

Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland

Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen

Teil III

Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage

Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland

Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen

Teil III

Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage

Bonn, November 1997

Kommissionsmitglieder:

Professor Dr. Meinhard Miegel (Vorsitzender)
Professor Dr. Ulrich Beck
Dipl.-Kfm. Roland Berger
Professor Dr. Ulrich Blum
Johannes Gross
Professor Dr. Herbert Henzler
Dr. Georg Obermeier
Professor Dr. Heinrich Oberreuter
Dr. Etta Schiller

Arbeitsgruppe:

Stefanie Wahl (Wissenschaftlicher Sekretär der Kommission)
Dr. Andreas Brandt
MinDirig Dr. Maximilian Gaßner
LMR Dr. Jürgen Hofmann
RD Dr. Jürgen Hofmann
MR Wolfgang Kuhn
Dipl.-Volksw. Stefan Lilischkis
MR Dr. Rainer Lubk
MinDirig Hans Neufischer
MR Dr. Hans Schleicher
MinDirig Friedrich Seitz
Dipl.-Math. Carola Walter
Dr. Klaus Wawrzinek

Inhaltsverzeichnis

Leitsätze	1
Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	6
11. Dynamische Kräfte in Wirtschaft und Gesellschaft stärken	35
11.1 Gesellschaftliche Leitbilder verändern	35
11.11 Das Unternehmerische in der Gesellschaft entfalten	35
11.12 Nützliche Tätigkeiten erschließen	37
11.13 Veränderungswillen stärken	38
11.14 Vorrang der Politik vor Gruppeninteressen wieder herstellen	40
11.15 Konflikte austragen	41
11.16 Weichen stellen	43
11.2 Qualifikationen der Bevölkerung veränderter Wirklichkeit anpassen	44
11.3 Kunst und Kultur pflegen	51
11.4 Selbständigkeit und Unternehmertum ermutigen	52
11.5 Innovationen fördern	56
11.6 Investitionen erleichtern	62
11.7 Güter- und Dienstleistungsmärkte liberalisieren und öffentliche Unternehmen privatisieren	66
11.8 Belastung der Wirtschaft vermindern	69
12. Vermögensbildung verbreitern	75
12.1 Materiellen und immateriellen Wohlstand erhöhen - Beschäftigungslage verbessern	75
12.11 Materiellen und immateriellen Wohlstand erhöhen	75
12.12 Beschäftigungslage verbessern	76
12.12.1 <i>Steigende Arbeitskräftenachfrage möglich</i>	76
12.12.2 <i>Sinkendes Arbeitskräfteangebot wahrscheinlich</i>	77
12.2 Fähigkeit zur Vermögensbildung stärken	77
12.21 Einkommens- und Vermögensunterschiede	78
12.21.1 <i>Einkommensunterschiede</i>	78
12.21.2 <i>Vermögensunterschiede</i>	82
12.22 Bewußtsein für breitere Vermögensbildung entwickeln	90
12.23 Geldwertstabilität gewährleisten	91

IV

12.24	Staatsausgaben senken - Soziale Sicherung umbauen	92
12.24.1	<i>Staatsverbrauch verringern</i>	92
12.24.2	<i>Steuerlast senken - Soziale Sicherung umbauen</i>	93
12.3	Arbeitnehmer an Erfolg und Kapital der Unternehmen beteiligen	95
12.31	Erfolgsbeteiligung	95
12.32	Beteiligung am Unternehmenskapital	96
12.4	Pensionsfonds für langfristige Vermögensanlage einführen	99
12.5	Rahmenbedingungen für Kapitalerträge verbessern	101
12.51	Wettbewerbsbedingungen bei der Vermögensanlage angleichen	101
12.52	Steuerliche Förderung bei der Vermögensanlage abbauen	102
13.	Vorhandene Tätigkeitsfelder erhalten und weitere erschließen	106
13.1	Arbeitsentgelte differenzieren	107
13.2	Arbeitskosten senken	112
13.21	Personalzusatzkosten senken	112
13.22	Direktentgelte senken	116
13.3	Einfache, personenbezogene Dienste ausbauen	117
13.31	Chancen eines Ausbaus einfacher, personenbezogener Dienste nutzen	118
13.32	Beschäftigungspotential einfacher, personenbezogener Dienste erschließen	122
13.32.1	<i>Unbefriedigter Bedarf an einfachen, personenbezogenen Diensten</i>	<i>122</i>
13.32.2	<i>Im Vergleich zu den USA Lücke an einfachen, personenbezogenen Diensten</i>	<i>127</i>
13.32.3	<i>Im geschichtlichen Rückblick heute weniger einfache, personenbezogene Dienste als früher</i>	<i>128</i>
13.33	Hemmnisse einfacher, personenbezogener Dienste abbauen	129
13.33.1	<i>Kostenhemmnisse ausräumen: Einfache, personenbezogene Dienste bezahlbar machen</i>	<i>129</i>
13.33.2	<i>Auf geänderte Sicht- und Verhaltensweisen hinwirken: Einfache, personenbezogene Dienste schätzen lernen</i>	<i>134</i>
13.4	Wirkungen der Differenzierung und Senkung von Arbeitseinkommen sowie mögliche Reaktionen	137
13.41	Geringe Erwerbseinkommen durch Transfers ergänzen	138
13.42	Sinkenden materiellen Lebensstandard von Teilen der Bevölkerung hinnehmen	140
13.43	Soziale Sicherheit im Alter unabhängig von Erwerbseinkommen gewährleisten	141

