

# Wochenbericht

Königin-Luise-Straße 5  
14195 Berlin  
Tel. +49-30-897 89-0  
Fax +49-30-897 89-200  
www.diw.de  
postmaster@diw.de

**DIW** Berlin

Wirtschaft Politik Wissenschaft

Bibliothek

**Nr. 39/2002**

69. Jahrgang / 26. September 2002

## Inhalt

Zentrale Aufgaben der Wirtschafts- und Sozialpolitik in der kommenden Legislaturperiode Seite 645

## Zentrale Aufgaben der Wirtschafts- und Sozialpolitik in der kommenden Legislaturperiode

*Die wirtschaftliche Lage in Deutschland ist außerordentlich unbefriedigend. Seit Jahren erreicht die deutsche Wirtschaft nicht mehr die durchschnittlichen Wachstumsraten des Euroraums, und die hohe Arbeitslosigkeit belastet Wirtschaft und Gesellschaft in einem auf Dauer unerträglichen Ausmaß. Schon deshalb muss es ein überragendes Ziel der Bundesregierung sein, einen signifikanten Beitrag dazu zu leisten, die deutsche Wirtschaft wieder auf einen Wachstumskurs zu führen. Notwendig ist, daß die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland wie im Euroraum deutlich expansiver werden. Hierzu gehören eine Verstärkung des makroökonomischen Dialogs in Europa und eine Neuorientierung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Auch müssen Schranken für den Austausch von Gütern und Arbeit abgebaut werden. Um diesen Rahmen auszufüllen, sollten ferner strukturelle Hemmnisse beseitigt werden. Schwerpunkt muss sein, zusätzliches Arbeitsangebot zu mobilisieren, insbesondere ältere Arbeitnehmer und erziehende Mütter sowie Geringqualifizierte. Bei der Verbesserung der Kinderbetreuung ist primär der Staat gefordert, während die Integration älterer Erwerbspersonen vor allem Sache der Tarifparteien ist. Bei Geringqualifizierten müssen Staat und Unternehmen zusammenspielen.*

*Wachstumsgewinne können auch dadurch erreicht werden, dass im Gesundheitswesen der Wettbewerb zwischen Anbietern zielgerichtet eingesetzt wird. Wettbewerb sollte grundsätzlich im gesamten Sozial- und Bildungswesen stärker ausgenutzt werden. Nachhaltiges Wachstum erfordert auch eine Umweltschutzpolitik, die sich verstärkt ökonomischer Instrumente bedient. Dies impliziert die Fortführung der ökologischen Steuerreform.*

### Aktuelle Lage

Beim Blick auf die aktuelle wirtschaftliche Lage machte sich in den vergangenen Monaten Enttäuschung breit. Der erhoffte konjunkturelle Aufschwung stellt sich zögerlicher und schwächer ein als vielfach erwartet. Die gesamtwirtschaftliche Produktion expandierte nur verhalten, und die Arbeitslosigkeit stieg wieder über die 4-Millionen-Grenze. Die Gründe hierfür liegen vor allem darin, dass die weltwirtschaftliche Entwicklung noch nicht sehr dynamisch ist und dass auch die Binnennachfrage sowohl nach Konsum- als auch nach Investitionsgütern zeitweise sogar abnahm. Belastet wird das wirtschaftliche Klima vor allem durch immer wieder auftretende Schwächeanfänge an den Börsen. Zwar ist die Rezession vom vergangenen Jahr im Hinblick auf die Produktion überwunden, jedoch ist derzeit kein kräftiger Aufschwung wie in den Jahren 1999/2000 in Sicht, durch den sich auch auf dem Arbeitsmarkt gleichsam auto-

Deutsches  
Institut f. Wirtschaftsforschung  
30. Sep. 2002  
Zeitschriften

matisch eine grundlegende Verbesserung einstellen würde.

Neben den aktuellen Entwicklungen sind aber auch tiefer liegende Ursachen für die missliche Situation verantwortlich. Und es sind diese, die in den kommenden vier Jahren auf der wirtschaftspolitischen Agenda stehen sollten. So hat das DIW Berlin wiederholt darauf hingewiesen, dass die Wirtschaftspolitik in Europa nicht expansiv genug ausgerichtet ist, um den notwendigen Schub herbeizuführen. Eine wesentliche Verantwortung hierfür kommt der Geldpolitik zu. Im Unterschied zur Asienkrise wurden die Zinsen nicht auf ein Niveau gesenkt, das mit den üblichen Verzögerungen eine kräftige Investitionsdynamik auslösen könnte. Die Finanzpolitik in Europa steht im Zeichen der Konsolidierung; von ihr sind keine Impulse zu erwarten.

Dieses Muster ist leider nicht neu. Schon in den 90er Jahren reichten die wirtschaftspolitischen Anstöße nicht aus, so dass der Spielraum für eine anhaltende kräftige Expansion zu eng war. Gespeist wurde die wirtschaftspolitische Zurückhaltung damals aus Inflationsbefürchtungen, die ihre Wurzeln in übersteigerten Lohnforderungen während der 70er Jahre und – wenngleich nur noch vereinzelt – während der 80er und 90er Jahre hatten. Soll in Zukunft die Wirtschaftspolitik stärkere Impulse für eine Expansion geben, bedarf es auf europäischer Ebene der Koordination, die solche Fehlentwicklungen zu vermeiden sucht. Von erheblicher Bedeutung dafür ist, dass die Wirtschaftspolitik die Veränderungen berücksichtigt, die durch die zunehmende Globalisierung entstehen.

### Herausforderungen durch die Globalisierung

Die globale Vernetzung nationaler Ökonomien ist einer der dominierenden Prozesse der vergangenen Jahrzehnte. Im Ganzen gesehen steigert sie Wachstum und Wohlfahrt. Daher erscheint es anachronistisch, wenn Deutschland durch eine restriktive Zuwanderungspolitik die Ausnutzung der Vorteile erhöhter Mobilität auf dem Arbeitsmarkt verhindern würde.<sup>1</sup>

Globalisierung birgt allerdings auch Risiken.<sup>2</sup> So werden z. B. einzelne Personengruppen zu Verlierern, wenn die Zuwanderungsbestimmungen gelockert werden. In Deutschland zählen dazu in erster Linie die un- und geringqualifizierten Arbeitskräfte, da hohe Einkommensansprüche nur aus der Produktion „wissensintensiver Güter“ befriedigt werden können. Doch Wissensvermittlung erreicht nicht jedermann. Die zweite zentrale Her-

ausforderung aus der Globalisierung für die Bundesregierung liegt daher mittel- bis langfristig in der Verbesserung des Bildungssystems (von der Kindertageseinrichtung bis zur berufsbegleitenden Weiterbildung im Alter). Kurzfristig ist die Förderung der Beschäftigung von gering- und unqualifizierten Arbeitskräften wie auch ihre gezielte soziale Absicherung notwendig.

### Expansive gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

#### Zur wirtschaftspolitischen Koordination in Europa

Die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen für Deutschland werden zunehmend durch die europäische Währungsunion geprägt. Binnenwirtschaftliche Handlungsmöglichkeiten treten immer mehr in den Hintergrund – zugunsten europäischer Optionen. Das zeigt sich gerade jetzt in der Phase wirtschaftlicher Schwäche im Euroraum. Die Wirtschaftspolitik muss daher zunehmend eine europäische Perspektive berücksichtigen.

