



**Frankfurter Institut**

Stiftung Marktwirtschaft und Politik

---

---

## Die Aufgaben

Wirtschaftspolitische Orientierung  
für die kommenden Jahre

---

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff,  
Wernhard Möschel, Manfred J.M. Neumann  
Olaf Sievert (Kronberger Kreis)

**Die Aufgaben  
Wirtschaftspolitische Orientierung  
für die kommenden Jahre**

**Schriftenreihe: Band 34**

Gefördert durch die  
**informedia-Stiftung**  
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften  
und Publizistik, Köln

© Oktober 1998

Frankfurter Institut –  
Stiftung Marktwirtschaft und Politik  
Kisseleffstr. 10, 61348 Bad Homburg

Telefon (06172) 66470 – Telefax (06172) 22292  
e-mail: [Frankfurter.Institut@t-online.de](mailto:Frankfurter.Institut@t-online.de)  
internet: <http://www.Frankfurter-Institut.de>  
Vorstand: Gert Dahlmans

ISBN 3-89015-068-3

## Inhalt:

I.	Der Konsens reicht weit	5
II.	Föderative Ordnung und Finanzverfassung	9
III.	Das Steuersystem – Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer	11
IV.	Rückzug des Staates	14
V.	Die soziale Sicherung	17
	Gesetzliche Rentenversicherung	
	Gesetzliche Pflegeversicherung	
	Gesetzliche Krankenversicherung	
	Sozialhilfe	
VI.	Bildung und Ausbildung	25
VII.	Die Arbeitsmarktverfassung	28
VIII.	Europa: Implikationen der Osterweiterung	31



## I. Der Konsens reicht weit

1. Die Vorbereitung auf die Währungsunion hat den Ländern Europas eine gute stabilitätspolitische Konstitution verschafft. Dies ist eine hervorragende Voraussetzung für einen langegezogenen wirtschaftlichen Aufschwung. Daß der Aufschwung inzwischen in Gang gekommen scheint, ist dennoch kein Zeichen der Entwarnung. Den europaweit und global intensivierten Wettbewerb gut genug zu bestehen, damit die Stärke der Aufwärtsbewegung auch den Arbeitsmarkt mitreißt, sind die meisten Länder Europas noch nicht fit genug. Das gilt auch für Deutschland. Außerdem ist die wirtschaftliche und gesellschaftliche Zukunft bedroht durch die enormen ungelösten Probleme, die aus den demographischen Nöten des Landes wie ganz Westeuropas erwachsen und großenteils eine Antwort heute, nicht erst in zwanzig oder dreißig Jahren erheischen.

Das Bewußtsein, daß es sich so verhält, ist allen politischen Parteien in Deutschland, soweit man sie zum Verfassungsbogen zählt, gemeinsam.

2. Konsens besteht ebenso darüber, daß die europäische Sozialordnung verteidigt werden soll und verteidigt werden kann. Sie ist Teil der europäischen Identität geworden, in ihren ideellen Grundlagen Erbe der Aufklärung und der christlichen Tradition des Kontinents und in Anbetracht ihrer Befriedungswirkungen eine der wenigen geschichtlichen Großtaten, die das Jahrhundert nach seinen unerhört gewaltsamen Konvulsionen hervorgebracht hat.

Gefährdet aber ist der Sozialstaat durch ein Übermaß an Ansprüchen. Zu den nicht immer freiheitlichen Traditionen Europas gehört ein gebrochenes Verhältnis zum Grundsatz der Selbstverantwortung des Menschen. Teil davon ist die tiefgreifende Einübung in der Vorstellung, daß man letztlich vom Staat die Sicherung seiner Lebenschancen erwarten dürfe. Wer anders denkt, gehört zu einer kleinen Minderheit, und was er sagt, gilt politisch kaum noch als korrekt.

Das globale wettbewerbliche Zusammenspiel der Menschen freiheitlicher Großgesellschaften, deren beispielloser Erfolg die glück-

lichere Hälfte des Jahrhunderts prägt wie der Sozialstaat, den sie erst ermöglicht haben, macht jedoch zunehmend offenbar, daß man in der Wahl der Kombination von Selbstverantwortung und staatlich normierter Solidarität nicht frei ist. In Europa, auch in Deutschland, muß beides neu austariert werden.

3. Wie in allen demokratischen Gemeinwesen reicht der Konsens auch weit, im Streit um die Zustimmung der Wähler unbequeme Wahrheiten zu beschönigen oder gar zu leugnen, solange es irgend geht. Ein erfolgreiches Gemeinwesen ist jedoch dadurch gekennzeichnet, daß diese Unwahrhaftigkeit Grenzen hat und unvermeidliche Reformen rechtzeitig möglich werden:

- Es ist unvermeidlich, das Steuersystem mit Respekt vor der Tatsache zu reformieren, daß der internationalen Mobilität des Kapitals wegen die Kapitaleinkommen nicht besonders hoch besteuert werden können. Zugleich ist es in einem in sich stimmigen System der umfassenden Einkommensbesteuerung sehr schwierig, wenn nicht unmöglich, das Kapital zu schonen, aber bezüglich der übrigen Einkommensarten bei einer sehr scharfen Steuerprogression zu bleiben. Eine rigorose Rücknahme der Steuerprogression wird von den meisten Menschen nicht als gerecht angesehen. Und doch ist sie nötig.
- Es ist unvermeidlich, die Staatsaufgaben einzudämmen und die Selbstverantwortung des einzelnen, wo dies vertretbar erscheint, zu erhöhen. Eine entsprechende Politik stößt allenthalben auf Interessen an Besitzstandswahrung und ist in einem direktdemokratischen Sinne selten mehrheitsfähig. Und doch ist sie nötig.
- Es ist unvermeidlich, eine Generation, die wenig Kinder aufzieht, mit der Tatsache zu konfrontieren, daß zum großen Teil sie (und nicht vor allem die Generation der Kinder) die Folgen in Gestalt geringerer kollektiv finanzierter Altersversorgung tragen muß. Unendlich groß ist die Abneigung, diese harte Tatsache allen Beteiligten frühzeitig – durch gesetzgeberischen Akt – klarzumachen und sie zu entsprechender zusätzlicher privater Vorsorge anzuhalten. Und doch ist es nötig.

- Es ist unvermeidlich, am Arbeitsmarkt mehr Flexibilität bei den Löhnen, den Arbeitszeiten und den arbeitsrechtlichen Regelungen zu ermöglichen. Dies gilt bei vielen als arbeitnehmerfeindlich und wird daher abgelehnt. Und doch ist es nötig.
- Es ist unvermeidlich, daß die riesigen demographisch bedingten Probleme die Bevölkerung eines Tages veranlassen werden, sich zu helfen, indem sie in einem Maße Einwanderung zuläßt, das sie eigentlich nicht möchte. Vorläufig ist Einwanderung so unpopulär, daß eine sie bewußt steuernde Politik unterbleibt. Und doch ist sie nötig.

4. Die Wirtschaftspolitik muß akzeptieren, daß die Globalisierung der Wirtschaft ein Prozeß ist, der unumkehrbar fortschreiten und den internationalen Wettbewerb der Investitionsstandorte intensivieren wird. Will sie ihre großen Ziele erreichen – die Wiedergewinnung von wirtschaftlicher Dynamik und die nachhaltige Erhöhung des Beschäftigungsstandes bei Wahrung angemessener Sozialstandards und Umweltschutznormen –, so muß sie strikt auf Effizienz und Rationalität achten. Gebraucht werden langfristig verlässliche Rahmenbedingungen für Innovationen und Investitionen und für die Entfaltung unternehmerischer Initiativen, Rahmenbedingungen, die mindestens so gut sind, wie sie unsere wichtigsten Konkurrenzländer verzeichnen.