14.	Individuelles Angebot von Erwerbsarbeit vermindern	142
14.1	Freiwillige Teilzeitbeschäftigung fördern	142
14.2	Individuelle Wochen- und Jahresarbeitszeit verkürzen	144
14.3	Individuelle Lebensarbeitszeit verkürzen	146
14.4	Arbeitsmarktzugang von Zuwanderern verringern	147
15.	Erwerbsarbeit durch Bürgerarbeit ergänzen	148
15.1	Bürgerarbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren	148
15.11	Definition von Bürgerarbeit	148
15.12	Potentiale für Bürgerarbeit ausschöpfen	149
15.13	Motivationen für Bürgerarbeit nutzen	152
15.2	Gemeinwohlunternehmer gewinnen	153
15.21	Entwicklungshemmnisse von Bürgerarbeit überwinden	154
15.22	Organisierte Spontaneität ermöglichen	156
15.23	Personifizierter Initiativreichtum: der Gemeinwohl-Unternehmer	156
15.3	Kommunale Ausschüsse für Bürgerarbeit einrichten	159
15.4	Bürgerarbeit belohnen, nicht entlohnen	160
15.41	Den ökonomischen Nutzen von Bürgerarbeit erschließen	161
15.42	Bürgerarbeit immateriell belohnen	162
15.43	Bürgerarbeit materiell belohnen	164
15.44	Bürgerarbeit im Fall von Übernachfrage begrenzen	166
15.5	Erwerbsarbeit und Bürgerarbeit verzahnen - Arbeitslosigkeit senken	168
15.6	Ausblick: Verwirklichungschancen	170
16.	Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes verbessern	171
16.1	Tarifrecht neu gestalten	171
16.2	Wirkungen arbeitsrechtlicher Deregulierungen prüfen	174
16.3	Räumliche Mobilität erhöhen	176
16.4	Individuelle Arbeitszeit und Personaleinsatz flexibilisieren	177
16.5	Vermittlungstätigkeit verbessern	180

VI

16.6	Arbeitsmarkttransparenz verbessern	184
16.7	Zumutbarkeitsanforderungen konsequent durchsetzen	187
16.8	Arbeitslosenversicherung reformieren	189
16.9	Mißbrauch von arbeitsmarktrelevanten Sozialleistungen, Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung konsequent bekämpfen	191
17.	Politische Zuständigkeiten regionalisieren	194
17.1	Struktur- und Regionalpolitik der EU regionalisieren	197
17.2	Bund-Länder-Finanzbeziehungen reformieren	199
17.21	Länderfinanzausgleich	199
17.22	Vertikale Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern	201
17.3	Arbeitsmarktpolitik und Sozialversicherung regionalisieren	202
17.31	Arbeitsmarktpolitik regionalisieren	202
17.32	Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung regionalisieren	204
18.	Exkurs: Wirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf die sozialen Sicherungssysteme und die Sozialhilfe	209
18.1	Erneuerungsstrategie und Daseinsvorsorge	209
18.2	Anpassungsstrategie und Daseinsvorsorge	210
	Bibliographie	214

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 12-1: Verteilung des Haus- und Grundvermögens in Westdeutschland 1993 nach Einkommensklassen	85
Tabelle 12-2: Verteilung des Haus- und Grundvermögens in Ostdeutschland 1993 nach Einkommensklassen	86
Tabelle 12-3: Verteilung des Bruttogeldvermögens in Westdeutschland 1993 nach Einkommensklassen	88
Tabelle 12-4: Verteilung des Bruttogeldvermögens in Ostdeutschland 1993 nach Einkommensklassen	89
Tabelle 12-5: Börsenkapitalisierung in ausgewählten Ländern 1990 - 1996	100

