die Steigerung der volkswirtschaftlichen Leistung auf ein Prozent. Die Vermögensposition gegenüber dem Ausland schrumpfte von 20% des Bruttosozialproduktes (BSP) auf nahezu Null. Die Gesamtsparquote der Haushalte in Geldkapital und Humankapital halbierte sich in etwa seit 1970 (siehe Abb. 1). Mit den niedrigen Geburtenraten wurde auch die Zukunftsvorsorge für das gesellschaftliche System insgesamt vernachlässigt.

**Abbildung 1:**  
Gesamtsparquote einschließlich Investitionen in Humankapital 1960–99



**Definition:** Eine positive/negative Abweichung der Nettoerproduktionsrate von 1 führt zu einer Erhöhung/ Absenkung der Ersparnisse in Humankapital. Zur Illustration wird jedes lebendgeborene Kind über einen Zeitraum von 20 Jahren einer jährlichen realen Ersparnis in Höhe von 12.000 DM gleichgesetzt (in Preisen des Jahres 2000; frühere Werte deflationiert mit Konsumentenpreisindex). Dieser Betrag ergibt sich durch monatliche Kosten für die Kindererziehung bzw. -ausbildung von 1.000 DM (vgl. Miegel und Wahl, 1999). Die Abweichungen der Gesamtsparquote von der Sparquote in Geld- und Sachvermögen waren bis in die 70er Jahre positiv. Seither ist die Sparquote in Humankapital negativ. Es kam zu keiner Kompensation in anderen Sparformen.

Quelle: DIW, Stat. Bundesamt, eigene Berechnungen

empirica

Neue Technologien ermöglichten während der letzten dreißig Jahre eine dramatische Schrumpfung der Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie. Die Produktion von Gütern wurde immer mehr automatisiert. Große Industriekonzerne sind heute komplexe Systeme der Forschung, der Logistik, des Marketings und auch der Finanzierung. Niemand hat die internetgestützte *new economy* vor dreißig Jahren so vorhergesehen, wie wir sie heute erleben. Auch die Umwälzungen im privaten Leben mit Computern, ihren Dienstleistungen und deren Vernetzungsmöglichkeiten wurden nur vage und unvollständig erahnt.

Als Fragen nach dreißig Jahren ständig schwächer werdender Produktivitätssteigerungen bleiben: Wie wird eine günstigere Wirtschaftsentwicklung wieder möglich? Wie wird die Staatsschuld, die seit Beginn der 60er Jahre von 17% auf jetzt über 60% anstieg, wieder zurückgeführt werden? Welche Erwartungen kann der Sozialstaat noch erfüllen? Welche seiner Leistungen müssen durch private Vorsorge ersetzt werden? Wie sind die großen Integrationsaufgaben einer heterogener und ungleicher gewordenen Gesellschaft zu bewältigen? Wie wird der bürokratische Staat mit seinen schematischen und rigiden Steuerungstechniken den Anforderungen einer immer flexibleren und heterogeneren Welt gerecht? Wie kann neue Ungleichheit und wirtschaftliche Abkoppelung neuer Minderheiten verringert werden? Wie können unternehmerische Leistungen wieder erfolgreicher werden und wie kann Wettbewerb als Motor und Kontrollinstrument eine größere Bedeutung zurückgewinnen?



TEIL B

---

## **DREI JAHRZEHNTE ZUKUNFT**

# 1. DAS ERSTE JAHRZEHT: 2000–2010

## 1.1 Rückenwind

Das gegenwärtige Jahrzehnt steht trotz der aktuellen Rezessionsorgen unter dem guten Stern einer günstigen Altersschichtung. Die Erwerbstätigen müssen noch nicht ständig mehr Abhängige ernähren. Die gut ausgebildete *baby-boom*-Generation steuert auf die Lebensmitte zu. Unternehmensgründungen können zunehmen. Die Innovationsfähigkeit ist hoch. Das Jahrzehnt hat weniger Vereinigungslasten zu tragen. Den Renten- und Pensionsbergen rücken wir erst allmählich näher.

Neue Chancen für mehr Beschäftigung entstehen auch durch die Anwendung neuer Technologien. Ein neuer flexibler (Teil)-Arbeitsmarkt weitet sich aus. Immer mehr Erwerbstätige werden zu „Humankapitalisten“ – zu Quasiunternehmern. Dem Kampfbegriff „Scheinselbständige“ muss man den statistisch wahrscheinlich wichtigeren Begriff der „*de-facto*-Selbständigen“ – der Angestellten mit unternehmerischen Rollen – gegenüberstellen. In wachsenden Bereichen entsteht ein neuer Wirtschaftsstil. Die Übergänge zur Selbständigkeit sind fließend. Funktionen und Arbeitsinhalte wechseln rasch. Der Wettbewerb schlägt in immer mehr Unternehmen an jedem Arbeitsplatz direkt und individuell durch. Das führt zu neuen Verhaltensweisen und neuen Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Unternehmern.

Dennoch – das Regulierungsumfeld und die Ausbildungssysteme sind dafür nicht förderlich. Politisch bedingte Anpassungsträgheiten bleiben ein deutsches Problem. Am Arbeitsmarkt droht eine Konstellation, bei der praktisch alle Qualifizierten Arbeit finden, aber eine große Gruppe mit niedrigen oder veralteten Qualifikationen sich unter den deutschen Bedingungen als nicht vermittelbar erweist. Lange vor Erreichen der Vollbeschäftigung drohen auf den Märkten für Hochqualifizierte preissteigernde Engpässe. Wirksame Mittel gegen die strukturelle Arbeitslosigkeit bei Niedrigqualifizierten müssen erst noch mehrheitsfähig werden.

## 1.2 Aufgaben des Jahrzehnts

Dieses Jahrzehnt hat noch keine alterungsbedingten Belastungssteigerungen zu tragen. Gerade deshalb sollte ein „Reformen jetzt“ aus Einsicht in die eigenen Langfristinteressen gelten.

Das erfordert noch in diesem Jahrzehnt u.a.:

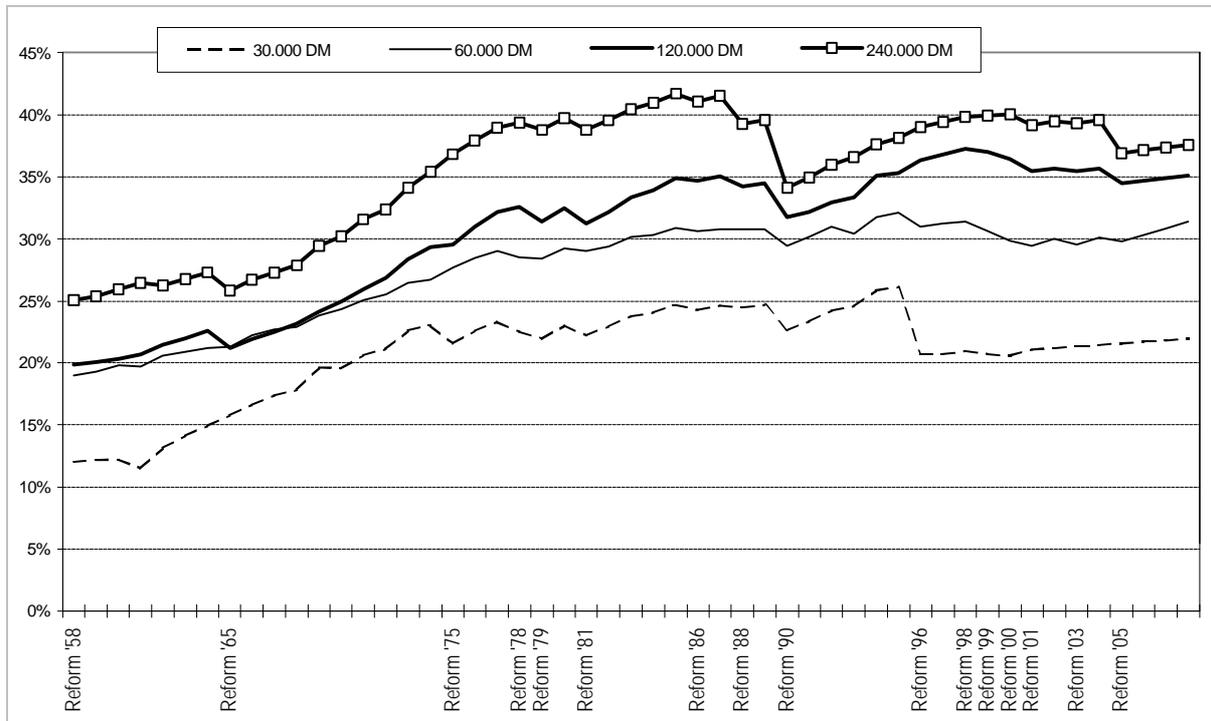
- **Weitere Steuerreformen**

Der Umbau des Steuersystems muss weiter getrieben werden. Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer ist noch immer zu schmal. Das Steuerrecht ist noch immer zu kompliziert. Verzerrungen bei der Grundsteuer oder wie bei der Gewerbesteuer mit ihrer zu schmalen Bemessungsgrundlage sind genauso zu überwinden, wie die nach wie vor zu hohen Abgaben auf das Einkommen. Ein Spitzensteuersatz unter 40% und ein erhöhtes steuerfreies Existenzminimum bleiben Zielmarken, die vor allem durch breitere Bemessungsgrundlagen und Abbau von Sondervergünstigungen trotz des Zwangs zur Haushaltskonsolidierung erreicht werden sollten.

- **Entlastungen des Staatssektors und der Steuerzahler durch Subventionsabbau und Leistungssteigerungen im öffentlichen Sektor**

Der Staatssektor muss weiter entlastet und vereinfacht werden. Weniger öffentliche Bedienstete mit besseren Leistungsanreizen, weniger Subventionen, effektivere Organisationsformen, insbesondere durch mehr Wettbewerb, können Spielräume für die wirklichen Zukunftsaufgaben schaffen. Wer die Steuerzahler jetzt nicht entlastet und den Staatssektor jetzt nicht vereinfacht oder effizienter organisiert, wird einen armen Staat erzeugen. Nur ein disziplinierter und sparsamer Staat heute bleibt ein sozialer Staat morgen. Die Politik sollte die Selbstverpflichtung langfristig nur mäßig, aber verstetigt steigender Ausgaben eingehen und kann dann auch in Rezessionsjahren größere Defizite hinnehmen, ohne ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel zu setzen.

**Abbildung 2:**  
**Steuer- und Abgabenbelastung von 1958 bis 2008**  
 (ohne Arbeitgeberanteil)



**Anmerkung:** Durchschnittsbelastung (Est, RV, AV, KV und PV) bezogen auf Bruttoeinkommen, Bruttoeinkommen = Werte in Legende (DM p.a. in Löhnen von 1998).

**Annahmen:** Splittingtarif, ein Einkommensbezieher, Bruttoeinkommen rückwärts deflationiert mit dem Tarifindex für Angestellte (indexierte Bemessungsgrundlage), vorwärts inflationiert mit 2% p.a. Zu versteuerndes Einkommen = Bruttoeinkommen abzgl. der jeweils gültigen Arbeitnehmerfreibeträge und der abziehbaren gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge; ab 2001 steigen Beitragssätze für KV/PV um einen Viertel Prozentpunkt p.a.; AV-Beitragssätze bleiben auf Niveau des Jahres 2000, RV-Beitragssatz beträgt 20%.

Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

**Tabelle 2:**  
**Notwendige Sparleistung zum Abbau der Staatsverschuldung bis zum Jahr 2020**  
**in Relation zum BIP und Preisen von 1999<sup>3</sup>**

	Kapitaldienst in % des BIP	Kapitaldienst in DM (Preise von 1999)	nachrichtlich: Kapitaldienst in Relation zum BIP 1999
1999	2,40%	92 Mrd.	92 Mrd.
2006	3,00%	160 Mrd.	116 Mrd.
2012	4,40%	284 Mrd.	170 Mrd.
2021	0,00%	- 404 Mrd.	- 170 Mrd.

**Erläuterung:** Schon 1999 leistet die öffentliche Hand Zinszahlungen auf die Staatsschulden in Höhe von 92 Mrd. DM oder 2,4% des BIP. Ausweislich der mittelfristigen Finanzplanung soll im Jahr 2006 die Neuverschuldung auf Null reduziert sein, d.h. die gesamte Zinslast wird getragen, aber eine Tilgung findet noch nicht statt. Die Zinslast im Jahre 2006 beträgt dann DM 160 Mrd.. In der dritten Spalte ist die Zinslast ins Verhältnis zum BIP 1999 gesetzt worden, um den notwendigen Handlungsbedarf mit heutige Größen vergleichbar zu halten. Die Tilgung der Staatsschulden steigt zwischen 2007 und 2012 auf 1,4% des BIP, das Jahr 2021 ist das erste Jahr ohne Staatsschulden. Eine Betrag von DM 404 Mrd. wird dann für andere Zwecke eingesetzt werden können, im Vergleich zum heutigen BIP entspricht dies DM 170 Mrd.

Quelle: eigene Berechnungen, SVR

empirica

<sup>3</sup> Primärüberschuss 1999: 2,4%, Staatsschuld 1999: 60% des BIP, 6,5% Zinsen, 4% nominal Wachstum des BIP

- **Mehr Alterssicherungssparen**

Die Anspruchslawinen an die Transfersysteme und den Staat müssen eingedämmt werden. Eine weiter steigende Eigenvorsorge ermöglicht weitere Anspruchskürzungen an die Rentenversicherung.

- **Abbau der Staatsschuld bis 2020/2025**

Die großen Parteien sollten den Wählern im Wahlkampf gemeinsam versprechen: Bis 2020 oder 2025 wird die Staatsschuld zurückgezahlt, um es den dann Erwerbstätigen leichter zu machen, die unvermeidbaren Transferlasten zu tragen. Wer die öffentliche Schuld nicht rechtzeitig massiv zurückführt, wird nach 2020 Renten kürzen müssen oder die Erwerbstätigen überfordern.

- **Flexible Arbeitsmärkte nach international bewährten Konzepten zur Vollbeschäftigung möglichst noch in diesem Jahrzehnt**

Die Arbeitsmärkte müssen flexibler werden. Die Erfahrungen mit den Reformen anderer Länder (Holland, Dänemark) sind überzeugend. In Holland stieg zum Beispiel die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden von 1982 bis 1998 um 17%, in Deutschland schrumpfte sie dagegen um 6%. Der holländische Anstieg hätte ausgereicht, die Arbeitslosigkeit in Deutschland verschwinden zu lassen. Es gibt keine rationalen Gründe, die internationalen Erfolgsrezepte nicht zu imitieren. Größere Flexibilität der Löhne, größere Spreizung der Bruttolöhne, oder Abbau von Zugangshürden zum Arbeitsmarkt oder in die Selbständigkeit werden genauso zur Voraussetzung für eine soziale und effektive wirtschaftliche Entwicklung wie leichtere Anpassungen der Arbeitszeiten an Schwankungen der Kapazitätsauslastung oder der Einstiegslohne an die anfänglich geringere Produktivität der neu eingestellten Arbeitskräfte.

- **Die Armutsfalle überwinden**

Mehr Beschäftigung für Niedrigqualifizierte wird möglich durch Abbau von Zugangsschranken, durch die Verpflichtung, Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe für Teilhabe am Arbeitsmarkt einzusetzen, durch gezieltes Absenken von Abgaben. Niedrigqualifizierte dürfen nicht weiter durch zu hohe relative Bruttolöhne aus den Märkten hinausgeteuert und hinausreguliert werden.

- **Die Einwanderung annehmen**

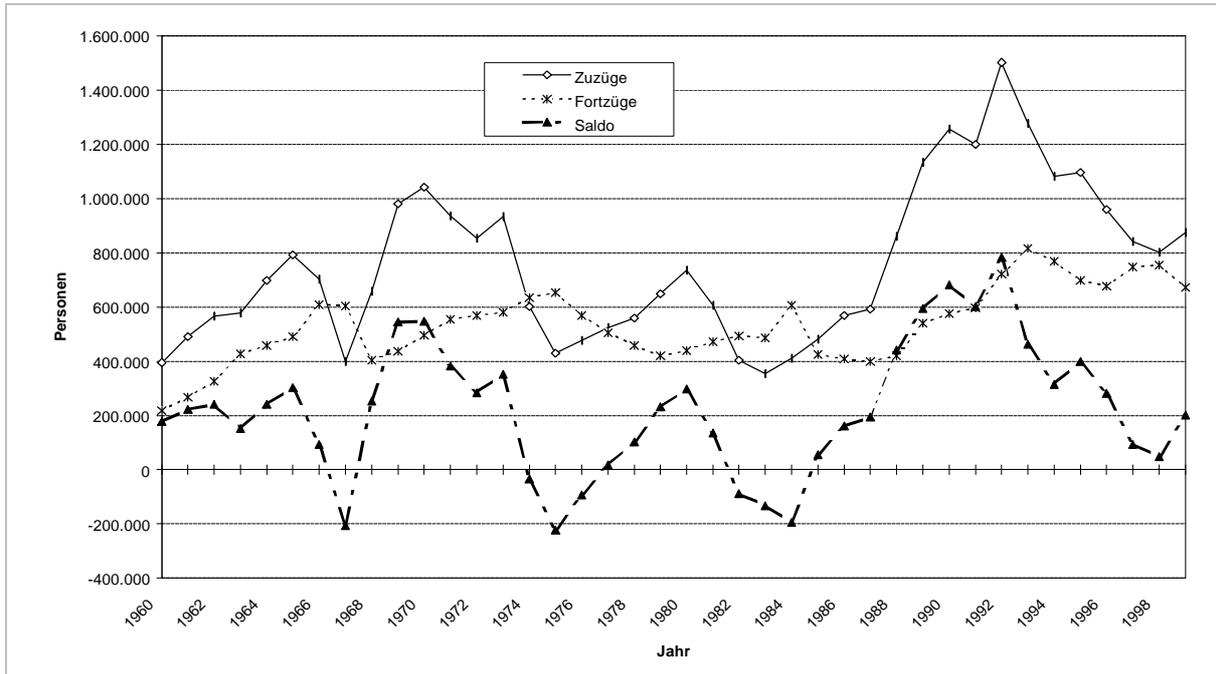
Die bisherigen Einwanderungsregeln schafften hohe Zuwanderungsanreize für Niedrigqualifizierte und steigerten die Arbeitslosigkeit. Die Deutschen sahen in den Zuwanderern so etwas wie Dienstboten der Nation, für die man nur reduzierte Verantwortung übernahm. Eine systematische Zuwanderung von Qualifizierten war nicht vorgesehen. Der jetzt vorliegende Entwurf eines Einwanderungsgesetzes von Innenminister Schily ist ein Fortschritt. Das Gesetz will die Grenzen für hochqualifizierte Zuwanderer öffnen und bremst die Zuwanderung in den Bereichen mit Überangebot am Arbeitsmarkt.

Weiter unbewältigt bleibt die „innere Einwanderung“. Unter den geltenden Bedingungen dürften über 200.000 ausländische Schüler keinen Hauptschulabschluss erreichen, was den Sozialstaat unerträglich belasten wird. Die volkswirtschaftliche Rentabilität einer Verringerung der Zahl der *drop-out*-Schüler ist wahrscheinlich riesig. Eine gute Ausbildung für ausländische Jugendliche ist nicht nur eine Frage der Humanität, sondern auch des aufgeklärten Selbstinteresses.

- **Fortsetzung des ökologischen Umbaus**

Der ökologische Umbau der Volkswirtschaft muss zügig weitergehen, nachdem die Dauer des Benzinzeitalters unsicher bleibt, Ressourcen knapper werden und Klimarisiken zunehmen. Die Vereinbarung von Kyoto war ein Fortschritt, weil der Schutz des Klimas gemeinsames internationales Anliegen wird. Allerdings, die Suche nach dem optimalen Entwicklungspfad, der sichert, dass die Kosten einer Klimaveränderung und die Aufwendungen für ihre Vermeidung in eine Balance gebracht werden, muss weiter gehen. Dazu gehören stärkere Anreize für technischen Fortschritt bei erneuerbaren Energien, damit sie preiswerter werden, um fossile Energien rechtzeitig zurückzudrängen. Internationale Umweltpolitik steht noch ganz am Anfang ihrer Entwicklung. Allein ein Handel mit Verschmutzungsrechten kann weit effizientere Lösungen ermöglichen. Als Motor und Mahner bleibt das gemeinsame Interesse an einem Klima, das hohe Lebensqualität im Wohlstand ermöglicht.

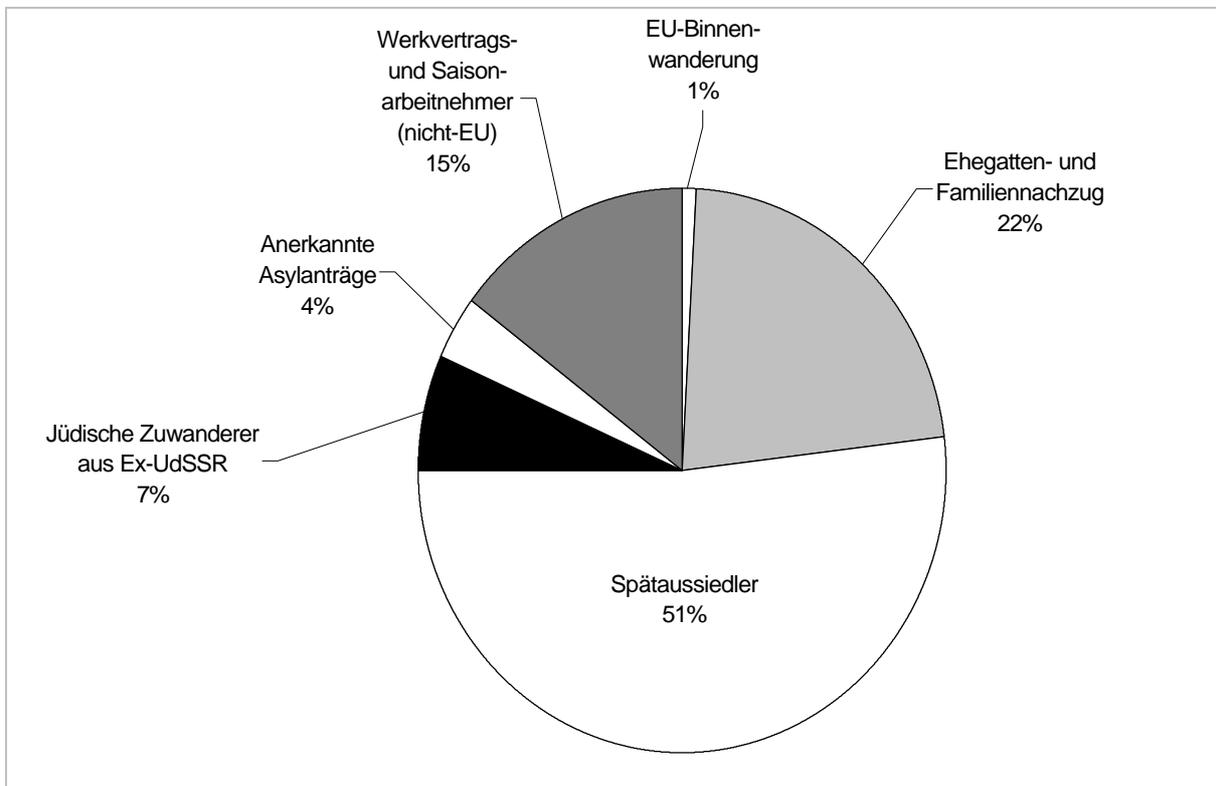
**Abbildung 3:**  
Ein- und Auswanderung aus Deutschland, 1960–1999



Quelle: Statistisches Bundesamt

empirica

**Abbildung 4:**  
Anteile der Zuwanderungsarten  
Summe der Jahre 1996 bis 1998



Quelle: EMZ-Berlin

empirica

- **Bildung bleibt Priorität**

Humankapital ist wichtiger als Sachkapital. Doch das Bildungssystem, überwiegend in monopolistischen Staatsbetrieben organisiert, genügt den Anforderungen schon lange nicht mehr. Es muss kundennäher, effizienter, insbesondere zeiteffizienter, und im Fall der Hochschulen stärker durch die Nutzer finanziert werden, damit auch mehr Wettbewerb möglich wird. Junge Menschen müssen früher auf eigenen Beinen stehen. Sie brauchen in einer komplexen Welt nach der Ausbildung mehr Experimentierzeiten, um die richtigen Rollen in der Arbeitswelt zu finden, und sie brauchen mehr zeitlichen Spielraum für die Gründung einer Familie. Überlange Bildungszeiten verringern die Risiko- und Familienfähigkeit. Sie sind unsozial und schrecken Kinder ärmerer Eltern ab.

- **Neue Schubkraft für Europa?**

Bis 2010 werden wir einen europäischen Binnenmarkt mit eng assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten haben. Dieser Markt wird weitgehend liberalisiert und stärker privatisiert sein. Wettbewerb wird ausgeweitet. Öffentliche Unternehmen sind auf dem Rückzug. Die europäische Aktiengesellschaft wird Unternehmenszusammenschlüsse über die Grenzen hinweg erleichtern.

In einer stärker integrierten EU wird auch der Druck steigen, die Steuer- und Sozialsysteme

allmählich anzugleichen, denn immer mehr Menschen werden international mobil. Immer mehr Investitionen werden über Grenzen hinweg finanziert und realisiert. Immer mehr Unternehmen kooperieren oder fusionieren. Politische Institutionen und Regeln und wirtschaftliche und gesellschaftliche Realität sollten sich kongruent entwickeln.

Binnenmarkt und EURO waren große Integrationsleistungen. Doch die Wachstumserwartungen und die erhofften Beschäftigungseffekte waren überzogen. Man erinnere sich an die Prognosen der Cecchini-Berichte und die dort kalkulierten überoptimistischen Ergebnisse. Jetzt steht die Osterweiterung an. Sie wird den Beitrittsländern ein Aufholwachstum erleichtern, den Kernländern neue Arbeitsteilung und bessere Bedingungen für Investitionen ermöglichen.

Allerdings – die europäische Integration ist kein Ersatz für eigene innere Reformen. Die aufeinandergetürmten und miteinander verflochtenen politisch-administrativen Zuständigkeiten von EU, Bund, Ländern und Gemeinden haben eine direkte Kontrolle durch die Wähler erschwert, Transparenz verringert und die Verwaltung komplexer und vielfach auch schwerfälliger gemacht. Direkte politische Kontrolle durch die Wähler wird immer dringlicher. Erst europaweite De-regulierungen und Verschärfungen des Wettbewerbs werden die Erweiterungen wirklich wirksam machen.

## 2. DAS ZWEITE JAHRZEHNT: 2010–2020

### 2.1 Ernüchterung

Nach 2010 wird die *baby-boom*-Generation 40 bis 50 Jahre alt sein. Ihr Sturm und Drang gehört der Vergangenheit an. Sie kommt allmählich ins Erbschaftsalter und wird zur bis dahin größten Erbgeneration der Geschichte. Gegenüber dem gegenwärtigen Jahrzehnt verdoppeln sich die Erbschaften zwischen den Generationen. Doch die Milliardenerbenschaften machen die Gesellschaft nicht reicher. Die Erbgenerationen können Wachstum einbüßen, wenn Reichtumsillusionen eigene Ersparnisse und Investitionen verringern.