5. Der Staat wird nicht mehr, wie so oft in der Vergangenheit, nach Belieben in der Wirtschaft intervenieren können, er wird weniger Möglichkeiten haben, mit Subventionen, Regulierungen und Importbeschränkungen einzelnen Gruppen und Regionen zur Hilfe zu eilen, die nicht bereit oder in der Lage sind, sich den ändernden Marktbedingungen anzupassen und neue Wege zu beschreiten, und er wird es sich nicht leisten können, zum Zwecke der Umverteilung einfach Steuer- und Abgabenlasten zu erhöhen. Das erzeugt bei Teilen der Bevölkerung Verunsicherung, mancher fürchtet um seinen Arbeitsplatz, nicht wenige sehen Besitzstände und soziale Errungenschaften in Frage gestellt. Aber eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, die unser Land für den Standortwettbewerb rüstet, hat keine andere Option, als sich neu zu orientieren.

6. Die meisten Menschen werden durch die Globalisierung gewinnen. So wie schon bislang der hohe Lebensstandard zu einem

wesentlichen Teil aus der Einbindung der deutschen Wirtschaft in die internationale Arbeitsteilung herrührt, wird auch künftig diese Wohlstandsquelle von großer Bedeutung sein, wenn, freilich nur wenn, genügend Anpassungsfähigkeit im globalen Wettbewerb besteht. Zur Anpassungsfähigkeit gehört die Bereitschaft, bei Ansprüchen an den Staat, namentlich bei Verteilungswünschen künftig kürzer zu treten. Die Politik muß der Bevölkerung diesen Zusammenhang klarmachen, und sie kann auf diese Weise den durch den verschärften Wettbewerb zunächst negativ Betroffenen ebenfalls verbesserte Lebenschancen in Aussicht stellen. Im übrigen ist die Globalisierung der Wirtschaft Ansporn, überfällige Reformen in die Wege zu leiten. Wirtschaftspolitik ist auf der Grundlage langfristig orientierter, untereinander schlüssiger Konzeptionen zu gestalten. Deutschland ist wandlungsfähig und hat keinen Grund, die Besorgnisse über die Wirkungen des globalisierten Wettbewerbs zu übertreiben, jeden Grund indes, das Selbstvertrauen zu haben, das man braucht, um die Chancen zur Sicherung des eigenen Wohlstands zu nutzen.

## II. Föderative Ordnung und Finanzverfassung

7. Die föderative Ordnung Deutschlands ist zu reformieren.

- Die Vermengung von Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern hat zu einem Abbau der Verantwortlichkeit gegenüber dem Bürger geführt. Die damit verbundene Intransparenz schwächt zugleich den unentbehrlichen Zwang, mit öffentlichem Geld sparsam umzugehen.
- Die intensive Wahrnehmung von Gesetzgebungszuständigkeiten durch den Bund hat eine schleichende Aushöhlung der Eigenkompetenzen bei den Ländern nach sich gezogen.
- Die weitreichende Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes führt zu wechselseitiger Blockade von Bundesrat und Bundestag und damit zu einem Reformstillstand.
- Ein exzessiver Finanzausgleich, der den finanzstarken Bundesländern hohe Ausgleichspflichten auferlegt und den finanzschwachen Bundesländern 99,5 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft aller Bundesländer garantiert, schwächt die Verantwortung der Länder für die Pflege der Steuerquellen.

8. Der motorische Kern einer Reform der föderativen Ordnung müßte die Reform der Finanzverfassung sein, geleitet von der Idee, die Verhaltensanreize aller Beteiligten durchgreifend zu verbessern.

- Besonders dringlich ist eine Reform des Finanzausgleichs, mit der die marginale Ausgleichsquote allgemein auf etwa 50 Prozent begrenzt wird. Eine so radikale Erhöhung der Selbstverantwortung von Ländern und Gemeinden ist vertretbar, wenn man sich von vornherein zugleich vornimmt, auch die Ausgabenverpflichtungen und die Verteilung der Steuerquellen in einer Weise zu verändern, die sie in die Lage versetzt, bei gehöriger Pflege der Steuerquellen der erhöhten Selbstverantwortung gerecht zu werden.
- Das Reformbegehren von Bayern und Baden-Württemberg ist unterstützenswert. Mit den vorgeschlagenen Regelungen ist

eine sehr deutliche Absenkung der Nivellierungswirkung im marginalen Bereich des Finanzausgleichs verbunden, und zwar vom Beginn der Reform an. Zugleich wird die Mittelverteilung für eine Zeitlang stabilisiert. Die sehr weit reichende Ablösung der Anzelelemente des Systems von den Mittelverteilungsregeln für eine sehr lange Übergangszeit ist ein ingenieüser Einfall.

- Die zur radikalen Reform des Finanzausgleichs komplementäre Änderung in der Verteilung der Steuerquellen kann man sich ebenso radikal vorstellen, das hieße Übergang (Rückkehr) zum Trennsystem. Man kann sie auch pragmatisch angehen, das hieße zum Beispiel Einführung von Zuschlagsrechten der Länder im Bereich der Verbundsteuern.
- Die neuen Bundesländer sollten – vorausgesetzt, sie erhalten für längere Zeit eine faire Unterstützung durch Bundesergänzungszuweisungen oder durch Zahlungen im Rahmen der (abzuschmelzenden) Pauschalen – den Vorteil der reduzierten Nivellierung bei zunehmender Steuerkraft ganz besonders zu schätzen wissen, da sie trotz aller gegenwärtigen Schwierigkeiten von einem guten Potential zur Erhöhung ihrer originären Finanzkraft auf lange Sicht ausgehen dürfen.

Unabhängig von den (finanziellen) Verpflichtungen des Gesamtstaats für eine faire Aufholchance der neuen Länder erfordert eine erhöhte Selbstverantwortung von Ländern und Gemeinden, das Ziel einer Angleichung der Lebensverhältnisse im Raum kleiner zu schreiben, als viele es tun. Ungleiche Lebensverhältnisse sind eine Selbstverständlichkeit. Das wird im Zusammenhang mit der anstehenden Osterweiterung der Europäischen Union noch deutlicher werden. Auch in Deutschland muß der Anspruch, überall gleichwertige Lebensbedingungen herzustellen – ein Anspruch, der irrigerweise aus dem Grundgesetz hergeleitet wird – zurückgewiesen werden.

Die Solidarität mit den Menschen in den neuen Ländern wird noch viele Jahre beträchtliche Transfers erfordern. Allerdings darf es auch dabei bleiben, daß die Intensität der Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern nach und nach abnimmt. Die Entwicklung des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes ist auf einem guten Weg. Das wird das Gesamtbild prägen, sobald die zyklische Abwärtsbewegung beim Bauen ausläuft.

### III. Das Steuersystem – Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer

9. Die Diskussion über verschiedene Vorschläge zur Steuerreform im vergangenen Jahr hat erkennen lassen, daß es nicht unrealistisch ist, die Steuersätze kräftig zu senken und die über viele Jahre gewachsenen Steuervergünstigungen aufzuheben. Der Reiz eines umfassenden Steuerreformansatzes liegt darin, daß die Steuerentlastung wirklich spürbar wird und in aller Regel den Verlust einzelner Vergünstigungen auffängt. Das erleichtert die Durchsetzbarkeit einer Reform, zumal nahezu alle Gruppen Vergünstigungen aufgeben müssen. Unterstützung für eine durchgreifende Steuerreform läßt sich auch daraus gewinnen, daß die meisten Bürger die Abgabenlast für zu hoch halten und häufig umständliche oder teure Wege wählen, dieser Belastung wenigstens teilweise zu entgehen.