Ein fundamentaler Fehler der bisherigen Wirtschaftspolitik im Euroraum ist, dass die Akteure in den einzelnen wirtschaftspolitischen Bereichen im Wesentlichen isoliert voneinander handeln. Effektive wechselseitige Information und Konsultation auf europäischer Ebene finden nur unzureichend statt. Bei dieser Form von Koordination geht es nicht etwa um die Institutionalisierung von Verhandlungsprozessen, in denen verbindliche Ex-ante-Festlegungen getroffen werden. Die Geldpolitik reagiert aber mit zu großem Misstrauen auf die Lohn- und Fiskalpolitik und rechtfertigt mit deren vermeintlich stabilitätswidrigem Verhalten einen relativ restriktiven Kurs selbst bei konjunktureller Schwächetendenz, wie sie derzeit zu verzeichnen ist. Umgekehrt versuchen gerade die großen Länder in der Währungsunion, eine nachhaltige Konsolidierung ihrer Haushalte ohne geldpolitische Flankierung zu erreichen.

<sup>1</sup> Protektionistisch ist auch die Einfuhr von Agrarprodukten gestaltet. Dies fällt jedoch in die Zuständigkeit der EU. Deutschland kann allenfalls im Ministerrat auf die Liberalität im Agrarhandel drängen. Hinzu kommen müsste ein Abbau der hohen direkten Einkommenshilfen für Landwirte, die nicht nur im Widerspruch zu den WTO-Regeln stehen, sondern auch die Finanzierung des EU-Beitritts erschweren (vgl. Christian Weise: How to Finance Eastern Enlargement of the EU. Discussion Paper des DIW Berlin Nr. 287. Berlin, Juni 2002). Abgesehen davon, dass durch den Agrarprotektionismus die Realisierung nationaler Wohlfahrtseffekte eingeschränkt wird, verwehrt der hohe Außenschutz besonders den Entwicklungsländern den Marktzugang bei landwirtschaftlichen Produkten und verhindert, dass sie ihre Wettbewerbsvorteile im Agrarbereich nutzen können.

<sup>2</sup> Harald Trabold, Stefan Bach, Fritz Franzmeyer, Siegfried Schultz, Dieter Schumacher und Christian Weise: Herausforderung Globalisierung – Konsequenzen für die Bildungs-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik. Marburg, 2001.

Im Ergebnis stellt sich ein für den Euroraum ungünstiger Policy-Mix gerade in Zeiten konjunktureller Schwäche ein. Die Finanzpolitik ist, geprägt von Konsolidierungsbemühungen, tendenziell also restriktiv ausgerichtet, ohne dass die Geldpolitik in vollem Umfang kompensatorisch wirkt. In diesem Umfeld kann kein kräftiger, binnenwirtschaftlich getriebener Aufschwung gelingen.

Damit werden auch Wachstumschancen verschenkt. Bei besserer Koordination könnte die Geldpolitik sicher sein, dass die Preisstabilität weder durch überzogene Lohnforderungen noch durch prozyklische Finanzpolitik in Gefahr geriete. Umgekehrt würde sowohl eine moderate Lohnpolitik als auch eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik dann durch vergleichsweise niedrige Zinsen gestützt. Denn die EZB kann Wachstumsüberlegungen einen breiteren Raum als bisher einräumen, wenn sie nicht um die Preisstabilität fürchten muss.

Instrument für eine solche Koordination sollte der bereits bestehende, aber noch nicht hinreichend genutzte makroökonomische Dialog sein, bei dem alle Seiten ihre Strategien offen legen. Dadurch würden Informationen bereitgestellt, die es allen wirtschaftspolitischen Institutionen erleichtern, auf einen mit einem höheren Expansionsgrad zu vereinbarenden Kurs zu gehen, ohne dass andere Stabilitätsziele verfehlt würden. Besonders wirksam ist eine solche Koordination beim Auftreten von Schocks, z. B. einem Ölpreisschock, der jederzeit möglich ist. Wenn hier die europäischen Gewerkschaften signalisieren, dass sie die ausgelösten Preissteigerungen nicht in die Lohnforderungen einfließen lassen, kann die EZB anders als im Jahre 2000 auf Zinserhöhungen verzichten. In diesem Fall droht keine Inflation, weil der Preisanstieg nur ein Einmaleffekt ist, der bald wieder ausläuft. Durch die dann zugelassenen Preisüberwälzungen kann zudem die Rentabilität der Unternehmen gewahrt bleiben, und das Risiko einer Rezession sinkt.

Mit einer konsequenten wirtschaftspolitischen Koordination ließen sich somit der Konjunkturverlauf stabilisieren und zugleich die Wachstumsraten erhöhen. Im Zuge einer verbesserten Koordination ist eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes dringend geboten und auch stabilitätsgerecht. Denn es hat sich gezeigt, dass durch die vorherrschende, konjunkturunabhängige Interpretation des Defizitkriteriums im Euroraum – wie gegenwärtig – eine prozyklische Finanzpolitik entstehen kann.

## Die Chancen der EU-Osterweiterung nutzen

Der Europäische Rat wird voraussichtlich im Dezember 2002 die Osterweiterung der Europäischen Union (EU) beschließen. Bereits heute ist die Integration der Güter- und Kapitalmärkte zwischen der EU und den künftigen Mitgliedsstaaten in Ost- und Mitteleuropa durch den Abbau von Industriezöllen und anderen Handelshemmnissen weit vorangeschritten. Die Osterweiterung wird deshalb vor allem die Bedingungen für den Handel mit Dienstleistungen und für die Migration von Arbeitskräften verändern, auch wenn hier zum Teil erhebliche Übergangsfristen geplant sind. Insgesamt sind durch die Öffnung der Märkte Effizienz- und Einkommensgewinne für beide Seiten zu erwarten. Öffnung und Integration der Güter- und Faktormärkte sollten deshalb zügig, d. h. möglichst vor Ablauf der Übergangsfristen, umgesetzt werden.

Wenn auch die meisten Handelsbarrieren der EU gegenüber den mittel- und osteuropäischen Ländern bereits seit einigen Jahren beseitigt sind, so ist der Anpassungsprozess noch nicht abgeschlossen. Zweistellige Wachstumsraten im gegenseitigen Handel deuten darauf hin, dass noch ein erhebliches Potential besteht. Ähnliches gilt für den Umfang der Kapitalflüsse in die mittel- und osteuropäischen Länder. Deutschland wird von dieser Liberalisierung des Handels und des Kapitalverkehrs erheblich stärker als die EU insgesamt profitieren. Die möglichen negativen Effekte für die Beschäftigung und die Verteilung der Faktoreinkommen dürften – aufgrund der geringen Größe der Beitrittsländer – marginal sein. Es gibt deshalb keine Gründe, die Beseitigung der wenigen noch verbliebenen Handelsbarrieren zu verzögern.

Dies gilt grundsätzlich auch für den Dienstleistungshandel. Zwar haben – im Unterschied zu vielen wissens- und kapitalintensiven Industrien – die mittel- und osteuropäischen Länder aufgrund ihrer geringen Lohnkosten gerade in diesen Branchen ihre komparativen Vorteile. Die Wohlfahrtsgewinne für die erweiterte EU entstehen jedoch gerade durch deren Ausnutzung: Für die Beitrittsländer durch Handelswachstum und Kostendegression, für die bisherigen Mitglieder durch niedrigere Preise für diese Dienste. Nachteile sind hier Produktions- und Beschäftigungsrückgänge in den betroffenen Branchen. Diese Verluste dürften allerdings durch Gewinne im exportstarken verarbeitenden Gewerbe mehr als wettgemacht werden. Es bietet sich deshalb an, die Liberalisierung des Dienstleistungshandels frühzeitig in Angriff zu nehmen, auch um zu vermeiden, dass zu viele Mittel in nichtwettbewerbsfähige Industrien investiert werden.