Leitsätze

1. Um trotz der nach bisherigen Erfahrungen abnehmenden Bedeutung von Erwerbsarbeit im Wertschöpfungsprozeß den materiellen und immateriellen Wohlstand breiter Bevölkerungsschichten weiter zu heben und zugleich die Beschäftigungslage wieder zu verbessern, empfiehlt die Kommission eine Strategie wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Erneuerung sowie eine Strategie der Anpassung an Veränderungen, die aus der Bedeutungsminde rung von Erwerbsarbeit erwachsen. Beide Strategien müssen zeitgleich durchgeführt und durch eine Reihe von Einzelmaßnahmen ergänzt werden. Darüber hinaus müssen institutionelle Rahmenbedingungen verändert werden.
2. Die Wirkungen der Kommissionsvorschläge sind ambivalent. Jede Vorgehensweise hat unerwünschte Nebenwirkungen, die jedoch unvermeidlich sind. Das muß der Bevölkerung unmißverständlich verdeutlicht werden. So ist wahrscheinlich eine kurzfristige Verbesserung der Beschäftigungslage nur dann ohne gesamtwirtschaftliche Wohlstandseinbußen möglich, wenn für begrenzte Zeit größere Unterschiede der individuellen Einkommen hingenommen werden. Die Kommission ist jedoch zuversichtlich, daß ihre Vorschläge insgesamt deutlich positiv wirken.
3. Mit ihrer *Erneuerungsstrategie* trägt die Kommission der Tatsache Rechnung, daß sich der Handlungsrahmen großer Bevölkerungsgruppen objektiv und subjektiv beträchtlich erweitert hat und gleichzeitig die Bedeutung von Wissen und Kapital im Wertschöpfungsprozeß stark gestiegen ist. Entsprechend besteht diese Strategie aus zwei Teilen. Zum einen sollen durch sie die unternehmerischen Kräfte auf allen Ebenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Handelns geweckt und zum anderen die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten ausgebaut werden.
4. Zur Weckung unternehmerischer Kräfte müssen vorrangig individuelle Sicht- und Verhaltensweisen sowie kollektive Leitbilder in den Bereichen von Erwerbsarbeit und Daseinsvorsorge verändert werden. Zur Zeit dominieren hier noch Vorgaben einer arbeitnehmerzentrierten Industriegesellschaft. Sie müssen ersetzt werden durch Vorgaben einer Gesellschaft, in der der Einzelne ein höheres Maß an Eigenverantwortung auch für seine Erwerbsarbeit und Daseinsvorsorge übernimmt und deren wichtigster Produktionsfaktor Wissen ist: Vorgaben einer unternehmerischen Wissensgesellschaft.