10. Ein wichtiger Grund, die Steuersätze zu verringern, liegt darin, mehr Investoren für Standorte in Deutschland zu gewinnen. Der Einwand, die effektive steuerliche Belastung der Unternehmen sei im internationalen Vergleich nicht besonders hoch, sondern liege eher im Mittelfeld, wenn man alle Abschreibungserleichterungen, Rückstellungsregelungen usw. betrachte, steht dem nicht entgegen. Die Steuersätze werden von den Investoren als erster Anhaltspunkt für die Steuerbelastung herangezogen, zumal nicht leicht überschaubar ist, inwieweit Steuervergünstigungen in Anspruch genommen werden können und wie lange sie gelten werden. Unbestritten ist zudem der positive Investitionsanreiz einer steuerlichen Nettoentlastung von Investitionen. Schließlich und nicht zuletzt: Investoren, die sich überdurchschnittliche Gewinne zutrauen, sehen bei der Standortwahl ganz auf die Höchststeuersätze und nicht auf die Abschreibungserleichterungen, die ja nur die Steuerbelastung des Normalgewinns reduzieren.

Manchmal wird auch darauf hingewiesen, daß die Steuerquote mit knapp 22 Prozent sehr niedrig liege und in den letzten Jahren tendenziell gesunken sei. Diese Quote wird aber durch Steuervergünstigungen, Subventionen (Zulagen) und institutionelle Regelungen – wie die Verbuchung des Kindergeldes als Steuerminder-einnahme – stark beeinflußt und sagt deshalb wenig über die

Grenzbelastung von Einkommen und Gewinnen, also über die Anreizwirkung des Steuersystems auf Investitionen. Die Grundidee der Steuerreform setzt gerade an diesem Punkt an, nämlich Vergünstigungen abzubauen, die Steuerbasis zu verbreitern, um die Steuersätze kräftig absenken zu können. Das Steueraufkommen muß dadurch nicht sinken, besonders dann nicht, wenn die Investitionen und die Beschäftigung gesteigert werden können.

11. Die Stoßrichtung der Steuerreform sollte sich eindeutig auf die Entlastung von Investitionen und damit auf die Schaffung von Arbeitsplätzen richten. Deshalb müssen vor allem die Körperschaftsteuersätze und die Spitzensteuersätze der Lohn- und Einkommensteuer gesenkt werden. Auch aus sozialpolitischen Gründen ist es wichtiger, die Bedingungen für das Entstehen von Arbeitsplätzen und für die Beschäftigung der Arbeitsuchenden zu verbessern, als schwerpunktmäßig die Steuerfreigrenzen, den Eingangssteuersatz und die Tarife im unteren Bereich unter verteilungspolitischen Aspekten zugunsten der Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen zu verändern.

Wenn mit einer Steuerreform eine bessere Beschäftigungssituation angestrebt wird, müssen, dem Beispiel anderer Länder folgend, die Spitzensteuersätze sowohl der Körperschaftsteuer als auch der Einkommensteuer kräftig verringert werden, etwa auf 35 Prozent. Der Eingangssteuersatz der Einkommensteuer könnte 20 Prozent betragen. Der Grundfreibetrag, der seit 1995 mehr als verdoppelt wurde und Anfang 1999 auf 13.607 DM steigen wird, kann unverändert bleiben.

Ein Höchststeuersatz von 39 Prozent wie im Entwurf des Steuerreformgesetzes 1999 ist nicht ehrgeizig genug, weil der Höchststeuersatz für gewerbliche Einkünfte nur um 8 Prozentpunkte und die Körperschaftsteuer für einbehaltene Gewinne lediglich um sechs Prozentpunkte abgesenkt würden. Der Grundsatz, die Steuersätze kräftig zu senken und die über viele Jahre gewachsenen Steuervergünstigungen aufzuheben, ist weitgehend akzeptiert. Man bedenke aber: Für die Investitionen wäre nichts gewonnen, wenn der Wegfall der Steuervergünstigungen – die größtenteils Investitionsförderung sind – nicht durch eine sehr starke Senkung der Spitzensteuersätze mehr als ausgeglichen wird.

12. Die international drängendste Aufgabe ist die Neuregelung der Quellenbesteuerung von Kapitalerträgen. Die Not bei der Steuererhebung legt es nahe, sich zunächst einmal zu einer Definitivsteuer – Abgeltungssteuer – auf Kapitalerträge an der Quelle mit mäßig hohem Satz zu entschließen.

Dies setzt ebenfalls voraus – damit das System an Stimmigkeit gewinnt –, daß der Höchststeuersatz der Einkommensteuer sehr deutlich gesenkt wird. Der verteilungspolitische Widerwille gegen einen solchen Schritt wird durch die Chance ausgeglichen, daß künftig auch hohe Einkommen wieder effektiv und in Deutschland der Regelbesteuerung unterliegen, so daß aus der Besteuerung von Kapitalerträgen eher mehr als weniger Einnahmen erzielt werden.

13. Überlegungen, einen durch eine Einkommensteuerreform geschaffenen verfassungskonformen Besteuerungsspielraum zu nutzen, um die Vermögensteuer – zumindest auf Privatvermögen – wieder zu erheben, sollten nicht weiter verfolgt werden. Die Vermögensteuer wäre nicht sehr ergiebig, zumal nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Juni 1995 das Gebrauchsvermögen im Wert eines normalen Einfamilienhauses steuerfrei bleiben müßte. Die Erhebungskosten haben zuletzt schon weit mehr als ein Drittel des Aufkommens verschlungen. Die Unterscheidung zwischen privatem und betrieblichem Vermögen wäre nicht nur schwierig und aufwendig, sie würde auch Gestaltungsmöglichkeiten hervorbringen, die den Besteuerungszweck in Frage stellen könnten. Zu überlegen wäre umgekehrt, ob nicht die Vermögensbildung von der Einkommensteuer verschont und nur die „Entnahme“ für eigene Konsumzwecke (progressiv) besteuert werden sollte. Der jetzt notwendige neue Ansatz einer Steuerreform bietet die Chance, die besonders investitions- und beschäftigungsfreundliche konsumorientierte Einkommensteuer (zinsbereinigte Einkommensteuer) in die Entscheidungen einzubeziehen (siehe hierzu Kronberger Kreis, "Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt", Band 30/1996).

## IV. Rückzug des Staates

14. Eine Senkung der hohen Staatsquote ist unabweisbar, um den Handlungsspielraum der Privaten auszuweiten und den Weg für niedrigere Steuern und Abgaben zu ebnen. Der unmittelbare Ansatzpunkt sind die öffentlichen Ausgaben, insbesondere die umfangreichen Subventionen. Jeder weiß, daß die meisten staatlichen Subventionen den Wettbewerb verzerren, strukturkonservierend wirken und letztlich wachstumshemmend und beschäftigungsfeindlich sind. Alle Subventionen zugunsten strukturschwacher Branchen und Unternehmen müssen nach einem im voraus festzulegenden Zeitplan abgebaut werden und auslaufen. Sollten im Einzelfall neue Anpassungssubventionen unabweisbar werden, so sind diese von vornherein zeitlich zu befristen.

15. Der Staat sollte sich aus eigener unternehmerischer Betätigung zurückziehen und sich auf die Wahrnehmung seiner hoheitlichen Kernaufgaben konzentrieren. Der gesamte wirtschaftliche Beteiligungsbesitz der öffentlichen Hand gehört auf den Prüfstand. Der Bund muß seine langjährige Privatisierungspolitik zügig vollenden; von gesamtwirtschaftlichem Gewicht sind die Telekom und die Deutsche Bahn sowie die Beteiligungen an Flughafengesellschaften. Hier müssen verlässliche Perspektiven eröffnet werden. Die größten Privatisierungspotentiale haben die Länder und die Gemeinden, die meisten im Dienstleistungsbereich (Landesbanken, Sparkassen, öffentlich-rechtliche Versicherungsgesellschaften, Beteiligung an den großen Energieversorgungsunternehmen, viele Regiebetriebe); diese Potentiale müssen nun wirklich konsequent genutzt werden.