Osterweiterung vorteilhaft

Migration aus Osteuropa eher gering

Die Sorge über ein zu hohes Migrationspotential aus den mittel- und osteuropäischen Ländern ist nach wie vor weit verbreitet, aber unbegründet. Bisher ist der Anteil der aus diesen Ländern stammenden Personen gering. In Deutschland sind es rund 200 000 Beschäftigte.<sup>3</sup> Der Ausbildungsstand der Zuwanderer aus den Ländern der Beitrittskandidaten ist, gemessen an den formellen Abschlüssen, nach den wenigen vorliegenden Daten nicht geringer oder sogar höher als der der einheimischen Bevölkerung. Nach den meisten Schätzungen über das Migrationspotential ergibt sich nach Einführung der Freizügigkeit des Zugangs anfangs eine Nettozuwanderung von 200 000 bis 300 000 Personen pro Jahr und ein langfristiges Migrationspotential von rund 2 bis 3 Millionen Personen aus allen zehn Kandidatenländern zusammengenommen. Rund 35 % davon dürften als Erwerbspersonen das Arbeitsangebot erhöhen. Eine Zuwanderung in dieser Größenordnung wird – wenn überhaupt – nur geringfügige negative Effekte für Löhne und Beschäftigung nach sich ziehen.<sup>4</sup>

Um auf jeden Fall einen Konsens herstellen zu können, bietet es sich an, während der Übergangszeit zunächst Quoten für die Einwanderung in der genannten Größenordnung festzulegen, um sich gegen einen kurzfristigen Angebotsschock auf dem Arbeitsmarkt zu schützen. Werden die Quoten nicht ausgeschöpft, sollten die Beschränkungen für die Zuwanderung vor Ablauf der Übergangsfristen aufgehoben werden (vgl. auch weiter unten den Abschnitt „Zuwanderung von Arbeitskräften erhöhen“).

### Strukturelle Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum verbessern

#### Effizienten Umweltschutz als Wachstumsfaktor nutzen

Eine gesamtwirtschaftliche Expansionsstrategie muss den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gewährleisten. Eine gesunde Umwelt ist als Produktionsfaktor wie als Konsumgut eine wesentliche Voraussetzung für nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Umgekehrt kann verstärktes Wirtschaftswachstum kurzfristig dazu beitragen, die Möglichkeiten für den notwendigen ökologischen Strukturwandel zu verbessern. Deswegen ist es wichtig, dass Umweltziele möglichst effizient verwirklicht werden. Das setzt geeignete Rahmenbedingungen voraus, die es den Akteuren ermöglichen, flexibel auf die Anreize zum Umweltschutz zu reagieren. Rein rechtliche Maßnahmen sollten deshalb vermehrt durch Steuern und Instrumente wie ökologisch ausgerichtete Abga-

ben ergänzt oder ersetzt werden. Auch sollten umweltpolitische Strategien nach Möglichkeit international abgestimmt werden.

Der Klimaschutz, bei dem es vor allem um die Vermeidung von Treibhausgasemissionen wie Kohlendioxid geht, ist eines der zentralen Umweltthemen, wie auch kürzlich der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg gezeigt hat. Diese Emissionen sind zum Großteil auf den Energieverbrauch der Industrie, der Haushalte und nicht zuletzt des Verkehrs zurückzuführen.

Deutschland ist auf dem Weg zur Minderung von Treibhausgasemissionen zwar schon vorangekommen, doch müssen hier die Anstrengungen in Zukunft fortgeführt und noch erheblich verstärkt werden. Umso wichtiger ist eine effiziente Strategie zur Verbesserung der Energieproduktivität, zum vermehrten Einsatz emissionsärmerer Energieträger und zur forcierten Nutzung erneuerbarer Energiequellen.<sup>5</sup>

Als ein wesentliches Element dieser Strategie sollte die ökologische Steuerreform weiterentwickelt werden.<sup>6</sup> Dabei müssen die Schwächen des bisherigen Konzepts schrittweise beseitigt werden. Insbesondere sollten die einzelnen Energieträger stärker gemäß ihrem Beitrag zur Umweltbelastung besteuert und Sonderregelungen möglichst abgebaut oder so gestaltet werden, dass der Anreiz zur Energieeinsparung nicht verloren geht. Darüber hinaus muss die Einführung des europäischen Emissionshandels, d. h. des Handels von „Verschmutzungsrechten“ von deutscher Seite weiter aktiv vorangetrieben werden.

#### Auch Verkehrspolitik muss auf ökonomische Anreize setzen

Die wichtigsten Instrumente des Bundes zur Gestaltung der Verkehrsabläufe sind die Infrastrukturpolitik, die Steuer- und Preispolitik sowie die Ordnungspolitik. Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) hat hierbei eine zentrale Bedeutung. Die neue Bundesregierung muss zügig den immer noch gültigen, aber in den wichtigsten Eckdaten völlig überholten BVWP '92 überarbeiten und durch einen Investitionsplan ersetzen, der mit der

<sup>3</sup> Einschließlich Pendler und dem Vollzeitäquivalent der Saisonarbeiter.  
<sup>4</sup> Vgl.: EU-Osterweiterung. Bearb.: Herbert Brücker und Christian Weise. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 31/2001, S. 478 f.

<sup>5</sup> Vgl.: Internationale Klimaschutzpolitik vor großen Herausforderungen. Bearb.: Hans-Joachim Ziesing. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 34/2002.

<sup>6</sup> Vgl.: Wirkungen der ökologischen Steuerreform in Deutschland. Bearb.: Stefan Bach, Michael Kohlhaas und Barbara Praetorius. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 14/2001.

Ökologische Steuerreform fortsetzen

Finanzplanung besser koordiniert ist<sup>7</sup> und klare Prioritäten setzt.

Der Grundsatz der integrierten Verkehrswegeplanung, die Netze des Straßenverkehrs, der Bahn und der Binnenschifffahrt unter Berücksichtigung der jeweiligen spezifischen Leistungsfähigkeit aufeinander abgestimmt zu entwickeln, muss in der Praxis stärker berücksichtigt werden. Dadurch könnte auf ökologisch problematische Vorhaben zugunsten von Lückenschließungen, des Ausbaus von Knoten und Schnittstellen, der Telematik, der Fernverkehrslogistik sowie integrierter Transportketten verzichtet werden. Aus verkehrswirtschaftlicher Sicht bestehen erhebliche Zweifel an dem Projekt „Metrorapid“, bei dem der Nutzen nicht ersichtlich ist und bei dem zugleich erhebliche Finanzierungsrisiken bestehen.<sup>8</sup>

In den 90er Jahren haben die Ersatzinvestitionen nicht ausgereicht, um die Substanzerhaltung der Wegeanlagen zu gewährleisten.<sup>9</sup> Summiert über die Infrastrukturbereiche ergibt sich für die nächsten 20 Jahre ein kumulierter Ersatzinvestitionsbedarf von rund 125 Mrd. Euro. Die Politik ist gefordert, der Erhaltung der existierenden Verkehrsinfrastruktur Priorität vor Neu- und Ausbaumaßnahmen zu geben. Ein Erfolg versprechender Weg besteht darin, bei der Finanzierung der Bundesverkehrswege generell von der Haushaltsfinanzierung zur Nutzerfinanzierung durch Gebühren überzugehen.

Die nun für August 2003 beschlossene Einführung der entfernungsabhängigen Lkw-Maut auf Bundesautobahnen ist ein wesentlicher Schritt auf diesem Weg. Dabei ist zu gewährleisten, dass die Einnahmen nach Abzug der Systemkosten in voller Höhe für die Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung gestellt werden und nicht zu einem beträchtlichen Teil in das Portefeuille des Finanzministers fließen.