5. Die Bevölkerung muß gemäß den Lebens- und Wirtschaftsbedingungen dieser unternehmerischen Wissensgesellschaft qualifiziert werden. Das setzt nachhaltige Veränderungen der Schul- und Hochschul- sowie der beruflichen Bildung voraus. Bildungsziel sind nicht länger möglichst perfekte Kopisten vorgegebener Blaupausen, sondern unternehmerisch handelnde Menschen. Darüber hinaus sind Existenzgründungen, Innovationen und Investitionen zu erleichtern. Dafür sind nicht in erster Linie zusätzliche Finanzmittel erforderlich. Wichtiger ist ein gesellschaftliches Klima, das unternehmerisches Handeln anerkennt, ermutigt und fördert.
6. Hinzu kommen müssen die Intensivierung von Wettbewerb auf nationaler und internationaler Ebene, vor allem aber die spürbare Verminderung öffentlicher Lasten. Staatliche Leistungen können und müssen stärker privatisiert, dereguliert und effizienter als derzeit erbracht und zum Teil auch eingeschränkt oder sogar eingestellt werden. Um die Kosten staatlichen Handelns der Öffentlichkeit bewußter werden zu lassen, empfiehlt die Kommission, Arbeitnehmern künftig das gesamte Bruttoarbeitsseinkommen, also auch die sogenannten Arbeitgeberanteile, auszubezahlen und Steuern und Sozialbeiträge individuell abführen zu lassen. Technisch ist das heute weitgehend problemlos möglich.
7. Um den Zugang zu Kapital zu erleichtern und so die Bedeutungsminde rung von Erwerbsarbeit in den wissens- und kapitalintensiven Bereichen der Volkswirtschaft zumindest teilweise auszugleichen, muß die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten verbessert werden. Das erfordert die Stärkung ihrer objektiven Fähigkeit aber auch ihrer subjektiven Bereitschaft, Vermögen zu bilden. Die Bevölkerung muß erkennen, daß sie ohne Verzicht auf öffentliche Leistungen und/oder individuellen Konsum bei gleichzeitigem Aufbau substantieller eigener Vermögen leicht zum Verlierer der sich ändernden Produktionsverhältnisse werden kann.
8. Zur Stärkung der Fähigkeit, in größerem Umfang Vermögen zu bilden, bedarf es vor allem der Umgestaltung der sozialen Sicherung. Derzeit wird die Fähigkeit durchschnittlicher Einkommensbezieher, Vermögen zu bilden, weitgehend durch die sozialen Sicherungssysteme, vor allem die gesetzliche Alterssicherung, gebunden. Da in ihr jedoch kaum Kapital gebildet wird, fließen ihr auch keine nennenswerten Vermögenseinkommen zu. Um breiten Bevölkerungsschichten größere Vermögenseinkommen zu erschließen, muß deshalb die Altersvorsorge stärker kapitalgedeckt werden. Zusätzlich empfiehlt die Kommission, Erfolgs- und Unternehmensbeteiligungen sowie Pensionsfonds auszubauen.

9. Mit der *Anpassungsstrategie* soll durch eine stärkere Differenzierung und gegebenenfalls Senkung von Arbeitseinkommen dem Preisverfall für Arbeit, der in den frühindustrialisierten Ländern zu beobachten ist, entsprochen werden. Wie der internationale Vergleich zeigt, können auf diese Weise die Beschäftigungslage recht zügig verbessert und - unter bestimmten Voraussetzungen - die öffentlichen Haushalte deutlich entlastet werden. Allerdings sinkt in der Regel auch der materielle Lebensstandard mehr oder minder großer Bevölkerungsgruppen, woraus soziale Probleme erwachsen können.
10. Ferner zielt die Anpassungsstrategie auf die Vermehrung einfacher, personenbezogener Dienste. Diese Dienste bieten eine Vielzahl von Beschäftigungsmöglichkeiten, werden in Deutschland jedoch weder in größerem Umfang nachgefragt noch angeboten. Ursächlich hierfür ist ihre oft geringe Produktivität, aufgrund derer sie für Nachfrager als zu teuer, für Anbieter hingegen - gemessen an der faktischen Einkommensuntergrenze, dem Sozialhilfeniveau - als zu schlecht bezahlt erscheinen. Hinzu kommt, daß gerade in diesem Bereich die Befrachtung der Arbeitskosten mit öffentlichen Abgaben besonders schwer wiegt. Mentale Barrieren kommen hinzu. Die Überwindung beider Probleme erfordert wiederum eine Veränderung von Sicht- und Verhaltensweisen sowie eine Verminderung der Belastung gerade niedriger Arbeitseinkommen mit öffentlichen Abgaben, besonders mit Sozialbeiträgen.
11. Ob und in welchem Umfang ein Absinken des Lebensstandards vermieden werden soll, wenn viele gering bezahlte Arbeitsplätze entstehen, ist letztlich politisch zu entscheiden. Werden Niedriglöhne durch öffentliche Transfers auf oder über das heutige Sozialhilfeniveau gehoben, führt dies wahrscheinlich zu zusätzlichen Belastungen der öffentlichen Haushalte, die die notwendigen Entlastungen der Bevölkerung von öffentlichen Abgaben vereiteln. Werden hingegen keine Transfers gewährt, nimmt die wirtschaftliche und soziale Ungleichheit zu, und gesellschaftliche Spannungen wachsen.
12. Teil der Anpassungsstrategie ist schließlich eine Verminderung des individuellen Angebots von Erwerbsarbeit. Das ist möglich durch mehr Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung sowie die Verkürzung individueller Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit. Allerdings ist diese Vorgehensweise nur erfolgreich, wenn durch sie nicht die Arbeitskosten und/oder die Erwerbsbeteiligung steigen. Um das zu gewährleisten, muß die kleinere Stückelung von Erwerbsarbeit entweder freiwillig oder in einem breiten gesellschaftlichen Konsens erfolgen.