Der Wunsch nach Konsolidierung und Sicherung des Erreichten wird zur Grundstimmung. Mangel an Jugend wird das gesamte gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben allmählich prägen. Die Erneuerung des Humankapitals wird sich verlangsamen und damit zu einem Risiko für die Wettbewerbsfähigkeit und die Produktivitätssteigerungen werden. Es wird bei schrumpfender Beschäftigung schwieriger, trotz Alterung Spitzenland technischer Innovationen zu bleiben. Innovationspolitik wird in der Hierarchie der politischen Aufgaben nach oben rücken müssen, denn Globalisierung und damit der Zwang zur Erneuerung des Sach- und Humankapitals halten an.<sup>4</sup>

Die allmähliche Umkehrung der Alterspyramide wird sich auf Dauer in allen Lebensbereichen z.T. sehr überraschend äußern. Demonstrationen werden genauso selten wie Jugendkriminalität, denn es wird weniger und vor allem weniger arbeitslose Jugendliche geben – es sei denn, die Einwanderung nähme dramatisch zu. Die Fußballstadien werden allmählich leerer, die Fitnesswelle wird sich auf die Menschen nach der Midlife-Crisis konzentrieren. Diskotheken und Kneipen werden gleich reihenweise dicht machen müssen. In den Eigenheimgebieten aus den 80er und 90er Jahren wohnen immer weniger Menschen, weil die Kinder ausgezogen sind. Aus

immer mehr Familienheimen werden Witwenheime. Die Bevölkerungsdichte in den Städten verringert sich. Aber die Städte brauchen deshalb weiter mehr Platz, weil ältere Menschen auf mehr Flächen leben. Eine alternde Bevölkerung nutzt das Auto noch mehr. Gelegentliche Ölpreisschocks verlieren erst dann ihre Schrecken, wenn alternative Antriebe zur Verfügung stehen. Endlich werden sich Mehrheiten für Geschwindigkeitsbegrenzungen finden.

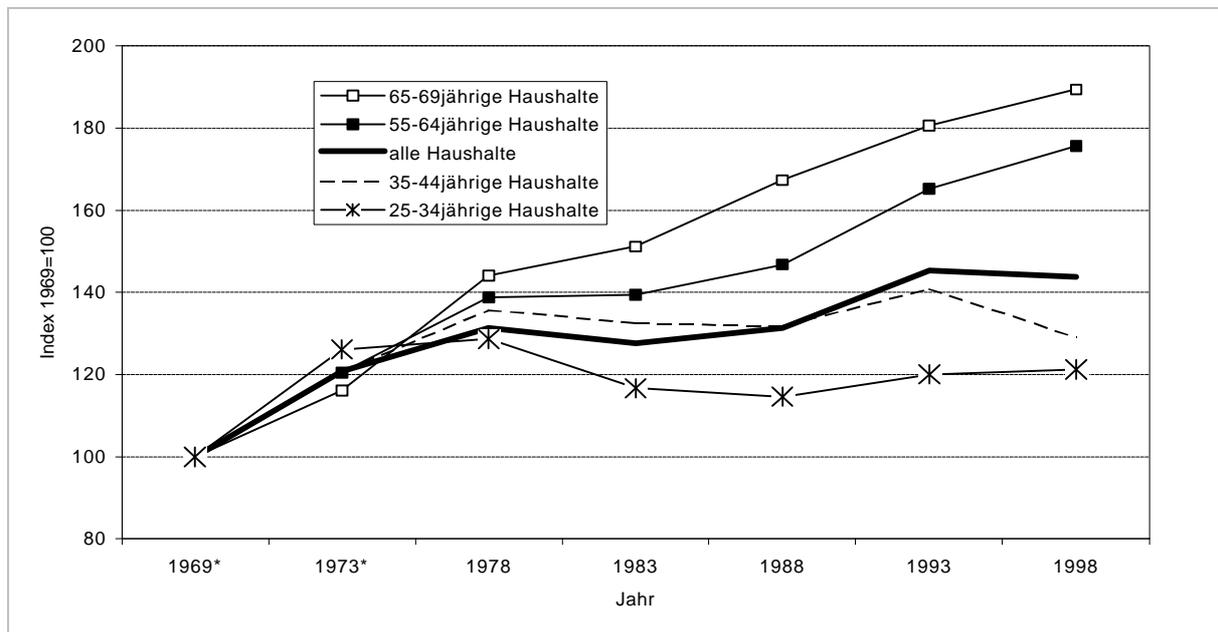
Am Arbeitsmarkt werden als Folge des allmählichen Rückgangs der Erwerbsspersonen beginnend in diesem Jahrzehnt jüngere, qualifizierte Erwerbstätige einen allmählich wachsenden Jugendbonus erhalten. Die gewohnte relative Überbezahlung der Älteren, die in der Vergangenheit z.B. an der Neigung der Unternehmen zu Frühverrentungen deutlich wurde oder auch am Nachhinken der Einkommen der Jüngeren (vgl. Abb. 5), verschwindet. Das wird von vielen Älteren als Schock erlebt werden.

Im Staatssektor wird der Jugendmangel besonders groß. Gleichzeitig essen die Pensionäre den Staat kahl<sup>5</sup>. Das wird einer der Politschocker des Jahrzehnts und führt zu ohnmächtigem Frust, weil man dies nur 20–30 Jahre früher entscheidend hätte beeinflussen können. Der Druck in Richtung auf mehr Abgaben, aber auch in Richtung auf mehr Rationalisierung und Vereinfachung nimmt zu.

<sup>4</sup> Das Erwerbsspersonenpotential geht 2010–2020 um rd. zwei Mio. Personen zurück (2020 bis 2030: bis fünf Mio.) – es sei denn, die Einwanderung erhöht sich entsprechend.

<sup>5</sup> Noch ab 1980 oder 1990 hätte für den Staat die Chance bestanden, durch steigende Pensionsrückstellungen Vermögen – auch vermehrt im Ausland – zu bilden, um die hohen Pensionslasten zu glätten. Noch wichtiger wäre es gewesen, dem Trend zur Frühpensionierung wirksam entgegenzutreten. Statt dessen kommt gerade jetzt die Altersteilzeit in Mode. Ihre Lasten werden im nächsten Jahrzehnt schon kräftig drücken.

**Abbildung 5:**  
**Entwicklung der realen Haushaltsnettoeinkommen 1969–98 in Westdeutschland**  
 (Index 1969=100)



Anmerkung: Kategorie „65-69-Jährige“ umfasst in den Jahren 1969 und 1973 auch die über 69-Jährigen.

Definition: Einkommen in Preisen von 1998 (inflationiert mit Preisindex für Lebenshaltung) und indiziert auf 1969=100.

Quelle: Eigene Berechnungen aus EVS 1969, 1973, 1978, 1983, 1988, 1993 und 1998

empirica

## 2.2 Aufgaben des Jahrzehnts: Sparen, Erneuern und innere Integration

### • Eine Wende im Politikstil

Das Jahrzehnt 2010–2020 wird von wachsenden Sorgen um die öffentlichen Finanzen und Skepsis gegenüber einer Expansion in neue, aufwendige Politikfelder geprägt sein. Mehr öffentliches Geld als Standardantwort auf neue Probleme – wie in der Vergangenheit oft praktiziert – wird kaum Zustimmung ernten. Gefragt ist innovatives Sparen – im Privatsektor und im Staatssektor, um mit Arbeit und Kapital effektiver umzugehen. Es müssen gleich reihenweise alte, obsoletere Politiken oder Subventionen absterben. Die Bauwirtschaft wird weiter schrumpfen. Eine sparsame, auf hohe Wirksamkeit gerichtete Politik wird im Vergleich zur Vergangenheit breitere Zustimmung und mehr Engagement wecken. Die steigenden Sorgen um die Alterssicherung stärken das private Alterssicherungssparen und steigern dadurch automatisch den Widerstand gegen hohe öffentliche Belastungen.

Erstmals lassen sich wahrscheinlich die Interessen der bisher schlecht organisierten Gruppen besser bündeln und artikulieren, weil die private Alterssicherung und ihr Finanzbedarf zur großen, einigenden Interessensklammer wird, die heterogene Interessen zusammenhält und bündelt. Die Politik wird diese Signale verstehen und hoffentlich zu nutzen wissen. Die gut organisierten Produzenteninteressen werden auf größeren Widerstand stoßen. Dadurch vergrößert sich auch die Chance, z.B. die Agrarsubventionen als Prototyp einer unergiebigem sektoralen Lenkung abzubauen. Der Wohnungsüberschuss wird notorisch. Der Staat wird aufhören, 30–50 Mrd. DM jährlich in diesem Sektor zu verlieren. So entsteht Spielraum für die Tilgung der Staatsschuld als Beitrag zur Entlastung der nächsten Generationen.

### • Umweltvorsorge

Nach den Erfolgen beim Abbau von Luft- und Wasserverschmutzung in den Jahrzehnten vorher können höhere Energieeffizienz in Produktion und Verbrauch sowie technische Innovatio-

nen (Brennstoffzelle, Wasserstoff) weitere Umweltziele leichter erreichbar machen. Auch das Wissen um die Risiken eines hohen CO<sub>2</sub>-Ausstoßes wird sich verbessern und eine Effizienzsteigerung bei der Verringerung von CO<sub>2</sub> ermöglichen.

- **Modernisierung des Staates und innovatives Sparen**

Die Knappheit öffentlicher Mittel, zusammen mit der Unfähigkeit des Staates, die immer differenzierteren Bedürfnisse der Bürger zu erfüllen, werden zu Modernisierungszwängen. Die Bemühungen um Rationalisierungen, Vereinfachungen, Privatisierung und Steuerung durch Wettbewerb im öffentlichen Sektor werden zum Erfolg verurteilt. Die Politik wird bisher für unrealistisch gehaltene Ziele erreichen. Dennoch werden Effizienzreformen wegen des politischen Protests der Betroffenen auch als Krise interpretiert.

Das Unbehagen an einem ärmer werdenden Staat wird wachsen, wenn er nicht gleichzeitig Sparsamkeit mit Innovationen verknüpft. Das gilt für ein radikal einfacheres Steuerrecht mit weniger aufwendigen Betriebsprüfungen und damit Einsparungen in der staatlichen Bürokratie und in den Unternehmen genauso wie für einen Rückzug aus öffentlichen Verkehrsaufgaben, die besser von Privaten in einem öffentlich organisierten Wettbewerb erfüllt werden können. Erst allmählich steigt die Bereitschaft, aus Konzepten Maßnahmen werden zu lassen.

- **Modernisierung des Bildungssektors**

Die volkswirtschaftlichen Kosten und die sozialen Folgen der Unterausbildung von Teilen der Jugendlichen – fast 40% der unter 25-jährigen Türken haben keinen Berufsabschluss – werden unerträglich. Es entstehen mehr Ungleichheit und überhöhte staatliche Transferzahlungen. Die Wachstumsschwäche wird so kaum überwindbar, denn Humankapital wird knapper und droht zu veralten. Das oft zu schematische Staatsangebot im Bildungssektor lässt sich effizienter und den Ansprüchen der Einzelnen besser angepasst bereitstellen. Bildung, insbesondere Hochschulbildung, wird zeiteffizienter und flexibler werden müssen. In Bildung, Ausbildung und Weiterbildung wird sich, gestützt auf Kommunikationstechnologien und Internet, ein

arbeitssparender, technischer und organisatorischer Fortschritt durchsetzen und mehr autonomes Lernen ermöglichen. *Distance learning* kann sich zu einer Wachstumsbranche entwickeln und den Universitäten und Gymnasien neue Rollen ermöglichen.

- **Das Ende der Arbeitszeitverkürzung: Wieder steigende Lebensarbeitszeit?**

Die Träume von ewiger Arbeitszeitverkürzung weichen einer Ernüchterung. Qualifizierte Arbeit wird zu knapp. Vor allem die kaum rationalisierbaren privaten, öffentlichen und quasi-öffentlichen Dienstleistungen von Gesundheit bis zur inneren Sicherheit müssten sich weiter verteuern und damit die Abgabenquoten erhöhen. Der Preis der Arbeitszeitverkürzung wäre bei nur mäßig wachsenden oder sogar stagnierenden verfügbaren (Lebens-)Einkommen zu hoch. Durch das private Altersversicherungssparen wird gleichzeitig jedem Sparer deutlich gemacht, wie sehr der doppelte Effekt eines verzögerten Renteneintritts aus längerem Sparen und kürzerer Rentenzeit zu einer Einkommenssteigerung im Alter führt. Die wahrscheinlich als Folge der hohen Abgaben weitverbreitete Unterschätzung der Kosten einer Arbeitszeitverkürzung geht zurück.

- **Flexiblere Arbeits-, Güter- und Dienstleistungsmärkte – das Dauerthema in allen drei Jahrzehnten**

Flexibilität wird bei Alterung erst Recht zum obersten Gebot am Arbeitsmarkt. Aber auch die Anpassungen auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten müssen, wo immer möglich, gesteuert durch Wettbewerb, zügiger möglich sein. In einer gesonderten politischen Anstrengung sollten neue Bereiche – vom Bildungssektor, über den Verkehr bis hin zu mehr kommunalen Leistungen – stärker durch Wettbewerb gesteuert werden. Wettbewerb bleibt das wichtigste Instrument einer Wachstums- und Beschäftigungspolitik.

- **Einwanderungserfolge planen**

Die deutschen Arbeitsmärkte können für hochqualifizierte Zuwanderer deutlich attraktiver werden. Jugendliche Einwanderer brauchen bessere Bildungschancen. Einwanderung in die Arbeitslosigkeit – wie in den 90er Jahren massen-

haft toleriert – hilft niemandem. Die Fähigkeit der Universitäten als Integrationsinstitutionen für Einwanderer können für mehr ausländische Studenten genutzt werden. Nach Möglichkeit sollten im Stil der *London School of Economics* einzelne wirklich internationale Universitäten entstehen. Die jetzt viel beschworene Integrationspolitik zugunsten der Einwanderer muss dann Wirklichkeit werden.

Nach 2010 kann eine neue Phase der Einwanderung aus den neuen EU Ländern beginnen. Allerdings dürften bis dahin die Einkommensdifferenzen geringer geworden sein. Der Jugendmangel wird auch in einigen osteuropäischen Ländern spürbar. Beides wirkt als Einwanderungsbremse. Der Beginn einer schrumpfenden Zahl von Erwerbstätigen in der Bundesrepublik kann so verschoben werden. Allerdings bleibt der Nachwuchsmangel im Bildungssektor, bei Gerichten oder in anderen Bereichen mit kulturell geprägten Berufen (Anwaltskanzleien, Medien) bestehen.

- **Verjüngungstraining für Humankapital in den Unternehmen**

Die Unternehmen werden zu Orten eines ständigen Verjüngungstrainings. Wissen muss ständig erneuert werden. Neue Aufgaben und Verantwortungen als Herausforderung an älter wer-

werdende Arbeitnehmer müssen und werden Produktivität und persönliche Flexibilität erhalten oder sogar steigern. Die Zeiten der Frühpensionierung, um jungen flexiblen Nachwuchs gegen ältere Arbeitnehmer mit veraltetem Wissen auszutauschen, gehören der Vergangenheit an.

- **Gegen neue Ungleichheit angehen**

Wir wissen aus anderen Ländern, dass langanhaltende Massenarbeitslosigkeit noch in der nächsten Generation fortwirkt. Auch die seit Jahren erschreckend hohe Unterausbildung der hier aufwachsenden jungen Zuwanderer oder der Kinder der Einwanderer wird deren wirtschaftliches Fortkommen behindern. Nachwuchsmangel bei Hochqualifizierten und Überangebot an unterausgebildeten (ausländischen) Jugendlichen werden nebeneinander existieren. Die wachsende Zahl der in Armut aufgewachsenen Kinder führt über die Unterausbildung zu einer verfestigten Ungleichheit in der Zukunft. Ohne neue Weichenstellungen in Richtung auf eine aktive Schule, die auch bildungsferne Familien erreicht, ohne Nachbarschaftsentwicklung, die Umwelten der Lähmung und Stigmatisierung überwindet, wird die Ungleichheit sich bei den von Einkommens- und Netzwerkarmut betroffenen Gruppen verfestigen.

## 3. DAS DRITTE JAHRZEHNT: 2020 – 2030

### 3.1 Es wird ernst!

- **Ausbeutung durch den Staat?**

Nach 2020 kann der Rückgang der Zahl der Erwerbspersonen durch Einwanderung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht mehr kompensiert werden. Die Zahl der Erwerbspersonen kann – ohne jegliche Einwanderung – nochmals um 4 Mio. zurückgehen. Die Alterungslasten steigen weiter. Damit wird die Lage der öffentlichen Haushalte wirklich ernst. Die über Jahrzehnte in Gang gesetzten Anspruchslawinen rollen an und müssen weiter eingedämmt oder trotz schrumpfender Erwerbstätigkeit bewältigt werden.

Die Belastungssteigerungen können nach 2020 krisenhafte Züge annehmen. Die Staatsquote kann, wenn nicht Subventionsabbau und Schuldenabbau im Jahrzehnt vorher begannen, auf 55–60% zusteuern. Die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit und Pflege steigen besonders stark an. Nach eher vorsichtigen Prognosen dürften sie bis 2030 um rd. 5% des BIP ansteigen, die Lasten der gesamten Alterssicherung um gut 3%. Die Gesamtbelastungen aus Sozialabgaben und Steuern erreichen dann Niveaus, die Anreize reduzieren, Sparfähigkeit begrenzen und die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Die Älteren werden zur Sicherung ihres Lebensstandards vermehrt Vermögen verwerten.

Dies kann zu einer psychologisch schwierigen wirtschaftlichen Situation führen. Die Jüngeren werden gegen eine neue Ausbeutung durch den Staat opponieren. Die Implosion der Erwerbstätigkeit im aufwendigsten Sozialstaat Europas droht die Menschen zu zwingen, immer mehr für den Staat und die dahinterstehenden Ansprüche zu arbeiten. Es können Verteilungskonflikte nicht gekannter Dimensionen aufbrechen. Die gestiegene internationale Mobilität jüngerer Erwerbstätiger mit hohen Qualifikationen kann dadurch in einen gefährlichen *brain drain* münden, der wiederum die Macht der Mehrheit begrenzt, z.B. bei der Durchsetzung von Forderungen an den Staat. Die Jüngeren als politische Minderheit gewinnen ökonomisch eine neue

Knappheitsmacht. Die Märkte und neue Technologien werden zu ihren Verbündeten.

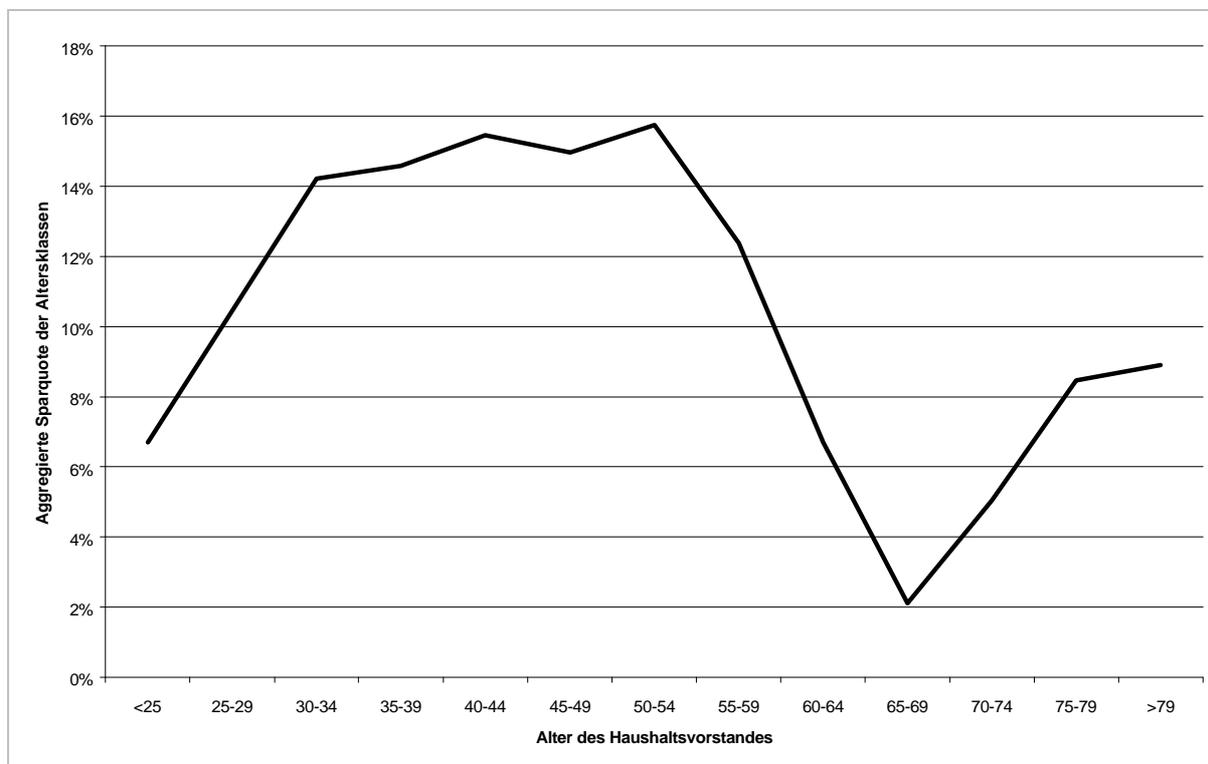
Natürlich können neue Produktivitätsschübe in der Abwicklung von Dienstleistungen, im Staatssektor oder in der Verwendung von Ressourcen neue Spielräume eröffnen und Verteilungskonflikte entschärfen. Die weiterentwickelte Technik bleibt der große und durch arbeitssparenden technischen Fortschritt bei schrumpfender Zahl der Erwerbstätigen noch wichtigere Helfer. Umweltprobleme können dadurch genauso besser gelöst werden wie die Steuerungsaufgaben des Staates oder die Bildungsaufgaben in Gymnasien und Universitäten. Alterung führt in ihren Folgen zu keiner wie mit Autopiloten gesteuerten Entwicklung. Alterung zusammen mit den Ressourcenverknappungen wird zu einer wachsenden Herausforderung, auf die jedes Jahrzehnt mit politischer Steuerung, veränderten Verhaltensweisen oder veränderter Technik flexibel und kreativ antworten kann.

- **Human- und Sachkapital werden knapp**

Die Zahl der Rentner mit niedrigen oder sogar negativen Sparquoten steigt in der ganzen wirtschaftlich entwickelten Welt an. Das Angebot an Sparkapital der privaten Haushalte verknappt sich weltweit als Folge der weltweiten Alterung der Bevölkerung in den entwickelten Ländern (vgl. Abb. 6). Das muss Auswirkungen auf die Kapitalmärkte haben. Es ist offen, wie die Zinsniveaus reagieren, doch können die Finanzminister wahrscheinlich nicht auf entlastende Zinssenkungen hoffen.

Noch knapper als Sparkapital wird Humankapital, wenn nicht innere Arbeitsreserven durch Lernen, steigende Erwerbsquoten und wieder steigende Lebensarbeitszeit zusammen mit einer gestiegenen kompensierenden Einwanderung von Hochqualifizierten oder von Studenten erschlossen werden. Es wäre makaber, aber leider durchaus möglich, dass Alterungslasten und Umweltkrisen nach 2020 zusammenkommen. Wir wissen nicht, wie sich die Märkte für knappe Ressourcen – insbesondere Energie – entwickeln. Neue Energiekrisen und die Klimaver-

**Abbildung 6:**  
**Aggregierte Sparquote nach Altersklassen**  
(Westdeutschland, 1998)



Erläuterung: Summe der Ersparnis der Alterklasse geteilt durch Summe der Einkommen der Altersklasse; Nicht: Mittelwert der individuellen Sparquoten

Quelle: eigene Berechnungen aus EVS

empirica

änderungen zusammen mit der Knappheit an Kapital und öffentlichen Ressourcen würden zu einem Jahrzehnt des Mangels führen und eine fundamentale Neuorientierung bis hin zur Rückkehr der Kernenergie herbeiführen können. Vorsorge in den Jahrzehnten vorher – insbesondere schon jetzt unter den günstigen demografischen Bedingungen – werden zu einem Gebot der Rationalität.

- **Politische Selbstblockade und Verteilungskonflikte oder neue wirtschaftliche Vernunft?**

Jeder rationale Betrachter wird spontan fordern: Das darf so nicht eintreten. Doch auch 1980 und erst recht 1990 war klar, dass die Arbeitslosigkeit mit den aneinandergereihten Minireformen nicht entscheidend würde bekämpft werden können. Dennoch waren die international als wirksam erkannten Mittel in der Bundesrepublik nicht durchsetzbar. Das Risiko einer politischen Selbstblockade bleibt. Eine Mehrheit der über

50-jährigen Wähler, die auf ihren angestammten Rechten beharrt, kann die Selbstblockade zementieren, die Verteilungskonflikte zwischen den Generationen verschärfen und das Potential schädlicher Politiken erhöhen.

Man kann allerdings auch darauf hoffen, dass die langen Erfahrungen mit den überschätzten Wirkungen staatlicher Interventionen zu einer gesunden Portion Skepsis gegenüber ständigen Wiederholungen führt. Alterung und wirtschaftliche Vernunft der Wähler, die während ihrer gesamten Erwerbstätigkeit gelernt haben, mehr auf ihre eigene Sparfähigkeit und ihre eigene Lernfähigkeit zu vertrauen, können Hand in Hand gehen. Eine Politik des Abschieds von wachstumsgefährdenden Niveaus der Transferzahlungen oder Regulierungen bei Sicherung eines hohen Wettbewerbs hätte dann gute Umsetzungschancen.

Es ist völlig offen, was Alterung künftig tatsächlich bedeutet. 20–30 Jahre Erfahrungen über die

Chancen einer eigenen Vermögensbildung und einer Wachstumspolitik oder die möglichen Schäden einer weiteren Verlagerung von Lasten in die Zukunft, können auch politisches Verhalten verändern. Das lebenslange Lernen kann sich auch auf politisches Verhalten auswirken. Innovationen sind keine Frage des Lebensalters, sondern des aktiven verfügbaren Wissens und der Motivationen. Angesichts der Verwerfungen, die in der Vergangenheit immer wieder durch Politik erzeugt wurden, sind die Gewinnchancen durch bessere Politik riesig.

- **Kümmerwachstum und Rationierung?**

Alterung, eingeschränkte Reformfähigkeit und hohe Abgaben, kombiniert mit einem *brain drain* und Verlagerung von Kapazitäten in günstigere Standorte, könnten ein gefährliches Krisengemisch ergeben. Kümmerwachstum, Lähmung und Starrheiten bedingen sich gegenseitig. Eine neue öffentliche Armut würde das politische Handeln bestimmen. Eine *new economy*, getragen von Jungunternehmern und Autodidakten neuer Technologien, würde es nach 2020 in einer Welt der Alterung und der Ausbeutung durch den Staat nur schwer geben können. Innovationen, die auf neuem Wissen und neuen Verhaltensweisen beruhen, die sich leicht bei jüngeren Erwerbstätigen durchsetzen, drohen schwächer zu werden.

Aber auch die Erneuerung des Sachkapitals kann sich verlangsamen, weil Bruttoinvestitionen bei schrumpfender Zahl der Erwerbstätigen eher niedriger werden. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten wird in Schrumpfungssektoren rasch steigen. Das Risiko der Verlagerung von Produktionskapazitäten in attraktiver gewordene Länder steigt. Ein neuer alterungsbedingter Strukturwandel kann Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Arbeitskräftemangel hervorrufen, denn es wird schwerer werden, ein alterndes Arbeitsangebot und ständig veränderte Qualifikationsansprüche oder Standortverteilungen in Übereinstimmung zu bringen.

### 3.2 Aufgaben des Jahrzehnts: Altern ohne zu veralten

Trotz der Risiken bleibt ein Ausbruch aus den Fesseln der Alterung immer möglich: In den beiden Jahrzehnten vorher kann die Arbeitslosigkeit weitgehend verschwinden, kann die Staats-

schuld weitgehend abgebaut, die Steuerzahler durch Subventionsabbau entlastet werden. Nutzt der Staat alle Entlastungsreserven aus, dann kann die Staatsquote um 6–7% des BSPs oder sogar mehr sinken, z.B. bei 1,5% Subventionsabbau, 2,5% weniger Arbeitslosenunterstützung, und 2,5% durch Schuldenabbau. Die Steigerungen aus den (verringerten) Ansprüchen an die Transfersysteme würden weitgehend kompensiert.

Durch strukturelle Anpassungen, flexible Arbeitsmärkte, besser angepasste Ausbildung insbesondere der Einwanderer wären die Wachstumsvoraussetzungen zu stärken. In einer radikalen Innovationsstrategie könnten viele staatliche Leistungen im Wettbewerb erfüllt werden. Die Deutsche Bahn AG kann durch die Autobahn AG ergänzt werden, die vom Staat alle Fernstrassen zur privaten Bewirtschaftung und Vermarktung übertragen erhält, mit dem Nebeneffekt, dass die vorhandenen Kapazitäten besser ausgenutzt werden und der Staat eine Rendite erwirtschaftet – allerdings bei Verzicht auf Teile der autobezogenen Steuereinnahmen. Im Bildungssektor können monopolistische Staatsbetriebe mehr und mehr durch im Wettbewerb stehende Bildungsanbieter ergänzt werden.