Andere im Zusammenhang mit der Verkehrswegenutzung entstehende gesellschaftliche Kosten (z. B. Umweltkosten) sind den Verursachern über zusätzliche verkehrspolitische Instrumente anzulasten. Dringend notwendig ist beispielsweise eine Umgestaltung der Kfz-Steuer derart, dass die Hubraum- durch eine CO<sub>2</sub>-Basis ersetzt wird. Der Gesetzgeber sollte aus ökologischen Erwägungen auch die Ungleichbehandlung von Vergaser- und Dieselmotoren bei der Mineralölsteuer beseitigen und die Besteuerung an dem Energiegehalt des Kraftstoffs orientieren. Akuter Handlungsbedarf besteht ferner beim Luftverkehr; die Sonderbehandlung des gewerblichen Luftverkehrs – generell keine Kerosinbesteuerung, Befreiung von der Mehrwertsteuer im grenzüberschreitenden Verkehr – kann aufgrund internationaler Abkommen

allerdings nicht im nationalen Alleingang beseitigt werden.

Wenn sich Wettbewerb auf dem Schienennetz der DB etablieren soll, ist die Trennung des Fahrweges von der DB unumgänglich. Hierzu muss die dritte Stufe der Bahnreform, nämlich die Auflösung der DB Holding, realisiert werden. Gleichzeitig sollten die bislang getrennten Unternehmen für das Schienennetz sowie für die Bahnhöfe und sonstigen Anlagen in einem Infrastrukturunternehmen zusammengeführt und dieser Infrastrukturbetreiber durch eine unabhängige Behörde reguliert werden.<sup>10</sup> Es gibt auch im Nahverkehr der Bahn keine Alternative zu mehr Effizienz und Qualität. Ausschreibungen und mehr Wettbewerb sind auf dem Weg dahin die geeigneten Instrumente.

Integrierte Verkehrswegeplanung erforderlich

### Innovationspolitik für Ostdeutschland notwendig

Ostdeutschland hat im Vergleich mit Westdeutschland immer noch ein erhebliches Wettbewerbsproblem. Viele ostdeutsche Betriebe können ihre Güter nur mit Preisabschlägen absetzen, die Beschäftigten werden geringer entlohnt, und die Unternehmensgewinne sind niedriger. Am Standort Ostdeutschland liegt der Umfang der Produktion in Relation zum Konsum oder zum Arbeitskräftepotential deutlich unter dem Niveau in Westdeutschland.<sup>11</sup>

Die Gründe für die Wettbewerbs- und Beschäftigungsprobleme Ostdeutschlands sind vielschichtig. Insbesondere in einzelwirtschaftlicher Betrachtung ist das Bild der wirtschaftlichen Situation sehr heterogen. Dies zeigt beispielsweise die betriebliche Lohnspreizung innerhalb Ost- und Westdeutschlands. Die hohe Varianz der betrieblichen Lohnniveaus insbesondere bei größeren Betrieben weist auf eine ausgeprägte Spaltung der

<sup>7</sup> Für die Realisierung des BVWP '92 bestand bis 2010/2012 eine Finanzierungslücke von etwa 40 bis 45 Mrd. Euro. Vgl. BMVBW: Investitionsprogramm der Bundesschienenwege, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen 1999 bis 2002. Berlin, 1999.

<sup>8</sup> Der volkswirtschaftliche Nutzen dürfte ähnlich zu beurteilen sein wie der des Transrapid auf der Strecke Berlin–Hamburg. Vgl. Rainer Hopf et al.: Lage und Perspektive der deutschen Schienenfahrzeugindustrie. In: Beiträge zur Strukturpolitik des DIW Berlin, Heft 168, S. 183 ff.

<sup>9</sup> Vgl.: Bundesverkehrswege: Neubau auf Kosten der Substanzerhaltung künftig nicht mehr vertretbar. Bearb.: Uwe Kunert und Heike Link. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 42/2001, S. 639 ff.

<sup>10</sup> Vgl.: Mehr Wettbewerb auf dem Schienennetz der Deutschen Bahn AG erforderlich. Bearb.: Heike Link. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 38/2000, S. 624 ff.

<sup>11</sup> Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Institut für Weltwirtschaft, Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung: Fortschritte beim Aufbau Ost – Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Kurzfassung. In: Wirtschaft im Wandel, Nr. 7-8/2002.

Ohne konjunkturellen Rückenwind keine Sanierung der Staatsfinanzen

Unternehmenslandschaft gerade in Ostdeutschland hin: Während offensichtlich der größte Teil der Betriebe im Preiswettbewerb einem sehr starken Kostendruck ausgesetzt ist und daher nur tariflich oder untertariflich entlohnt wird, ist es einem kleineren Teil gelungen, über höhere Absatzpreise im Produktwettbewerb auch überdurchschnittliche Lohnzahlungen zu ermöglichen.<sup>12</sup>

Um in etablierte Produktmärkte einzudringen oder neue aufzubauen, müssen die ostdeutschen Unternehmen vor allem auf Innovationen setzen. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass bei Unternehmen aus den neuen Ländern eine höhere Innovationstätigkeit festgestellt wird als bei ihren westdeutschen Wettbewerbern. Dass dies auch bei den noch nicht im Markt etablierten, ertragsschwächeren Unternehmen in Ostdeutschland möglich ist, kann wesentlich auf staatliche Förderung zurückgeführt werden.<sup>13</sup> Diese Politik muss fortgeführt werden. Die Strategie im Einzelnen sollte sein:

- die vorhandenen und die potentiellen neuen Wachstumsträger (Unternehmen und wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen) mit einer leistungsorientierten Zuschussförderung für Forschung, Entwicklung und Innovation zu unterstützen;
- die intra- und transregionale Kooperation und Vernetzung von Unternehmen und wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen zu fördern;
- das exogene Potential durch die fallweise Kombination von ansiedlungs- und innovationspolitischen Maßnahmen für große Industrieansiedlungen zu erschließen.<sup>14</sup>

### Finanzpolitische Stabilität erreichen

Soll Deutschland wieder einen ausgeprägten Wachstumskurs einschlagen, muss auch die Stabilität der öffentlichen Haushalte wieder hergestellt werden, ohne die Konjunktur kurzfristig abzuwürgen. Die Finanzpolitik ist deswegen derzeit in einer äußerst schwierigen Lage.<sup>15</sup> Trotz sehr zurückhaltender Ausgabenpolitik schwellen die Defizite von Bund, Ländern und Gemeinden an. Wahrscheinlich wird die von Europa vorgegebene Defizitgrenze von 3 % in diesem Jahr überschritten; dabei sind die Belastungen durch die Flutkatastrophe noch nicht eingerechnet. Neuerlich brechen die Steuereinnahmen weg, insbesondere bei der Körperschaftsteuer ist abermals mit erheblichen Einnahmeausfällen zu rechnen.

Auch mittelfristig sind die finanzpolitischen Handlungsspielräume äußerst eng. Selbst wenn die Entscheidungsträger ihre Ausgabenziele reali-

sieren können – im Finanzplanungsrat war im März des Jahres vereinbart worden, dass der Bund seine Ausgaben 2003 und 2004 um jeweils 0,5 % vermindert, Länder und Gemeinden ihren Ausgabenanstieg auf 1 % jährlich begrenzen –, ist es wenig wahrscheinlich, dass bis 2004 ein nahezu ausgeglichener öffentlicher Gesamthaushalt erreicht werden kann. Steht die Bundesregierung weiterhin zu dieser im Rahmen der EU eingegangenen Verpflichtung, so müssen Steuern erhöht und/oder weitere Kürzungen bei den öffentlichen Ausgaben vorgenommen werden, und zwar in einem Ausmaß, das die „Sparpakete“ der Jahre 2000/2001 erheblich übertrifft. Dies gilt umso mehr, als 2004 und 2005 weitere merkliche Steuerentlastungen in Kraft treten sollen.