13. Sowohl die Erneuerungs- als auch die Anpassungsstrategie können flankiert werden durch die Erschließung nicht-marktgängiger, gemeinwohlorientierter Bürgerarbeit. Diese Bürgerarbeit ist kooperativ und projektbezogen. Die Beteiligung an ihr ist freiwillig und steht allen Erwerbsfähigen offen. Niemand hat jedoch Anspruch auf sie. Anreize, reguläre Erwerbsarbeit auszuüben, dürfen nicht beeinträchtigt werden. Bürgerarbeit wird nicht entlohnt. Doch erhalten diejenigen ein Bürgergeld, die hierauf existentiell angewiesen sind. Anspruchsvoraussetzungen und Leistungsumfang entsprechen der Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfe.
14. Beide Strategien werden ergänzt durch die stärkere Ausrichtung der Tarifverträge an betrieblichen Anforderungen, die Erhöhung der räumlichen Mobilität, die Flexibilisierung der individuellen Arbeitszeit und des Personaleinsatzes, die Verbesserung von Arbeitsmarkttransparenz und Vermittlungstätigkeit sowie eine Reform der Arbeitslosenversicherung. Besonders bedeutsam ist darüber hinaus die konsequente Umsetzung der Zumutbarkeitsanforderungen. Dadurch werden nicht nur einige hunderttausend derzeit Arbeitslose beschäftigt. Zugleich vermindert sich die Zahl offener Stellen, die jährlich eine große Zahl von Zuwanderern anziehen.
15. Ein wesentlicher Beitrag zur Verbesserung der Wirtschafts- und Beschäftigungslage ist ferner von der tiefgreifenden Regionalisierung politischer Zuständigkeiten und Verantwortung zu erwarten. Da diese derzeit zwischen Europäischer Union, Bund und Ländern verwischt sind und die Ergebnisse unterschiedlicher Wirtschaftskraft weitgehend ausgeglichen werden, ist der regionale Wettbewerb um bestmögliche Problemlösungen erlahmt. Zumindest unter den alten Ländern kann und muß künftig gelten: Jedes Land ist für seine Entwicklung selbst verantwortlich. Der Sonderstatus der neuen Länder ist zeitlich zu begrenzen.
16. Von der Durchsetzung der Erneuerungs- und Anpassungsstrategie sowie der sie ergänzenden Maßnahmen sind grundlegende Veränderungen von Wirtschaft und Gesellschaft zu erwarten, die auch die sozialen Sicherungssysteme berühren. Eine unternehmerische Wissensgesellschaft erfordert Vorsorgeformen, die gekennzeichnet sind einerseits von einem Höchstmaß individueller Gestaltungsmöglichkeiten und individueller kapitalgedeckter Vorsorge und andererseits von umlagefinanzierten gesetzlichen Sicherungssystemen, die eine existenz-, aber in der Regel keine lebensstandardsichernde Versorgung gewährleisten. Diese Grundsätze gelten für die Organisation der Arbeitslosen-, Alters-, Kranken- und Pflegeversicherung. Die konkre-

te Umsetzung dieser Grundsätze in Reformvorschläge war nicht Auftrag der Kommission.

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Vorbemerkung

Um trotz der abnehmenden Bedeutung von Erwerbsarbeit im Wertschöpfungsprozeß¹ den materiellen und immateriellen Wohlstand breiter Bevölkerungsschichten weiter zu heben und zugleich die Beschäftigungslage wieder zu verbessern, empfiehlt die Kommission zwei Strategien und eine Reihe sie ergänzender Maßnahmen. Dabei weiß die Kommission, daß die Umsetzung ihrer Empfehlungen ambivalent wirkt. Zusammen mit den gewünschten Haupt- treten unerwünschte Nebenwirkungen ein. Das ist unvermeidlich. Jede Vorgehensweise hat ihre spezifischen Vor- und Nachteile, die der Bevölkerung verdeutlicht werden müssen. Das gilt auch für den Umstand, daß eine kurzfristige Verbesserung der Beschäftigungslage nur dann ohne gesamtwirtschaftliche Wohlstandseinbußen möglich ist, wenn für begrenzte Zeit größere Unterschiede der individuellen Einkommen hingenommen werden. Die Kommission ist allerdings zuversichtlich, daß bei der Umsetzung ihrer Empfehlungen mittel- und langfristig positive Wirkungen deutlich überwiegen und Wohlstand und Beschäftigung nachhaltig verbessert werden.