Deregulierung soll den Marktzugang, die Preisbildung, die Investitionsentscheidungen und Existenzgründungen von unnötigen staatlichen Beschränkungen freimachen. In der Landwirtschaft, im Straßengüterverkehr, bei der Briefpost, im Multimedia-Bereich, in der Wohnungswirtschaft, im Handwerk, im Bereich der Freien Berufe und nicht zuletzt am Arbeitsmarkt ist die Regulierungsdichte immer noch zu groß, gemessen an dem, was sich ökonomisch (durch Marktbesonderheiten) rechtfertigen ließe, oder im Vergleich zu dem, was andere Industrieländer an staatlichen Ordnungen für unabdingbar halten. Die Flut von Verwaltungsvorschriften

ist einzudämmen, die behördlichen Genehmigungsverfahren müssen vereinfacht und beschleunigt werden.

16. Zur Verschlinkung des Staates gehört die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Leistungen müssen zweckgerechter und kostengünstiger erbracht werden. Das geht in vielen Fällen nicht im Rahmen der bestehenden Behördenstrukturen. Notwendig ist die flächendeckende Einführung eines modernen betrieblichen Rechnungswesens in Verbindung mit dem Übergang zu einem leistungsbezogenen öffentlichen Dienst- und Besoldungsrecht. Dann wird richtig gerechnet, und der Staat ist in der Lage, im Wettbewerb mit der privaten Wirtschaft qualifiziertes Personal zu attrahieren und zu halten.

17. Große Spielräume für einen – mittelfristig angelegten – Abbau von öffentlichen Aufgaben und von Steuervergünstigungen gibt es im Wohnungsbereich. Beim sozialen Wohnungsbau werden in großem Stil öffentliche Gelder fehlgeleitet, wobei die zentralen Ziele – die Verbilligung der Mieten und die Versorgung aller einkommensschwachen Haushalte mit angemessenem Wohnraum – nicht erreicht werden. Der Staat kann seiner sozialpolitischen Verantwortung im Wohnungsbereich nachkommen und sich gleichzeitig wirksame Entlastung verschaffen, wenn er von der Objektförderung auf die Subjektförderung umschaltet und dabei strikt an das Bedürftigkeitsprinzip anknüpft. Durch den Erwerb von Belegungsrechten an bestehenden Wohnungen läßt sich auf eine sehr viel effizientere und billigere Weise als durch den Bau von Sozialwohnungen sicherstellen, daß den bedürftigen Familien und Personen Wohnungen angeboten werden. Außerdem können Mittel aus dem sozialen Wohnungsbau gewonnen werden, um das Wohngeld, das seit 1990 unverändert ist, angesichts der Entwicklung bei Preisen und Mieten moderat anzuheben. Das Sonderwohngeld für Ostdeutschland kann entfallen. Einer Familie in Ostdeutschland braucht man bei gleichen Haushaltsmerkmalen und gleichen Wohnbedingungen nicht mehr Wohngeld zu zahlen als einer Familie in Westdeutschland.

Die Eigenheimförderung ist der zweite Bereich der Wohnungspolitik, bei dem finanzieller Aufwand und Aufgabenerfüllung in einem eklatanten Mißverhältnis stehen. Die nach dem Eigenheimzulagengesetz an Erwerber von selbstgenutztem Wohneigentum

und von Gebrauchtwohnungen über einen Zeitraum von acht Jahren gezahlten Zulagen (jährlich bis zu 5.000 DM für eine neu gebaute Wohnung beziehungsweise 2.500 DM für eine Gebrauchtwohnung) lassen sich nicht überzeugend begründen. Der Staat hat keinen Anlaß, die Entscheidung, in einer Mietwohnung oder in einer eigenen Wohnung zu leben, mit riesigem Aufwand zu beeinflussen. Die sozialpolitische Begründung für die Eigenheimförderung (Einkommensgrenzen, Baukindergeld) steht auf schwachen Füßen, da gerade die ärmsten Haushalte nicht in der Lage sind, Wohneigentum zu bilden. Diese Förderung, mit der typischerweise die Mittelklasse die Mittelklasse fördert, sollte ersatzlos gestrichen werden. Mit den eingesparten Haushaltsmitteln (etwa 17 Mrd. DM jährlich ab 2004) können Steuersenkungen finanziert werden.

## V. Die soziale Sicherung

18. Die Sozialsysteme können ihre Funktion nur erfüllen, wenn sie sicher sind. Das ist heute nicht mehr der Fall. Die bestehenden Umlagesysteme sind nicht darauf eingestellt, daß die Menschen älter werden als früher und daß die Geburtenrate kräftig gesunken ist. Die Folgen gehen einseitig zu Lasten der jungen Generation, weil die Leistungen aus den Umlagesystemen von einer geringeren Anzahl von Beitragszahlern aufgebracht werden müssen. Die hohe Beitragslast führt zu Ausweichreaktionen (Scheinselbständigkeit, Schwarzarbeit) und gefährdet dadurch nicht nur die Sozialsysteme, sie hat auch negative Rückwirkungen auf die Beschäftigung.

Die bestehenden Sozialsysteme können nicht mit marginalen Korrekturen weitergeführt werden. Wegen der langen Ansparzeiten müssen sie möglichst schnell durch eine kapitalgedeckte Eigenvorsorge ergänzt und auf die Kernaufgaben beschränkt werden. Weil die demographische Situation sich nach dem Jahre 2010 erheblich verschlechtern wird, wäre es sozialpolitisch und beschäftigungspolitisch unverantwortlich, die Dinge weiter treiben zu lassen.

### **Gesetzliche Rentenversicherung**

19. Es gibt kaum Meinungsverschiedenheiten darüber, daß die Rentenreformen 1992 und 1999 nicht ausreichen, einen weiteren Anstieg der Beitragssätze zu verhindern. Auf beide demographischen Probleme wird die gesetzliche Rentenversicherung mit einer Anhebung der Beitragssätze reagieren müssen: Die zunehmende Lebenserwartung verlängert im bestehenden System ausschließlich die Rentenphase – nicht die Erwerbsphase. Das erfordert steigende Beitragssätze. Die geringe Geburtenrate verringert nicht die Leistungsansprüche, sondern hat zur Folge, daß die gleichen Renten künftig von weniger Beitragszahlern finanziert werden müssen, also aus höheren Beiträgen pro Erwerbstätigen. Eine faire Regelung gegenüber künftigen Generationen wäre dagegen ein konstanter Beitragssatz. Dann würden die Kinder in gleicher Weise zur Altersversorgung herangezogen wie die Eltern, nämlich mit einem festen Prozentsatz vom Einkommen.

20. Eine realistische Reform muß von einigen Eckpunkten ausgehen. Dazu gehört, daß die Rentner sich grundsätzlich auf das Rentensystem verlassen und trotz eines Beitrags zur Reform eine angemessene Rente erwarten können. Zweiter Eckpunkt ist das Prinzip, künftige Generationen nicht mit höheren Beitragssätzen zu belasten, also den Beitragssatz nicht noch weiter zu erhöhen und ihn auf sehr lange Sicht sogar zu senken. Das ist eine Frage der Fairneß zwischen den Generationen und der Rücksichtnahme auf die Beschäftigungschancen. Im einzelnen werden folgende Schritte vorgeschlagen:

- Das Rentenzugangsalter muß bei zunehmender Lebenserwartung heraufgesetzt werden, d.h. die Regelaltersgrenze muß über 65 Jahre hinaus angehoben werden. Die Lebenserwartung der Deutschen hat sich um etwa 1,5 Jahre pro Dekade erhöht. Entsprechend der Lebensdauer hat sich nach den geltenden Regelungen ausschließlich die Rentnerphase verlängert. Man könnte auch umgekehrt die Erwerbsphase entsprechend der zunehmenden Lebensdauer verlängern. Dann würden die künftigen Generationen entlastet. Eine neutrale Regelung, bei der die Beitragssätze stabil bleiben, ist eine Verlängerung der Erwerbsphase um etwa zwei Drittel und der Rentenphase um ein Drittel der verlängerten Lebensdauer.