Eine über das Sparpaket hinausgehende Reduktion der Staatsausgaben würde die wirtschaftliche Entwicklung zusätzlich belasten. Ohne konjunkturellen Rückenwind rückt die Sanierung der Staatsfinanzen in weite Ferne. Glaubwürdig ist eine Konsolidierungsstrategie letztlich nur dann, wenn sie im Einklang mit der wirtschaftlichen Entwicklung steht und wenn deutlich wird, dass die öffentlichen Haushalte nur so schnell konsolidiert werden sollen, wie es die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erlauben. Voraussetzung für eine glaubwürdige Finanzpolitik in den nächsten Jahren sind also Ziele, die sowohl im Hinblick auf Leistungskürzungen im Detail realistisch sind als auch der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Rechnung tragen. In diesem Sinne sollte auch der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt überarbeitet werden.

Zusätzliche Maßnahmen sind unter den gegebenen Bedingungen kaum zu finanzieren. Verstärkt müssen Umschichtungen in den Haushalten vorgenommen werden. Vor allem der Abbau von Subventionen sollte beschleunigt werden. Die frei werdenden Mittel sollten zur Finanzierung öffentlicher Infrastrukturausgaben eingesetzt werden. Die Ausgaben Deutschlands für öffentliche Investitionen sind deutlich niedriger als im Durchschnitt der EU. Die Verwaltungsreform muss vorangetrieben werden. Zu prüfen sind neue Organi-

<sup>12</sup> Vgl.: Ostdeutschland: Sind die Löhne das Wettbewerbsproblem der Betriebe? Bearb.: Bernd Görzig und Martin Gornig. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 17/2001.

<sup>13</sup> Bund und Länder geben seit Mitte der 90er Jahre in den neuen Ländern jährlich gut eine halbe Mrd. Euro für Zuschüsse zu Forschung, Entwicklung und Innovation in Unternehmen und wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen aus. Vgl.: Staatliche Förderung von Forschung und Entwicklung in der ostdeutschen Wirtschaft – eine Bilanz. Bearb.: Heike Belitz, Frank Fleischer und Andreas Stephan. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 35/2001, S. 537–544.

<sup>14</sup> Vgl. ebenda.

<sup>15</sup> Vgl.: Öffentliche Haushalte 2002/2003: Steuerausfälle konterkarieren Sparkurs – Höhere Defizite drohen. Bearb.: Dieter Teichmann und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 31/2002.

Abbau von Subventionen erforderlich

sationsformen bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern, indem der Staat die Leistung nicht selbst erbringt, sondern Unternehmen beauftragt (Betreibermodelle, public-private partnership) und/oder Nutzungsrechte (Gutscheine) ausgibt.

Die Reform des deutschen Steuersystems bleibt eine wichtige Aufgabe. Handlungsbedarf ergibt sich bei der vom Bundesverfassungsgericht angeordneten Reform der Besteuerung von Alterseinkünften und bei der Reform der Erbschaftsteuer hinsichtlich der ungleichen Erfassung und Bewertung von Immobilien- und Betriebsvermögen einerseits und Geldvermögen andererseits.

Vor allem die direkte Besteuerung der Einkommen und Vermögen ist an vielen Stellen reformbedürftig. Arbeitseinkommen werden in Deutschland mit Lohnsteuer und Sozialabgaben sehr hoch, Kapitaleinkünfte effektiv nur wenig belastet. Besonders die angelsächsischen Länder (Kanada, Großbritannien und die USA) erzielen aus der Kapitaleinkommens- und Vermögensbesteuerung ein deutlich höheres Aufkommen. So könnte man in Deutschland die Bemessungsgrundlagen verbreitern, indem z. B. die steuerlichen Vergünstigungen für den Wohnungsbau oder weitere Steuervergünstigungen gekürzt, Veräußerungsgewinne des Privatvermögens konsequenter besteuert, die Gewinnermittlung bei den Unternehmenseinkünften gestrafft, Vollzugsdefizite bei der Besteuerung von Kapitalerträgen beseitigt und die Erbschaftsteuer angehoben würden. Dies dürfte Spielraum für weitere Tarifsenkungen bei der Einkommensteuer bieten, was vor allem den Faktor Arbeit entlastet. Nicht unerhebliche zusätzliche Steuereinnahmen könnten durch die Reduktion des Splitting-Vorteils bei der Einkommensteuer via Umgestaltung in ein Ehegattenrealsplitting realisiert werden. Je nach Ausgestaltung ließen sich damit nach Berechnungen des DIW Berlin Mehreinnahmen in einer Größenordnung von bis zu 5 Mrd. Euro erzielen.<sup>16</sup>

Die Gewerbesteuer ist als wichtige Finanzierungsquelle für Investitionen der Gemeinden dringend reformbedürftig. Die Gewerbesteuer macht die Gemeinden von wenigen Steuerzahlern abhängig, und sie ist stark konjunkturanfällig. Auf konjunkturell bedingte Steuerausfälle reagieren die Gemeinden zumeist mit der Kürzung der Investitionsausgaben, da ihre Verschuldungsmöglichkeiten stark eingeschränkt sind.<sup>17</sup> Kurzfristig könnte den Gemeinden ein höherer Anteil an der Umsatzsteuer gewährt werden, oder es könnte die Gewerbesteuerumlage gesenkt werden.

Langfristig müssten ein tiefer greifender Wandel im Gemeindefinanzsystem angestrebt und die Stellung der Gemeinden im föderativen Gefüge

gestärkt werden. Nicht zuletzt, damit die Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Hinblick auf arbeitsmarktpolitische Überlegungen integriert werden können. Die Gewerbesteuer sollte wieder auf eine breitere Grundlage gestellt und in Richtung einer Wertschöpfungssteuer ausgebaut werden. Im Gegenzug ließen sich die Steuersätze massiv senken. Sinnvoll ist auch ein kommunales Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer, ebenso eine Neugestaltung der Grundsteuer. Eine pragmatische Lösung könnte ein vereinfachtes Bewertungsverfahren zum „Sachwert“ oder eine reine Bodenwertsteuer sein.

### Notwendige Veränderungen im System der sozialen Sicherung

Die bestehende Pflichtversicherung abhängig Beschäftigter gegen die großen sozialen Risiken belastet einseitig den Faktor Arbeit. Außerdem entstehen durch diese selektive Versicherungspflicht unproduktive Anreize zum Suchen nach nichtversicherungspflichtigen Tätigkeiten (325-Euro-Jobs, Scheinselbständigkeit, Honorar- und Schwarzarbeit). Die Antwort auf diese Probleme kann selbstverständlich nicht die Abschaffung jeglicher sozialer Sicherung sein. Eine zukunftsweisende Antwort besteht vielmehr in einer Versicherungspflicht für die gesamte Wohnbevölkerung – gegen Krankheit, Erwerbsunfähigkeit, unzureichendes Alterseinkommen und fehlende Pflege.<sup>18</sup> Dadurch würden die Versicherungssysteme auch robuster gegenüber Verschiebungen der funktionalen Einkommensverteilung sowie gegenüber konjunkturellen Schwankungen, da alle Einkommensarten als Bemessungsgrundlage für die Beiträge herangezogen würden. In diesem System könnten Haushalte, die z. B. aufgrund geringer Qualifikation ihrer Mitglieder nur ein niedriges Einkommen haben, gezielt vom Staat unterstützt werden, damit sie nicht zu stark durch Versicherungsbeiträge belastet werden.

Grundsätzlich sollte im System der sozialen Sicherung das Instrument des Wettbewerbs zwischen Anbietern stärker ausgenutzt werden als

<sup>16</sup> Vgl.: Ehegattensplitting nicht mehr zeitgemäß. Bearb.: Bernhard Seidel, Dieter Teichmann und Sabine Thiede. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 40/1999. Vgl. auch Birgit Otto, C. Katharina Spieß und Dieter Teichmann: Berechnung des Grünen Kindergrundsicherungsmodelles und einer Gegenfinanzierung durch ein Ehegattenrealsplitting. Kurzgutachten für die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen. Berlin, 2001.

<sup>17</sup> Vgl.: Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunalfinanzen. Bearb.: Stefan Bach und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 35/2002.