Mit der ersten, eher offensiven Strategie trägt die Kommission der Tatsache Rechnung, daß sich der Handlungs- und Gestaltungsrahmen großer Bevölkerungsgruppen im Laufe der zurückliegenden Jahrzehnte objektiv und subjektiv beträchtlich erweitert hat und gleichzeitig die Bedeutung von Wissen und Kapital im Wertschöpfungsprozeß stark gestiegen ist. Diese Entwicklung erfordert eine grundlegende Erneuerung tragender wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturen. Dazu gehören zum einen die Weckung und Stärkung dynamischer, innovativer oder kurz: unternehmerischer Kräfte auf allen Ebenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Handelns (Ziffer 11) und zum anderen eine aktive Vermögensbildung in breiten Bevölkerungsschichten (Ziffer 12). Diese Strategie dient vor allem der Entfaltung von Wachstums- und damit Wohlstandspotentialen und der Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Auf diese Weise wird der Strukturwandel erleichtert und Beschäftigung gesichert. Ob und in welchem Umfang jedoch zusätzliche Arbeitsplätze entstehen, hängt von der Wissens- und Kapitalintensität der Wachstumsbereiche ab. Nur wenn auch arbeitsintensive Teile der Volkswirtschaft expandieren, wird in größerem Umfang die Beschäftigung steigen.

Mit der zweiten, eher defensiven Strategie wird hingegen das Ziel verfolgt, Wirtschaft und Gesellschaft an die Veränderungen anzupassen, die vor allem aus der sich verschlechternden Position von Erwerbsarbeit im Wertschöpfungsprozeß erwachsen. Zu die-

¹ Vgl. Teil I, S. 12 und 16 f. sowie Teil II, S. 13 ff.

sem Zweck sollen durch die Differenzierung und Senkung von Arbeitseinkommen vorhandene Erwerbsarbeit wettbewerbsfähig gehalten und vernachlässigte Beschäftigungsfelder ausgebaut werden (Ziffer 13). Ferner sollen das individuelle Angebot von Erwerbsarbeit vermindert (Ziffer 14) und Tätigkeiten außerhalb von Erwerbsarbeit erschlossen werden (Ziffer 15).

Diese Anpassungsstrategie muß zeitgleich mit der Erneuerungsstrategie und den Maßnahmen durchgeführt werden, die beide Strategien ergänzen. Durch die ergänzenden Maßnahmen sollen die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes erhöht (Ziffer 16) und politische Zuständigkeiten stärker regionalisiert werden (Ziffer 17). In einem Exkurs behandelt die Kommission die Wirkungen ihrer Empfehlungen auf die sozialen Sicherungssysteme einschließlich der Sozialhilfe (Ziffer 18).

Erneuerungsstrategie

Gesellschaftliche Leitbilder verändern (Ziffer 11.1)

Die Mehrzahl der Kommissionsempfehlungen setzt Veränderungen individueller Sicht- und Verhaltensweisen, vor allem aber kollektiver Leitbilder in den Bereichen Erwerbsarbeit und Daseinsvorsorge voraus. Bisher dominieren hier noch die institutionellen Vorgaben einer arbeitnehmerzentrierten Industriegesellschaft. In dieser Gesellschaft erwartet die große Mehrheit der Erwerbsbevölkerung, daß Dritte - Arbeitgeber - ihre Arbeitskraft organisieren und vermarkten und ihr so ein Erwerbseinkommen verschaffen und der Staat sie bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Pflegebedürftigkeit und im Alter lebensstandardsichernd versorgt. Aufgrund des anhaltenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels² können Arbeitgeber und Staat diesen Erwartungen jedoch abnehmend entsprechen. Deshalb müssen möglichst viele Erwerbspersonen mehr Eigenverantwortung für ihre Erwerbsarbeit und Daseinsvorsorge übernehmen, wenn nicht wachsende Teile der Erwerbsbevölkerung zu Verlierern dieses Wandels werden sollen. Eine durchgreifende Verminderung der Beschäftigungs- und der mit ihnen einhergehenden Einkommens- und Vermögensprobleme ist nur durch die Aktivierung aller kreativen und innovativen, d.h. im umfassendsten Sinne unternehmerischen Kräfte sowie durch mehr Eigeninitiative und Selbstverantwortung möglich.