Die innere Erneuerung – ständige Aufgabe jedes polit-ökonomischen Systems – wird eine niemals erlebte Bedeutung erreichen. Es ist nicht möglich, Ergebnisse über 20 Jahre hinweg vorherzusagen. Sicher bleibt nur, ohne drastische Verhaltensänderungen werden die Folgen von Alterung, wie wir sie heute absehen und erleben, nicht bewältigt. Dabei muss man nicht nur auf Politik hoffen. Die Märkte werden neue Anreize schaffen. Die Rentabilität des Lernens und die Erträge aus Flexibilität des Verhaltens werden steigen.

- **Eine neue Dimension der Herausforderungen**

Der Zwang zur Veränderung wird alles übersteigen, was Deutschland seit der Nachkriegszeit erlebt hat. Gleichzeitig sind die Kräfte der Beharrung auch stärker als jemals zuvor. Das Ergebnis ist offen und wird sehr stark davon abhängen, ob die älteren Wähler und auch die Subventionsempfänger schon in den Jahren vorher einem aufgeklärten langfristigen Selbstinteresse folgen.

Die Gesellschaft muss ein neues Altern lernen. Nachwuchs wird nochmals knapper und sich gegenüber den 90er Jahren um etwa 1/3 verringern<sup>6</sup>. Aus dem Jugendmangel nach 2010 kann ein Nachwuchsnotstand werden, auf den die Gesellschaft mit neuen Anreizen und Angeboten zu einer ständigen Erneuerung des Wissens reagieren muss. Von der Gastarbeitereinwanderung der 60er Jahre des letzten Jahrhunderts zu einer Einwanderung in Chancengleichheit nach 2020 wäre ein weiter, aber produktiver Weg.

- **Unternehmen als innovative Institutionen in der Alterung**

Bei geringer Zuwanderung und geringerer Mobilität werden die Unternehmen sich in ihrer Personalwirtschaft und ihrer Personalentwicklung neu orientieren müssen. Sie werden mütterfreundlich werden, Kindergärten unterstützen und in Zeiten persönlicher Krisen für ihre Mitarbeiter Beratung und Unterstützungsdienstleistungen bereithalten. Sie werden aus Eigeninteresse zu umfassenden Ausbildungsinstitutionen, *learning by doing* zu einer Kunst entwickeln und dabei viel enger mit Universitäten zusammenarbeiten, die ihre Angebote in die Unternehmen hineinragen werden. Für Unternehmen gilt schon heute: Humankapital ist wichtiger als Sachkapital.

In 20 Jahren wird man mit Fug und Recht von einem Zeitalter des Humankapitalismus sprechen mit veränderter Knappheit, Marktmacht und relativen Preisen, insbesondere höheren Prämien für höhere und moderne Qualifikationen. Immer mehr Hochqualifizierte, aber auch die Wissensarbeiter mit speziellen technischen Fähigkeiten, werden sich als Humankapitalisten von kollektiven Interessensvertretungen emanzipieren, deren reale Basis weiter schrumpft. Ständige Umschulungs- und Weiterbildungs-routinen werden die Flexibilität der Unternehmen sichern müssen. In allen wissensintensiven Unternehmen werden Belegschaften zu sich gegenseitig stützenden Lernteams. Gelingt dies nicht, dann werden Kapazitätsverlagerungen in „jüngere“ Länder an der Tagesordnung sein.

- **Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit**

Deutschland konnte bisher auf internationale Wettbewerbsfähigkeit wie auf eine Bank setzen. Mit fortlaufender Alterung der Bevölkerung und deren Folgen kann diese Automatik verloren gehen. Sicherung der Attraktivität des Standortes Deutschland unter widrigen Bedingungen wird zu einem Schlüsselthema. Steuerrecht und Infrastruktur, Ausbildung und Arbeitsbedingungen müssen vor allem für jüngere Erwerbstätige attraktiv bleiben. Schlüssel bleibt die Begrenzung der Abgabenlasten. Gelingt es, für junge Hochqualifizierte attraktive Standortbedingungen zu erhalten, dann kommt es auch zu Zuwanderungen, weil u.a. günstige Aufstiegs- und Einkommenschancen locken. Dabei werden die großen multinationalen Unternehmen automatisch helfen und junge Erwerbstätige, ganz gleich welcher Nationalität, an den Standorten einsetzen, an denen sie besonders produktiv werden können.

Das kann allerdings auch bedeuten, dass Unternehmen ihr Wachstum aus Deutschland herausverlagern, wenn der „grau“ gewordene Standort Deutschland zu unattraktiv wird. Die Politik muss hellwach bleiben. Dabei darf nie vergessen werden: Die Märkte bleiben die Verbündeten der hochqualifizierten und hochmobilen Jüngeren. Die Welt außerhalb Deutschlands wird voller Chancen sein. Wählermehrheiten müssen wissen, sie können keine Wanderungsströme bestimmen.

- **Weniger Renten – längere Lebensarbeitszeit**

Nach 2020 müssen die Erwerbstätigen wahrscheinlich erkennen, dass die Renditen ihrer Einzahlungen in die Sozialversicherung hinter ihren Erwartungen zurückbleiben. Trotz gewachsener Skepsis dürften Rentenillusionen heute noch weit verbreitet sein. Unterlassene Rentenreformen aus 1990 oder 2000 können 2020 allenfalls durch Verlängerung der Lebensarbeitszeit und in Grenzen durch Verkauf und Verwertung von Vermögen und Verringerung der Erbschaften korrigiert werden. Die nächste Generation wird schon von Anfang an in ihrer Lebensplanung längere Arbeitszeiten vorsehen, denn länger Arbeiten bedeutet auch, weniger für das Alter sparen zu müssen.

---

<sup>6</sup> Vergleich der Zahl der 20- bis 30-Jährigen 1996 und 2030.

• **Unterstützende Nachbarschaften im Alter**

Dienstleistungen werden knapp und teuer. In einer alternden Gesellschaft verschieben sich die Konsumstrukturen. Weniger Waren und mehr Dienstleistungen werden nachgefragt. Die hohen Abgaben zwingen von der Angebotsseite her dazu, Dienstleistungen teuer anzubieten. Beides passt nicht zusammen. Ein Ausweg kann

in einer Massenbewegung informell erbrachter Leistungen in den einzelnen Nachbarschaften bestehen.

Bei steigenden Frauenerwerbsquoten, mehr Singles und sinkender Kinderzahl wird häusliche Pflege seltener. Die wachsende kommerzielle Pflege wird sich bei schrumpfendem Angebot an Arbeitskräften verteuern.

**Tabelle 3:**  
**Pflegebedürftige 1999 bis 2050**  
(Fallzahlen und Schweregrad)

	Pflegefälle (in 1.000)	Pfleigestufe			Insgesamt	
		I	II	III	Ambulant und teilstationär	Vollstationär
1999	1.929	47%	38%	14%	70%	30%
2010	2.382	47%	39%	14%	70%	30%
2020	2.936	47%	39%	14%	69%	31%
2050	4.728	45%	40%	14%	67%	33%

Quelle: DIW

empirica

## 4. UNERWARTETE INNOVATIONEN

Bei Zukunftsvorstellungen geht man fast automatisch davon aus, dass der politische Wettbewerb zwischen den Parteien, die Verhaltensweisen der Menschen, die Anwendung und Entwicklung neuer Technologien sich weiter so entwickeln, wie dies aus der jüngeren Vergangenheit bekannt war. Allerdings gibt es auch die Erfahrung wirklicher Wenden, wie sie in Großbritannien nach den deprimierenden 70er Jahren in den beiden Folgejahrzehnten umgesetzt wurden, oder wie sie in den USA nach Jahrzehnten der Produktivitätsstagnation in den 90er Jahren zu einem neuen Wachstum führten.

Trends laufen nicht ewig weiter. Trendbrüche sind möglich. Politische Trägheit oder Desinteresse müssen nicht zum Dauerzustand werden. Neben erkennbaren Lasten bringt die Zukunft unvorhergesehene Geschenke, Innovationen, Verhaltensänderungen und politische Renaissance. Allerdings lassen sich solche Veränderungen nicht prognostizieren und direkt planen. In der Wirtschaft sind diejenigen Industrien noch nicht bekannt, die neue Produkte hervorbringen und neue Märkte erschließen. In der Politik bleibt nicht vorhersehbar, welche Konzepte, die lange vor sich hindämmerten, plötzlich Überzeugungskraft entfalten. Wir werden deshalb szenarienhaft beschreiben, wie solche Innovationen aussehen und wirken könnten. Wenn auch

die Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens unsicher bleibt, so kann der Hinweis darauf dennoch die Hoffnung wach halten, dass neue Jahrzehnte auch erfreuliche Überraschungen mit sich bringen.

Sicher ist: Gegen alle bekannten Zukunftsrisiken – von den Umweltrisiken bis zu den Folgen der Alterung – gibt es wirksame und realisierbare Gegenstrategien.

Bei allen Lösungen wirkt ein Zinseszinsseffekt: Je früher z.B. die Energieproduktivität gesteigert wird und die Ausweitung wirtschaftlich erneuerbarer Energien vorankommt, desto weicher können spätere Anpassungen sein.

Die mögliche Renaissance braucht einen Wertewandel in Richtung auf neue Leistungsbereitschaft, mehr Streben nach Unabhängigkeit, Selbständigkeit und neue Lernoffenheit. Sie braucht Emotionen. Sie braucht kreative Milieus und vielleicht auch charismatische politische Führung. Wir können nur kritische Analysen und Aufforderungen zu Reformen anbieten. Sie haben den Vorteil, dass sie ohne Wunder vielleicht Wunder wirken können. Eine Warnung bleibt: Niemals zuvor mussten – wie es nach 2010 und erst Recht nach 2020 der Fall sein wird – so viele Innovationen mit einer so geringen Zahl junger Innovatoren organisiert werden.

TEIL C

---

**SZENARIEN UND STRATEGIEN  
FÜR EINZELNE HANDLUNGSFELDER**

# 1. WIRTSCHAFT, WACHSTUM UND WOHLSTAND

## 1.1 Trends verändern und innere Widersprüche auflösen

Wir wissen nicht, in welchen Formen, mit welchen Technologien die Wirtschaft 2030 Güter und Leistungen erzeugen wird. Wer hätte 1970 schon Internet und Homebanking, die Automatisierung vieler Produktionsbereiche oder die Verbreitung von PCs richtig vorhergesagt. Auch heute steht man vor einer verwirrenden Vielfalt der Meinungen von Experten. Ein Beispiel sind die nebenstehenden Ergebnisse einer Delphibefragung.

Allerdings: Eine langfristig orientierte Wirtschaftspolitik muss die Details der künftigen Produktionsformen nicht vorhersehen. Sie muss Bedingungen für erfolgreichen Leistungswettbewerb, Innovationsanreize für Unternehmen, Investitionen in Humankapital und die Voraussetzungen für effizientes Wirtschaften erhalten und verbessern. Dort, wo sie wie in der Forschungsförderung bestimmte Inhalte begünstigt, muss eine Fachöffentlichkeit die Fragen der Forschungsrichtungen klären.

Die Erfahrungen der Wirtschaftspolitik und der wirtschaftlichen Entwicklung zeigen: *Economies change, but not economics*. Auch 2030 werden die Regeln vernünftigen Wirtschaftens kaum verändert sein. Die Abwanderung der Textilindustrie aus Lancashire im 19. Jahrhundert war genauso Teil eines Globalisierungsprozesses wie die Wanderung des Schiffbaus von Europa nach Japan und später nach Korea oder China. Die *economics* dieser Verlagerungen sind unverändert geblieben.

Zuletzt hat selbst die *new economy* die Regeln der *old economics* nicht aus den Angeln heben können. Auch die Übersteigerung der Erwartungen an den Interventionsstaat haben gezeigt, welche Langfristschäden entstehen, wenn Knappheiten oder Wettbewerbskonstellationen einfach ignoriert und die wirtschaftlichen Grundregeln missachtet werden. Die Steuerzahler können und werden gerade künftig eben nicht die Zeche zahlen wollen, wenn Knappheiten oder fehlende Wettbewerbsfähigkeiten einfach wegsubven-

tioniert werden sollen. Hier dürfte die Alterung zu einer politischen Innovation beitragen.

Es gilt weiterhin: Relative Preise regieren die Welt. Das mag zu einfach klingen, denn natürlich sind in der Umweltpolitik oder bei der Regulierung von Gesundheitsstandards oder eines fairen Wettbewerbs jeweils allein technisch schwierige Aufgaben zu bewältigen. Relative Preise sollten die volkswirtschaftlichen Knappheiten einschließlich der Knappheiten von Umweltgütern widerspiegeln. Sie bieten einer Wettbewerbsgesellschaft dann Orientierung und Steuerung und ersparen uns und dem Staat eine Vielzahl von Einzelinterventionen.

### Übersicht: Was bringt die Zukunft?

Ergebnisse einer Delphibefragung des Fraunhofer Instituts aus dem Jahre 1998

- Vollautomatische Produktion von Massengütern inkl. Fernwartungssysteme; Betriebszeiten von 20 Stunden am Tag, bei Entkoppelung von den Arbeitszeiten der Belegschaft
- Völlige Integration der Weiterbildung in den Arbeitsablauf
- Allgemeine Büroarbeit zu Hause möglich
- Virtuelle Realitäten bringen das Erlebnis Reisen, Sportwettkämpfe usw. in die Wohnungen
- Face to Face Kommunikation geht dank Technik bei den meisten informatisierbaren Diensten zurück
- Die im Fahrzeugbau eingesetzten Polymermaterialien werden nach Gebrauch völlig recycelt
- Verfahren zur Produktion von Kraftstoffen durch Mikroorganismen und Algen sind weit verbreitet

Wir wissen, die Demografie wird unser Schicksal. Aber: Die Wirtschaft bleibt auch unser Schicksal. Jede Trendfortschreibung kommt zu erschreckenden Ergebnissen, denn seit 30 Jahren

gingen Wachstumsabschwächung und steigende Arbeitslosigkeit bei abnehmender Zukunftsvorsorge Hand in Hand. Deshalb müssen neue Trends geboren werden. Trends zu mehr Selbständigkeit und Risikobereitschaft, Trends zur Ausweitung des Wettbewerbs, Trends zu ständig besserer Ausbildung, Trends zu mehr Zurechnung von Knappheiten und mehr Anreizen für effizientes und auch ressourcenschonendes Wirtschaften.

Der Glaube an die automatisch positiven Folgen von gut gemeinten Regulierungen muss gebrochen werden. Gute Motive garantieren gerade in der Interventionspolitik keine guten Wirkungen. Noch steht ein systematischer Prozess beschäftigungsorientierter Deregulierungen von Güter- und Arbeitsmärkten aus, die auch mehr Wettbewerb bringen.

## 1.2 Mehr Wachstum: Das alte und neue Ziel

Mehr wirtschaftliches Wachstum muss künftig wieder das oberste Ziel der Wirtschaftspolitik werden. Hohes, möglichst beschäftigungsintensives Wachstum verringert Arbeitslosigkeit – oder auch anders formuliert: Mehr Wachstum käme durch ein Zurück zur Vollbeschäftigung zustande. Mehrbeschäftigung ist Wachstum. Ohne befriedigendes Wachstum ließe sich weder die Staatsschuld zu erträglichen Bedingungen abbauen, noch die Integration der schon hier lebenden Einwanderer bewältigen. Ohne hohes Wachstum werden die Verteilungskonflikte zwischen den Generationen, zwischen den Bundesländern oder zwischen verschiedenen Gruppen ein selbstzerstörerisches Ausmaß erreichen. Selbst die Umweltprobleme dürften bei Kümmerwachstum zunehmen.

Gegen eine Wachstumspolitik, die immer auch den Wettbewerb verschärfen muss, wird es immer Widerstände geben. Das war schon so vor dem Wirtschaftswunder nach dem Kriege – Ergebnis einer Verhaltensrevolution durch Wettbewerb. Hätte Erhard auf Demoskopen gehört, das Wirtschaftswunder wäre nicht zustande gekommen. Deutschland kann sich nur in einer in der Radikalität ähnlichen Revolution neu erfinden. Wachstumspolitik muss ergänzt werden durch eine Politik der inneren Integration, der Vermeidung von zu hohen Umweltschäden und der verbesserten Partizipationschancen, damit

nicht mehr Gefängnisse, sondern mehr Hotels gebaut werden können. Wachstum muss für raschen, umweltschonenden technischen Fortschritt genutzt werden, muss die Grundlagen gesunden Lebens verbessern, damit möglichst viele Krankenhausaufenthalte eingespart werden können. Mehr Wachstum muss möglich sein bei sinkenden Umweltbelastungen, bei sinkenden Verkehrsunfällen und bei steigenden Partizipationschancen für mehr Menschen.

## 1.3 Mehr Wachstum durch neue Technologien und neue Politik

Die Hoffnung auf mehr Wachstum ist rational begründbar, denn nach allem, was wir erleben und vorhersehen können, reißt der Strom der technischen Innovationen nicht ab.

Gegenwärtig nennt die europäische Kommission Stärken der EU in folgenden Bereichen: Softwareentwicklung, Mobile Kommunikation, Sensorentwicklung, Haushaltselektronik, Digitales Fernsehen, Medikamentenentwicklung, Medizintechnologie, Kombinierte Energieproduktion, Recycling und Abfallbehandlung, Transporttelematik. Schwächen werden aber auch in so wichtigen Bereichen wie der Photovoltaik, keramische Materialien, Produktion von Mikroprozessoren und elektronischen Speichern oder künstliche Intelligenz gesehen. Wir wissen nicht, wie eine Stärken- und Schwächenliste in 30 Jahren aussehen wird.

Allerdings werden in Europa große Teile der Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen und der Investitionen in Humankapital vom Staat finanziert. Die Alterungslasten dürfen diesen Investitionsstrom nicht verringern. Hier werden innere Widersprüche wachsen. Deshalb muss die Politik einen nachhaltigen Trend zur innovativen Sparsamkeit starten. Die Möglichkeiten sind bei weitem nicht ausgeschöpft. Wachstumsfördernde politische Innovationen reichen von einem radikal einfacheren Steuersystem bis hin zu Deregulierungen des Marktzugangs, effektiven Anreizen für Forschung und Entwicklung und zum Abbau kapital- oder ressourcenverschwendender Subventionen. Wachstumspolitik zählt. Sie muss gut organisierte Widerstände und übervorsichtige sozialpolitische Vorbehalte und auch Unwissenheit überwinden.

Die öffentliche Diskussion und ihre Qualität werden zum wichtigen Entwicklungsfaktor. Po-

litische Radikalität zur Überwindung von Widerständen wird zur knappen Ressource. Die Erfahrungen anderer Länder von Italien über Japan bis Großbritannien haben gezeigt, dass Reformradikalität meist erst nach langen Phasen schmerzhafter Krisen oder lähmender Wachstumsschwäche entstand. Wir sollten uns ein solches, schmerzhaftes Lernen ersparen.

## 1.4 Eine duale Wirtschaft – die deutsche Krankheit

### 1.4.1 Stark im Export – zu Hause schwach

Die deutsche Exportwirtschaft war über Jahrzehnte bei real steigendem Wechselkurs ständig wettbewerbsfähig und hat riesige Exportüberschüsse erwirtschaftet. Doch der Exportboom brachte keinen Beschäftigungsboom. Die Exportwirtschaft war als Motor der Innovationen nicht in der Lage, die wachsende Zahl von Arbeitslosen mit niedrigen Qualifikationen zu integrieren. Unsere Sorgen gelten weniger dem Exportsektor, obwohl der Dauertest einer internationalen Wettbewerbsfähigkeit bei fortlaufender Alterung neu bestanden werden muss.

Künftig legt allein ein weiterer Rückgang der Beschäftigung in den international orientierten Wirtschaftsbereichen die Vermutung nahe, dass die lokale (Dienstleistungs-)Wirtschaft und ihre nationalen Regulierungen für die Beschäftigung noch bedeutsamer werden. Die Mehrzahl der Erwerbstätigen arbeitet im Einzelhandel, in der Bauwirtschaft, im Gesundheitswesen, in der Pflege, in Bildung und Ausbildung, in der öffentlichen Verwaltung, im lokalen Transportsystem, in den haushaltsbezogenen Dienstleistungen usw.

Während die Anbieter der überregional und international gehandelten Güter auch internationale Leistungsstandards erfüllen, erweisen sich die Arbeits- und Gütermärkte für lokale, örtlich produzierte und konsumierte Güter und Leistungen als wenig flexibel, überreguliert und weithin ineffizient. Arbeitslosigkeit und schwaches Wachstum in der Bundesrepublik entstehen auch durch ineffiziente, aber beschäftigungsintensive und daher in ihrer Beschäftigungsbedeutung unterschätzte lokale Märkte und deren wachstumsfeindlichen staatlichen Überbau.

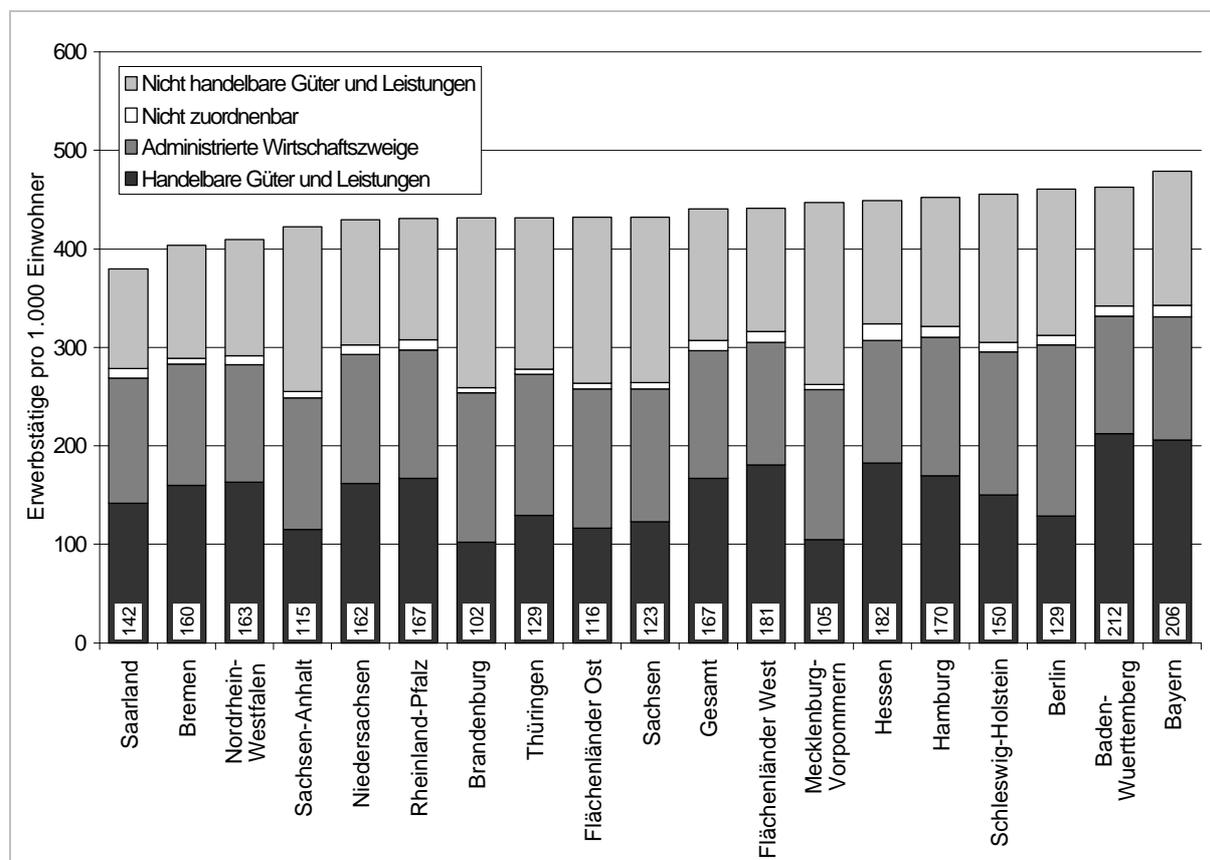
Hier treibt kein internationaler Wettbewerb, sondern geben lokale politische Rahmenseetzungen den Ausschlag für Wettbewerbsintensität und Effizienzsteigerungen. Am deutlichsten lässt sich dies für den Wohnungsbau demonstrieren. Deutschland hält den Weltrekord in den Baukosten. Im Vergleich zu den USA und zu Holland werden gut 1% des Bruttosozialprodukts durch ineffizientes Bauen verschenkt. Knappes Sparkapital der privaten Haushalte wird ineffektiv verwendet. Ähnlich bleibt auch der öffentliche Bildungssektor hinter den Anforderungen zurück. Die schwerfällige, der internationalen Konkurrenz entzogene heimische Wirtschaft ist eine Quelle von Arbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche. Ihre Probleme sind völlig hausgemacht.

### 1.4.2 Deregulierung für mehr Wettbewerb auf lokalen Märkten

Mehr Wettbewerb auf den lokalen Märkten für nicht handelbare Güter muss Interessen und ideologische Fixierungen überwinden. Der Rückenwind aus der EU wird hier hilfreich sein. Die Bereiche der Deregulierung sind riesig. Einzelhandel und Bauwirtschaft, Verkehrswirtschaft, Gesundheit und Pflege, Bildungssektor und öffentliche Verwaltung sind dem internationalen Wettbewerb entzogen. Hier muss die eigene Politik mehr Wettbewerb und weniger staatliche Regulierung und Steuerung zulassen oder schaffen. Angesichts der ständigen Beschäftigungssteigerungen in diesen Sektoren steigt die Bedeutung einer solchen Politik.

Es liegt auf der Hand, dass veränderte Technologien, neue Unternehmensformen oder relative Preise die Grenzen zwischen handelbaren und nicht handelbaren Gütern verschieben. Das Internet hat lokalen Kunden internationale Märkte eröffnet. Die Internationalisierung vieler Handelsunternehmen hat viele lokale Güter internationalisiert. Unternehmen vom Typ *Wal-Mart* können überall erscheinen – selbst im Bildungssektor. Hier werden sich wahrscheinlich die Universitäten künftig mehr auf internationalen Bildungsmärkten behaupten müssen, weil hochwertige Bildungsangebote dank Internet in den Vororten von Nairobi genauso verfügbar sein werden wie in den Gründerzeitvierteln von München.

**Abbildung 7:**  
**Erwerbstätige pro 1.000 in der lokalen und internationalen Wirtschaft, 1996**



Quelle: eigene Berechnungen aus Mikrozensus

empirica

Dennoch muss die Wirtschaftspolitik Barrieren abbauen – von der Erhebung der Steuern, der Höhe der gerade bei einfachen Diensten beschäftigungsfeindlichen Sozialabgaben bis zur Privatisierung der kommunalen Grünpflege. Ohne national inszenierte Verschärfungen des Wettbewerbs dämmern lokale Märkte weiter vor sich hin. Es gilt: Deregulierungen sowie mehr Wettbewerb jetzt!

#### 1.4.3 Deutschland 2030 – ein Land flexibler Dienstleistungen?

Politisch initiierte Veränderungen sind möglich und wahrscheinlich, weil die Schäden sichtbarer werden, und verstärkte internationale Kontakte auch Wissen und politische Forderungen verbreitern. Wir wissen nicht, in welchen Bereichen sich welche Innovationen durchsetzen werden. Wird es im Verkehr mehr Wettbewerb und einen Abbau aller Mobilitätssubventionen geben? Ladenschlussregulierungen sind für 2030

kaum mehr vorstellbar. Es dürften auch keine öffentlichen Busse mehr fahren. Private Mobilitätsdienstleister werden vieles effizienter organisieren – vom elektronischen *hitchhiking*, über *car sharing*, überall vermietbare Autos, multimodale Sofortbuchungen für komplexe Reisen, bis zum Kombiunternehmen für Personen- und Güterverkehr. Die zeitfressenden Staus werden dank Verkehrsmanagement und Vermarktung knapper Strassen verschwinden können. Das Kataster- und Grundbuchwesen lässt sich einfacher als private Dienstleistung organisieren, spezielle Notare werden unter den Bedingungen moderner Informationssysteme überflüssig. Universitäten werden sich selbst im Wettbewerb ohne detailliertes staatliches Co-Management organisieren. Der Gesundheitssektor wird mit mehr Selbstbeteiligung und Kontrolle durch die Kunden organisiert sein als heute. Ohne neue effizienzsteigernde Organisationsformen werden die Kostensteigerungen unerträglich. Das Steuersystem wird vereinfacht sein müssen

und die Steuerhebung automatisierter. Autobahnen werden von einer privatisierten Aktiengesellschaft vermarktet. Schulen werden von privaten Servicegesellschaften verwaltet werden können, von lokalen Aufsichtsräten und nicht von Ministerialräten kontrolliert. Es wird mehr Selbständige geben und mehr Arbeitnehmer, die ihre Gehälter in individuellen Vereinbarungen aushandeln.