Im Rentenreformgesetz 1999 ist eine Verringerung des Rentenniveaus mit steigender Lebenserwartung vorgesehen. Diese Neuregelung verteilt die Lasten noch nicht neutral auf Rentner und Beitragszahler, weil von vornherein eine hälftige Beteiligung der künftigen Erwerbspersonen an den „Kosten der zunehmenden Lebenserwartung“ vorgesehen wurde und weil die in die Rentenformel eingefügte demographische Korrekturkomponente nur angewandt wird, wenn das Niveau der Nettostandardrente nicht unter 64 Prozent des Nettoeinkommens der Erwerbstätigen fällt und wenn die aktuelle Rente nicht sinkt. Bei zunehmender Lebenserwartung sollte jedoch ohnehin nicht die Steigerung des Rentenniveaus abgeflacht, sondern die Erwerbsphase verlängert werden. Trotz einer höheren Regelaltersgrenze bliebe es dem einzelnen Versicherten überlassen, früher in den Ruhestand oder Teilruhestand zu gehen. Er müßte dann allerdings Rentenabschläge hinnehmen.

- Eine angemessene Antwort auf das zweite Problem, nämlich die niedrige Geburtenrate, ist eine ergänzende kapitalgedeckte Vorsorge bei verringerten Ansprüchen aus dem Umlagesystem.

Das Prinzip, den Beitragssatz trotz der geringen Geburtenraten nicht zu erhöhen, kann auch wie folgt formuliert werden: Wenn eine Gesellschaft sich entschließt, nur noch zwei Drittel der Kinder zu haben, die hinreichend wäre, die Bevölkerungszahl etwa konstant zu halten, sollten im Umlagesystem auch nur zwei Drittel der heute üblichen Ansprüche erworben werden. Wenn die Renten dadurch nicht geschmälert werden sollen, muß das weitere Drittel im Kapitaldeckungsverfahren angespart werden. Zu klären ist, ob auch für diesen Teil eine Versicherungspflicht – innerhalb oder außerhalb des staatlichen Systems – vorgeschrieben wird. Auf jeden Fall ist darüber aufzuklären, daß die Ansprüche im Umlageverfahren geringer ausfallen werden.

Zu einer passenden ergänzenden Kapitalvorsorge kann man anreizen, indem man zwar den Eltern für die Kindererziehung höhere Rentenansprüche einräumt, aber im übrigen die Rentenansprüche verringert. Eltern mit zwei und mehr Kindern könnten weiterhin grundsätzlich eine hinreichende Rente aus dem Umlagesystem erhalten. Personen ohne Kinder und mit einem Kind erhielten aber eine verringerte Rente aus dem Umlagesystem und müßten zusätzlich eine kapitalfundierte Altersversorgung aufbauen. Die bisherige Praxis, Kindererziehungszeiten rentensteigernd anzurechnen, erhöht die Summe der Rentenansprüche. Worauf es aber ankommt, ist das Absenken der Rentenansprüche der Kinderlosen und der Personen mit einem Kind sowie die klare Information, daß diese Personengruppe in größerem Maße Eigenvorsorge betreiben muß. Zugleich würden die steuerfinanzierten Beiträge des Staates für Kindererziehungszeiten entfallen.

Alternativ können die Rentenansprüche aller Versicherten verringert werden. Das müßte in dem Umfang geschehen, wie die Renten sich bei unverändertem Beitragssatz aus dem künftigen Beitragsaufkommen finanzieren lassen. Dann müßten Eltern wie Nichteltern ergänzende kapitalfundierte Vorsorge betreiben. Familien mit Kindern müßten durch unmittelbare Transferzahlungen stärker entlastet werden. Soweit sie diese zusätzlichen Mittel für die

eigene Altersvorsorge einsetzen, würde das gleiche Ergebnis erreicht wie bei der Anrechnung von Kindererziehungszeiten.

Im übrigen:

- Das effektive Rentenzugangsalter muß stärker an die Regelaltersgrenze angeglichen werden. Die Abschläge für einen vorzeitigen Eintritt ins Rentenalter müssen auf Neutralität für das Rentensystem hinauslaufen. Die vorzeitige Rente darf also nicht mit einer insgesamt höheren Leistung zugunsten des Versicherten verbunden sein.
- Die Hinterbliebenenversorgung ist auf eine neue Grundlage zu stellen. Je stärker Kindererziehungszeiten als Beitragszeiten angerechnet werden, um so leichter kann auf eine vom Ehegatten abgeleitete Rente verzichtet werden.
- Der Richtung nach kann die gesetzliche Rentenversicherung sich darauf beschränken, ein Mindestversicherungsniveau vorzugeben, um dem Bürger mehr Freiheit und Eigenverantwortung zu geben. Ein Versicherungszwang und erst recht eine Zwangsversicherung sind nur damit zu begründen, daß keiner im Alter der Gesellschaft zur Last fallen soll, der in der Lage ist, fürs Alter selbst vorzusorgen. Diese Aufgabe, nämlich eine Mindestvorsorge zu gewährleisten, wird auf absehbare Zeit für die meisten Versicherten vom bestehenden Umlagesystem geleistet werden müssen. Schon um die Beitragssätze nicht weiter steigen zu lassen, wird es nötig sein, die Rentensteigerungen abzuflachen – vermutlich stärker als im Rentenreformgesetz 1999, aber unabhängig von der veränderten Lebensdauer. Aufgrund der verringerten Geburtenraten wird das Rentenniveau bei unveränderten Beitragssätzen weiter verringert werden müssen. Es ist möglich, ja vernünftig, daß ein Teil der Rentner aus dem Umlagesystem nur noch eine Altersrente erreicht, die in der Nähe des Sozialhilfeniveaus oder darunter liegt. Wer nicht in der Lage ist, zusätzliche Mittel anzusparen oder eine private Lebensversicherung abzuschließen, wird – wie bisher auch – ganz oder teilweise auf Sozialhilfe angewiesen sein. Soweit die Befürchtung besteht, eine nennenswerte Anzahl von Arbeitnehmern würde nicht privat vorsorgen und sich mit einer ergänzen-

den Sozialhilfe zufrieden geben, wäre daran zu denken, eine ergänzende kapitalfundierte Vorsorge vorzuschreiben.

### **Gesetzliche Pflegeversicherung**

21. Das Hauptproblem zum Zeitpunkt der Einführung der Pflegeversicherung war das Anliegen, sofort mit Leistungen zugunsten der Pflegebedürftigen zu beginnen. Es war aber ein Fehler, ein weiteres System nach dem Umlageverfahren aufzubauen und damit die bereits unvermeidlichen Belastungen für künftige Generationen weiter zu erhöhen. In der ersten Phase der Pflegeversicherung sind Überschüsse entstanden, u. a. weil im Vorlauf Beiträge erhoben wurden, ohne schon Leistungen zu gewähren, aber auch weil Engpässe bestanden, die Anträge zu bearbeiten und die Leistungsansprüche festzustellen. Die Überschüsse würden eine allmähliche Umstellung auf ein von der demographischen Entwicklung unabhängiges Kapitaldeckungsverfahren erleichtern. Praktisch könnte der Beitragssatz heute beginnend zum Beispiel nach jeweils fünf Jahren um einen halben Prozentpunkt gesenkt werden. Gleichzeitig könnte verlangt werden, daß jede Erwerbsperson eine Mindestabsicherung aufbaut.

### **Gesetzliche Krankenversicherung**

22. Die Leistungen der Krankenversicherung werden zu 80 Prozent von nahezu allen Personen in Anspruch genommen. Die eigentlichen Risiken streuen im wesentlichen in einem Bereich der Inanspruchnahme von 80 bis 140 Prozent. Außerhalb dieses Risikobereichs im engeren Sinne ist der übrige Teil der Krankenversicherung vergleichsweise leicht kalkulierbar. Er könnte weitgehend durch unmittelbare laufende Aufwendungen und durch individuelle Vorsorge (Sparleistungen) abgedeckt werden.