Zwar wird auch in absehbarer Zukunft die Mehrheit der Erwerbsbevölkerung ganz oder teilweise abhängig beschäftigt sein. Doch darf das Leitbild des Arbeitnehmers nicht im bisherigen Umfang bewußtseinsprägend bleiben. Vielmehr ist das Leitbild der Zukunft

² Hierzu zählen u.a. die zunehmende Ersetzung von Erwerbsarbeit durch Wissen und Kapital, die Globalisierung von Märkten und Produktion sowie die wachsende Bedeutung von Dienstleistungen aller Art.

der Mensch als Unternehmer seiner Arbeitskraft und Daseinsvorsorge. Um sich diesem Leitbild zu nähern, muß der Staat die von ihm gesetzten Rahmenbedingungen so umgestalten, daß individuelle Initiative und Verantwortung geweckt und gefördert werden. Dazu gehört, daß er nicht tiefer in die individuellen Handlungs- und Gestaltungsräume eingreift als dies für den Einzelnen und das Gemeinwohl unerläßlich ist. Alles was darüber hinausgeht, entzieht dem Einzelnen mehr als notwendig und entwöhnt ihn einer eigenständigen Lebensführung.

Wieder herzustellen ist ferner das Primat der Politik gegenüber Gruppeninteressen. In der bestehenden gesellschaftlichen Ordnung Deutschlands setzen Gruppen nicht selten ihre Interessen ohne Rücksicht auf das Ganze durch. Das trägt erheblich zu dem Mangel an produktiver Beschäftigung, sinkendem Lebensstandard nicht organisierter Bevölkerungsteile und Sozialstaatskrisen bei. Staat und Gesellschaft müssen, wenn erforderlich, bereit sein, Konflikte mit Gruppen auszutragen. Das hohe Gut gesellschaftlichen Konsenses darf nicht zu wirtschaftlichem und gesellschaftlichem Stillstand oder sogar Abstieg führen.

Qualifikationen der Bevölkerung veränderter Wirklichkeit anpassen sowie Kunst und Kultur pflegen (Ziffern 11.2, 11.3)

Neben veränderten Sicht- und Verhaltensweisen erfordert der Übergang von der arbeitnehmerzentrierten Industriegesellschaft zur unternehmerischen Wissensgesellschaft, daß zum Teil andere schulische und berufliche Qualifikationen als bislang vermittelt werden. In der Praxis von Schule, Hochschule und Betrieb werden noch viele Menschen zu möglichst perfekten Kopisten vorgegebener Blaupausen ausgebildet. Solche Kopisten sind für die Ausführung standardisierbarer Tätigkeiten unverzichtbar. Doch nimmt deren Bedeutung für die Volkswirtschaft ab. Für Wirtschaft und Gesellschaft zunehmend wichtig sind hingegen unternehmerisch handelnde, schöpferische Menschen, die willens und in der Lage sind, in höherem Maße als bisher auch in den Bereichen Erwerbsarbeit und Daseinsvorsorge für sich und andere Verantwortung zu übernehmen. Von diesen Menschen gibt es - wie nicht zuletzt die Beschäftigungsprobleme und die Krise der Sozialsysteme zeigen - zu wenige.

Ein wesentlicher Grund hierfür ist, daß die Ausbildung in Schulen, Hochschulen und selbst Betrieben nicht hinlänglich von einer unternehmerischen Kultur geprägt wird. Unternehmerische Begabungen werden - wenn überhaupt - eher zufällig gepflegt und gefördert. Deshalb müssen künftig bei Schülern, Auszubildenden und Studenten gezielt Eigenschaften wie Selbständigkeit, Verantwortungsbewußtsein, Eigeninitiative und Leistungsbereitschaft entwickelt werden. Hier bestehen derzeit empfindliche Defizite.

Zwar eignen sich hierfür nicht alle Menschen in gleicher Weise. Um so zwingender ist es jedoch, zwischen unterschiedlichen Begabungen und Motivationen zu differenzieren. Das geschieht in Deutschland nicht ausreichend. Dadurch werden Leistungsschwache über- und Leistungsstarke unterfordert. Die Folge ist eine Vergeudung von Wissens- und Könnensressourcen. Künftig müssen nicht nur Schwache, sondern auch Starke ihren Fähigkeiten entsprechend gefördert werden. Dazu gehört, Leistungseliten, bestehend aus Männern und Frauen mit überdurchschnittlich kreativen, wissenschaftlichen, praktischen oder künstlerischen Fähigkeiten gepaart mit geistiger Unabhängigkeit, Einsatzbereitschaft und Verantwortungsbewußtsein, anzuerkennen. Deutschland ist dringend auf solche Eliten angewiesen.