<sup>18</sup> Vgl. auch F. Breyer et al.: Wirtschaftliche Aspekte der Märkte für Gesundheitsdienstleistungen. In: Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit, Bd. 145. Baden-Baden 2002, S. 67–234, hier: S. 191–216; V. Meinhardt et al.: Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung. In: Edition der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf, 2002.

Steuerbasis verbreitern

Umfassende Reform des Systems der sozialen Sicherung

bislang.<sup>19</sup> Neben der Kinderbetreuung, auf die noch ausführlich eingegangen wird, ist die „Riester-Rente“ ein Beispiel. In Bezug auf die Krankenversicherung ist wichtig, dass nur im Rahmen einer umfassenden Versicherungspflicht ein sinnvoller Wettbewerb zwischen allen Krankenversicherungen implementiert werden kann, der die Kosten senkt und die Qualität der medizinischen Versorgung anhebt.<sup>20</sup> Die Trennung in gesetzliche und private Krankenversicherungen würde obsolet, ohne dass die privaten Versicherungen vom Markt verdrängt würden.

Die Intensivierung des Wettbewerbs innerhalb der sozialen Sicherung bedarf auch einer Flankierung durch eine bessere Regulierung und Aufsicht. Dabei spielt der Verbraucherschutz eine besondere Rolle. Der Staat kann hier nur Mindeststandards garantieren. Es muss Sache privater Anbieter sein, die einzelnen Produkte im Interesse des Verbrauchers vergleichend zu bewerten.

## Mobilisierung des Faktors Arbeit

### Arbeitsmarktpolitik effizienter gestalten

Eine wachstumsorientierte Arbeitsmarktpolitik muss sich an den Prinzipien Fördern, Fordern und Flexibilisieren orientieren. Eine umfassende Reform der Arbeitsvermittlung in Deutschland kann zur Reduzierung der Massenarbeitslosigkeit beitragen. Die Vorschläge der Hartz-Kommission hierzu sind teilweise innovativ, aber auch sehr unbestimmt. Die präventive Beratung von gekündigten Arbeitnehmern, die Ausweitung der Leiharbeit und die Einführung von Agenturen bei den Arbeitsämtern zielen in die richtige Richtung, da die Einstellung von Arbeitskräften durch die Personalagenturen den Kündigungsschutz aus der Sicht der entleihenden Firmen irrelevant macht. Mit den Personalserviceagenturen sind die Arbeitsämter auch in der Lage, die Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen durch ein konkretes Jobangebot zu prüfen, und sie können die Einstiegslohne in regulärer Arbeit für die Unternehmen temporär reduzieren. Diese Elemente sollten einerseits um eine Fokussierung der Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit und andererseits um einen verstärkten Wettbewerb in der Vermittlung durch private Firmen ergänzt werden.

Die erheblichen Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik werden in Deutschland nicht effizient genutzt. Bei vielen Arbeitslosen werden durch unpassende Förderprogramme Illusionen geweckt und das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit unnötig erhöht. So sollten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) abgeschafft und durch

gezielte Lohnsubventionen für geringqualifizierte Arbeitslose ersetzt werden. Und neue Beschäftigungsmöglichkeiten sollten erschlossen werden, z. B. durch die Deregulierung des Handwerks. Berechnungen des DIW Berlin zufolge ließen sich auch durch Lohnsubventionen für haushaltsnahe Dienstleistungen viele neue Arbeitsplätze schaffen und die Schwarzarbeit eingrenzen.<sup>21</sup>

Die Arbeitsanreize für Geringqualifizierte müssen auch durch Organisationsreformen in den Arbeits- und Sozialverwaltungen erhöht werden. Arbeitsfähige Empfänger von Sozialhilfe sollten systematisch und konsequent zu konkreten Arbeiten verpflichtet werden, wenn sie ihren vollen Sozialhilfeanspruch erhalten möchten. Die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe kann darüber hinaus ein Anlass zur gesetzlichen Anpassung des Leistungskatalogs sein, so dass sich Arbeit auch im Niedriglohnsektor wieder mehr auszahlt.

Die Lohnpolitik in Deutschland sollte in glaubwürdiger Weise längerfristig orientiert sein und sich an der trendmäßigen Produktivitätsänderung orientieren. Die Flächentarifverträge haben eine wichtige Funktion für die gesamtwirtschaftliche Koordination. Damit die betriebliche Flexibilität erhöht wird, sollten die Härtekláuseln, die schon jetzt Bestandteil der wichtigsten Tarifverträge sind, häufiger angewendet werden.

### Zuwanderung von Arbeitskräften erhöhen

Die Wanderung von Arbeitskräften führt im Durchschnitt zu erheblichen Effizienz- und Wohlfahrtsgewinnen, die überwiegend den Migranten, aber auch der Bevölkerung in den Einwanderungsländern zugute kommt. Die Gewinne aus Zuwanderung ergeben sich in den Einwanderungsländern im Wesentlichen aus drei Quellen: einer produktiveren Nutzung des Faktors Arbeit, dem Gewinn von Humankapital („brain gain“) sowie einer Nettoentlastung der öffentlichen Haushalte und umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme.

Die zugewanderte Bevölkerung ist in Deutschland stark auf die prosperierenden Industrie- und Dienstleistungsregionen konzentriert. Sie dürfte dort er-

<sup>19</sup> Vgl. auch: Wohnungs-, Bildungs- und Familienpolitik sollten im Sinne eines „sozialen Risikomanagements“ verändert werden. Bearb.: Bernd Bartholmai et al. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 47/2000.

<sup>20</sup> Gegenwärtig ist bei den privaten Krankenversicherungen der Wettbewerb stark eingeschränkt, da die nicht transferierbaren Altersrückstellungen die Mobilität der Kunden zwischen den Versicherungen praktisch ausschließen.

<sup>21</sup> Vgl.: Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte. Bearb.: Tilmann Brück, John Haisken-De New und Klaus F. Zimmermann. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 23/2002.

heblich zu wirtschaftlichem Wachstum durch Überwindung von Angebotsengpässen und durch Realisierung von steigenden Skalenerträgen beigetragen haben. Die Befürchtung, dass die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften zu starken Einbrüchen bei Löhnen und Beschäftigung einheimischer Arbeitskräfte führt, lässt sich durch empirische Erkenntnisse nicht bestätigen. Es zeigt sich vielmehr, dass Zuwanderung kaum Wirkung auf Löhne und Beschäftigungschancen auch von Arbeitnehmern vergleichbarer Qualifikationen hat.

Allerdings zeigen empirische Studien auch, dass Ausländer im Durchschnitt sehr viel häufiger als Einheimische von Arbeitslosigkeit betroffen und von Sozialhilfe abhängig sind. Dies ist auf Unterschiede im Ausbildungsstand zurückzuführen; Ausländer gleicher Qualifikation sind dagegen weniger als Deutsche von Arbeitslosigkeit betroffen und auf Sozialhilfe angewiesen. Die fiskalische Nettobilanz der Zuwanderung ist positiv: Ausländer, die heute zuwandern, sind über ihren verbleibenden Lebenszyklus Nettozahler für die öffentlichen Haushalte. Zudem verbreitern sie und ihre Nachkommen die Steuerbasis der künftigen Generationen. Zwar kann unter<sup>a</sup> allen realistischen Annahmen die Zuwanderung eine Reform der sozialen Sicherungssysteme keinesfalls ersetzen, sie leistet aber einen nicht unerheblichen Beitrag zur Milderung der Probleme bei den öffentlichen Finanzen.