## 1.5 Ein arbeitsintensiveres Bruttosozialprodukt

### 1.5.1 Uns geht die Arbeit nicht aus

Die deutsche Debatte wurde lange durch die Vorstellung, „uns geht die Arbeit aus“, gelähmt. Dahinter steht das Missverständnis eines vorgegebenen Arbeitsvolumens, das nur besser verteilt werden kann. Nur so ist das Festhalten der Gewerkschaften an der Umverteilung von Überstunden oder der Hinnahme von viel zu teuren Frühverrentungen zu verstehen. Doch Arbeit ist kein fest vorgegebener Kuchen. Arbeit geht uns nur zu deutschen Konditionen, bei deutschen – glücklicherweise veränderbaren – Rahmenbedingungen aus.

### 1.5.2 Beschäftigungsorientierte Löhne

Beschäftigungsorientierte Löhne erfordern Anpassungen der Lohnrelationen an die Produktivitätsrelationen. Das erfordert Lohnvereinbarungen in den Betrieben, Absenkungen in Einarbeitungsphasen und auch Absenkungen, wenn Wissen durch Alterung und unterlassenes Lernen veraltet. Es erfordert Lohnsteigerungen auch unterhalb der Produktivitätssteigerungen, um Arbeitsexpansion bei gleichzeitiger Absenkung der Abgabensätze zu ermöglichen, um wiederum Mehreinstellungen zu ermöglichen. Das wird bei mehr individuellen Lohnvereinbarungen, solange Überangebote auf Teilmärkten besteht, fast automatisch eintreten. Die Interessen der Arbeitnehmer werden am effektivsten durch eine Politik gefördert, die zu mehr Nachfrage nach Arbeit mit geringen Qualifikationen führt und natürlich durch ständig steigende Qualifikationen.

Das große Entwicklungsziel lautet, auch einfache Arbeit muss wieder knapp werden. Das ist der wirkliche Härtetest für einen Sozialstaat. Das Dauerrisiko bleibt die Entwertung von Qua-

lifikationen, weil weder technischer Fortschritt noch Veränderungen von Nachfragestrukturen aufhören. Ohne neue Weichenstellungen im Bildungssektor wird auch Unterqualifizierung nicht verschwinden. Maßnahmen und Anreize zur ständigen Qualifizierung in bisher nicht praktizierten Dimensionen bleiben das wichtigste Instrument der Stärkung der Verhandlungsposition der Arbeitnehmer. Das Volumen von Sozialstaatstransfers wird immer weniger zum Ausweis für einen Sozialstaat. Der Krisenfall wäre künftig ein Nebeneinander von steigender Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften bei weiter zählbarer Arbeitslosigkeit unter Niedrigqualifizierten.

### 1.5.3 Märkte für einfache Dienstleistungen ausweiten

Der Anteil arbeitsintensiver einfacher Dienstleistungen an den lokalen Gütern und die Beschäftigung für diese Dienste nimmt ständig zu. In Deutschland sind solche Dienste aus verschiedenen Gründen zu teuer. Die Sozialhilfe und hohe Abgaben auf das Einkommen – allerdings auch eine hohe Mehrwertsteuer – definieren hohe Mindestniveaus der Bruttolohnkosten, die nicht unterschritten werden können. Die Märkte sind hier außer Kraft gesetzt. Ein falsches Verständnis von sozialer Marktwirtschaft führt zu unsozialen Ergebnissen.

Hinzu kommen verteuernde und die Märkte beschränkende Regulierungen. Die dadurch unvermeidbar hohen Preise wirken als Expansions- und Beschäftigungsbremse. Auch die Arbeitsanreize sind zu niedrig. Wer als niedrig Qualifizierter nur niedrige Löhne erzielt, steigert sein Einkommen beim Übergang in den Arbeitsmarkt oft nur geringfügig, weil die öffentlichen Zahlungen (Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe) gekürzt werden. Hier ist eine systematische und automatische Entkoppelung überfällig. Es muss Arbeitsanreize bei niedrigeren Bruttolöhnen geben. Das erfordert eine Doppelstrategie:

Die integrierte Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe darf nicht weiter an arbeitsfähige Erwerbspersonen gezahlt werden, denen Arbeit zur Verfügung steht.

Die Ausweitung der Arbeitsmärkte um gut 1–1,5 Mio. Arbeitsplätze für Niedrigqualifizierte wird z.T. nur bei deutlich sinkenden Preisen für

die angebotenen Leistungen möglich sein. Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe müssen dazu in erheblichem Umfang in Lohnkostenzuschüsse umgewandelt werden, die sicher stellen, dass jeder, der arbeitet, mehr Einkommen erzielt, als die nicht Arbeitenden. Die relativen Preise der angebotenen Leistungen müssen durch staatliche Entlastung sinken.

Einen solchen neuen Arbeitsmarkt zu schaffen hat weiterreichende Bedeutung als Modellversuche, in denen handverlesen einzelne Arbeitnehmer in letztlich administrierten Verfahren, also nicht auf offenen Märkten, eine subventionierte Beschäftigung erhalten. Es geht darum, deutlich unterhalb des Tariflohniveaus echte dezentrale Arbeitsmärkte zu schaffen, deren Löhne keinen angemessenen Lebensunterhalt ermöglichen und erst Recht keine Finanzierung der Alterssicherung erlauben. Der Anreiz ergäbe sich daraus, dass Lohn und Zuschuss mehr Einkommen als die (abgesenkte) Sozialhilfe erbringen.

Selbst wenn man zur Finanzierung die Leistungen der bisherigen Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe heranzieht, wird noch ein erheblicher zusätzlicher Aufwand entstehen. Es müssten auch Personen eine Hilfe erhalten, deren Löhne künftig auf den ausgeweiteten Märkten sinken oder die bisher zu extrem niedrigen Einkommen gearbeitet haben. Größenordnungen von zusätzlich – ohne Subventionsabbau nicht finanzierbaren – 20 bis 30 Mrd. DM dürften unvermeidbar sein. Von einer ähnlichen Regelung in den USA – dem *earned income tax credit* – werden 15% der Erwerbsspersonen erfasst. Gemessen an den absehbaren Schäden einer sich weiter verfestigenden Arbeitslosigkeit sind allerdings praktisch alle anderen Subventionen – mit Ausnahme von Bildung und Forschung – weniger wichtig. Ohne eine solche Förderung, etwa durch Absenkung der Sozialhilfe für Erwerbsspersonen und niedrigere Bruttolohnkosten, die ohne staatliche Förderung auf die Nettolöhne durchschlagen, gäbe es auch in der Bundesrepublik die *working poor*.

## 1.6 Zur wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland

### 1.6.1 Die soziale Lage

Die soziale Lage der ostdeutschen Haushalte hat sich günstig entwickelt. Die Einkommen von

90% der Haushalte unter 40 Jahren haben sich völlig an den Westen angepasst. Gering bleibt allerdings die Zahl der Haushalte mit Spitzen-einkommen über 7000 DM. Auch in der Vermögensbildung holen die jüngeren ostdeutschen Haushalte auf. Die Quote der Wohneigentümer bei den unter 40-jährigen Haushalten ist genauso hoch wie im Westen. Die Haushalte der über 50-jährigen haben allerdings von der Vereinigung am wenigsten profitiert. Sowohl ihre Vermögen wie ihre Einkommen bleiben weit hinter der übrigen Entwicklung zurück.

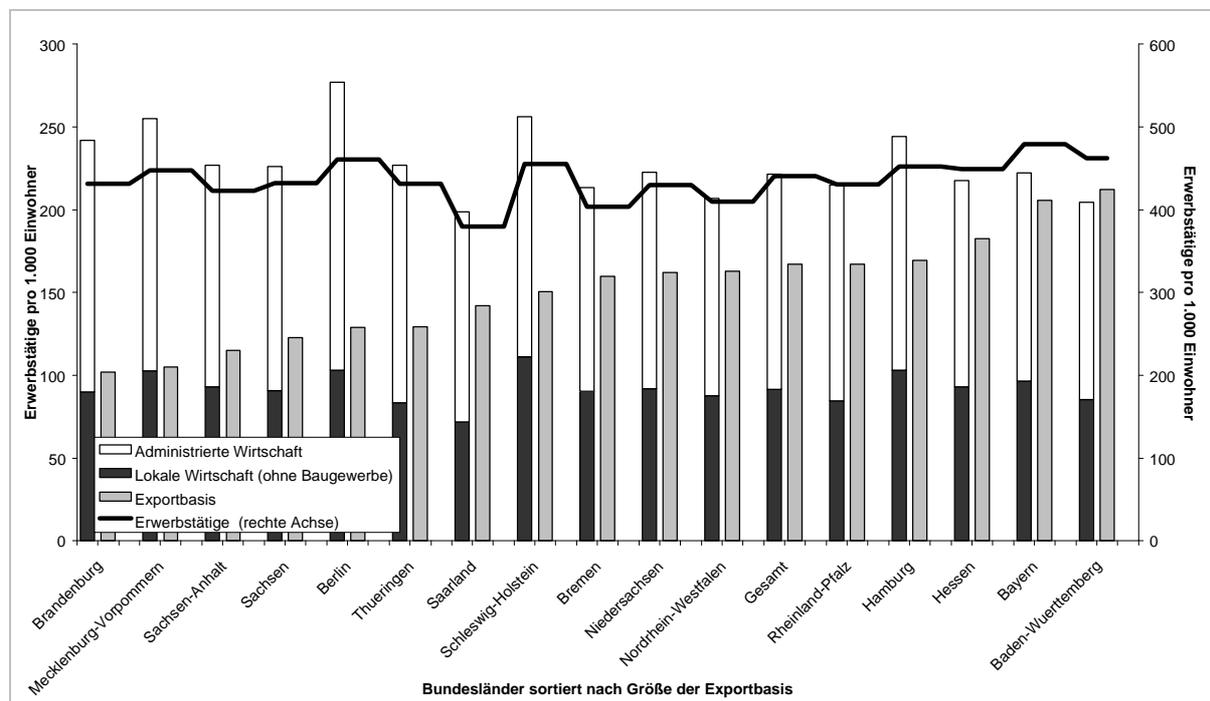
### 1.6.2 Kein Aufholwachstum

Seit Mitte der neunziger Jahre ist das Aufholwachstum Ostdeutschlands zu Ende gegangen. Das Aufholen vorher fand allerdings überwiegend in der lokalen Wirtschaft (Einzelhandel, Gesundheit, öffentliche Dienstleistungen, haushaltsorientierte Dienstleistungen) statt. Zwar gab und gibt es weiterhin gewisse Fortschritte beim Ausbau der exportorientierten Sektoren. Diese Entwicklung bringt jedoch kaum Beschäftigungsgewinne. Die lokalen Wirtschaftsbereiche sind in ihrer Entwicklung ausgereizt. Die Abb. 8 zeigt, dass die Beschäftigung in den administrierten Sektoren – Staat, Gesundheit, Organisationen ohne Erwerbscharakter – und die Beschäftigung bei lokalen Gütern (ohne Bauwirtschaft) höher ist als in Westdeutschland. Die Beschäftigung bei den überregional handelbaren Gütern bleibt dagegen zurück. Damit sind die mittelfristigen Beschäftigungsaussichten ungünstig.

### 1.6.3 Unzureichende Eigenentwicklung

Ostdeutschland kann aus eigener Kraft in den nächsten Jahren kein befriedigendes Wachstum erreichen. Zu groß sind vor allem die kaum überwindbaren Defizite bei den Unternehmerleistungen. Eine befriedigende Verbreiterung der industriellen Basis wird nur möglich sein, wenn es neben den verschiedenen Hilfen zugunsten der vorhandenen örtlichen Unternehmerleistungen gelingt, die Direktinvestitionen aus dem Ausland deutlich zu steigern. Portugal und Irland demonstrieren die Chancen für eine solche, stärker extern angestoßene Entwicklung. Deshalb müssen mit Vorrang Bemühungen zur Erhöhung der Direktinvestitionen gesteigert werden. Die bisherigen Maßnahmen und Institutionen sind völlig unzureichend.

**Abbildung 8:**  
**Erwerbstätige in lokalen (ohne Baugewerbe) und internationalen/überregionalen Sektoren nach Bundesländern, 1996**



Quelle: eigene Berechnungen aus Mikrozensus 1996

empirica

Eine Entwicklungsagentur Ost sollte gemeinsam von den ostdeutschen Ministerpräsidenten gebildet werden, unter Vorsitz des Bundeskanzlers oder Bundeswirtschaftsministers arbeiten und weltweit gezielte Akquisition betreiben. Die Mittel für eine solche verstärkte Akquisition können dadurch gewonnen werden, dass die Förderung der Wirtschaftszweige zur lokalen Versorgung, die schon lange ein westdeutsches Niveau erreicht haben, auf noch bestehende Engpässe eingeschränkt wird.

#### 1.6.4 Erfolg vor 2010 notwendig

Für eine erfolgreiche Entwicklungsstrategie steht nur noch eine begrenzte Zeit zur Verfügung. Beginnend mit 2010 schrumpft der Nachwuchs auf den ostdeutschen Arbeitsmärkten weit stärker als im Westen. Das wird die innere Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft beeinträchtigen. Hinzu kommt eine geringe Finanzkraft der ostdeutschen Länder bei schon jetzt extrem hohen Schulden – mit Ausnahme von Sachsen. Nach 2015, wenn der Rückgang der Erwerbspersonen das Wachstumspotential und die öffentlichen Einnahmen begrenzt, droht

in den ostdeutschen Ländern auch finanzielle Handlungsunfähigkeit. Gleichzeitig wird sich die Konkurrenz um knappen Nachwuchs in ganz Deutschland verschärfen. Die immer kräftigere Sogwirkung aus den expansiven Zentren Westdeutschlands droht die Abwanderung Hochqualifizierter aus Ostdeutschland zu verschärfen und die Entwicklungschancen im Osten weiter zu reduzieren.

Eine aggressive „Leuchtturm“-Strategie, die sich auf die Anwerbung von Direktinvestitionen konzentriert, muss sofort gestartet werden, um in sechs bis zehn Jahren Erfolge erzielen zu können. Die Förderung der lokalen Sektoren kann demgegenüber zurückstehen. Ostdeutschland wird dabei von günstigen Standortbedingungen, insbesondere niedrigen Lohnkosten und niedrigen Kosten der Lebenshaltung profitieren.

Die Chancen einer solchen Politik steigen, wenn sie mit einer Zuwanderung von Hochqualifizierten nach Deutschland insgesamt und auch mit steigenden Ausbildungsquoten ausländischer Studenten kombiniert wird. Die Anwerbestrategien brauchen eine inhaltliche Untermauerung.

Forschung und Entwicklung sollten massiver begünstigt werden. Langfristig wird auch der Mangel an lokalen Unternehmerleistungen Schritt für Schritt verringert werden können, obwohl zentralistische Planwirtschaft zwei Generationen in Ostdeutschland Erfahrungen und Entfaltungsmöglichkeiten verbaut hat. Diese Defizite werden nicht in einer Generation überwunden.

Angesichts der Schrumpfung der Zahl der Einwohner und Erwerbstätigen wird es fast zwingend, die speziellen Ansiedlungsbemühungen auf einige wenige Standorte (Jena, Leipzig/Halle, Berlin/Brandenburg und Rostock) zu konzentrieren. Es wird in Ostdeutschland wie in Nordnorwegen oder in Teilen Südfrankreichs zu Entleerungen in ländlichen Gebieten kommen. Agglomerationen mit einer gewissen Mindestgröße und Dynamik können bei rasch schrumpfender Bevölkerung nur in geringer Zahl aufrechterhalten werden.

## 1.7 Subventionsabbau

### 1.7.1 Eine künftig heilbare Krankheit?

Über die Höhe der Subventionen in Deutschland kann man trefflich streiten. Kaum bestreitbar dürfte sein: Sie sind zu hoch und zu wenig wirksam. Allein die Dauer vieler Subventionen verdeutlicht dies ohne weitere Analysen. In den Abgrenzungen des Subventionsberichts der Bundesregierung erreichte die Summe aller Beihilfen 1998 mit rd. 117 Mrd. DM 3,1% des BIP. In einer sehr weiten Abgrenzung errechnet das Kieler Institut für Weltwirtschaft insgesamt 303 Mrd. DM oder 8% des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Immer wieder haben die Ökonomen ohne Erfolg auf die Wirkungsdefizite verwiesen. Subventionen werden dennoch gewährt – immer wieder neu – in oft erschreckend verschwenderischem Umfang, wie das Beispiel Ostdeutschland aus den 90er Jahren zeigt.

Leicht einsehbar sind die politischen Mechanismen, die zu solcher Irrationalität führen. In praktisch jeder Strukturkrise steht der Staat vor der Forderung, dagegen sofort anzugehen. Praktisch niemals sind Ersatzarbeitsplätze zahnradgenau verfügbar. Das stärkt die Forderung nach Erhaltung bestehender Unternehmen. Gewerkschaften und Unternehmer ziehen an einem Strang. Die Öffentlichkeit erwartet Ergebnisse oder zumindest Befriedung. Regierungen und

Parlamente können sich den Forderungen fast nie entziehen. Der Zwang, irgendwie zu handeln, dominiert alles. So werden unsinnige und aufwendige, oft fast sicher unwirksame Erhaltungsstrategien gestartet, die, einmal gestartet, nur unter Schmerzen wieder verringert werden können. Für konstruktive Entwicklungspolitik fehlt dann Geld. Der Kreis der ökonomischen Irrationalität schließt sich.

Man kann darin Verschwendungskosten einer Massendemokratie sehen, in der gut organisierte, von bestimmten Entwicklungen intensiv betroffene Gruppen sich gegen die passive Mehrheit der Steuerzahler durchsetzen. Die große demokratische Innovation der alternden Gesellschaft könnte darin bestehen, dass die immer größeren Alterungslasten mehr Widerstand gegen die ständige Überforderung durch Minderheiten mobilisieren. Politiker, die sich einem Subventionsabbau verschreiben, könnten damit plötzlich überraschende Wahlerfolge erzielen.

Wir erwarten – oder hoffen zumindest –, dass unter den Bedingungen künftiger Knappheit an öffentlichen Mitteln, und nach den wirklich über Jahrzehnte gesammelten Erfahrungen eines ständigen Versagens und eines wachsenden Überdrusses am Subventionsstaat, das Zeitalter der Subventionen bis 2030 weitgehend zu Ende gehen wird bzw. auch zu Ende gehen muss. Allerdings – die Wähler werden diesen Subventionsabbau nicht durch Wahlenthaltung erreichen können.

### 1.7.2 Beispiele

- **Landwirtschaft**

Das Grundproblem der Landwirtschaft ergibt sich aus ständig steigender Produktivität und kaum wachsender Nachfrage, deshalb sinkenden realen Preisen und schrumpfender Beschäftigung als Voraussetzung steigender Markteinkommen. Der Vorgang ist einfach, unvermeidbar und leicht verständlich zu machen. Die traditionelle Agrarpolitik hat sich dennoch seit jeher dazu hinreißen lassen, diese Schrumpfung durch hohe pauschale Subventionen zu verlangsamen. Tatsächlich locken diese Subventionsversprechen immer wieder aufs neue zu viele junge Menschen in den Sektor, was die Produktion zusätzlich erhöht. Der Staat hat die Probleme, die er zu lösen vorgab, z.T. erst hervorgerufen.

Die Regierung sollte jetzt einen politischen Paradigmenwechsel einleiten und jungen Menschen klar machen, dass künftig keine Subventionen zu erwarten sind und nur weit weniger Bauern ohne Subventionen ein ausreichendes Einkommen erzielen können. Je weniger junge Menschen ihre berufliche Zukunft in der Landwirtschaft suchen, desto besser. Jeder Bauernsohn, der einen anderen Beruf erlernt, steigert ohne Subventionen das Einkommen der verbleibenden Bauern. Als allgemeines Todschlagargument wird sofort die Frage gestellt, was dann aus der Landschaft wird. Hier muss die Gegenfrage beantwortet werden, wieso eine extensive Landwirtschaft – z.B. als großflächige Weidewirtschaft – weniger attraktiv sein soll als die flurbereinigten Monokulturen. Maisfelder sind auf keinen Fall ein Landschaftsideal.

Die wichtige Aufgabe, dafür zu sorgen, dass Agrarprodukte unter gesunden Bedingungen für die Tiere, mit hoher Qualität und ohne Gesundheitsgefährdung für die Menschen hergestellt werden, erfordert keine Subventionen, allenfalls vorübergehende Unterstützung beim Aufbau von Absatzwegen. Notwendig sind eindeutige Regulierungen. Eine Landwirtschaft ohne Subventionen würde im übrigen die Umwelt weniger belasten. Sie wäre sozialer, weil nicht immer wieder junge Menschen beruhigt durch Subventionsversprechungen ihre Zukunft in einem schrumpfenden Sektor ohne ausreichende langfristige Perspektiven suchen. Die Steuerzahler könnten in den nächsten 30 Jahren um Milliarden entlastet werden.

- **Wohnungssektor**

Auch im Wohnungssektor hat der Staat den Subventionsbedarf weitgehend selbst hervorgerufen. Der Weltrekord bei den Baukosten (allenfalls Österreich und die Schweiz können mithalten) geht zurück auf kostentreibende Regulierungen von Materialien bis zur Arbeitsteilung auf den Baustellen, auf Rationierung von Bauland und dadurch reduzierten Wettbewerb, auf überzogene Qualitätsansprüche bei der Erschließung oder auf kaum zu steuernde monopolistische Stadtwerke, die es den bauwilligen Bürgern nur bedingt erlauben, Leitungen in eigener Regie erstellen zu lassen. Deregulierte und besser funktionsfähige Märkte würden zu sozialeren Ergebnissen führen. Das staatlich verteuerte Bauen war im Ergebnis sozialpolitisch nur verkraftbar, weil Bauen rundum subventioniert wurde.

Der Staat hat seit Jahrzehnten aus dem riesigen Mietwohnungsvermögen keinerlei Steuereinnahmen erzielt. Allein die Eigentümer mit Verlusten aus Vermietung dürften ständig jährliche Verluste an Steuereinnahmen von 20 Mrd. erzeugt haben. Die staatlichen Hilfen haben außerdem eine unerträgliche Vermögenskonzentration gefördert. Hätten die Rahmenbedingungen von Holland oder Großbritannien geherrscht, dann wären allein in Westdeutschland zusätzlich rd. 5–6 Mio. Eigentümer von selbstgenutztem Wohnraum entstanden. Das entspräche einem Vermögen von rd. 1.200 Mrd. DM. Außerdem entstanden subventionsgestützt zu viele, vor allem nicht nachfragegerechte Sozialwohnungen, die künftig wirtschaftlich vorzeitig an Wert verlieren.

## 2. ÖKOSYSTEM, ENERGIE UND MOBILITÄT

Die Expansion der Wertschöpfung und die steigenden Einkommen finden seit Jahren ihre Entsprechung in einer ständigen Expansion der Stoffströme, der Siedlungsflächen mit der weiteren Folge eines ständig steigenden Energie- und Materialverbrauchs. Allerdings wurden in den entwickelten Ländern durchschlagende Erfolge bei der Verringerung von Luft- und Wasserverschmutzung erzielt. Lebenserwartung und Gesundheitszustand der Bevölkerung haben sich erhöht. Als großes Problem bleibt die Energieverwendung. Fossile Energien genauso wie verschiedene Rohstoffe stehen den Menschen nur in absolut begrenzter Menge zur Verfügung. Wirtschaftswachstum ist deshalb auf Dauer nur vorstellbar, wenn Wirtschaften Teil eines riesigen, sich selbst erneuernden Recyclingsystems wird oder wenn erneuerbare Substitute gefunden werden.

Stellvertretend für viele andere Umweltthemen greifen wir die Frage auf, wie der Energieverbrauch und die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke mit den übrigen Zielen der gesellschaftlichen Entwicklung in Übereinstimmung gebracht werden kann. Dabei zeigen Prognosen und Analysen: Auch bis 2030 wird es kaum ein neues Energiezeitalter mit erneuerbaren Energien geben, obwohl unsicher bleibt, wie stark die Zwänge zum Umstieg werden und wie rasch sich technischer Fortschritt entfalten wird.

### 2.1 Energie

#### 2.1.1 Ein Verknappungsszenario<sup>7</sup>

Die großen Energieverbraucher sind die Heizung und Kühlung von Gebäuden, der Verkehr und die Produktion. 1997 verbrauchten die Staa-

ten der Welt Primärenergie von rund 8,6 Milliarden Tonnen Erdöl-Äquivalent, im Jahr 2020 werden es bereits 13,5 Milliarden Tonnen sein. Der Ausstoß von Kohlendioxid in die Atmosphäre wird trotz der ständig formulierten Absenkungsziele nach gängigen Prognosen in 20 Jahren um 60% steigen. Die fossilen Energieträger Kohle, Erdöl und Erdgas werden auch in 20 Jahren noch 90% des globalen Bedarfs decken. Erneuerbare Energien wie die Windkraft, Wasserkraft oder Photovoltaik werden, wenn sich keine gravierenden Änderungen einstellen, in den kommenden 20 Jahren keinen signifikanten Anteil am Energiemix erreichen. Außerdem wird die Abhängigkeit vom Öl des Mittleren Ostens erheblich zunehmen. Dieses Fazit zieht die Internationale Energieagentur (IEA) in ihrem Weltenergieausblick.

Bis 2010 gibt es einen europäischen Binnenmarkt für Energie mit europaweit einheitlichen Regeln. Alle bisherigen Energieträger konkurrieren in ganz Europa miteinander. Export und Import von Energie – auch Kernenergie – in Europa werden schneller wachsen als der allgemeine Energieverbrauch. Letzterer wird sich aufgrund vieler staatlicher Interventionen und Subventionen in jedem Fall weiter vom allgemeinen Wachstum „entkoppeln“. Im Falle abweichender höherer nationaler Energiepreise sind im Extremfall industrielle Standortverlagerungen möglich. Damit wäre der Umwelt nicht gedient, Deutschland könnte jedoch Arbeitsplätze verlieren. Im übrigen ist die Energieproduktivität – hauptsächlich im Industriesektor – stark gestiegen. Jetzt kommt es darauf an, den wegen hoher Mobilität im Verkehrssektor weiter wachsenden Verbrauch an Kraftstoffen zu verringern.

In den nächsten 20 Jahren werden sich immer mehr Länder ins Autozeitalter aufmachen und den OECD-Ländern folgen. Mitte der 90er Jahre gab es in der Welt rund 500 Mio. Autos. Ihre Zahl wird noch lange vor 2015 auf über eine Milliarde ansteigen. Die Grenzen des Wachstums der Produktion von Erdöl und damit eine ständige Verknappung können durchaus schneller kommen als die Grenzen der Belastbarkeit des Ökosystems. Allerdings gibt es darüber un-

<sup>7</sup> Wir konzentrieren uns auf Mobilität und Energieerzeugung. Wir sind uns allerdings bewusst, dass im Haushaltssektor insbesondere bei der Raumheizung große Einsparungspotentiale bestehen und auch genutzt werden müssen, denn die Wohnflächen je Einwohner steigen unabhängig von der Einkommensentwicklung allein durch die Alterung bis 2030 fast um ein Viertel. Der Heizenergieverbrauch je qm Wohnfläche kann und muss weiter sinken. Verteuerungen von Energie werden gerade bei der wachsenden Zahl der Wohneigentümer unmittelbar wirken.

ter den Experten keinen Konsens. Die Prognosen reichen von Benzinmangel noch vor 2020 bis Benzinüberfluss weit in dieses Jahrhundert. Angesichts der Unsicherheiten muss man in jedem Fall eine Labilität der Versorgung oder Restriktionen durch Umweltrisiken und Klimarisiken einkalkulieren.