- Das aus Gründen des medizinisch-technischen Fortschritts exponentiell wachsende Leistungsangebot macht eine Restriktion der gesetzlichen Pflichtleistungen unausweichlich.
- Für wiederkehrende Standardleistungen sollte die Selbstbeteiligung erhöht und der Versicherungsbeitrag entsprechend gesenkt werden. Dadurch würden Fehlanreize wie die sorglose

Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen erheblich verringert.

- Zwischen Beiträgen und Versicherungsleistungen muß eine stärkere Äquivalenz hergestellt werden, das heißt die Beiträge müssen dem Versicherungsrisiko besser entsprechen. Die vom Einkommen und dann bloß vom Lohneinkommen abhängigen Beiträge sowie die Mitversicherung der Familienangehörigen werfen hier die größten Probleme auf, zumal bei selbstbestimmter Erwerbsbeteiligung und Arbeitszeit.
- Da es sich bei Gesundheitsleistungen um eine einkommenselastische Nachfrage handelt, wird stärker zwischen einem Katalog von Mindestleistungen, die jede Versicherung umfassen sollte, und von Zusatzleistungen unterschieden werden müssen, die privat bezahlt oder durch eine Zusatzversicherung abgedeckt werden können.
- Das Vertragsrecht zwischen Leistungserbringern und Versicherungen ist umfassend zu deregulieren.

### **Sozialhilfe**

23. Für die Sozialhilfe muß das Prinzip gelten: Wer seinen Lebensunterhalt von der Gesellschaft erhält, ist grundsätzlich verpflichtet, der Gesellschaft seine Leistungskraft zur Verfügung zu stellen. Die rechtlichen Möglichkeiten, arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger zu einer Arbeitsleistung heranzuziehen, sind gegeben. Das Haupthindernis ist die weit verbreitete Ansicht, den Sozialhilfeempfängern sei für eine Arbeitsleistung der gleiche Lohn zu zahlen wie anderen Arbeitnehmern, auch wenn es sich um eine Tätigkeit außerhalb des normalen Arbeitsmarktes handelt, beispielsweise um eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme oder ein kommunales Beschäftigungsprogramm. Das ist in der Regel nicht finanzierbar.

- Die Kommunen sollten verlangen, daß arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger ihre Gegenleistung für die Sozialhilfe erbringen, also grundsätzlich ohne zusätzliches Entgelt, d.h. es sollte nur eine angemessene Aufwandsentschädigung zusätzlich zur Sozialhilfe gezahlt werden.

Nach den Erfahrungen des Deutschen Städtetages verzichten rund 25 Prozent der Sozialhilfeempfänger auf die Unterstützung, wenn ihnen eine Arbeit angeboten wird. Insgesamt werden aber nur etwa 200.000 Arbeitsplätze angeboten, während für weitere fast 600.000 arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger keine Beschäftigungsmöglichkeit besteht.

- Grundsätzlich sollten keine Mittel des Bundes für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zugunsten von Sozialhilfeempfängern bereitgestellt werden. Vielfach werden Sozialhilfeempfänger ein Jahr lang in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingesetzt und beziehen anschließend Arbeitslosengeld. Wer von der Kommune oder vom Staat auf dem sogenannten zweiten Arbeitsmarkt beschäftigt wird, sollte in seinem Sozialrechtsverhältnis bleiben und grundsätzlich für die empfangene Sozialleistung arbeiten. Geht der Marktwert der erbrachten Leistung über die Unterstützungszahlung und Aufwandsentschädigung hinaus, dann ist der Wechsel auf einen Normalarbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt in der Regel möglich.
- Die Leistungsfähigkeit der Sozialhilfeempfänger sollte voll genutzt werden. Es kommt nicht darauf an, Beschäftigungstherapie zu betreiben, sondern darauf, die Menschen sinnvolle und anspruchsvolle Tätigkeiten ausüben zu lassen, mit denen ihre Fähigkeiten genutzt und weiterentwickelt werden. Sozialhilfeempfänger können auch von privaten Unternehmen und Selbständigen eingesetzt werden, die für die Kommune tätig werden. Das Recht, Sozialhilfeempfänger gegen eine Aufwandsentschädigung im Rahmen kommunaler Aufträge einzusetzen, würde im Wettbewerb über Preiszugeständnisse die zu erbringenden Leistungen verbilligen. Ähnlich wie im holländischen Modell START könnten arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger auch von der Kommune an Arbeitgeber verliehen werden. Der Einwand, Sozialhilfeempfänger würden anderen Arbeitnehmern einen Arbeitsplatz wegnehmen, ist nicht zutreffend, auch wenn es Verschiebungen der Beschäftigungsstruktur geben mag. Denn durch die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern in produktiven Tätigkeiten spart die Kommune Mittel ein, die sie entweder unmittelbar für die Schaffung von Arbeitsplätzen an anderer Stelle oder zur Senkung der Steuer- und Abgabenlast und damit zur mittelbaren Schaffung von Arbeitsplätzen einsetzen kann.

Das sogenannte Zusätzlichkeitskriterium wird erfüllt, wenn der Sozialhilfeempfänger den Sozialrechtsstatus behält und die Arbeitsleistungen grundsätzlich als Gegenleistung für die Sozialhilfe erbringt.

## VI. Bildung und Ausbildung

24. Heute weiß jedermann: Der Reichtum eines Landes besteht in der Qualität seiner Arbeitskräfte. Das politische Handeln ist in den vergangenen Jahren davon nicht bestimmt gewesen. Die Zeiten, da das deutsche Bildungswesen international als vorbildlich galt, sind seit langem vorbei. In einem schleichenden Prozeß hat die Qualität in vielen Bereichen abgenommen, und folgerichtig sind auch die Leistungsanforderungen herabgesetzt worden. Wer junge Menschen unterfordert, verhindert, daß sie ihre Fähigkeiten erkennen und entwickeln. Eine steigende Anzahl von Abiturienten kann sich nur unzureichend schriftlich ausdrücken. Nicht einmal alarmierende Ergebnisse von Leistungsvergleichen zwischen den Schulabsolventen der Bundesländer wie zwischen den Schülern im Inland und im Ausland sind ein nationales Thema. Es bedarf einer neuen Bildungsoffensive auf der Grundlage einer unnachsichtigen Bestandsaufnahme. Es gilt, die Qualität der Ausbildung zu heben und die Ausbildungszeiten zu verkürzen. Die Inhalte müssen gestrafft werden. Vorrang vor der Vermittlung sehr spezieller Kenntnisse muß haben, sichere methodische Grundlagen zu legen und die Fähigkeit zum Problemlösen auszubilden. Die Konzentration auf das Wesentliche und Exemplarische fördert die Qualität der Ausbildung und verringert die Ausbildungsdauer.

25. In der international als vorbildlich angesehenen dualen Berufsausbildung in Deutschland hat das Interesse der Betriebe an der Ausbildung junger Menschen nachgelassen. Mit der außerbetrieblichen Ausbildung versucht der Staat, ein Lehrstellendefizit zu vermeiden.

Wer mehr Ausbildungsplätze in den Betrieben haben möchte, muß die Anreize für die betriebliche Ausbildung verbessern. Ein wichtiger Ansatzpunkt ist es, die Anwesenheitszeiten in den Betrieben wieder zu verlängern, so daß die Auszubildenden besser in die betrieblichen Tätigkeiten eingeführt und eingebunden werden können. Außerdem ist zu fragen, ob die von den Auszubildenden erbrachte produktive Leistung in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten der Ausbildung und der Vergütung stehen. Das geringe Lehrstellenangebot spricht eher dagegen. Der Staat, die

Gewerkschaften und Verbände sind gefordert, das Verfahren, neue Ausbildungsordnungen einzuführen und bestehende zu ändern, erheblich zu vereinfachen und zu verkürzen. Eine Ausbildungsplatzabgabe einzuführen wäre ein Irrweg. So sind Ausbildungsplätze nicht zu schaffen.