Vor diesem Hintergrund sollte aus volkswirtschaftlicher Perspektive die konkrete Anwendung des Zuwanderungsgesetzes nicht auf eine Begrenzung, sondern auf eine gezielte Ausweitung der Zuwanderung setzen. An zwei Eckpunkten sollte sich die Politik in der neuen Legislaturperiode orientieren:

- Erstens sollte mittels einer gezielten Steuerung der Einwanderung aus den Ländern außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) die durchschnittliche Humankapitalausstattung der Zuwanderer deutlich erhöht werden, um Arbeitslosigkeitsrisiken und Integrationskosten zu senken. Dies kann mit einem Punktesystem nach kanadischem Vorbild, aber besser mit innovativen Verfahren wie die Versteigerung von Arbeits- und Aufenthaltserlaubnissen erreicht werden.
- Zweitens sollte die Integration in den Arbeitsmarkt für alle Zuwanderergruppen gefördert werden. Anreize dazu sind dauerhafte Berufs- und Aufenthaltschancen, der Abbau von Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt und die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen. Der Erwerb von Sprachkompetenz sollte gezielt und umfassend gefördert werden.

## Bildungssystem unterfinanziert und strukturell reformbedürftig

Nicht nur Zuwanderer sind in Deutschland schlecht für die Wissensgesellschaft gerüstet. Der Anteil der Akademiker in der Bevölkerung stagniert, und der Anteil der Ungelernten nimmt zu. Außerdem hat die Pisa-Studie gezeigt, dass die sprachlichen und mathematischen Fähigkeiten der in Deutschland ausgebildeten Jugendlichen unzureichend sind. Zudem gibt die im internationalen Vergleich starke soziale Separierung Anlass zur Sorge. Die Bundesregierung sollte eine weitreichende Bildungsoffensive starten, die das Qualifikationsniveau in Deutschland erhöht, lebenslanges Lernen fördert und – für jeden Ausbildungsgang und jede gesellschaftliche Gruppe – eine bessere Qualität der Bildung erreicht.

Bei einer solchen Reform stehen die organisatorischen und institutionellen Veränderungen im Vordergrund.<sup>22</sup> Der Bund sollte sich stärker an der Finanzierung des Bildungssystems beteiligen und Verantwortung für systematische Evaluation und nationale Standards mit übernehmen. Bildungspolitische Maßnahmen beinhalten im Einzelnen ein flächendeckendes Angebot für die Ganztagsbetreuung aller Kinder, eine Ausweitung des Deutschunterrichts für Kinder von Zuwanderern, bzw. aller Kinder mit diesbezüglichen Problemen, die Verstärkung der inhaltlichen Autonomie von Bildungsinstitutionen, mehr Aufmerksamkeit für die Aus- und Fortbildung sowie die leistungsgerechte Entlohnung von Pädagogen, mehr zielgerichteten Wettbewerb und mehr Verbraucherinformationen im Bildungssystem.

Deutsche Universitäten sollten effizienter und international attraktiver werden. Dies kann durch den Wettbewerb zwischen den Universitäten, die ihre Studenten selbst aussuchen sollten, und durch eine Neuausrichtung der Finanzierung der Lehre geschehen. Eine bessere Qualität und Effizienz der Hochschulen lassen sich durch Bildungsgutscheine und eine Graduiertensteuer, mit der beruflich erfolgreiche Absolventen zur Finanzierung herangezogen werden, sozialverträglich gestalten.

Nicht zuletzt liegen die deutschen Bildungsausgaben deutlich unter dem OECD-Durchschnitt. So gibt der deutsche Staat im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt weniger Geld für Bildung aus als Portugal und Polen.<sup>23</sup> Deshalb muss in Deutschland sowohl das Finanzierungsniveau für das Bil-

Migration verstärken

Bildungsausgaben erhöhen

<sup>22</sup> Vgl. auch: Wohnungs-, Bildungs- und Familienpolitik sollten im Sinne eines „sozialen Risikomanagements“ verändert werden. Bearb.: Bernd Bartholmai et al. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 47/2000.

<sup>23</sup> Vgl. OECD: Education at a Glance: OECD Indicators Education and Skills. Paris, 2001.

dungssystem als auch die Finanzierungsformen endlich überdacht werden.

### Bessere Kinderbetreuung

Bei der Förderung einer bedarfsgerechten Kinderbetreuung müssen der bildungspolitische Auftrag von Kindertageseinrichtungen und die verbesserte Vereinbarkeit von Beruf und Familie zentrales Anliegen sein. So äußerten im Jahre 2000 fast 70 % der nicht erwerbstätigen Mütter in Westdeutschland einen Erwerbswunsch. Unter bildungspolitischen Gesichtspunkten ist insbesondere bedenklich, dass Kinder aus einkommensstärkeren Familien und von Müttern mit einem höheren Bildungsabschluss mit einer größeren Wahrscheinlichkeit ganztägig einen Kindergarten nutzen als Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Familien.<sup>24</sup> Vor diesem Hintergrund ist das derzeitige Angebot, insbesondere in Westdeutschland, nicht bedarfsgerecht. Dies trifft sowohl auf die – auch im europäischen Vergleich – niedrigen westdeutschen Versorgungsquoten im Krippen- und Hortbereich sowie bei Ganztagsplätzen im Kindergartenbereich als auch auf die häufig inflexiblen Öffnungszeiten zu.<sup>25</sup> Außerdem ist der Umfang der Ressourcen, die von der öffentlichen Hand für Kindertageseinrichtungen zur Verfügung gestellt werden, im internationalen Vergleich relativ gering.<sup>26</sup>

Zentrales Reformelement ist – neben einer Erhöhung der öffentlichen Mittel für diesen Bereich – der Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung, da im letzteren Fall die im Wettbewerb stehenden Anbieter mehr Anreize hätten, sich an den Bedarfen der Nachfrager zu orientieren. Der Besuch von Kindertageseinrichtungen sollte so über Kinderbetreuungsgutscheine gefördert werden.<sup>27</sup> Im Gegensatz zu einer steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten würden von einem Gutschein auch nichtsteuerpflichtige Eltern wie Sozialhilfe beziehende, häufig allein erziehende Mütter profitieren.<sup>28</sup> Außerdem ist es für die Nachfrager wie die Anbieter wichtig, die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen dauerhaft zu gewährleisten. Deswegen muss sich auch der Bund hier engagieren, da die Kommunen, die neben den Ländern für die Finanzierung verantwortlich sind, oft prozyklisch agieren müssen.

### Ältere Erwerbstätige mehr in den Arbeitsmarkt integrieren

Die Älteren bekommen in der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter künftig ein immer größeres Gewicht. So wird nach 2010 der Anteil der über

50-Jährigen an der Bevölkerung im Erwerbsalter fast 40 % betragen, gegenwärtig sind es nur etwa 30 %.<sup>29</sup> Darauf müssen sich Wirtschaft und Politik bereits jetzt einstellen. Das Altern der Erwerbsbevölkerung muss per se zwar kein Problem für eine Volkswirtschaft sein; die oft geäußerte Behauptung, Mitarbeiter im Alter von über 45 oder 50 Jahren seien nicht mehr so produktiv und innovativ, ist ein empirisch nicht haltbares Vorurteil.<sup>30</sup>

Aber aufgrund der in Deutschland weit verbreiteten Senioritätentlohnung, bei der in einer Firma das Arbeitsentgelt mit dem Lebensalter automatisch steigt, besteht für im Wettbewerb stehende Unternehmen ein starker Anreiz, sich von älteren Arbeitnehmern zu trennen. Hier müssen die Tarifparteien neue Wege beschreiten. Dann dürften Betriebe auch bereit sein, in ihre Mitarbeiter so rechtzeitig in Form von Weiterbildung zu investieren, dass diese über ihre gesamte Erwerbsbiographie hinweg leistungsfähig bleiben und sogar später in Rente gehen als jetzt. Ein höheres Rentenzugangsalter kann nahezu ein Königsweg zur Finanzierung der sozialen Sicherung sein, wenn der Anteil alter Menschen wächst. Deswegen muss diskutiert werden, inwieweit die faktische Frühverrentung über langfristige Arbeitslosigkeit oder die „Erwerbsunfähigkeit aus Arbeitsmarktgründen“ eingeschränkt sowie die Rentenabschläge bei Frühverrentung den versicherungsmathematischen Abschlägen angepasst werden könnten.