Die jüngsten Reaktionen auf die Benzinpreiserhöhungen haben gezeigt, wie weit die öffentliche Diskussion von einer rationalen Abwägung zwischen gegenwärtigen Anpassungslasten und langfristigen Schäden bzw. Versorgungsrisiken entfernt ist. Neben den ökologischen Sorgen sollten die Sorgen um eine stabile Versorgung mit Erdöl zunehmen. Schon im nächsten Jahrzehnt könnten diese doppelten Risiken zwingen, im Wettlauf mit der Zeit die Erhöhung der Energieproduktivität und den Ausbau der erneuerbaren Energien an die Spitze einer Prioritätenliste zu stellen. Die Konkurrenz um knappe Energieressourcen kann neue Dimensionen erreichen. Rational wären in jedem Fall mehr vorsorgende Forschung und vorsorgende Experimente.<sup>8</sup>

### 2.1.2 Nachhaltigkeit auch in der Energiepolitik durchsetzen

Wichtige Gebote der Nachhaltigkeit sind:

- Höhere Effizienz bei der Stromerzeugung;
- Produktivitätsbeschleunigung bei der Verwendung von Strom durch elektronische Regelung und Steuerung von elektrischen Aggregaten;
- Stetige Förderung erneuerbarer Energien, um sie wettbewerbsfähig zu machen;
- Entwicklungshilfeausweitung für erneuerbare Energien, die in den sonnenreichen Gebieten schneller wirtschaftlich werden;
- Verstärkter Wettbewerb in Europa, um effiziente Produktion zu begünstigen.

Wir sehen noch große ungenutzte Steuerungsmöglichkeiten auf dem Wege zur Nachhaltig-

keit. Sowohl Straßenkapazitäten, wie Verschmutzungspotentiale, Energie- und Ressourcenverbrauch können stärker über Preise und Wettbewerb gesteuert und genutzt werden. Voraussetzung größerer Erfolge auf dem Wege nachhaltigen Wirtschaftens sind effizientere Steuerungs- und Anreizsysteme. Nirgendwo hat der Satz „relative Preise regieren die Welt“ eine so hohe Bedeutung wie im Energiesektor, wo er in der Vergangenheit sträflich missachtet wurde. Nachdem über 200 Jahre hinweg preiswerte fossile Energien als Grundlage der wirtschaftlichen Entwicklung und unseres Wohlstandes ausgebeutet werden konnten, zwingen jetzt die Begrenztheit der Ressourcen und die Folgeschäden zu einer intensiveren Suche nach Alternativen. Deshalb bleibt es rational, Energie stetig und ständig so zu verteuern, dass die Schäden eines CO<sub>2</sub>-Ausstoßes bei den einzelnen Verbrauchern spürbar werden. Gleichzeitig werden dadurch Einsparungen und energiesparende Innovationen angeregt.

In einer demokratischen Gesellschaft sollten die einzelnen Unternehmen und Haushalte die ökonomische und ökologische Wahrheit durch Preise erfahren und die Folgen ihres Handelns möglichst direkt spüren, um ihr individuelles Handeln an vergrößerte Knappheiten anzupassen. Die Logik ist einfach. Schwierig zu entscheiden sind *timing* und Dimensionierung, denn natürlich sollen die Verbraucher nicht so stark belastet und in ihrem Verhalten begrenzt werden, dass die Einschränkungs- oder Vermeidungslasten, gemessen an den Einsparungen und ihrem Nutzen in Gestalt geringerer Klimaveränderungen, dies nicht aufwiegen. Auch teure Einsparungen heute, die einfacher und kostengünstiger in der Zukunft zu erreichen sind, wären nicht rational.

Erst recht irrational wäre es, wenn als Reaktion auf Benzinpreiserhöhungen erhöhte Mobilitätssubventionen geleistet werden. Unabhängig von allen Interessengegensätzen können Politik und Automobilindustrie an einem Strang ziehen, denn die Industrie muss sich um die Nachhaltigkeit ihrer Märkte sorgen. Nachhaltigkeit der Märkte wird es auf Dauer nicht ohne Nachhaltigkeit in den Antriebssystemen oder im Energieverbrauch geben. Es dürfte wirksamer sein, sich an diese gemeinsamen Ziele zu erinnern, als Gegensätze zu kultivieren.

---

<sup>8</sup> Neben dem Kraftstoffverbrauch wächst – teilweise überproportional – der Elektrizitätsverbrauch. Das gilt für die alte Industrieproduktion ebenso wie in der *new economy*. Aber auch der Lebens- und Konsumstandard privater Haushalte steigt und zieht höheren Stromverbrauch nach sich. Auch hier gilt, relative Preissteigerungen und technische Innovationen werden Hand in Hand gehen.

### 2.1.3 Die wichtigsten Forderungen einer europäisch verankerten Energieproduktion

- Erhöhung der Energieproduktivität, u.a. auch durch Verteuerung der Energie;
- Förderung der Substitutionsmöglichkeiten von fossilen Energien durch erneuerbare Energien;
- Etablierung scharfer Energiesparstandards im Gebäudebereich;
- Abschaffung von Subventionen für Energieverbrauch.

In Deutschland sank in den letzten 30 Jahren der Energieverbrauch bezogen auf die Wirtschaftsleistung um 25%. Bis 2020 kann die Energieproduktivität noch einmal um 25–30% durch Innovationen zunehmen, weil wettbewerbsorientierte Politiken in der europäischen Energie- und Umweltpolitik vorhandene Einsparpotenziale mobilisieren wird. Dabei muss die Angebotssteigerung in der Energiepolitik durch Nachfrageoptimierung abgelöst werden. Nur so sind die hohen Energieeinsparpotenziale auch im Haushalts- und Verkehrssektor erschließbar.

Technologische Entwicklungen in der Breite der Energietechniken, aber besonders bei erneuerbaren Energien, müssen bis zur Markteinführung mit europäischen Förder- und Forschungskonzepten begünstigt werden. Effizienzstrategien müssen im Kontext des gesamtwirtschaftlichen Wachstums gesehen werden, das immer eine Zunahme des Energieverbrauchs bedingt. Es ist wahrscheinlich Utopie, gleichzeitig Wirtschaftswachstum und absoluten Energieverbrauchsrückgang bis 2030 zu erwarten. Schon eine nur stetige statt exponentielle Steigerung verlangt nach wissenschaftlichen Szenarien eine ständige Anhebung der EU-Energieeffizienzstandards bei Motoren und Elektrogeräten. Die Kosten der Energieerzeugung und des Energieverbrauchs werden damit insgesamt deutlich erhöht werden. Dafür gibt es bisher nur eine begrenzte Akzeptanz in der Bevölkerung.

Deutschland hat bei der CO<sub>2</sub>-Minderung seiner Energieversorgung einen Spitzenplatz erreicht. Mit Minus 15% gegenüber 1990 sichern wir die europäischen Ziele, da fast alle anderen Mitgliedsstaaten ihren CO<sub>2</sub>-Output gesteigert haben.

Nationale CO<sub>2</sub>-Minderungspolitik – als andere Seite der Medaille einer wachsenden Energieproduktivität – kann wegen des offenen europäischen Energiemarktes auch an Grenzen stoßen. Wir müssen dabei auch die Gefahr sehen, dass Unternehmen aus Kosteneinsparungsgründen dorthin abwandern, wo niedrigere CO<sub>2</sub>-Ziele akzeptiert werden.

Deshalb ist es unabdingbar, in den nächsten Jahren EU-weite, gemeinsame Instrumente der Energieeffizienz und Energiesparpolitik durchzusetzen und eine weitere nationale Vorreiterrolle zugunsten einer Harmonisierung von Energie-, Umwelt- und Steuerpolitik aufzugeben.

## 2.2 Mobilität: Das Auto neu erfinden, komplexe Mobilitätssysteme schaffen

### 2.2.1 Eine neue Mobilitätsgesellschaft

Eine der großen Leistungen des 20. Jahrhunderts war die Befreiung der Menschen aus der räumlichen Enge und Immobilität. Das Auto brachte eine Revolution auf Rädern. Es hat dunkle Hinterhöfe genauso überwinden helfen wie die Abhängigkeit von den zu knappen Ressourcen enger Einzugsbereiche. Es hat quälende Baudichten in den Städten obsolet gemacht und ermöglicht die tägliche Versorgung mit immer mehr Gütern und Leistungen. Allerdings kamen auch die Plagen der Automobilgesellschaft in Gestalt von Umweltbelastungen und wachsenden Staus hinzu. Künftig drohen die Negativfolgen rascher zu wachsen.

Eine Mobilität, die in ihren jetzigen Formen ihre ökologischen und volkswirtschaftlichen Kosten nicht trägt, führt zu einem unnötigen Energieverbrauch, zu einer überzogenen Nutzung von Landschaft und zu unerträglichen und verschwenderischen Staus. Zwar ist es gelungen, Energieverbrauch und industrielle Produktion deutlich zu entkoppeln, im Verkehr werden Einsparungspotenziale jedoch bei weitem nicht ausreichend genutzt. Das Benzin schluckende Auto der Gegenwart hat keine Zukunft. Doch ohne Auto hat die wirtschaftliche Entwicklung keine Zukunft. Der größte Teil der Arbeitsplätze oder Immobilien ist heute ohne Auto nicht nutzbar. Jahr für Jahr wächst diese Abhängigkeit weiter.

In den nächsten Jahrzehnten müssen Auto und Automobilverkehr deshalb neu erfunden werden. Parallel werden die Massenverkehrssysteme durch technische Innovationen attraktiver werden. Die Nutzung der verschiedenen Verkehrsmittel muss für alle Verkehrsteilnehmer in einem frei wählbaren Mobilitätsmix weit flexibler werden. Diese Aufgabe lässt sich bei rationaler Steuerung ohne Krisen und ohne unerträgliche Kosten bewältigen. In den nächsten zwei Jahrzehnten kann eine neue Mobilitätsgesellschaft geschaffen werden.

### 2.2.2 Neue Technologien ermöglichen nachhaltige Lösungen

Schon gegenwärtig sind qualitativ weit überlegene Lösungen in Sicht. Brennstoffzellen auf Methanolbasis sind im dezentralen Dauerbetrieb effiziente Kraft-Wärme-Maschinen. Ihre Serien-einführung wird (hoffentlich) noch in diesem Jahrzehnt auf der Tagesordnung stehen. In privaten Haushalten eingesetzt, können sie überschüssige Energiekapazitäten in das Netz abgeben und Ersatzinvestitionen in zentrale Großkraftwerke auf Dauer zumindest in Teilen überflüssig machen. In Kraftfahrzeugen können sie die Energie- und Emissionsbilanz deutlich verbessern, auch indem stillstehende Fahrzeuge als Einspeiser ans Stromnetz angeschlossen werden.

Als Verteilnetz für den Energieträger Methanol, das als Koppelprodukt der Erdölförderung in ausreichender Menge anfällt, kann die Tankstellen-, und für die Haushalte die Gasleitungsinfrastruktur dienen. Das schafft Zeit, bis der Übergang zu einem nicht-fossilen Energieträger technisch einsatzreif ist. Zugleich schafft die Verknüpfung von Haushalts- und Fahrzeugtechnik eine Dynamik, die dem Verbraucher über kostengünstigere Produktionsvolumina Preisvorteile bietet. Investieren, um zu sparen, kann zu einem neuen Volkssport werden.

### 2.2.3 Steuern mit Vernunft

Neue Mobilitätssysteme und neues Mobilitätsverhalten werden nicht automatisch auf dezentralen Märkten mit den gegenwärtigen Anreizen und den gegenwärtigen Steuerungsinstrumenten entstehen. Die Politik muss in einem System, in dem die Einflüsse der Siedlungs- und Infrastrukturplanung, der relativen, poli-

tisch gestalteten Preise und die politisch gesetzten Anreize für technische Fortschritte zusammenwirken, eine Pionierrolle übernehmen und vor allem auch die Wähler davon überzeugen, dass die ideologischen Konflikte, in denen die Autofahrer zu Ökosündern abgestempelt wurden, vorbei sind. Es geht darum, ein verbessertes Mobilitätssystem zu entwickeln, das die zeitverschwendenden Staus und die ökologischen Belastungen reduziert und den Teilnehmern eine hohe individuelle Wahlfreiheit bietet. Hinter die Mobilitätsstandards des 20. Jahrhunderts werden sich die Bürger kaum zurückdrängen lassen.

Fahrzeuge mit Brennstofftechnik verbessern die Luftqualität, entschärfen das Klimaproblem und werden zum Bestandteil der dezentralen stationären Energieerzeugung. In Verbindung mit dem Zusammenwachsen der Mobilitäts- und Kommunikationstechnik entstehen Mobilitätsdienstleistungen, die auf die Fahrzeugnutzung ohne Besitz ausgerichtet sind und damit eine seit langem brach liegende Nachfrage aktivieren. Der Wechsel zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern wird durch integrierte Dienste und den durch Konkurrenz getriebenen Modernisierungsprozess des öffentlichen Verkehrs erheblich erleichtert. Die Flottenbetreiber organisieren eine hohe Auslastung ihrer Fahrzeuge und reduzieren damit den stehenden Verkehr. Zugleich sind sie imstande, die Nutzung der Fahrzeuge so billig zu machen, dass der Eigenbesitz von Pkw für bestimmte Marktsegmente unattraktiv wird. Zielführungsdienste mindern Parksuch- und Umwegverkehre. Das Verkehrsmittelwahlverhalten orientiert sich zunehmend an reinen Zweckmäßigkeitkriterien.

Auf dem Weg in eine nachhaltige Mobilitätswirtschaft zeigt sich, dass die Politik von interessanten Interessenverknüpfungen ausgehen und daraus Gestaltungsansätze entwickeln kann. Herkömmliche Instrumente der haushaltsintensiven Verkehrspolitik verlieren damit an Bedeutung.

Als Teilelemente können gelten:

- Neue umweltverträgliche Antriebstechniken.
- Bessere Logistik und neue Verkehrsdienstleistungen, um aus einem gegebenen Verkehr mehr Mobilitätsergebnisse „herauszuholen“. Die einzelnen Verkehrsteilnehmer

sollten gleichzeitig die verschiedenen Mobilitätsangebote durch flexible Verkehrsdienstleistungen besser nutzen können.

- Verteuerung von Energie und die Zurechnung von Staukosten, um Infrastruktur und Energie effizienter zu nutzen und gleichzeitig ein stauvermeidendes Verhalten zu stärken. Auf Dauer sollten alle Formen von Mobilitätssubventionen abgebaut werden. Sozialpolitisch motivierte Hilfen, z.B. für Familien mit Kindern, wären davon auszunehmen. Das bedeutet auch das Ende einer moralisierenden Verkehrspolitik, in der die Staus sogar als erwünschte Zwangsmittel gelten, wie sie den S-Bahnen und U-Bahnen zu gute kommen.

Es geht darum, die Technik und die Mobilitätssysteme so zu verbessern und die Anreize so zu gestalten, dass nachhaltige Mobilität und hohe Wahlfreiheit vereinbar werden. Auch die Automobilindustrie wird Partner in diesem Innovationsprozess. Sie bemüht sich aus Sorge um die Nachhaltigkeit ihrer Märkte intensiv, neue Antriebssysteme, insbesondere die Brennstoffzelle, gestützt auf Wasserstoff, zu entwickeln. Flexible Verkehrsdienstleistungen beginnen sich durchzusetzen und schaffen neue Freiheiten bei der Wahl des jeweils optimalen Verkehrsmittels. In der Bundesrepublik wurden allerdings bisher keine Fortschritte in Richtung auf eine bessere Zurechnung von Staukosten erzielt. Straßenpreise oder Stauabgabe gelten als Zwangsmaßnahme und nicht als eine Methode, knappe Kapazitäten effizienter zu vermarkten.

Es ist offen, wie sich das Mobilitätssystem in den nächsten 20 Jahren weiterentwickeln wird. Zu komplex ist das Zusammenwirken von Politik und Märkten. Die Schäden eines Autoverkehrs, bei dem wir uns ständig gegenseitig von den Strassen herunterstauen, werden zunehmen. Die Verkehrspolitik hat den Schlüssel für Innovationen. Die Aufgabe ist nicht einfach, doch der mögliche Nutzen ist riesig.

## 2.3 Landschaftsverbrauch- besser: Inanspruchnahme für Siedlungszwecke

### 2.3.1 Siedlungswachstum ohne Ende?

Die Siedlungsflächen wachsen Jahr für Jahr durch neue Wohnbauten, Einzelhandelsflächen, Büro-

bauten und immer mehr Freizeitflächen. Allerdings haben *doomsday*-Prognosen, die Deutschland in 80 Jahren völlig zugebaut sehen, keine empirische Basis. In den nächsten 30 Jahren werden kaum mehr als weitere 3% der Fläche der Bundesrepublik für Siedlungszwecke benötigt, unter der Voraussetzung, dass die vielen brachfallenden Stadtbereiche wieder genutzt werden.

Die wachsende Mobilität zu günstigen Kosten lockert die Stadtregionen in ihrer Dichte auf. Offene und versteckte Mobilitätssubventionen fördern eine überzogene räumliche Arbeitsteilung und eine zu weit gehende räumliche Trennung von Wohnen und Arbeiten.

Die modernen Produktions- und Arbeitsformen führen zu ständig steigenden Flächen je Arbeitskraft. Hinzu kommt eine ständige Steigerung der Wohnflächen als Folge wachsenden Einkommens und künftig noch stärker durch die Alterung, weil ältere Menschen i.d.R. in ihren „zu groß“ gewordenen Familienwohnungen leben. Allein die Alterung dürfte die Wohnflächen je Einwohner in 30 Jahren um etwa 10 Quadratmeter erhöhen.

### 2.3.2 Flächen – Ordnung und mehr Recycling statt Rationierung

In allen Stadtregionen gibt es – allerdings nicht in den Kernen – noch genügend Bauboden. Es geht um eine bessere Ordnung der Bautätigkeit, nicht um mehr Rationierung des Flächenangebots. Die Märkte benötigen ordnende, planerische Vorgaben. Die Planung muss vor allem Tabuzonen festlegen, die auf Dauer von jeder Bebauung freizuhalten sind.

Allerdings müssen Bauplätze in nachfragegerechter Stückzahl bereitgestellt werden. Das *closed-shop*-Verhalten vieler Umlandgemeinden in den Großstädten verteuert das Wohnen und Arbeiten und verschärft vor allem die Disparitäten der Versorgung zu Lasten der jüngeren und einkommensschwächeren Haushalte. Unter ökologischen Vorwänden verknappen viel zu viele Gemeinden Bauland in unerträglichem Maße. Der von uns vorgeschlagene Subventionsabbau im Wohnungssektor wird sozial nur dann verträglich sein, wenn durch eine aktive Angebotspolitik mehr preiswerter Neubau auf preiswertem Boden möglich wird. Dies wird auch die Zahl der Eigenheime in den Stadtregionen erhö-

hen. Die Politik sollte sich künftig darauf konzentrieren, die Märkte effizienter zu organisieren.

Künftig werden bei schrumpfender Bevölkerung in allmählich wachsender Zahl Wohnungen überflüssig. Dennoch geht der Wohnungsneubau weiter, weil Haushalte mit hohen Ansprüchen im Bestand keine geeigneten Objekte finden. Als Folge der rationierenden Planung der Vergangenheit fehlen vor allem Eigenheime. Dadurch werden Stadtumbau und Recycling von Flächen zu einer Schlüsselaufgabe.

### 2.3.3 Bodenwertsteuer

Das strategisch wichtige Instrument bei der Bewältigung dieses Umbaus und der künftig noch zu erwartenden Expansion sollte eine Bodenwertsteuer sein. Ohne eine solche, das Angebot mobilisierende Steuer werden die riesigen Recyclingaufgaben nur zu exorbitanten Kosten für die Kommunen zu bewältigen sein.

### 2.3.4 Stadtstruktur sichern – die große Aufgabe

Das besondere Merkmal der künftigen Marktentwicklung wird die Ungleichheit der Markt-

konstellationen sein. In Leipzig stehen schon heute mehr als 20% aller Wohnungen leer. In München oder Stuttgart wird es noch in 20 Jahren Wohnungsmangel geben. Einheitliche Neubaubsubventionen sind deshalb überflüssig oder auch schädlich. Die Städte brauchen dagegen ein flexibel einsetzbares Förderinstrument in Gestalt einer Investitionszulage, die für die Standorte bewilligt wird, die dringend Investitionen benötigen. Ohne gezielte Begünstigungen für viele innerstädtische Flächen (Gewerbebrachen, leer fallende Wohngebiete) entsteht eine *cowboy economy*, bei der am Stadtrand große Einfamilienhausgebiete neu entstehen, während Innenstadtbereiche verfallen. Angesichts der Differenzierungen des Förderbedarfs kann auch auf die Eigenheimzulage, die Sonderabschreibungen für Denkmalschutz oder für Sanierungsgebiete verzichtet werden. Variable, standortscharf einsetzbare Investitionszulagen, die auch in Wettbewerbsverfahren vergeben werden können (Submission von Subventionen), sollten das Instrument der Zukunft sein. Insgesamt wäre dabei der Förderaufwand deutlich zu verringern.

## 3. SOZIALE DEMOKRATIE UND STAAT

### 3.1 Demokratie: Erstarrte Politik

#### 3.1.1 Das Unbehagen

Die Demokratie in der Bundesrepublik stößt nach wie vor auf breite und tiefe Zustimmung. Dennoch wachsen Kritik und Unbehagen. Die Wahlbeteiligung sinkt. Stimmen bei Wahlen bedeuten immer weniger Zustimmung, weil oft nur ein kleineres Übel gewählt wird. Die Distanz zur Demokratie und zum Staat ist gewachsen. Die Parteien laden immer weniger zum Mitmachen ein. Ihre Mitgliedschaft schrumpft seit längerem und überaltert. Große Berufsgruppen, die besonders im Wettbewerb stehen, bleiben dem zeitaufwendigen (partei-) politischen Leben fast völlig fern. Die politische Repräsentation in der Auseinandersetzung von Interessen ist verzerrt.

Der demokratische Prozess wird immer häufiger dominiert von gut organisierten Interessengruppen, die für ihre Mitglieder zu Lasten der Steuerzahler Sondervorteile herauschlagen. Jede Interessengruppe findet in jeder Partei ihre unterstützenden Fachpolitiker. Fast gilt die Regel: Je spezieller eine Gruppe, desto großzügiger die politischen Wohltaten zu ihren Gunsten. Das Gefühl vieler Bürger, „wir zahlen alle drauf“, hat leider einen realen Hintergrund. In zu vielen Bereichen senken staatliche Interventionen, insbesondere Subventionen, die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft, oder sie verteilen Einkommen und Vermögen zu den Wohlhabenden um.

Demokratie erfordert Transparenz, erfordert klare Zurechnung von Verantwortung insbesondere durch ein stärkeres Zusammenführen von Einnahme- und Ausgabeverantwortung. Nur so können Stimmrechte vollwertig ausgeschöpft werden. Genau diese Forderung wird immer weniger erfüllt. Neben dem Geflecht der Interessen hat sich seit Jahren in dem komplizierten Zusammenspiel zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, und immer mehr auch der Europäischen Union (EU), Institutionenfilz und Mischverantwortung herausgebildet. Für die Wähler wird immer weniger transparent, wer wofür Verantwortung trägt, und wem welche Erfolge oder Misserfolge zuzurechnen sind. Es sind zu

viele sich überlappende Verantwortungen auf zu viele Ebenen, Gebietskörperschaften oder Gremien verteilt. Eine diffuse öffentliche Debatte erschwert Orientierung. Der Zwang zum Allparteienkonsens im Bundesrat vergrößert den Nebel und verschleiert noch mehr, wem welche Leistungen oder Unterlassungen anzulasten wären.

Symbolisch lässt sich dieser Prozess der Verantwortungsvermischung am Beispiel des seit den 50er Jahren ständig ausgeweiteten Finanzausgleichs verdeutlichen. Finanzielle Verantwortung für die Einnahmen wurde in nicht nachvollziehbare Ausgleichsformeln verlagert. Die Einnahmen der Länder wurden und werden fast völlig angeglichen. Wesentliche Ausgabeentscheidungen der einzelnen Länder werden *de facto* in kollektive Gremien oder Vereinbarungen verlagert. Die bundesweiten Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst sind Symbol eines kollektiven Zentralismus.

Eine Begleiterscheinung sind die nicht endenden, quälenden Debatten zu den gleichen Themen. Die Wähler werden unter solchen Bedingungen ständig überfordert oder sogar abgeschreckt – zumindest desillusioniert. Es bleibt die Frage, wie die erforderlichen weitreichenden Weichenstellungen der nächsten Jahrzehnte unter diesen Bedingungen zustande kommen können.

Die totale Konsensdemokratie, die im Vermittlungsausschuss von Bundesrat und Bundestag symbolisch deutlich wird, führt zu überlangen Entscheidungsprozessen, die angesichts des Veränderungstempos der Welt in einem Nachhinken bei politischen Innovationen enden. Die Politik der Parteien war nicht in der Lage, die Benachteiligungen der Familien, die Ungleichbesteuerung von Grundvermögen, den überzogenen Finanzausgleich, die faire Besteuerung von geringen Einkommen in eigener Verantwortung zu lösen. Die Missstände schwelten so lange, bis sie mit dem Grundgesetz nicht mehr vereinbar waren und das Verfassungsgericht das politische Steuer übernahm. Auch die Besteuerung der Renten wird nicht von den gewählten

Politikern, sondern von einem Gericht entschieden werden. Die Parteien haben sich immer häufiger vor Entscheidungen zu fundamentalen Gerechtigkeitsfragen gedrückt. Interessen, wie die der Familien, die nicht schlagkräftig organisiert sind, wurden zu wenig berücksichtigt. Jedes der in den letzten Jahren gefällten Karlsruher Urteile kommt einer Abmahnung der Parteien für politische Drückebergerei gleich.

### 3.1.2 Ein Lähmungsszenario?

Die Kritik lässt sich an dem einen großen Thema Arbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche verdeutlichen. Alle Parteien sprechen von einer obersten Priorität. Doch seit den 70er Jahren stieg die Arbeitslosigkeit ohne wirkliche Gegenwehr. Natürlich gab es Beschäftigungsprogramme und ganze Gesetzespakete für mehr Beschäftigung. Es gibt teure Arbeitsförderungsmaßnahmen, riesige Fortbildungs- und Umschulungsprogramme, und umfangreiche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Seit gut 20 Jahren werden ständig „Erfolge“ gemeldet, doch die Arbeitslosigkeit stieg. 20 Jahre des Herumkurierens an der Massenarbeitslosigkeit sind ein Ohnmachtsgau der Politik. Maßnahmen, die konsensfähig waren, erwiesen sich als zu wenig wirksam, während nach internationalen Erfahrungen wirksame Maßnahmen keinen Konsens finden.

Das zeigt sich gerade auch im Bündnis für Arbeit. Die neue Debatte über die Praxis der Sozialhilfe wurde nicht aus dem Bündnis angestoßen, weil die Gewerkschaften das Entstehen eines neuen Niedriglohnssektors vermeiden wollen. Fast schon symbolisch ist das Zurückweichen der Politik vor den Widerständen gegenüber der Aufhebung aller Ladenschlussregelungen, die sich nicht empirisch mit dem Nachweis einer Überforderung von Arbeitnehmern begründen lassen. Als neues Element der Lähmung kommt in Zukunft die Alterung der Wähler und auch der politischen Akteure hinzu. Sie wird vor allem Entscheidungen, die zu Veränderungen in den großen Transfersystemen führen sollen, erschweren. Alte Rituale, alte Institutionen, eingespielte Interessenvertretungen, eine geringe Fluktuation der handelnden Personen, eine hohe Stabilität der personellen Verflechtungen und der Versuch, erworbene politisch gestützte Positionen zu verteidigen und sich gegen öffnen-

den Wettbewerb abzuschirmen, werden die deutsche Krankheit des „Weiter so“ verschärfen.