In den Schulen sind die Curricula neu zu ordnen und auf das Wesentliche zu konzentrieren, damit das dreizehnte Schuljahr entfallen kann. Zugleich bedarf es einer Anhebung des Leistungsstandards. Um das zu erreichen, sollten in allen Bundesländern zentrale Abschlußprüfungen für sämtliche weiterführenden Schulen eingeführt werden. Ohne solchen Leistungsvergleich, der aufdeckt, an welchen Schulen systematische Ausbildungsdefizite bestehen, wird sich die Tendenz zur Leistungs nivellierung an den Schulen fortsetzen.

26. An den staatlichen Hochschulen wird in den meisten Fächern zu lange studiert, weil umständliche Studien- und Prüfungsordnungen einem zielgerichteten Studieren entgegenstehen. Als ein erster Reformschritt sollten die Hochschulen generell auf studienbegleitende Prüfungen verpflichtet werden. Das wirkt studienzeitverkürzend. Dem ersten muß ein zweiter, weit grundlegenderer Reformschritt folgen: das Entlassen der Hochschulausbildung in einen marktgeleiteten Wettbewerb. Er würde die Hochschullehrer aus Eigeninteresse zu eigenverantwortlichem Reformhandeln veranlassen.

Marktgeleiteter Wettbewerb verlangt, daß die Hochschulfinanzierung zumindest zum Teil auf Studiengebühren umgestellt wird. Studiengebühren schaffen den Anreiz, die Studienangebote inhaltlich und qualitativ an der Nachfrage auszurichten und die Studienorganisation so zu verändern, daß effizienter studiert werden kann. Die Behauptung, das Erheben von Studiengebühren werde begabte Kinder aus unteren Einkommensschichten vom Studium ausschließen, ist irreführend. Studiengebühren lassen sich durch staatlich garantierte Bankdarlehen finanzieren, die bei beruflichem Erfolg zurückgezahlt werden, anderenfalls (wie heute generell) vom Staat getragen werden. Alternativ können Stipendien an mittellose Begabte von Fonds in den Bundesländern vergeben werden. Neuer Finanzmittel bedarf es dafür nicht, weil die Fonds aus einem Bruchteil der für die Hochschulen ohnehin vorgesehe-

nen Mittel gespeist werden können. Da die Studiengebühren zum Teil privat aufgebracht würden, käme es sogar zu finanzieller Entlastung.

27. Die Kompetenz der Gebührenerhebung muß den für die Organisation des Fachstudiums zuständigen Fachbereichen übertragen werden. Sie sind es, die sich im Wettbewerb mit gleichartigen Fachbereichen anderer Hochschulen zu bewähren haben. Weil es große Qualitätsunterschiede gibt, werden konkurrierende Fachbereiche unterschiedlich hohe Gebühren verlangen können. Wie in den Vereinigten Staaten wird es zu einer Sortierung kommen in Fachbereiche, die eine relativ hohe Studiengebühr erheben, weil ihr Studienangebot als hervorragend eingestuft wird, und in andere, weniger attraktive Fachbereiche, die niedrigere Gebühren erheben. Solche Transparenz ist für die Studierenden von Vorteil. Das Recht zur Gebührenerhebung schafft in den Fachbereichen die Motivation, den Wettbewerb um Studenten aufzunehmen. Sie werden sich bemühen, ihre Leistungen in der Lehre zu steigern, und werden deshalb ohne staatliche Aufforderung in einem fortwährenden Reformprozeß prüfen, wie Lehrinhalte, Qualität der Durchführung und Studentenbetreuung verbessert werden können.

Die Besoldung der Hochschullehrer sollte zu einem Teil von der Leistung in der Lehre abhängig sein. Das ließe sich mit dem Institut der Studiengebühren verknüpfen, indem das Grundgehalt der Hochschullehrer generell verringert wird und den Fachbereichen erlaubt wird, zum Ausgleich Kollegelder nach dem Lehrerfolg zu gewähren.

## VII. Die Arbeitsmarktverfassung

28. Seit mehr als zwanzig Jahren steigt die Arbeitslosigkeit in Schüben an. Zwar wird bei guter Konjunkturlage der aufwärtsgerichtete Trend immer wieder unterbrochen, aber eben nur vorübergehend. Eine grundlegende Wende wird nicht zu erreichen sein, wenn die Arbeitsmarktverfassung unangetastet bleibt. Zwar ist das Bewußtsein dafür gewachsen, daß vieles geändert werden muß, wie das vielverwendete Schlagwort einer fehlenden Flexibilisierung des Arbeitsmarktes andeutet. Auch haben der Gesetzgeber und die Tarifparteien sich mit einer Reihe von Einzelmaßnahmen darum bemüht, die Beschäftigungschancen der Arbeitslosen zu verbessern. So hat der Gesetzgeber den Schwellenwert angehoben, von dem an der Kündigungsschutz gilt, die Möglichkeiten zum Abschluß befristeter Arbeitsverträge erweitert, die Höchstdauer für Leiharbeitsverhältnisse angehoben und die Dauer der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall begrenzt. Aber bewirkt hat all das wenig.

29. Das Herzstück der Arbeitsmarktverfassung bildet die Tarifautonomie. Sie beruht auf der in Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz gesicherten Koalitionsfreiheit „zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“. Flächentarifverträge sind für Arbeitgeber und Arbeitnehmer von Vorteil, weil sie die Standardisierung von Arbeitsverträgen ermöglichen und die Kosten der Verhandlungen über Lohn- und Arbeitsbedingungen minimieren. Obwohl die Verantwortung für die Beschäftigung zuerst bei den Tarifparteien liegt, ist es ihnen immer wieder gelungen, sie dem Staat zuzuschieben. Zwar hat es in den letzten Jahren auch moderate Tarifabschlüsse gegeben. Sie reichen aber nicht aus, eine Trendwende am Arbeitsmarkt zu bewirken. Auch kann man nicht darauf setzen, daß es so bleiben wird, wenn die Konjunktur wieder stärker an Fahrt gewinnt.

30. Von seiten der Gewerkschaften wird immer wieder „Bündnissen für Arbeit“ das Wort geredet. Das erklärte Ziel solcher Gespräche ist es, gegen das Versprechen lohnpolitischer Zurückhaltung kollektive Beschäftigungsgarantien und feste Zusagen im Hinblick auf die Anzahl vorzunehmender Neueinstellungen und den Umfang des Angebots an Ausbildungsplätzen zu erhalten. In der

Marktwirtschaft entscheiden die Nachfragelage und die Kosten der Arbeit darüber, wie viele Menschen ein Unternehmen rentabel beschäftigen kann. Daher ist es nicht möglich, verbindlich kollektive Beschäftigungszusagen zu geben. So war von Anfang an klar, daß Gespräche auf höchster Ebene zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Bundesregierung bestenfalls zu einem besseren Verständnis darüber führen konnten, was jede Seite für sich tun kann, ja tun muß, damit es zu einer anhaltenden Wende am Arbeitsmarkt kommt. Tatsächlich ist aber beim Drängen auf ein Bündnis für Arbeit immer die Absicht im Spiel, die mit dem Privileg der Koalitionsfreiheit verbundene kollektive Verantwortung der Tarifparteien für die Beschäftigung in unvertretbarem Maße auf den Staat abzuwälzen und ihm eine unangemessene beschäftigungspolitische Funktion zuzuweisen. Der Staat ist nicht in der Lage, direkt für mehr Beschäftigung zu sorgen. Er kann nur versuchen, die Rahmenbedingungen so zu verändern, daß es sich für die Unternehmen lohnt, wieder mehr Arbeitskräfte einzustellen. Ein falsches Signal wäre es, wenn jetzt frühere Reformen, zum Beispiel beim Kündigungsschutz in Kleinbetrieben und bei der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall rückgängig gemacht würden.