### Ein Politikbündel für mehr Wachstum und Beschäftigung

Die zentrale Aufgabe der Wirtschaftspolitik in den kommenden vier Jahren ist es, die Voraussetzungen für einen steileren Wachstumspfad der deutschen Volkswirtschaft zu schaffen. Dies kann nur durch ein Bündel von Vorhaben gelingen, das sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite ansetzt und die Bildungs- und Sozialpolitik einbindet.

<sup>24</sup> Vgl.: Kinderbetreuung in West- und Ostdeutschland: Sozioökonomischer Hintergrund entscheidend. Bearb.: Felix Büchel, Joachim R. Frick und C. Katharina Spieß. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 31/2002.

<sup>25</sup> Vgl. Michaela Kreyenfeld, C. Katharina Spieß und Gert G. Wagner: Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung. Neuwied und Berlin, 2001.

<sup>26</sup> Vgl. OECD: Starting Strong. Early Childhood Education and Care. Paris, 2001.

<sup>27</sup> Vgl.: Kindertageseinrichtungen in Deutschland. Ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen. Bearb.: Michaela Kreyenfeld, C. Katharina Spieß und Gert Wagner. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 18/2000.

<sup>28</sup> Aus Gründen der Qualitätssicherung und des Verbraucherschutzes ist es von elementarer Bedeutung, dass die Gutscheine nur bei qualitätsgeprüften Einrichtungen eingelöst werden können.

<sup>29</sup> Vgl. z. B. aktuell Hartmut Buck, Ernst Kistler und Hans Gerhard Mendius: Demographischer Wandel in der Arbeitswelt. Stuttgart, 2002, Abbildung 2.

<sup>30</sup> Vgl. Heimfrid Wolff, C. Katharina Spieß und Henrike Mohr: Arbeit – Altern – Innovation. Wiesbaden, 2001.

Von der Objekt- zur Subjektförderung übergehen

Rentenzugangsalter erhöhen

Von der Nachfrageseite her muss die Wirtschaftspolitik wieder expansiver ausgerichtet werden. Dabei müssen vor allem die öffentlichen Investitionen wieder auf einen Stand gebracht werden, bei dem die Infrastruktur nicht weiter verfällt; hierzu ist eine grundlegende Reform des kommunalen Finanzwesens erforderlich. Dringlich ist eine bessere Koordination im europäischen Rahmen. So sollten der EZB über einen Mehrjahreszeitraum reichende lohnpolitische Signale gegeben werden, die ihr von vornherein die Inflationsangst nehmen und sie nicht zu einem so zaghaften geldpolitischen Kurs veranlassen, dass die Nachfrageexpansion im Keime erstickt wird.

In Richtung auf günstigere Angebotsbedingungen wirken die verbesserte Ausnutzung der Globali-

sierungschancen durch freizügigere Importregelungen, insbesondere bei Agrarprodukten und Diensten, sowie eine erleichterte Zuwanderung für Arbeitskräfte. Zugleich muss das System der sozialen Sicherung umfassend reformiert und auf eine breitere Basis gestellt werden, indem alle Einkommensarten zur Finanzierung herangezogen werden und eine Versicherungspflicht für die gesamte Wohnbevölkerung eingeführt wird. Wesentlich ist, dass der Faktor Arbeit stärker mobilisiert wird als in der Vergangenheit. Das gilt insbesondere für erziehende Mütter und jene – meist älteren und gering qualifizierten – Arbeitnehmer, die durch lang anhaltende Arbeitslosigkeit kaum noch Zugang zum Arbeitsmarkt finden. Mehr Wettbewerb im Bildungs- und Gesundheitssystem wird die langfristigen Wachstumschancen verbessern.

## Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik

Innsbruck, 17. bis 20. September 2002

Vom 17. bis 20. September 2002 fand die diesjährige Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Innsbruck, Österreich, statt. Neben Vorträgen im Plenum hielten 234 Vortragende ihre Referate zum Schwerpunktthema „Privatisierung, Deregulierung und Marktverfassung“. Darunter präsentierten folgende acht Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des DIW Berlin ihre Beiträge in den jeweiligen Diskussionsforen:

Dr. Rainald Borck: „Voting on Redistribution with Interdependent Valuations“

Dr. Herbert Brücker: „International Migration to Germany: Estimation of a Time-Series Model and Interference in Panel Cointegration“

Hermann Buslei: „Wohlfahrtseffekte einer Ausweitung des Kreises der Pflichtversicherten in der gesetzlichen Rentenversicherung“

Dr. Markus Pannenberg: „Long-Term Effects of Unpaid Overtime. Evidence for West Germany“

PD Dr. Michael Pflüger: „Economic Integration, Wage Policies and Social Policies“

Sabine Stephan: „Deutsche Warenexporte in die Eurozone“

Boriss Siliverstovs: „Long-run Forecasting in Multi- and Polynomically Cointegrated Models“

Prof. Dr. Viktor Steiner: „Beschäftigungseffekte einer Subventionierung der Sozialbeiträge von Geringverdienern“

Der Verein für Socialpolitik verleiht einmal jährlich den Gossen-Preis – benannt nach Hermann Heinrich Gossen – an einen Wirtschaftswissenschaftler aus dem deutschsprachigen Raum, der mit seinen Arbeiten internationales Ansehen erworben hat. Ziel des Preises ist es, die Internationalisierung der deutschen Wirtschaftswissenschaft zu fördern. Bei der Preisvergabe werden Publikationen in angesehenen internationalen Organen berücksichtigt, und es wird insbesondere auf die Häufigkeit der Nennungen im Social Science Citation Index geachtet. Der Preis ist mit 10 000 Euro dotiert.

Der diesjährige Gossen-Preis ging an den stellvertretenden Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Beirates des DIW Berlin, Prof. Lars-Hendrik Röller, Ph.D. (44). „Den Gossen-Preis sehe ich als ein Signal, dass sich die Lücke zwischen der theoretischen und empirischen Forschung in Deutschland schließt und die empirische Forschung in Deutschland stärkt“, so Röller in seiner Danksagung während der Preisverleihung. Röller ist Direktor des Forschungsschwerpunktes „Markt und politische Ökonomie“, Abteilung Wettbewerbsfähigkeit und industrieller Wandel, am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und lehrt Volkswirtschaftslehre an der Humboldt-Universität zu Berlin, Lehrstuhl für Industrieökonomik. Darüber hinaus ist er Programmdirektor für Industrial Organization am Centre for Economic Policy Research (CEPR), London, und Research Fellow am IZA in Bonn.

Weitere Informationen zum Verein für Socialpolitik sowie die Vorträge der Referenten finden Sie im Internet unter <http://www.socialpolitik.org>.

### Impressum

#### Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)  
PD Dr. Gustav A. Horn  
Dr. Kurt Hornschild  
Wolfram Schrettl, Ph. D.  
Dr. Bernhard Seidel  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Dr. Hans-Joachim Ziesing

#### Redaktion

Dörte Höppner  
Dr. Elke Holst  
Jochen Schmidt  
Dieter Teichmann

#### Pressestelle

Dörte Höppner  
Tel. +49-30-897 89-249  
presse@diw.de

#### Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH  
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9  
12165 Berlin  
Tel. +49-30-790 00 60

#### Bezugspreis

Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-  
Einzelnummer Euro 10,-/sFR 18,-  
Zuzüglich Versandkosten  
Abbestellungen von Abonnements  
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter [www.diw.de](http://www.diw.de)

#### Druck

Druckerei Conrad GmbH  
Oranienburger Str. 172  
13437 Berlin