### 3.1.3 Eine Renaissance des politischen Prozesses

#### • **Mehr Wettbewerb in den Parteien**

Die Parteien leiden an Auszehrung. Sie werden zu Insiderclubs – dominiert von zeitreichen Aktivisten, die Politik zum (Ersatz-) Beruf gemacht haben. Gerade die Menschen in wettbewerbsintensiven und innovativen Bereiche der Wirtschaft sowie in Stressberufen, in denen Lernen zum Alltag gehört, oder auch in Rollen, die besonders zeitaufwendig sind (alleinerziehende Mütter), können sich den Zeitfraß einer aktiven Mitarbeit in den Parteien nicht mehr leisten. Die ritualisierten Kommunikationsformen in den Ortsvereinen schrecken viele Menschen ab.

#### • **Konzeptionsvereine neben Ortsvereinen zulassen**

Wir wünschen uns eine offene, vom Wettbewerb der Ideen getragene Organisationsstruktur. Wichtigstes Element: Alle Mitglieder sollen das Recht erhalten, nachdem sie aus den Ortsvereinen ausgetreten sind, sich autonom und unabhängig vom Wohnort in Konzeptionsvereinen zusammenzuschließen. Ihre politischen Positionen wären in einem Selbstverständnisdokument niederzulegen. Ihre innere Verfassung muss den Regeln der Statuten der jeweiligen Partei entsprechen. Konzeptionsvereine dürfen nicht nur eine Berufsgruppe umfassen. Eine solche Regelung wird den Ideenwettbewerb beflügeln, unterschiedliche Organisationsformen und Formen der Meinungsbildung anregen (mehr zeitsparende schriftliche Kommunikation) und neuen Mitgliedergruppen den Zugang zu den Parteien eröffnen.

#### • **Den Institutionenfilz aufdröseln**

Die aufeinandergetürmten und verflochtenen Zuständigkeiten von EU, Bund, Ländern und Gemeinden müssen entflochten werden. Besonders wichtig werden Entflechtungen bei der Einnahmeverantwortung. Seit den 50er Jahren wurde die Finanzkraft der Länder unabhängig von ihrer Steuerbasis in mehreren Verteilungsschritten praktisch völlig ausgeglichen. Der Föderalismus denaturierte zu einem kollektiven Zent-

ralismus, in dem gleiche Finanzausstattung, gleiche Besoldung von öffentlichen Bediensteten und gleiche Regeln in Schulen oder Universitäten dominieren. Eigenständigkeit und Abweichen vom Durchschnitt oder Sonderwege wurden immer weiter in den Hintergrund gedrängt. Kontrast und Wettbewerb wurden in Einstimmigkeitsregeln eingeebnet. Daran werden auch die jetzigen Reformen zu wenig ändern.

Ein Föderalismus mit mehr Handlungsspielraum für die einzelnen Länder – ein eher Schweizer Föderalismus – erfordert mehr selbstbestimmbare Einnahmen. Die Länder sollten deshalb die gesamten Einnahmen aus der Einkommensteuer erhalten und in gewissen Grenzen auch eigene Tarifhoheit (Hebesätze) ausüben. Der Bund könnte die gesamte Mehrwertsteuer erhalten. Das böte den Ländern gleichzeitig die Grundlage für eigene Schulstandards, mehr Autonomie in der Wohnungs- und Städtebaupolitik und eigene Tarife im öffentlichen Dienst. Die Mischfinanzierungen wären abzubauen. Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz kann z.B. durch gesetzlich geregelte Beteiligungen an der Mineralölsteuer abgelöst werden.

#### • **Die Fachklüngel entmachten**

Das Zusammenspiel zwischen den Fachbürokraten und Fachpolitikern über verschiedene Ebenen hinweg kann mit dem jeweils erforderlichen technischen Wissen begründet werden. Es maximiert aber auch die Macht der einzelnen Fachgremien und fördert einen Sektorchauvinismus, der blind macht gegenüber anderen Themen. Es ist unerträglich, dass Lehrer die Schulpolitik, Bauern die Agrarpolitik, Beamte das Beamtenrecht, die Architekten die Entscheidungen über die Honorarordnung dominieren. Hinzu kommt, dass staatliche Evaluationsforschung jeweils von den Programminhabern organisiert und interpretiert wird. Über Jahrzehnte wird die Öffentlichkeit mit falschen Wirkungsthesen, überzogenen Problembeschreibungen und Scheinbegründungen für überhöhten Finanzbedarf traktiert. Hier muss eine Gewaltenteilung zwischen Evaluation und Programmverantwortung durchgesetzt werden.

Es sollte zu den demokratischen Spielregeln gehören, dass in den politischen Fachgremien ganz gleich welcher Art maximal 50% der Beteiligten aus dem Beruf oder dem Sektor stammen, über

den sie entscheiden. Auch eine Entflechtung der Zuständigkeiten zwischen den Ebenen würde mehr allgemeine politische Kontrolle stärken, weil nicht jeweils Vereinbarungen und ein Zusammenspiel der Fachgremien über die Ebenen hinweg politische Kontrolle mit dem Hinweis auf die komplexen Abhängigkeiten aushebelt.

#### • **Die Kommunen stärken**

Im verflochtenen Vier-Ebenen-Staat von EU, Bund, Ländern und Kommunen drohen die Kommunen an Kompetenz und Einfluss zu verlieren, nicht zuletzt, weil die Länder unter der Drohung der politischen Auszehrung sich viel zu sehr in ihre Angelegenheiten mischen. Dieser Prozess muss umgekehrt werden, denn kommunale Parlamente sind nicht weniger demokratisch als Landesparlamente. Kommunale Bürokratien sind nicht ineffizienter als die der Länder. Die Kommunen sind lediglich für kleinere räumliche Bereiche zuständig und für die Bürger direkter kontrollierbar, wenn sie sich selbst im Inneren weiter dezentralisieren.

Daraus folgt:

- Schulen sollten in der Regel von Kommunen betrieben werden. Ihre innere Autonomie, insbesondere Personalautonomie, ist zu stärken. Sie sind stärker in den Nachbarschaften zu verankern. Sie sollten von lokalen Aufsichtsräten kontrolliert werden. Die Länder sollten generelle Leistungsstandards fixieren und kontrollieren, die Finanzierung bereitstellen, den Rahmen für Unterricht und Lehrinhalte festlegen, sich sonst aber aus allen Details heraushalten.
- Die Länder sollten ihre Städtebau- und Wohnungsressorts auflösen. Angesichts der Lokalisierung der Probleme und Aufgaben reicht es aus, wenn die Kommunen bedarfsorientierte pauschale Zuweisungen erhalten, um große Recyclingaufgaben, lokale Nachbarschaftsentwicklung oder auch große Neubauprogramme zu bewältigen.

Das sind nur zwei Beispiele, die eine Richtung der Veränderung angeben.

#### 3.1.4 Die Demokratie demokratisieren

Die repräsentative Demokratie hat sich als unfähig erwiesen, die Ausnutzung der Mehrheit

für oft ziemlich wirkungslose Ausgaben zugunsten von Minderheiten in erträglichen Grenzen zu halten. Mehrheiten und ihre Interessen müssen mehr Einfluss erhalten, deshalb müssen sie direkt abstimmen können. Als ein fundamentales Demokratieexperiment sollten die Grundsätze für sektorale oder andere spezialisierte Subventionen in gesonderten Budgets den Wählern direkt zur Abstimmung vorgelegt werden, damit sich die nicht organisierten Gruppen besser artikulieren können. Als ein Mechanismus gegen Blockademinderheiten könnten soziale Experimente zu Demonstrationszwecken eingesetzt werden. Der Ladenschluss kann probeweise in einer Stadtregion aufgehoben werden, Verkehrsmanagementsysteme lassen sich in einzelnen Pionierregionen erproben.

Ein politischer Aufbruch wird nicht das Ergebnis von Wahlprogrammen sein können. Politischer Aufbruch kann nur in der radikalen Auseinandersetzung der Bürger mit der Wirklichkeit entstehen. Jede einfache Reflektion zeigt, dass die Zeiten der „weiter so“-Politik vorbei sind. Es sind wirklich neue Weichenstellungen erforderlich. Die Regierungen und Parteien sollten hier risikofreudiger und offener neue Konzepte zumindest in die Diskussion bringen, um Reaktionen herauszufordern. Die nach Jahren der Abstinenz viel zu spät in Gang gekommene Diskussion zur Einwanderung kann als ein gutes Beispiel gelten.

Die Bürger als Mitglieder von Interessengruppen – ob Gewerkschafter oder Bauern – müssen erkennen, dass die Maximierung ihrer Interessen bedingt, dass auch andere gut organisierte Interessen sich ähnlich durchsetzen. Es hilft nur ein großer Ausstieg aus dem Kreislauf des immer gleichen Wettlaufs um Sondervorteile. Die Steuerzahler werden bei steigenden Belastungen ohnehin mehr Widerstand leisten. Es wird auch riskant, sich hohe Alterssicherungsansprüche für 2020 oder 2030 versprechen zu lassen, weil diese Versprechen von den dann 20- bis 60-Jährigen nicht mehr eingelöst werden dürften. Der Durchschnittswähler muss erkennen, es geht künftig immer mehr um seine Wurst. Bei hohen Abgabenlasten bleiben die Gegenleistungen zu gering. Politisches Engagement wird fast schon zu einer Notwehraktion. Ohne politisches Engagement ziehen die gut organisierten Spezialinteressen uns allen fiskalisch das Fell über die Ohren. Die Regierungen sollten jeweils ihre Auf-

klärungsmacht zugunsten einer langfristig orientierten Entwicklungspolitik nutzen.

## 3.2 Der Sozialstaat: Überforderung und Schematismus

### 3.2.1 Krise des Sozialstaats – eine Sozialstaatsfalle

Der heutige Sozialstaat ist ein Kind der Wachstumsbooms nach dem Kriege, der den Sozialpolitikern ungeahnte Expansionsfelder eröffnete. Es schien, als ließen sich fast immer größere Transfers ohne negative Folgen umschauflern. Negative Nebenwirkungen waren lange Zeit nicht erkennbar. In der heutigen Welt lassen sich die so gewachsenen Transfers leider nur mühsam und mit eher wachsenden negativen Nebenwirkungen erwirtschaften.

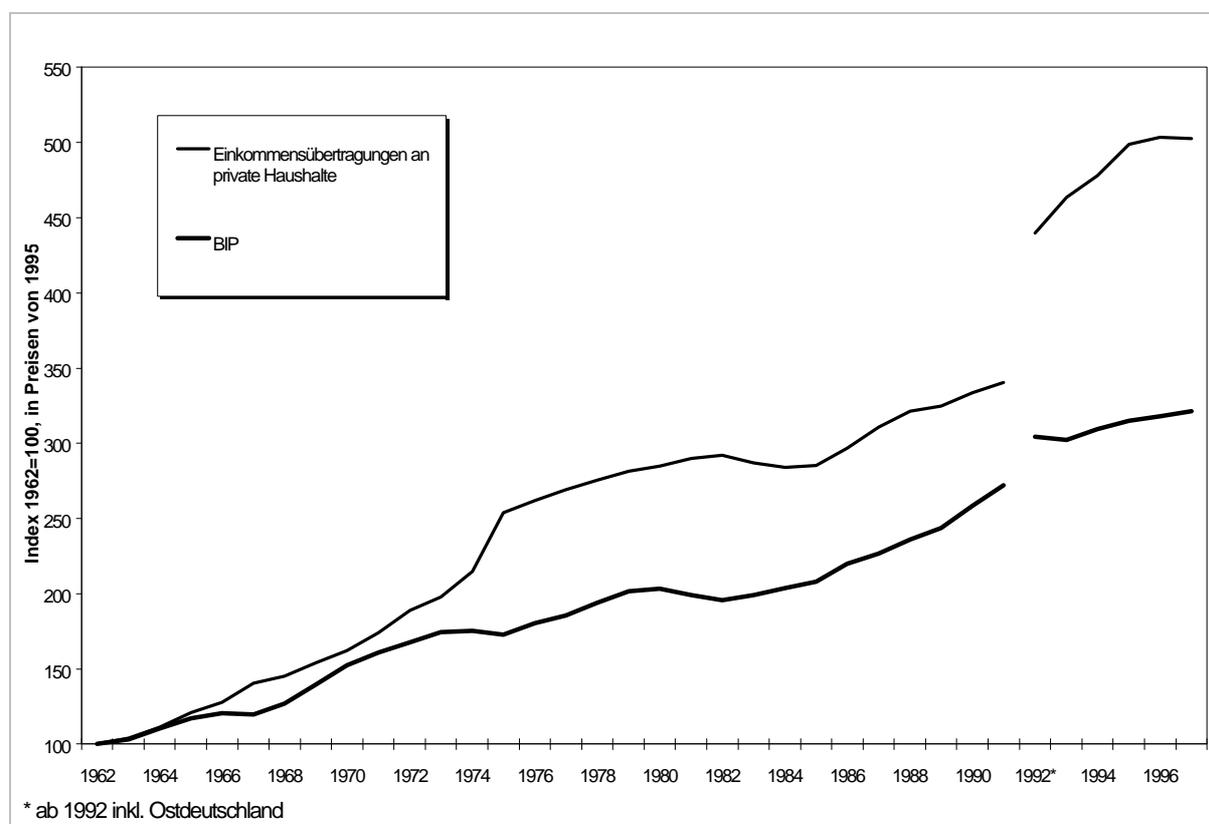
#### • Anreizprobleme

Der Sozialstaat wird oft mit einem gewissen Recht auch für die wirtschaftliche Entwicklung als förderlich angesehen, weil er die Risiken und Belastungen, die in einer Wettbewerbswirtschaft entstehen, verringert und ihre Akzeptanz erhöht. Allerdings – der Sozialstaat schafft inzwischen seine eigenen Risiken, weil z.B. Erwartungen nicht erfüllt werden können, was seine Kunden zu verspäteten und deshalb übergroßen Anpassungen zwingen kann. Noch gewichtiger dürfte sein, dass der Sozialstaat inzwischen massive eigene Anreizprobleme erzeugt. Der Versuch, immer wieder erneut auftretende soziale Härten mit noch mehr Ausgleichszahlungen zu kompensieren, führt in eine Sozialstaatsfalle. Hohe Abgaben verteuern einfache Dienstleistungen und vergrößern die Arbeitslosigkeit. Die Funktionsweise der Märkte wird verschlechtert. Neue Sozialstaatszahlungen werden fällig, was wiederum die Funktionsfähigkeit der Märkte reduziert. Damit hat sich die Kosten-Nutzen-Balance sozialer Leistungen verschoben und wird sich als Folge der Alterung bei unveränderten Ansprüchen weiter verschlechtern.

#### • Danaergeschenke des Sozialstaats

Der Sozialstaat fördert nicht nur eine Kultur der Abhängigkeit. Im Extrem verteilt er schädigende Danaergeschenke, wenn er z.B. Haushalte mit niedrigem Einkommen in Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus unterbringt und damit einem

**Abbildung 9:**  
**Einkommensübertragungen an private Haushalte und BIP**  
 (1962 – 1997)



Quelle: Sachverständigenrat

empirica

Milieu der Lähmung und auch der Isolierung ausliefert, in dem ihr Fortkommen behindert wird.

- **Ohnmacht gegenüber der Netzwerkmutter**

Erschreckend ist die Ohnmacht, die neue Netzwerkmutter zu überwinden, die sich gerade in den überforderten Nachbarschaften ausbreitet, in denen Ausländer und Arbeitslose oder nicht mehr Berufstätige die Mehrheit bilden. Hier entstehen zu wenig Anregungen und Motivierungen. Es fehlt an Kontakten in die Berufs- und Geschäftswelt. Es sind neue Formen der Befähigung und der Aktivierung zu entwickeln.

- **Innere Widersprüche**

Die moderne wohlfahrtsstaatlich verfasste Gesellschaft hat neue innere Widersprüche erzeugt. Sie sichert den Einzelnen soweit ab, dass er auf den Rückhalt der Familie glaubt, verzichten zu können. Sie verzögert den Start ins Berufsleben, verkürzt die heute unvermeidbaren Experimentierzeiten in den ersten Jahren der Suche nach

einer erfolgsversprechenden Rolle in der Arbeitswelt. Sie erzeugt Widersprüche zwischen Familiengründung und Suche nach einem Karrierepfad. Sie macht Ausbildung immer zeitaufwendiger und reduziert die Anreize für zügiges Lernen. Sie baut die Leistungsversprechen des Sozialstaats immer weiter aus, obwohl die hohen Abgaben gerade die Leistungen der Erwerbstätigen mit einfachen Qualifikationen zu Luxusgütern machen, die deshalb zu wenig nachgefragt werden. Sie honoriert ältere Erwerbstätige in vielen Tätigkeitsfeldern zu großzügig, bietet ihnen günstige Steuersparmöglichkeiten und bezahlt jüngere zu niedrig, was die Ausbildungsanreize senkt. Junge Familien verarmen immer häufiger.

### 3.2.2 Neue Orientierungen

#### **Neue Orientierung 1:**

##### *Sozialere Märkte mit weniger Sozialtransfers*

Historisch steht es außer Frage, dass die Arbeiterschaft ohne Sozialstaat niemals ihren Frieden mit der Marktwirtschaft hätte schließen kön-

nen. Die Grundpfeiler eines Systems der sozialen Sicherung stehen nicht zur Diskussion. Doch mit dem heutigen Sozialstaat ist immer weniger Staat zu machen. Es entsteht neue Ungleichheit, Produktivität steigt zu wenig. Vollbeschäftigung wird nicht erreicht. Der Inhalt dessen, was künftig als sozial bezeichnet werden kann, hat sich verändert.

Jetzt steht der Umbau der zu aufwändig gewordenen Transfersysteme auf der Tagesordnung. In den nächsten Jahren und wahrscheinlich Jahrzehnten werden Niveau und Struktur der Leistungen mit dem Ziel einer Verringerung auf dem Prüfstand stehen. Das gilt für alle Bereiche, von der Arbeitslosenversicherung über Kranken- und Pflegeversicherung bis hin zu den Renten. Sowohl die Gewichte der Abwägung als auch die Wirkungen haben sich verändert.

Priorität muss in Zukunft die Verbesserung der Funktionsweise von Märkten haben. Besser funktionierende Märkte erzeugen im Verkehr, am Arbeitsmarkt, am Wohnungsmarkt und bei den Dienstleistungen sozialere Ergebnisse als die heute vielfach in ihrer Funktionsweise verschlechterten Märkte. Eine parallele Wachstumspolitik muss Arbeit wieder knapper machen. Bessere Ausbildung muss das Überangebot von niedrig qualifizierten Arbeitskräften abbauen. Eine beschäftigungsorientierte Deregulierung muss zügigere Anpassungen an sich ständig verändernde Marktconstellations ermöglichen. Die verbesserten Ergebnisse von Arbeits-, Dienstleistungs- und Wohnungsmärkten werden es erlauben, staatliche Interventionen ohne einen Anstieg der Ungleichheit zu reduzieren. Die Politik muss den Mut haben, mehr auf eine Verbesserung der Funktionsweise von Märkten zu setzen, damit sie die Abhängigkeit von nicht mehr finanzierbaren Sozialstaatsleistungen verringern kann.

### **Neue Orientierung 2:**

*Befähigen statt betreuen*

Gewichtiger werden auch alle Maßnahmen, die Zugangschancen zu Arbeitsmärkten oder in die

Selbständigkeit erhöhen – vor allem durch Bildung und faire Verfahren. Die Ungleichheit der Fähigkeiten und die raschen Veränderungen der Marktlagen werden allerdings immer wieder eine Ungleichheit der Ergebnisse erzeugen. Der Staat kann dies hinnehmen. Es ist nicht seine Aufgabe, die Zahl der Millionäre zu verringern, sondern die Zahl der Sozialhilfeempfänger.

Es ist nicht seine Aufgabe, Menschen in ABM oder anderen Programmen mit Arbeit zu versorgen, sondern flexible Arbeitsmärkte zu sichern, auf denen jeder Arbeits- und Ausbildungswillige Beschäftigung findet. Dort, wo die Marktlöhne unter ein Existenzminimum oder unter die Grenze der Sozialhilfe führen, sind ergänzende Zahlungen sinnvoll.

Deshalb muss auch ständig geprüft werden, wo Vereinfachungen notwendig sind, und wo eigene Bemühungen untergraben werden? Wo sind durch die wirtschaftliche Entwicklung Hilfen überflüssig geworden? Wo werden Anreize falsch programmiert? Diese kritischen Überprüfungen, die auch alle Regulierungen vom Kündigungsschutz bis zu Arbeitszeitregeln umfassen sollten, dürfen nicht als Attacke gegen den Sozialstaat fehlinterpretiert werden. Nur ein effizienter und zielgenauer Sozialstaat wird sich künftig behaupten und für die wirklich Bedürftigen ausreichende Mittel mobilisieren können.

### **Neue Orientierung 3:**

*Solidarität nicht vergeuden*

Eine alternde Gesellschaft braucht mehr Solidarität. Solidarität wird in 20 Jahren noch dringlicher als heute. Solidarität erfordert, Nachbarschaften so zu organisieren, dass mehrere Generationen darin Platz finden, sich darin zu Hause fühlen und gegenseitig unterstützen. Sie erfordert, Arbeitsmärkte und Unternehmen oder andere Organisationen darauf einzustellen, dass mehr und mehr Menschen in den Arbeitsprozess eingebunden bleiben, die wegen ihres Alters nicht mehr allen typischen Anforderungen voll entsprechen.

### Exkurs: Missbrauchte Solidarität

Es gibt keine allgemeinen theoretischen Regeln für Solidarität. An Hand von Beispielen lassen sich typische Abwägungskonstellationen demonstrieren:

- Es ist nicht einzusehen, dass Steuerzahler für den Berufsweg anderer Erwerbstätiger mit aufkommen sollen. Standortentscheidungen sind freie Entscheidungen jedes Einzelnen. Mit dem gleichen Recht könnten andere Mietzuschüsse fordern, weil sie eine sehr teure, aber zentrumsnahe, transportkostensparende und umweltfreundliche Wohnung gewählt haben.
- Akademische Ausbildungen als überdurchschnittliche Investitionen in Humankapital ermöglichen in der Regel lebenslang hohe Einkommen. Akademiker sind gut gestellte Minderheiten (15 Prozent der Erwerbstätigen). Es ist nicht einzusehen, dass die Mehrzahl der Steuerzahler mit meist niedrigeren Einkommen, die solche Staatsgeschenke nicht erhalten haben, voll für diese Investitionskosten aufkommen. Studiengebühren sollten deshalb eine wichtige Einkommensquelle für Hochschulen sein. Sie könnten leicht so gestaltet werden, dass soziale Härten vermieden würden und die Nachfragemacht der Studenten gestärkt würde, was automatisch den Wettbewerb zwischen Hochschulen anregt.
- Nachtarbeitszuschläge werden noch immer z.T. steuerfrei gestellt. Dem Staat entstehen riesige Steuerausfälle. Im Sinne einer möglichst direkten Zurechnung sollten die Mehrkosten in den Preisen und nicht vom Steuerzahler mitgetragen werden. Nach einer Übergangsphase wären die Einkommen derer, die Nachtarbeit leisten müssen, weitgehend unverändert.
- Die Landwirtschaft wird nach wie vor besonders intensiv subventioniert. Als Motiv gelten die ständigen schwierigen strukturellen Anpassungen, die sich aus rückläufiger Beschäftigung ergeben. Tatsächlich locken die Subventionsversprechungen immer wieder zu viele Erwerbstätige in den Sektor. Es kommt zu Überproduktion. Trotz Subventionen bleiben Einkommensdisparitäten zu anderen Sektoren bestehen. Das Subventionssystem sollte allmählich auslaufen, weil es die Einkommensdifferenzen nicht beseitigt und eine sozialverträgliche Schrumpfung des Sektors nicht fördert. In einer Übergangszeit des Abbaus von Preisstützungen sollten die älteren Beschäftigten direkte Einkommenstransfers erhalten. Die jüngeren könnten ihre Berufsentscheidungen an den sichtbar niedrigeren Preisen orientieren. Dadurch würde auch automatisch der Nachwuchs, der künftig ohnehin dringlicher in anderen Bereichen gebraucht wird, reduziert.
- Praktisch jede Form der Mobilität in der Bundesrepublik trägt ihre volkswirtschaftlichen und ökologischen Kosten nicht oder wird offen subventioniert. Es mag gute Gründe geben, bestimmte Formen der Mobilität aus sozialen Gründen zu subventionieren, z.B. die Kosten des Schulweges von Kindern. Es gibt jedoch keinen Grund, bestimmte Formen der Mobilität – etwa die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel – zu subventionieren. Der Staat muss die relativen Kosten der verschiedenen Formen der Mobilität nach ihren externen Effekten oder ihren Folgen für die Umwelt bestimmen und dafür sorgen, dass alle Kosten zugerechnet werden.

Unsere Gesellschaft bewegte sich in eine andere Richtung. Sie benachteiligte Familien. Sie verstärkt noch immer die räumliche Segregation zwischen Generationen und Einkommensschichten. Sie unterstützt Interessen zu oft nicht nach der Dringlichkeit ihrer Forderungen, sondern nach der Lautstärke und Aggressivität ihrer Forderungen. Sie toleriert seit Jahrzehnten, dass eine neue Unterschicht von Ausländern entsteht, denen angemessene Aufstiegschancen und gleichwertige Teilhabe an den Fortschritten in unse-

rer Gesellschaft verwehrt wird, während gleichzeitig Honorarordnungen für Freiberufler deren Einkommen steigern sollen oder ziemlich unsinnige sektorale Erhaltungssubventionen gezahlt werden. Solidarität wird ausgehöhlt und überfordert, weil sie für nicht gerechtfertigte Aufgaben in Anspruch genommen wird. Mit dieser Überforderung der Solidarität kann der Sozialstaat die nächsten 30 Jahre nicht überdauern. Unter den Bedingungen der Alterung muss schon heute im Vorgriff überdacht wer-

den: Wofür können Mitglieder der Gesellschaft Solidarität einfordern, wo soll oder muss die Gesellschaft Forderungen abwehren?

### 3.2.3 Realismus über die Vorbelastungen

Die öffentliche Diskussion konzentriert sich gegenwärtig fast ausschließlich auf die Rentenreform. Das ist verständlich, denn die Summe der Rentenansprüche, die in den letzten Jahrzehnten aufgehäuft wurde, beträgt etwa 10.000–12.000 Mrd. DM. Die seit Jahren steigende Generationensteuer wird weiter wachsen. Parallel zu den Rentenansprüchen sind die Pensionen für die Beamten, die Gesundheitskosten, die Pflegekosten und die Staatsschuld zu finanzieren. Die Kumulation dieser Belastungen in den Jahrzehnten nach 2010 und insbesondere 2020 lässt sich nicht eindeutig prognostizieren. Durch die gegenwärtige Rentenreform werden die Ansprüche deutlich vermindert. Wahrscheinlich werden weitere Verminderungen folgen.

- **Eine Zusammenschau der Vorbelastungen**

Die Politik hat es bisher sorgfältig vermieden, Gesamtszenarien der künftigen Entwicklung der Transfers, einschließlich der staatlichen Pensionen zu ermitteln. Man muss befürchten dass die Transferquoten inklusive Staatspensionen bis 2030 um 6–8% des BIP ansteigen. Dieser Anstieg der Transferquote lässt sich vielleicht noch bremsen. In jedem Fall entsteht eine Kompression der übrigen öffentlichen Haushalte mit erheblichem Zwang, sparsamer und effektiver zu wirtschaften. Wir sollten uns erinnern, die Schocks der zusätzlichen 5–6% des Bruttosozialprodukts zugunsten von Ostdeutschland in den 90er Jahren haben fast eine Stagnationskrise erzeugt. Der Sachverständigenrat könnte in mehrjährigen Abständen jeweils einen Bericht zu allen Vorbelastungen (Staatsschuld, Renten, Pensionen, Kosten für Gesundheit und Pflege) vorlegen.

### 3.2.4 Sozialstaatsreformen jetzt!

Leider ist die Zeit schon sehr weit fortgeschritten. Dennoch können neue Weichen gestellt werden.