31. Die teilweise tiefgreifende Umstrukturierung der Unternehmen und eine zurückhaltende Lohnpolitik in den letzten Tarifrunden haben wesentlich dazu beigetragen, die deutsche Wirtschaft im internationalen Wettbewerb wieder nach vorn zu bringen. Auch bei der Flexibilität am Arbeitsmarkt, die von tarifvertraglichen und von staatlichen Regulierungen beschränkt ist, hat es Fortschritte gegeben. Aber angesichts der unvertretbar hohen Arbeitslosigkeit bleibt vor allem hier noch viel zu tun. Man darf damit rechnen, daß der scharfe internationale Standortwettbewerb, der zu allererst ein Wettbewerb der Arbeitsmärkte ist, die Tarifpartner nötigt, den eingeschlagenen vernünftigen Weg von selbst weiterzugehen. Es gibt jedoch auch Korrekturen der Arbeitsmarktverfassung, die (wahrscheinlich) nach dem Gesetzgeber verlangen. Das Günstigkeitsprinzip, dem Abweichungen vom Tarifvertrag genügen müssen, braucht Klarstellungen, die mehr von dem, was die Menschen günstig finden, zulässig machen. Für Unternehmen, bei denen der Beschäftigungsstand bedroht ist, braucht es möglicherweise von Gesetzes wegen den Anspruch auf Öffnungsklauseln. Zumindest diskussionsbedürftig sind weitere Reformvorschläge, die teilweise

nicht die gleiche Marktbedeutung haben wie eine Öffnung der Tarifverträge, jedenfalls aber zur Flexibilisierung beitragen. Sie betreffen die Nachwirkungsfrist von Tarifverträgen, den Tarifvorbehalt des Betriebsverfassungsgesetzes und die Möglichkeit, Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären.

32. Ein besonderes Problem stellt die hohe Arbeitslosigkeit bei jenen Personen dar, die nur über eine geringe oder obsoletere Qualifikation und damit eine niedrige Produktivität verfügen. In den letzten Monaten sind verstärkt Möglichkeiten diskutiert worden, wie die Beschäftigung gerade im Niedriglohnsektor verbessert werden kann. Es geht um die Idee des Kombilohns. Nach diesem Konzept soll ein niedriges Gehalt durch staatliche Lohnzuschüsse ergänzt werden. Die Zustimmung oder Ablehnung des Kombilohn-Modells zieht sich mehr oder weniger quer durch alle Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeber. Bei den Ökonomen überwiegt die Skepsis. Man begäbe sich hier zweifellos auf ein ordnungspolitisch gefährliches Gleis, auf dem schwer beherrschbare Verhaltensrisiken drohen. Womöglich gibt es einen ungefährlichen Weg nicht. Aber diesem Argument steht entgegen, daß die Bundesregierung Selbsthilfemodelle, wie sie in Holland und vereinzelt auch bei uns erprobt werden, letztlich eher behindert als gefördert hat.

## VIII. Europa: Implikationen der Osterweiterung

33. In der geplanten Erweiterung der Europäischen Union nach Osten liegt eine große Chance: die friedensstiftende Funktion von engen wirtschaftlichen Beziehungen in einem großen Europa zu verankern und der gesamteuropäischen Wohlstandsmehrung den Weg zu ebnen. Bis es so weit ist, sind große Herausforderungen zu meistern. Neben tiefgreifenden institutionellen Reformen in der Europäischen Union ist in zwei zentralen Bereichen gemeinschaftlicher Wirtschaftspolitik – in der Gemeinsamen Agrarpolitik und in der europäischen Strukturpolitik, die zusammen über vier Fünftel der Ausgaben aus dem EU-Haushalt beanspruchen – eine grundlegende Kursänderung unausweichlich. Deutschland als größtes Mitgliedsland muß bei den zu lösenden Aufgaben eine aktive, gestalterische Rolle übernehmen. Es kann sich nicht darauf beschränken, über den hohen Nettobeitrag zum EU-Haushalt zu klagen und alle politische Kraft auf dessen Reduzierung auszurichten, so berechtigt auch dies ist.

34. In der Gemeinsamen Agrarpolitik muß die grundlegende Reform in Richtung auf eine marktorientierte Preispolitik gehen, die ohne überhöhte staatliche Garantieprieße und ohne handelsverzerrende Exportsubventionen und Importbeschränkungen auskommt und damit ein für alle Male das leidige Problem der Produktionsüberschüsse beseitigt. Die Landwirtschaft der künftigen Beitrittsländer, die in verschiedenen Produktionsbereichen eine hohe preisliche Wettbewerbsfähigkeit hat, kann dann rasch in den europäischen Agrarmarkt einbezogen werden. Die in der Uruguay-Runde des GATT/WTO eingegangenen Verpflichtungen erfordern ohnehin den Systemwechsel. Deutschland sollte seinen hinhaltenden Widerstand aufgeben, auch im wohlverstandenen Eigeninteresse.

Man muß in Kauf nehmen, daß die (schrittweise) Absenkung der Garantieprieße für Marktordnungsgüter auf das Weltmarktniveau bei zahlreichen Landwirten zu Einkommenseinbußen führt. Der Staat kann den Anpassungsprozeß aus Gründen des Vertrauensschutzes mit Einkommensbeihilfen, die personengebunden sein müssen (nicht flächen- oder produktionsgebunden), sozial abfedern. Aber mit der Dauersubventionierung der Landwirtschaft

muß es ein Ende haben. Der weitere europäische Integrationsprozeß darf nicht durch die Gemeinsame Agrarpolitik, die für nur einen verhältnismäßig sehr kleinen Teil der Erwerbstätigen betrieben wird, über Gebühr belastet werden. Nicht wenige Landwirte können sich ohne staatlichen Schutz im internationalen Wettbewerb behaupten.

35. In der europäischen Strukturpolitik müssen die Prioritäten neu gesetzt werden. Der Beitritt von Ländern, die angesichts ihres noch großen Entwicklungsrückstandes zu Recht finanzielle Unterstützung aus den Strukturfonds erwarten, ist kein Grund für eine Aufstockung des europäischen Gesamthaushalts. Er sollte vielmehr Anlaß sein, die Schwelle für die Förderungswürdigkeit über die Strukturfonds höher zu setzen, ebenso den nationalen Eigenbeitrag. Zahlungen aus dem Kohäsionsfonds sollten für Länder, die an der Europäischen Währungsunion teilnehmen, endgültig auslaufen; statt dessen könnte für eine Übergangszeit ein Integrationsfonds eingerichtet werden, aus dem die Beitrittskandidaten finanzielle Hilfen für Strukturanpassungen erhalten.

Im übrigen muß das Subsidiaritätsprinzip stärker beachtet werden. Es herrscht weitgehend Einmütigkeit darüber, daß sich die meisten struktur- und regionalpolitischen Aufgaben innerhalb der Mitgliedstaaten und deren Regionen zielführender erledigen lassen als auf der Gemeinschaftsebene. Selbstverständlich müssen der Bund und die Bundesländer die Regeln der Beihilfekontrolle durch die Europäische Kommission respektieren, damit der Wettbewerb im Binnenmarkt möglichst wenig verzerrt wird. Über eine Renationalisierung der Regionalpolitik kann die konflikträchtige Diskussion um die finanzielle Bevorzugung und Benachteiligung einzelner Mitgliedsländer entschärft werden. Die Nettozahlerquote für Deutschland bliebe zwar hoch, aber die geleisteten Beträge würden absolut sinken.