- **Pensionsrückstellungen im öffentlichen Sektor**

Der Staat sollte ab sofort – wie das Rheinland-Pfalz schon seit längerem tut – Pensionsrückstellungen für seine Beamten bilden und damit künftige Belastungen vorziehen.

- **Mehr und effektiveres privates Sparen für die Alterssicherung**

In der Rentenversicherung sollte die Kapitaldeckungskomponente weiter erhöht werden. Die Quote der Rentner, die sicher in selbstgenutztem Wohneigentum lebt, kann auf 70 Prozent oder mehr gesteigert werden. Wirksamer Sparformen können dazu führen, dass bei gleicher Sparquote im Alter – durch höhere Wertsteigerungen als bisher – mehr Vermögen zur Verfügung steht.

- **Längere Lebensarbeitszeit**

Das Abitur mit 18 statt mit 20 sollte zur Regel werden, die Studiendauer in der Regel auf vier Jahre verkürzt werden. Das Rentenalter lässt sich sofort heraufsetzen.

- **Sozialstaatsfalle und Armutsfalle überwinden**

Eine alternde Gesellschaft wird zu ständig höheren, die Dienstleistungen verteuern den Abgaben führen. Damit würden sowohl Vollbeschäftigung wie gute Versorgung älterer Menschen immer schwerer erreichbar. Die ohnehin bestehende Sozialstaatsfalle wird durch Alterung verschärft, denn höhere Leistungen erfordern hohe Abgaben. Hohe Abgaben verteuern und engen Dienstleistungsmärkte ein und machen abhängig von staatlichen Diensten oder staatlichen Hilfen, die wiederum aus noch höheren Abgaben finanziert werden müssen.

## 4. GESELLSCHAFT, FAMILIE, DEMOGRAPHIE

### 4.1 Kinder, eine Privatsache

Noch zu Adenauers Zeiten, als die dynamische Umlagerente beschlossen wurde, konnte man – so wird Adenauer zitiert – annehmen, „Kinder kriegen sie immer“. Die demographische Entwicklung glaubte man getrost den einzelnen Familien überlassen zu können. Inzwischen ist das Geburtendefizit eine 30-jährige historische Realität. 10 Deutsche bekommen noch 6 Kinder, 10 im Ausland Geborene 9–10 Kinder. Eine Schrumpfung jeder Generation um ein Drittel wird in einer Wissensgesellschaft, die auf Humankapital beruht, hohe Anpassungslasten und Einkommenseinbußen hervorrufen. Die moderne Gesellschaft der Gleichberechtigung von Mann und Frau hat mit dem inneren Widerspruch zwischen den Anforderungen einer Familie und den Anforderungen der Berufswelt sowie der modernen Lebensstile ihr wirtschaftliches Fundament und die Funktionsfähigkeit der Zivilgesellschaft zugleich geschwächt.

#### Exkurs: Demographie

Seit den 70er Jahren werden je Frau (und damit natürlich auch je Mann) in Deutschland nur noch 1,4 Kinder geboren. Ein Drittel aller in Deutschland lebenden Menschen – inkl. Ausländer – bleibt kinderlos (unter Akademikerinnen 50%). Die Gesamtbevölkerung wird sich bis 2040 – bleibt die niedrige Geburtenrate unverändert – von heute 82 Millionen auf 68 Millionen verringern (jährliche Zuwanderung 100.000) oder auf 74 Millionen (jährliche Zuwanderung 200.000). Jede nächste Generation wird um ein Drittel kleiner werden. Auf jeweils einhundert 15- bis 65-Jährige kommen in 30 bis 40 Jahren etwa 100 Abhängige.

#### 4.1.1 Ursachen der Krise der Familie

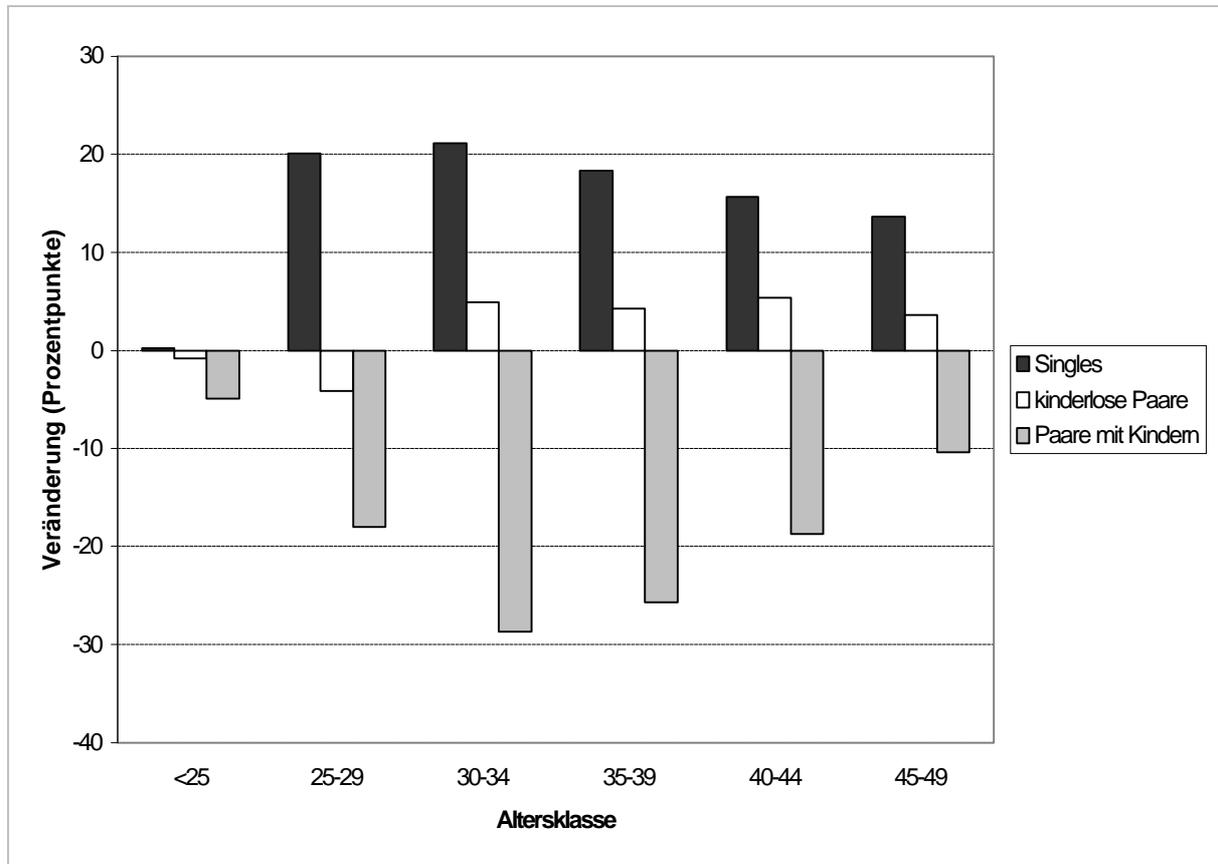
Familien haben eine doppelte Natur. Sie sind emotionale Gemeinschaften der gegenseitigen Unterstützung und Liebe. In ihnen erfahren und verinnerlichen Kinder die Grundwerte unserer

Gesellschaft. Familien sind gleichzeitig Wirtschaftsorganisationen. Sie bieten Arbeit an, bilden Vermögen und konkurrieren um knappe Konsumgüter oder am Arbeitsmarkt um Karrieren. Aus dieser Doppelnatur entstanden in einer Welt des Wettbewerbs und der immer längeren und teureren Ausbildungen neue innere Spannungen und Konflikte, die ihren Ausdruck in einem partiellen Geburtenstreik fanden. Weder die Zivilgesellschaft noch die Wirtschaft können mit diesem Ergebnis weiter prosperieren. Familienpolitik und eine neue Einstellung zur Familie werden zum Kern einer inneren Reform der Gesellschaft.

Die Einstellungen und Werte der Einzelnen gegenüber einer Familiengründung haben sich kaum verändert. Dennoch werden Familien später und seltener gegründet. Fast 40% der Deutschen bleiben kinderlos. In den langen Zeiten der Ausbildung und der heute von größerer Unsicherheit geprägten ersten Berufsjahre dominieren andere Ziele und überlagern den Familienwunsch. Die ersten Jahre der Karriere stehen unter erheblichem Leistungsdruck. Viele erleben diesen intensiven beruflichen Wettbewerb und die Anforderungen der Elternschaft offensichtlich als Überforderung. Dabei mag auch eine Rolle spielen, dass sowohl Partnerschaften wie Berufskarrieren heute als weniger verlässlich oder stabil erlebt werden. Gerade in den attraktiven Tätigkeitsfeldern und Berufen wechseln die Anforderungen oder das Berufsumfeld ständig. In diesem Umfeld wird es schwer, die Fundamente für eine langfristige Familiengründung zu legen. Die Welt wirkt familienfeindlich.

Der gewachsenen Unsicherheit bei Familiengründungen steht gegenüber, dass man in unserer wohlfahrtsstaatlich abgesicherten Gesellschaft auch ohne eigene Kinder versorgt wird. Die Hälfte der Menschen verlässt sich ganz oder teilweise, zumindest im Alter, auf Kinder der anderen Hälfte, ohne sich angemessen an den Kosten ihrer Erziehung zu beteiligen. Damit entsteht ein neuer Grundwiderspruch. In einer Gesellschaft, die mehr Kinder braucht, macht Kinderreichtum zu viele Familien noch immer arm.

**Abbildung 10:**  
Veränderung der Haushaltstypenverteilung zwischen 1978 und 1998



Quelle: Eigene Berechnungen aus EVS 19978 und 1998.

empirica

#### 4.1.2 Rückkehr zu einer familienfreundlichen Gesellschaft

Auf die schrumpfenden Geburten kann im Prinzip mit einer familienfreundlichen Politik und mit Einwanderung reagiert werden. Allerdings – die Einwanderung der Vergangenheit löste keine Probleme, denn sie führte in den letzten 20 Jahren zu oft in die Arbeitslosigkeit. Es kamen zu viele Niedrigqualifizierte. Eine Kompensation für niedrige Geburten war diese Einwanderung nicht. Einwanderung in eine dauerhaft kinderfeindliche Gesellschaft verschiebt die Probleme des Geburtenschwunds, aber sie löst sie nicht, weil sich die Geburtenraten der Einwanderer an die Geburtenraten in Deutschland anpassen. Mit Zeitverzögerungen handelt sich die Gesellschaft die Integrationsaufgaben plus Folgen des Geburtenschwunds ein. Einwanderung macht nur Sinn, wenn es erfolgreiche Familienpolitik, erfolgreiche Beschäftigungspolitik und

eine erfolgreiche Integration gibt. Alles andere wäre kollektiver Selbstbetrug<sup>9</sup>.

#### • Familienpolitik braucht mehr als Geld

Folgt man den Analysen zu den Ursachen der niedrigen Geburtenraten, dann bleibt die Frage, woher neue Sicherheit und ein Gefühl der Stabilität kommen kann. Der klassische Sozialstaat kann die neuen Sicherheitsbedürfnisse der höher Qualifizierten auf keinen Fall abdecken. Sicherheit muss sich künftig mehr auf eigene Fähigkeiten stützen. Mehr als Versicherungen oder

- 9 Natürlich gab es auch eine erfolgreiche Einwanderung.
- Ganze Sektoren – wie etwa die Altenpflege – sind ohne ausländische Arbeitskräfte nicht mehr funktionsfähig.
  - Gegenwärtig besuchen rd. 90.000 ausländische Schüler deutsche Gymnasien.
  - Die Zahl der Eheschließungen zwischen Ausländern und Deutschen liegt – bei steigender Tendenz – jährlich bei 80.000 bis 85.000.

Transferzahlungen könnte eine aktive Unterstützung oder sogar eine Garantie für lebenslanges Lernen Risiken vermindern. Das gesellschaftliche Umfeld kann unterstützender sein als heute. Dies gilt vor allem dann, wenn die Unternehmen sich intensiver bemühen, Familie und Beruf verträglicher zu machen und gleichzeitig gegen eine Entwertung und ein Veralten von Fähigkeiten systematischer angehen.

Familienpolitik hatte lange Zeit mit zwei Fehlurteilen zu kämpfen. Konservative Politik war der Meinung, man brauche Menschen für etwas, was sie ohnehin wollten, nicht auch noch zu belohnen. Eine linke Kritik warnte davor, Mütter für staatliche Ziele zu instrumentalisieren. Diese Kontroverse lenkte davon ab, dass es immer noch darum geht, Benachteiligungen von Familien auszugleichen oder Leistungen abzugelten, die sie für andere erbringen. Von einer vollen Kompensation der Benachteiligung von Familien mit Kindern sind wir weit entfernt. Ob durch besseren Lastenausgleich zugunsten der Familien die demografische Implosion vermieden wird, muss offen bleiben. In jedem Fall sollte es in den nächsten 10–15 Jahren gelingen, solche Bedingungen zu schaffen, die es deutlich mehr Menschen ermöglichen, ihre Kinderwünsche zu erfüllen.

Eine wirksame Ausgleichspolitik muss rasch starten. So, wie die Weichen gestellt sind und so, wie sich die Verhalten herausgebildet haben, werden auch künftig die Geburtenraten niedrig bleiben, es sei denn, es kommt zu einem wirklich radikalen Wertewandel.

Gegen weitreichende Maßnahmen wird auch eingewandt, die möglichen Auswirkungen seien ohnehin erst nach 20 oder 30 Jahren spürbar. Allerdings könnte – bis erhöhte Geburtenraten wirken – eine Durststrecke von 30 Jahren durch eine bessere Ausschöpfung des heimischen Erwerbspersonenpotentials überbrückt werden. Zwischen 1960 und 1990 ist das Arbeitsvolumen je Erwerbstätigen und Jahr von etwa 2.200 Stunden auf 1.600 Stunden abgesunken, also um mehr als ein Viertel. In Lebensarbeitszeit umgerechnet, bedeutet das ca. 10 Jahre. Allein durch Verkürzung der Ausbildungszeiten und spätere Pensionierung sollte die Lebensarbeitszeit bis 2030 wieder um 5 bis 6 Jahre pro Erwerbstätigen oder um 12% angehoben werden können. So würde ein Rückgang der Zahl der Erwerbs-

tätigen in Höhe von fast vier Mio. kompensiert. Danach könnten sich am Arbeitsmarkt wieder erhöhte Geburtenraten auswirken.

Deshalb sollten:

- Teile der Kosten der Kindererziehung mit der Kinderzahl steigend vom zweiten Kind an in der Rentenversicherung als Beitrag gelten. Technisch ließe sich dieser Gedanke am einfachsten umsetzen, wenn kinderlose Rentner oder Rentner mit einem Kind bei gleichen Einzahlungen einen Abschlag in den Renten hinnehmen müssten. Dieser Abschlag müsste durch eigenes erhöhtes Sparen kompensiert werden. Wer keine Aufwendungen erbringt, um das Humankapital der Gesellschaft zu erhalten, muss erhöhte Vermögen bilden;
- neben mehr finanziellen Entlastungen in allen Lebensbereichen eine familienfreundliche Umwelt geschaffen werden. Besonders wichtig sind flexible Dienstleistungen. Kommunale Kindergärten, die schon um 16:00 Uhr schließen, helfen berufstätigen Müttern nicht weiter. Abgesehen davon, dass ein Nebeneinander von gebührenfreiem Studium und teuren Kindergartenplätzen ein verteilungspolitischer Skandal bleibt;
- in den Unternehmen Anreize und mehr Unterstützungen geschaffen werden, um die Konflikte zwischen Beruf und Familie zu verringern. Das erfordert Dienstleistungen, Anpassung der Arbeitsorganisation und auch materielle Kompensation. Unternehmen, die Mütter mit Kindern beschäftigen, wären entsprechend zu fördern. Viele Unternehmen haben hier schon Beachtliches geleistet.

Lebensinteressen der Gesellschaft brauchen mehr als unterstützende Verordnungen. Dazu gehören Anerkennung und emotionaler Rückhalt. Dazu gehört mehr als das simple Motiv: Wir brauchen Nachwuchs am Arbeitsmarkt. Eine Gesellschaft muss vor allem deshalb familienfreundlicher werden, weil die Menschen bei einer der fundamentalsten Entscheidungen und Wünsche in ihrem Leben möglichst frei sein sollten von materiellen Sorgen oder Karrierezwängen. Eine Gesellschaft, in der viele Menschen ihren Kinderwunsch aus unterschiedlichen Rücksichten unterdrücken müssen, ist nicht human.

## 4.2 Einwanderung

### 4.2.1 30 Jahre Einwanderung – der große Fehlschlag

Obwohl unübersehbar – mit 7,6 Mio. in der Bundesrepublik lebenden Ausländern –, wurde die Einwanderung lange Zeit gegen alle Realität verdrängt („Wir sind kein Einwanderungsland!“). Allerdings verfügen schon seit Jahren immer mehr Ausländer über eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis. Sie sind in das Sozialsystem eingebunden. In den letzten zehn Jahren wurden rd. 750.000 Ausländer eingebürgert. Das zentrale Problem der bisherigen Einwanderung: Die Wanderungsanreize begünstigten die Einwanderung von Niedrigqualifizierten, mit dem Ergebnis, dass auch die nachwachsende Generation unterausgebildet blieb. Fast 40% der türkischen Erwerbspersonen unter 25 haben keine Berufsausbildung. Diese Zuwanderung war in einem Land mit wachsender Arbeitslosigkeit für Niedrigqualifizierte nicht von Nutzen. Sie benachteiligte einheimische Erwerbstätige mit niedrigen Qualifikationen. Die Zuwanderung der 90er Jahre hat als überwiegende Wanderung in die Arbeitslosigkeit die Bewohner in Deutschland ärmer gemacht. Die Arbeitslosigkeit der Ausländer ist in Westdeutschland doppelt so hoch wie die der Deutschen. Die Quote der Sozialhilfeempfänger unter den Ausländern ist ständig gestiegen – auf jetzt 9%, bei Kindern unter 7 Jahren auf 14,7%. Die *drop-out*-Quote der Ausländer in den Hauptschulen liegt bei knapp unter 20%. Zu viele Einwanderer werden zur dauernden Unterschicht. Diese Einwanderung kann nicht mehr so weiterlaufen.

### 4.2.2 Bedingungen der künftigen Einwanderung

- **Einbürgerung**

Es gehört zu den fundamentalen Menschenrechten, dass ein Einwanderungsland den Einwanderern möglichst rasch eine Einbürgerung ermöglicht und ihnen dann im politischen und gesellschaftlichen Leben gleiche Artikulations- und Durchsetzungschancen eröffnet wie den Einheimischen.

Die Ausländer müssen, gestützt auf eine doppelte Staatsbürgerschaft, ihre Stimme im politischen Interessenkampf um knappe öffentliche Ressourcen in die Waagschale werfen können.

Auch die neuen Regelungen sind viel zu restriktiv. Demokratie in den Großstädten wird zur Farce, wenn ein Drittel der Stadtbürger nicht wählen darf. Wer dauerhaft hier bleibt oder hier aufwächst, muss sich in die Gesellschaft integrieren. Das erfordert keine deutsche Identität, aber deutsche Ausbildungsstandards und ausreichende deutsche Sprachkenntnisse als Voraussetzung für Aufstiegschancen.

- **Offenheit**

Die Deutschen müssen die Einwanderung wollen. Einwanderung muss emotional akzeptiert sein und nicht nur technokratisch rational organisiert werden. Auch das ist ein Lernprozess, der nicht nochmals 30 Jahre verschoben werden kann. Nach der jetzt begonnenen Diskussion sollte es möglichst bald auch möglich sein, die Ängste gegenüber doppelter Staatsbürgerschaft zu überwinden. Die Amerikaner gehen mit den doppelten Loyalitäten der Einwanderer, die sie *Chinese Americans* oder *Hispanic Americans* nennen, leichter um. Wir sollten uns daran auch gewöhnen.

Einwanderer wollen sich heimisch fühlen, anerkannt werden, gleichberechtigt sein. Nur so können sie eine neue Loyalität aufbauen und sich solidarisch verhalten. Die Deutschen müssen wissen, dass auf Dauer, d.h. in 40–50 Jahren, fast ein Drittel der hier lebenden Menschen zugewandert sein werden oder von Zuwanderern abstammen. Je schneller sie sich emotional und von ihren Wertungen her an Deutschland anpassen, um so besser für Einheimische und Zuwanderer. Ganz unausweichlich wird sich dabei auch der Inhalt dessen verändern, was es heißt, Deutsch zu sein, genauso wie die europäische Integration uns verändern wird.

Es gilt: Jeder Deutsche hat ein objektives Interesse daran, dass es Einwanderern gut geht, denn dadurch geht es ihm selbst auch besser. Jeder Deutsche wird ärmer durch eine Einwanderung in die Arbeitslosigkeit und in die Abhängigkeit von Leistungen des Sozialstaats.

- **Deregulierung**

Von der emotionalen Akzeptanz einer Einwanderung ist eine innere institutionelle Einwanderungsbereitschaft zu unterscheiden. Die USA haben sich seit jeher in ihren inneren Regulierungen, ihren wirtschaftlichen und gesellschaft-

lichen Verhaltensweisen als ein Land erwiesen, dass den Zuwanderern große Freiheiten eröffnet, sich selbst empor zu arbeiten und sich wirtschaftlich oder gesellschaftlich durchzusetzen.

Gemessen daran ist die Bundesrepublik in ihrer inneren Verfassung weit von einem Einwanderungsland entfernt. Allein die rigiden Regelungen über Berufsausbildung, Zugangsberechtigung zu bestimmten Berufen oder die Möglichkeiten, Gewerbebetriebe zu starten, hindern die Entfaltungschancen von Einwanderern, die nicht über deutsche Zeugnisse, deutsche Prüfungen und deutsche Ausbildungen verfügen. Wer Einwanderung wirklich will, der muss die Berechtigungshürden soweit wie möglich einreißen, denn viele der bereits hier lebenden Einwanderer werden allein wegen ihrer Sprachprobleme niemals in der Lage sein, Meisterbriefe zu erwerben oder Gesellenprüfungen abzulegen.

- **Einwanderungsschulen und „Einwanderungsuniversitäten“**

Die innere Einwanderung erfordert als wichtigste Einzelmaßnahme eine gute Ausbildung der Kinder der Einwanderer. Ohne detaillierte Rechnungen weiß man, dass ein ausländischer Jugendlicher ohne Hauptschulabschluss in einer durchregulierten Gesellschaft wie der Bundesrepublik mit hoher Wahrscheinlichkeit geringe Berufschancen haben wird. Die Wahrscheinlichkeit, wiederholt arbeitslos zu sein, ist zu hoch. Die Rentenanwartschaften bleiben gering. Die erwirtschafteten Deckungsbeiträge für Kollektivgüter bleiben unzureichend, weil das Existenzminimum häufig nicht überschritten werden dürfte. Der fiskalische Saldo aus erwirtschafteten Steuern und in Anspruch genommenen Leistungen wird lebenslang negativ sein. Ausreichende Ausbildung als Tor zu einem erfolgreicherem Berufsleben dürfte gerade bei Ausländern fiskalisch und volkswirtschaftlich besonders rentabel sein. Es lohnt sich, die Schulen zugunsten der Ausländer leistungsfähig zu machen.<sup>10</sup>

Schulen als die wichtigsten Integrationsinstitutionen brauchen deshalb mehr Ressourcen und bessere Bildungskonzepte. Ausländische Kinder müssen in Ganztagschulen eine intensive Unterstützung erhalten, damit ihre Startnachteile

nicht zu schlechteren Schulergebnissen führen als bei Deutschen. Der Übergang in weiterführende Schulen muss aktiv gefördert werden. Deutschland muss ein Einwanderungsland der Aufsteiger werden. Die Schulen müssen dazu ein eigenes Selbstverständnis entwickeln.

Ausländer leben vielfach in ethnischen Wohngebieten. Hier konzentrieren sich Haushalte von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern. Das Durchschnittseinkommen ist niedrig. Neben der Einkommensarmut begegnet man einer ausgesprochenen Netzwerkarmut. Es gibt zu wenig Menschen mit guten Beziehungen in die Arbeitswelt und erst recht zu wenig Beziehungen in die Geschäftswelt. Jugendliche wachsen hier in einer Welt auf, die kaum Aufstiegschancen eröffnet.

Schulen können alle diese Mängel nicht voll kompensieren. Doch Schulen können ihre Rollen und ihr Selbstverständnis verändern. Sie können „Mehrproduktunternehmen“ werden, die von lokalen Aufsichtsräten kontrolliert und von Freundeskreisen aus der Wirtschaft unterstützt werden. Schon während der Schulzeit können, z.B. durch Ferienjobs, Brücken zu Unternehmen entstehen. Sehr früh können Schüler mit dem realen Leben in Kontakt gebracht werden. Eine neue Schulpraxis sollte natürlich nicht nur Ausländern zugute kommen. Sie wäre jedoch in den Gebieten, in denen sich Ausländer konzentrieren, besonders wichtig.

Es dient den Interessen aller Beteiligten, wenn sich auch deutsche Universitäten für Studenten aus dem Ausland besser öffnen. Viele werden anschließend zeitweise oder auf Dauer hier bleiben. Die Verbindungen zu den Herkunftsländern werden besser. Für die hier aufgewachsenen Ausländer steigen die Anreize zum Besuch deutscher Universitäten. Die Nachwuchsprobleme bleiben geringer.

#### 4.2.3 Formen und Dimensionen der Einwanderung

- **Einwanderung zur Linderung der Geburtenprobleme**

Zur Bevölkerungskonstanz wären langfristig Zuwanderungssalden in Größenordnungen von 600.000 jährlich oder mehr notwendig, die Bruttozuwanderungen von weit über einer Million jährlich erfordern, da ständig ein großer Teil der Zuwanderer nach unterschiedlichen Fristen wie-

<sup>10</sup> Das gilt natürlich auch für jugendliche Deutsche.

der abwandert. Auch eine intensive Einwanderungs- und Integrationspolitik wäre damit ungeeignet, die Geburtendefizite voll zu kompensieren. Einwanderung kann demografische Probleme allenfalls lindern. Die selbst erzeugten demografischen Probleme müssen durch höhere Geburten bewältigt werden. Einwanderung ist kein Ersatz für eine Familienpolitik.

- **Einwanderung von Hochqualifizierten**

Innerhalb kurzer Zeit wurde die Einwanderung von einem tabuisierten Thema zu einem Wunderheilmittel. Die Zuwanderung von Hochqualifizierten soll Wachstumsbarrieren überwinden und die unzureichende Ausbildung der Vergangenheit nachträglich korrigieren. Im Kontext von Wirtschaftswachstum können die Zuwanderungswirkungen tatsächlich beachtlich sein, weil Arbeitsmärkte flexibel reagieren können und die Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage sich verringern. Allerdings kann die Öffnung für Hochqualifizierte auch weitgehend verpuffen. Wir sollten nicht vergessen, dass innerhalb Europas Freizügigkeit besteht, doch die Wanderungsbewegungen bei Hochqualifizierten sind gering. Größere Wanderungen sind erst bei weit höheren Einkommensdifferenzen zu erwarten.

Das führt allerdings zu der kritischen Frage, ob ein Land wie die Bundesrepublik über Jahrzehnte hinweg Hochqualifizierte aus Ländern der Dritten Welt anwerben soll. Es wandern nicht nur Arbeitskräfte. Es wandert z. T. durch staatlich finanzierte Ausbildung akkumuliertes Humankapital. Hier entstehen gravierende Verteilungsfragen. Europa als Abwerberegion sollte den Abwanderungsländern einen Ausgleich bieten. Schon jetzt steigt die Quote der Ausländer in Gesundheit und Pflege – also in Sektoren, in denen in den Herkunftsländern auch Engpässe bestehen. Wenn Familien größere finanzielle Unterstützung zu Lasten der Kinderlosen erhalten sollen, dann gilt eine analoge Argumentation zwischen kinderarmen Gesellschaften, die Nachwuchs aus kinderreichen Gesellschaften importieren.

## 4.3 Alterung

### 4.3.1 Alterung reduziert bei unverändertem Verhalten Anpassungsflexibilität

Alterung verändert wirtschaftlich relevante Verhaltensweisen. Alterung reduziert räumliche und funktionale Mobilität (siehe das Beispiel der

altersspezifischen Mobilität in Sachsen, Abb. 11). Die wanderungsfreudigsten Altersgruppen sind die 20- bis 35-Jährigen. Durch den Anstieg des Durchschnittsalters – konstante Verhalten vorausgesetzt – sinkt das Wanderungsvolumen in ganz Deutschland erheblich ab. Mit dem steigenden Lebensalter veraltet in vielen Fällen Wissen. Initiative und Unternehmergeist werden schwächer (Ausnahmen bestätigen die Regel).

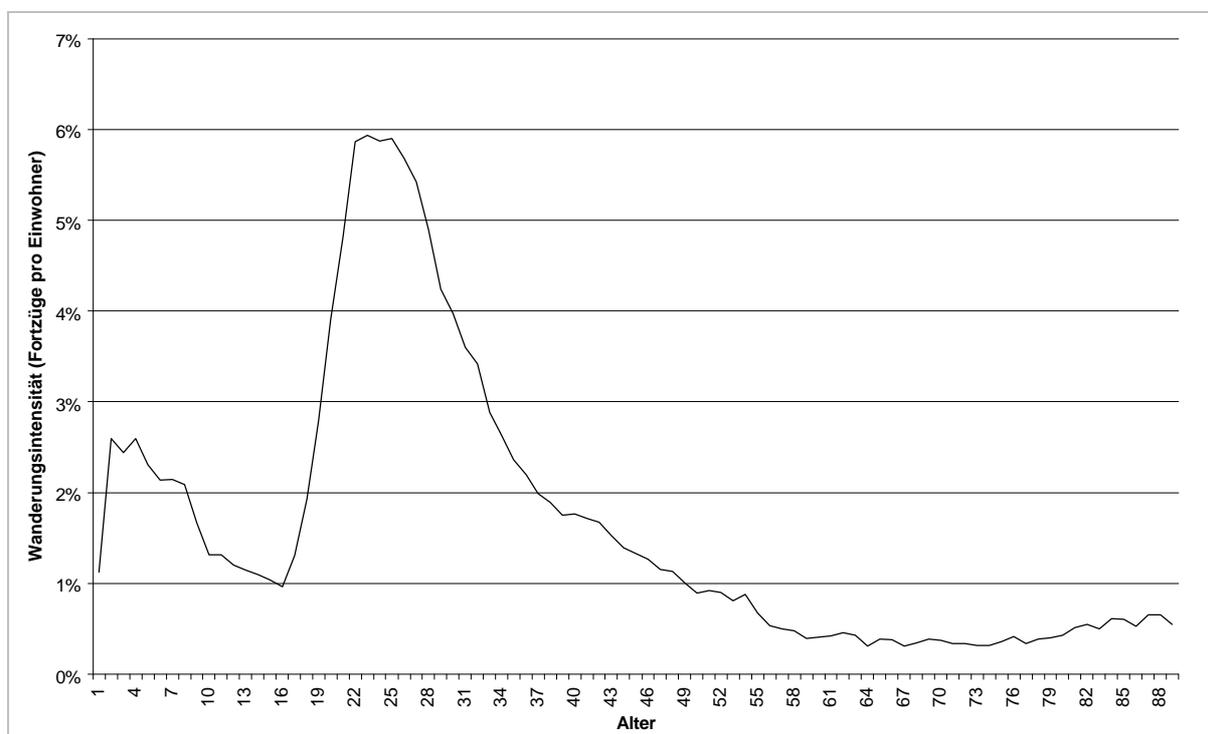
In einer Welt globalen Wettbewerbs drohen alternde Gesellschaften zurückzufallen. Die Kombination aus interner Überlastung durch Transfersysteme und einer möglichen externen Überforderung im Leistungswettbewerb als Folge überalterten Humankapitals ergibt in einer Fortschreibung ein erschreckendes Krisenszenario. Sollen solche Effekte vermieden werden, müssten sich Verhaltensweisen erheblich ändern.

### 4.3.2 Alterung erzwingt Strukturwandel

Bei schrumpfender Erwerbstätigkeit werden Phasen des Wirtschaftswachstums seltener. Alterung und Rückgang der Zahl der Einwohner erzeugen verschiedene zusätzliche Determinanten des strukturellen Wandels. So verändert sich die Struktur der Nachfrage, denn ältere Menschen fragen mehr Dienstleistungen und weniger neue Güter nach. Die Transferquoten steigen. Die sonstige Staatsquote bzw. staatliche Nachfrage geht eher zurück. Nachfrageschrumpfungen in unterschiedlichen privaten Bereichen treten häufiger auf. Allerdings kann die Produktion in ihre effektiven Bereiche hineinschrumpfen. Neugründungen werden seltener. Freigesetzte Arbeitskräfte sind im Durchschnitt älter als unter heutigen Bedingungen.

Alterung und Schrumpfung der Zahl der Einwohner und der Beschäftigten erzeugen einen eigenen, vielfältigen Anpassungsbedarf, z.B. mehr Gesundheitsleistungen, weniger sportliche Aktivitäten, weniger Einzelhandelsnachfrage und mehr klassische Konzerte. Gleichzeitig nimmt die Fähigkeit, solche Anpassungen zu bewältigen, ohne Verhaltensänderungen eher ab. Deshalb wird auch Arbeitslosigkeit nicht automatisch verschwinden, weil das Angebot schrumpft. Regionale Arbeitslosigkeit kann eher noch zählebiger werden. Ältere Arbeitslose könnten noch schwerer zu vermitteln sein. Die Komplexität des Strukturwandels kann auch bei schrumpfender Beschäftigung zu Arbeitslosigkeit führen.

**Abbildung 11:**  
**Wanderungsintensität in Sachsen**  
 (Fortzüge über die Landesgrenzen je 100 Einwohner, 1999)



Quelle: Eigene Berechnungen aus Sonderauswertung Statistisches Landesamt

empirica

#### 4.3.3 Altern ohne zu veralten

- **Erfolgreiches Berufsleben – Stabilität ohne feste Karriere**

Es gehört zu den Standardhinweisen politischer Debatten, darauf zu verweisen, dass künftig die lebenslangen Karrieren immer seltener werden. Der feste Vollzeitjob gehört angeblich der Vergangenheit an. Tatsächlich arbeiten 75% der Männer über 40 in festen Vollzeitarbeitsverträgen. Weitere 10% sind selbständig. Die atypischen Beschäftigungen konzentrieren sich bei den jungen Erwerbstätigen und bei den Frauen. Sie erwirtschaften einen besonders hohen Teil der Flexibilität. Man kann vermuten, dass künftig ältere Arbeitnehmer über 55 oder 60, statt in Pension zu gehen, neue informellere und z.T. niedriger bezahlte Beschäftigungen akzeptieren. Ältere Erwerbstätige – zumindest ein Teil von ihnen – können zu einer Flexibilitätsreserve werden.

Künftig müssen diese Flexibilitätsreserven außerdem vermehrt im Rahmen von Normalarbeitsverhältnissen bei steigendem Alter der Erwerbs-

tätigen bewältigt werden. Durch die Alterung wird die Fähigkeit zum selbständigen Lernen immer wichtiger. Alterung und steigende Anforderungen im Beruf erfordern ein höheres Niveau der Erstausbildung und vor allem eine ausgeprägte Fähigkeit, autonom weiter zu lernen.

#### 4.3.4 Altern und Lernen

Eine Schlüsselfunktion als Anreiz hätte schon eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch späteren Eintritt in die Rente. Jede Form der Fortbildung würde attraktiver. Lernen lohnt sich auch noch mit 50, wenn man erwartet, bis 65 oder noch länger zu arbeiten, und man nicht erwarten muss, schon mit 60 zum alten Eisen zu gehören. Außerdem kann man wahrscheinlich schon in 10–15 Jahren nicht mehr automatisch davon ausgehen, sein hohes Einkommen, das man mit 50 erreicht hat, automatisch bis zur Pensionierung zu erhalten. Hohe Einkommen werden entsprechende Produktivität voraussetzen, die wiederum vielfach erneuertes Wis-

sen erfordert. In einer alternden Gesellschaft wird es hochgradig kontraproduktiv, *burn-out*-Prozesse zuzulassen.

Die Unternehmen werden bereit sein, in ältere Arbeitskräfte mehr zu investieren und sie stärker zu motivieren. Schon die Jugendknappheit nach 2010 wird Verhaltensänderungen einleiten. Erst recht werden Unternehmen in 15–20 Jahren bemüht sein, Arbeitnehmer durch ständige Fortbildung oder dadurch, dass ihnen frühzeitig neue Aufgaben übertragen werden, an ein ständiges Lernen und sich Anpassen an neue Verhältnisse zu gewöhnen. Altern 2020 oder 2030 wird etwas anderes bedeuten als Altern 2000. Wer ein Leben lang vor neue Aufgaben gestellt wurde und durch seine Umwelt ständig angeregt wurde, sich wieder zu verjüngen, wird sich mit 60 oder 65 anders verhalten als wir dies heute beobachten.

Über die rechtlichen und organisatorischen Formen, in denen sich eine alternde Gesellschaft in ihren Verhalten verjüngt, kann man spekulieren. So wissen wir nicht, welche technischen Unterstützungen wie intensiv und massenhaft eingesetzt werden. Die Betroffenen werden sich selbst organisieren, um ihr Lernen und ihre Verhaltensanpassungen möglichst unterstützt in Gruppen voranzubringen. Sicher ist nur: Altern wird anregender, wenn nicht aufregender und farbiger. Die heute so bezeichneten jungen Alten, die vor allem neue Konsumformen entwickelt haben, werden vermehrt auch im Beruf länger innovativ bleiben.

Die Unternehmen werden detaillierte Strategien der Personalentwicklung und der Ausschöpfung ihrer inneren Arbeitsmärkte umsetzen. Der Staat wird Anreize bieten. Schließlich wird es in allen Informationsverarbeitungsberufen immer leichter, durch intelligente Software ein ständiges Lernen in den Arbeitsprozess zu integrieren. Sollen die Transfersysteme nicht überfordert werden, muss Humankapital flexibel auch in höherem Alter erneuert werden. Allerdings werden auch private Versicherungen gegen das vorzeitige gesundheitsbedingte Ausscheiden aus dem Beruf bedeutsamer.

Die Chancen stehen gut, dass ein Altern ohne zu veralten durchaus real wird. Die Arbeitswelt wird in den nächsten drei Jahrzehnten immer mehr zu einer Lernwelt werden. Die Universitäten kommen an die Arbeitsplätze. Vorüberge-

hende Arbeitsunterbrechungen zum Auftanken neuen Wissens werden fast Routine. Angesichts der Vielfalt der Möglichkeiten empfiehlt es sich hier nicht, eine bürokratische Fortbildungsbe-wirtschaftung aufzubauen. Die Vorstellung rigi-der Fortbildungskonten wird der künftigen Kom-plexität der Wirklichkeit des beruflichen Lebens und der Vielfalt der Lernmöglichkeiten wahr-scheinlich nur in Grossunternehmen gerecht. Vor allem wird Fortbildung kein Recht, dass sich Arbeitnehmer gegenüber den Arbeitgeber er-trotzen müssen. Arbeitgeber werden in ihren Unternehmen auf Talentsuche gehen, denn hochqualifizierte Erwerbstätige werden knapp.

#### 4.3.5 Die alternde Gesellschaft – eine Selbst-hilfegesellschaft?

- **Dienstleistungen werden knapper**

Dienstleistungen werden langfristig in Deutsch-land immer knapper und immer teurer. Heuti-ge Klagen über den Pflegenotstand werden al-lerdings erst sehr langfristig zu einem riesigen Chor anschwellen, denn heute werden mehr als 80% der Pflegeleistungen in Familien erbracht. Selbst bei den besonders schwierigen Demenz-erkrankungen sind es 60%. Geburtenrückgang, Kinderlosigkeit der Rentnergeneration, die nach 2020 in Rente geht, steigende Erwerbsquote der Frauen und wahrscheinlich ein späteres Renten-alter werden bei steigendem Bedarf einen Rück-gang bei informellen Unterstützungsleistungen hervorrufen. Damit steigt der professionelle Pflegebedarf sprunghaft an. Selbst bei erfolgrei-cher Einwanderung wird dies nicht ohne dras-tische Preissteigerungen möglich sein. Profession-elle Pflege wird sehr teuer. Die Beitragssätze in der Pflegeversicherung können kaum bedarfs-gerecht angepasst werden. Die Pflegeversiche-rung wird vielfach zu einer Versicherung der Illusionen. Die Leistungssteigerungen bleiben hinter den Bedarfssteigerungen zurück. Die Be-troffenen müssen eigenes Vermögen und große Teile ihres Einkommens einsetzen, oder die kommunale Sozialhilfe wird wieder stärker in Anspruch genommen. Den Beitragszahlern soll-te deutlich gemacht werden, welche Lücken lang-fristig bei einem durch Gesetz festgeschriebe-nen Beitragssatz entstehen dürften.

Die Veränderungen des Pflegebedarfs werden allerdings erst nach 2040 wirklich drastisch wer-den, weil dann die 1960 und später geborenen

80 und älter werden. Erst dann steigt auch die Zahl der Rentner ohne Familien allmählich auf 30% an. Diese glücklicherweise riesige Zeitverzögerung in den Wirkungen sollte allerdings kein Grund sein, das Nachdenken über Lösungen ebenfalls zu verschieben.

Auch in der Krankenversicherung bleibt zu klären, welche künftigen, sehr aufwendigen Möglichkeiten der Medizin aus gesetzlichen Versicherungen getragen werden können. Die jetzigen Kontroversen dürften nur der Beginn einer langfristigen und grundsätzlichen Auseinandersetzung um die Rolle einer allgemeinen Pflichtversicherung sein. Schon Beitragssätze von 15 oder erst recht 20% wären kaum vertretbar. Damit gewinnen Forderungen nach mehr Selbstbeteiligung an Bedeutung. Den Bürgern fällt dann die Entscheidung zu, ob sie auf bestimmte Therapien verzichten wollen und welche privaten Zusatzabsicherungen sie sich leisten können. Solche Steigerungen kumulieren mit den erhöhten Beiträgen der Renten- und Pflegeversicherung und den allgemeinen Alterssicherungslasten.

- **Rationale Lebenspläne in einer Welt der Alterung**

Die einzelnen Haushalte müssen künftig nicht nur allmählich größer werdende Rentenlücken schließen. Sie müssen auch wachsende Pflegekosten schließen, und sie wollen die Chance nutzen, die eine weiterentwickelte Medizin zu erhöhten Kosten bieten wird. Das macht eigenes langfristiges Sparen, das möglichst frühzeitig beginnen sollte, immer wichtiger. Dennoch werden erhöhte Ersparnisse allein nicht ausreichen. Versicherungen gegen ein vorzeitiges, gesundheitsbedingtes Ausscheiden aus dem Berufsleben werden wichtiger. Längere Lebensarbeitszeiten werden nicht für jeden von uns in allen Beschäftigungen möglich, während ihre Bedeutung für einen günstigeren Lebensstandard im Alter wächst. Hier wird eine neue Flexibilität der Arbeitsmärkte und der individuellen Verhaltensweisen entstehen müssen.

In der Öffentlichkeit bisher wenig diskutiert werden informelle Unterstützungssysteme in informellen Gruppen, die als Ersatz für die Familie die Abhängigkeit von professionellen Dienstleistungen im Alter oder auch bei der Erziehung der Kinder senken. Wir wissen, dass z. B.

in vielen Wohngebieten weit mehr als die Hälfte der Bewohner über 60 sein wird. Die Segregation zwischen den Generationen wird eher zunehmen. Allerdings könnte ein großer Teil der Über-60-Jährigen noch erwerbstätig sein. Bisher gibt es wenige, aber erfolgversprechende Beispiele von informellen nachbarschaftlichen Unterstützungen. Es gibt mehr und mehr Gruppen, die selbstorganisiert gemeinsame Wohnanlagen errichten und sich im Alter gegenseitig unterstützen sowie gleichzeitig die Abhängigkeit gegenüber professionellen Dienstleistungen senken. Die Politik sollte in den kommenden Jahren solche gesellschaftlichen Veränderungen systematisch unterstützen und anregen. Es geht darum, Ersatz für die ausfallenden Leistungen der Familien zu finden, aber auch darum, dass aktive ältere Menschen sich sinnvoll betätigen können und nicht isoliert leben.

## 4.4 Sozialkapital sichern

### 4.4.1 Eine Erosion?

Eine alternde Gesellschaft mit einer langfristig steigenden Zahl kinderloser Rentner und einer prekären Rolle der Familie, vor allem in den Städten, bleibt besonders auf Sozialkapital angewiesen. Tatsächlich droht eher seine Erosion, denn die immer vielfältiger werdenden Marktdienstleistungen und Versuche, soziale Leistungen an den Bedürfnissen immer speziellerer Gruppen zu orientieren, sättigen den Wunsch nach Einbettung in einer warmen, unterstützenden Gemeinschaft, Gruppe oder Nachbarschaft nicht ab. Allein der Bedeutungsverlust der Familie als Baustein der Zivilgesellschaft verdeutlicht eine spürbare Erosion. Zivilgesellschaft schafft die Fundamente der organisierten Gesellschaft und ihres Staates, denn beide sind auf Menschen angewiesen, die trotz Akzeptanz von gesetzlichen Normen oder marktwirtschaftlichen Regeln vor allem durch eine gemeinsame Verpflichtung verbunden sind. Diese auf Werte oder auch Gewohnheiten gestützte Bindung macht vertragliche Beziehungen erst möglich und greift dort, wo vertragliche Verpflichtungen an Grenzen stoßen.

Zivilgesellschaft braucht Zeit. Ihr Fundament sind gemeinsame persönliche Erfahrungen, gemeinsame Werte und auch Zukunftserwartungen. Die Zivilgesellschaft steht damit fast schon in einem kulturellen Widerspruch zu dem, was

*new economy* genannt wird, denn die *new economy* ist kurzlebig, wettbewerbsintensiv, risikoreich und für die Beteiligten zeitfressend. Zeitarmut wird fast schon zum Markenzeichen und von Beteiligten wie ein Orden getragen. Hochintensiver Wettbewerb erzwingt hohe Mobilität und erwartet fast totalen Einsatz. Sozialkapital wird in der wettbewerbsintensiven Wirtschaft kaum gestärkt. Märkte werden allerdings gleichzeitig immer erfinderischer und bieten für alle Lebenslagen – für Freizeit, Urlaub, Krankheit, das Management des privaten Lebens bis hin zum Sterben – Lösungen, sofern man über ausreichende Kaufkraft verfügt. Im Extrem bieten sie *gated communities* – kontrollierte privat organisierte Nachbarschaften als private, sichere Lebenswelt für gleiche Einkommen, Interessen und Lebensstile (10% der Amerikaner leben in *gated communities*).

Aber Märkte funktionieren nur für die Wohlhabenden, und sie müssen Lücken lassen, weil der Wunsch nach persönlichen und intellektuell anregenden Beziehungen, die nicht als Bestandteil solcher Marktdienste gegen Geld gewährt werden, dadurch auch nicht abgedeckt wird. Die totale Vermarktung als Ersatz der Zivilgesellschaft wäre keine Lösung für 2030. Man steht vor dem Dilemma, die Ausweitung des Wettbewerbs fordern zu müssen, weil die bürokratischen Lösungen noch entfremdender und unbefriedigender sind. Aber man muss schon einen kulturellen Widerspruch zur Kenntnis nehmen: Wettbewerbsmärkte fördern auf der Outputseite einen pragmatischen Konsumhedonismus. Sie benötigen allerdings dennoch als Voraussetzung ihrer Funktionsweise „vorgelagerte“ und in der Zivilgesellschaft entstehende Tugenden wie Vertragstreue, Pflichterfüllung, Verantwortungsgefühl und Mitdenken für andere. Gerade diese Tugenden werden durch den Wettbewerb nicht gestärkt. Auch die ständige Ausweitung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen wäre keine Lösung. Sie könnte Ungleichheit verringern, doch die Ohnmacht des Wohlfahrtsstaates nicht überwinden, der weder die wachsende Netzwerkarmut vieler junge Erwerbstätiger oder auch Einwanderer noch die Isolierung älterer Menschen wirklich überwinden kann.

#### 4.4.2 Quellen für Erneuerung

##### • **Politik und Sozialkapital**

Der Staat kann die Zivilgesellschaft nicht zum Gegenstand von Politik machen. Allerdings kann er Bedingungen schaffen, unter denen Zivilgesellschaft sich besser entfalten kann. Ansatzpunkte ergeben sich durch drastische Dezentralisierung etwa des Schulsystems. Die Schule als Projekt einer Nachbarschaft vom Staat finanziert, aber lokal kontrolliert und autonomer im Management, kann ein Kristallisationspunkt für Engagement und für Beziehungsnetze in Gemeinden oder Stadtteilen werden. Staatliche und kommunale Bürokratien müssen immer nach Haushaltsplänen, Verordnungen, Richtlinien und Verwaltungsvorschriften handeln. In einer verrechtlichten Welt wird damit die vielfach geforderte Kreativität oder Spontaneität fast unmöglich gemacht. Hier sind Stiftungen anpassungsfähiger und offener in ihren Reaktionen und Verhaltensweisen.

Die Kommunen können in den Nachbarschaften Kristallisationspunkte für lokales Engagement, lokale Zusammenarbeit, informelle Unterstützungen und örtliche Kooperation oder auch Repräsentation unterstützen. Nachbarschaftsagenturen, die lokal kontrolliert werden, können Informations- und Tauschzentralen sein. Sie können Gruppen mit gleichen Interessen zusammenbringen. Von Reparaturdiensten bis zum Babysitter können die Informations- und Hilfsangebote reichen. Jeder, der neu in ein Gebiet zieht, sollte ganz automatisch Unterstützung finden, um sich rascher zu Hause wohl zu fühlen.

##### • **Unternehmen und Sozialkapital**

Unternehmen sind Leistungsorganisationen, die im Wettbewerb stehen. Unternehmen können allerdings zugunsten der Arbeitnehmer oder ihrer Standorte zusätzliche Leistungen erbringen.

Sie können Leistungen für Familien oder erwerbstätige Mütter erbringen und dabei Kontaktbörsen eröffnen, die auch breitere Zwecke, von der Organisation von Mitfahrgelegenheiten bis zur Erleichterung des Einkaufens übernehmen. Unterstützungen beim Zeitmanagement in einer Welt wachsender Zeitknappheit kann in der Nachbarschaft, aber genauso in der Belegschaft organisiert werden.

- **Informelle Unterstützungen in der Tauschwährung Zeit**

Die Ausweitung des Wohlfahrtsstaates und immer differenziertere Angebote auf Dienstleistungsmärkten drängen informelle Unterstützungen, die Sicherheit in überschaubaren Gemeinschaften, die Verlässlichkeit von Hilfen und emotionalem Rückhalt in der Familie in den Hintergrund. Die Familie verliert rein statistisch an Bedeutung. Hohe Mobilität, ein neuer Individualismus der Lebensstile, die vorgefertigt auf Märkten erworben werden können, haben eine schleichende Transformation herbeigeführt.

Diese Entwicklung wird Nebeneffekte haben, denn der Wohlfahrtsstaat tendiert immer dazu, ein nüchterner Leistungsautomat zu sein. Märkte bieten Dienstleistungen langfristig nur zu immer höheren Preisen an. Zwar weitet sich der Markt der Lebensstilleistungen bisher immer weiter aus, doch die *gated community*, die älteren Menschen oder anderen Gruppen mit ähnlichen Interessen ein durchorganisiertes Leben in geschützten Nachbarschaften nach festen Regeln zu hohen Preisen anbietet, wird eine Lösung für Minderheiten. Eine Lösung für breite Schichten ist der Ersatz von Sozialkapital durch das Angebot von Gemeinschaften, die durch Märkte kreiert werden, nicht.

Gerade eine Gesellschaft mit einer wachsenden Zahl kinderloser Menschen und einer wachsenden Zahl von Rentnern muss kritisch überprüfen, welche Lebensentwürfe unter welchen Bedingungen realisiert werden können und wie verhindert werden kann, dass der Prozess der Individualisierung in einer Isolierung für zu viele Menschen endet.

Es liegt auf der Hand, dass solche Fragen nicht einfach und nicht durch abstrakte Konzepte beantwortet werden können. Leben ist Praxis – allerdings kann Politik Entwicklungen oder Gruppen unterstützen, kann Anreize schaffen und als Katalysator dort helfen, wo einzelne und Gruppen für sich neue Lebensentwürfe erproben. Als Instrument solcher Unterstützungen eignen sich Förderprogramme nur wenig. Sinnvoller wären Stiftungen, die gemeinsam von Ländern, Kommunen, Unternehmen und Privatpersonen getragen werden. Sie können Netzwerke aufbauen helfen, den Erfahrungsaustausch organisieren und *best practices* verbreiten helfen. Sinnvoll ist auch eine neue informelle Tauschökonomie in engen Gruppen, die zwar das Prinzip Leistung und Gegenleistung nicht aufgeben, es aber unter der Bedingung eines persönlichen Engagements realisieren. Dabei sei daran erinnert, dass natürlich auch Leistungen und Hilfen in den Familien neben ihrer emotionalen Basis auf Reziprozität beruhen. Gruppenselbsthilfe verknüpft gemeinsame emotionale Erlebnisse.

Die Zivilgesellschaft mit persönlichem Engagement, die Nachbarschaft oder die privaten Netzwerke in und außerhalb der Familien mit informellen Hilfen, gemeinsamen Traditionen und Gewohnheiten, Beziehungs- und Unterstützungsnetzen und überschaubare Gruppen bleiben unverzichtbar. Politik kann hier nur unterstützen und anregen. Sie ist allerdings nicht ohnmächtig. Dennoch werden wirkliche Veränderungen, die den Prozess der Erosion von Sozialkapital umkehren, auf fundamentalen Veränderungen von Verhaltensweisen und Wertungen beruhen. Hier kann die Politik nur in einer Katalysatorfunktion helfen, die wirklichen Veränderungen müssen von den Menschen selbst durch eigenes Engagement in Gang gesetzt werden.

**THESENPAPIERE DES MANAGERKREISES**

(Schutzgebühr 10,00 DM/5 Euro)

- **Einwanderung: Integration, Arbeitsmarkt, Bildung**, Oktober 2001, 16 S.
- **Verkehr im Strukturwandel: Die neuen Chancen der Mobilität**, Juni 2001, 15 S.
- **Eckpunkte einer zielgerichteten Energie- und Umweltpolitik im europäischen Binnenmarkt**, März 2001, 9 S.
- **Förderung von Gründerkultur und Innovation – Aber wie?**, November 2000, 9 S.
- **Demographie, Staatsverschuldung und Umbau der sozialen Sicherung**, März 2000, 26 S.
- **Die Entwicklung der Region Berlin-Brandenburg**, Oktober 1999, 13 S.
- **Public-Private-Partnership – Ein Instrument zur Staatsmodernisierung?**, Oktober 1999, 18 S.
- **Ansatzpunkte für eine Europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik**, Juni 1999, 8 S.
- **Zehn Thesen zum Bündnis für Arbeit**, Januar 1999, Langfassung, 27 S., Kurzfassung, 4 S.
- **Reform der Finanzverfassung**, Oktober 1998, 13 S.
- **Venture Capital. Wege in eine neue Gründerzeit am Standort Deutschlands**, August 1998, 22 S.
- **Neue Arbeitslosigkeit, neue Ungleichheit – Strategien zur Expansion des Arbeitsmarkts für Niedrigqualifizierte**; Juni 1998, 18 S.
- **Das Kreislaufwirtschaftsgesetz und seine Auswirkungen**, März 1998, 15 S.
- **Umweltschutz im Zeichen steigender Gebühren**, Juni 1998, 7 S.
- **Der Weg zum „Schlanken Staat“**, Mai 1998, 12 S.
- **Thesen zur Bildungspolitik**; November 1997, 16 S.
- **Standort Ostdeutschland – Eckpunkte einer maßgeschneiderten Industriepolitik für die Neuen Länder**; Februar 1997, 18 S.

---

**An: Stabsabteilung der Friedrich-Ebert Stiftung, 10785 Berlin, Fax (030) 26935-851  
eMail: brigitte.juchems@fes.de**

Hiermit bestelle ich die oben markierten **Materialien des Managerkreises**.

Name/

Unternehmen

Versandanschrift

Datum

Unterschrift