Um diese Ziele zu erreichen, ist eine teilweise Umgestaltung von Ausbildungsgängen notwendig. In den Schulen müssen - abhängig von natürlichen Begabungen - Persönlichkeitsformierung, eine gründliche Allgemeinbildung und die Vorbereitung auf die Arbeitswelt im Vordergrund stehen. Die berufliche Ausbildung muß hingegen für ein facettenreiches Berufsleben bis hin zu grundlegenden Berufswechseln qualifizieren. Das gilt auch für die Fachhoch- und Hochschulausbildung. Dabei müssen sowohl in der beruflichen als auch in der weiterführenden schulischen Ausbildung möglichst viele gemäß ihrer Fähigkeiten auf unterschiedlichen Stufen einen gesellschaftlich anerkannten Abschluß erlangen können.

Zur Erreichung der genannten Ziele bedürfen aber auch die Lehrkörper der Veränderung. Sie selbst müssen sich unternehmerischer verhalten, um mit Erfolg unternehmerische Verhaltensweisen vermitteln zu können. Wissenschaft und Praxis müssen noch enger miteinander verzahnt werden. Namentlich die Lehrkräfte von Universitäten und Hochschulen müssen immer wieder auch in der Praxis wirken, wie umgekehrt Praktiker eine tragende Rolle auch in der universitären Forschung und Lehre spielen müssen. Das ist vor allem im Blick auf die umfassenden Aufgaben geboten, die Universitäten und Hochschulen künftig im Rahmen der Weiterbildung zu erfüllen haben.

Für den Übergang zur unternehmerischen Wissensgesellschaft ist schließlich die Pflege von Kunst und Kultur von herausragender Bedeutung. Kunst und Kultur erschließen Kreativität in einer Bevölkerung. Sie sind keineswegs nur dekorative Elemente. Daher sind Aufwendungen für sie auch kein bloßer Konsum, sondern unverzichtbare Investitionen in die Entwicklung einer Gesellschaft.

Existenzgründungen, Innovationen und Investitionen erleichtern (Ziffern 11.4, 11.5, 11.6)

Verhalten sich größere Bevölkerungsgruppen bei ihrer Erwerbsarbeit und Daseinsvorsorge unternehmerischer als bislang, wird das größte Hindernis für individuelle Existenzgründungen: eine weitverbreitete diffuse Risikoscheu allmählich schwinden. Dennoch bleibt es

ein großer Schritt von einem allgemeinen unternehmerischen Verhalten zu einer konkreten Existenzgründung. Dieser Schritt kann und soll erleichtert werden.

Das geschieht durch verbesserte Informationen. Existenzgründer scheitern oft an unzureichendem unternehmerischen Wissen.³ Zwar leisten Wirtschaftsverbände bereits Beachtliches. Doch müssen sie ihre Anstrengungen noch verstärken. Das gilt auch für Schulen, Berufsschulen und Hochschulen. Sie müssen Schülern und Studenten Möglichkeiten eröffnen, praktisch anwendbares Wissen über die Gründung und Führung einer unternehmerischen Existenz zu erwerben.⁴ Auch in Arbeitsämtern müssen Einrichtungen geschaffen werden, die gezielt auf Existenzgründungen hinwirken.

Darüber hinaus sollen Existenzgründer die Möglichkeit haben, für einige Zeit fachkundig begleitet zu werden.⁵ In vielen Fällen kommen hierfür erfolgreiche Unternehmer in Betracht, die aus dem Berufsleben ausgeschieden und daher keine Wettbewerber mehr sind. Sie sollen ihre Dienste öffentlich anbieten oder vermehrt Patenschaften übernehmen.⁶ Schwieriger ist die fachkundige Begleitung in Bereichen, die hochinnovativ sind. Hier können von einschlägig qualifizierten Unternehmen und Hochschulen die benötigten Beratungsleistungen - gegebenenfalls auf kommerzieller Grundlage - erbracht werden.

Ferner muß Existenzgründern der Zugang zu Kapital erleichtert werden, auch wenn dies heute kein kritischer Engpaß mehr ist. Hierzu gehört eine veränderte steuerliche Behandlung von Wagniskapital. Wer dies Existenzgründern zur Verfügung stellt, sollte mindestens wie ein Immobilieninvestor behandelt werden. Noch wichtiger ist jedoch auch hier die Schaffung und Pflege einer insgesamt unternehmerischeren Kultur.

Neben Existenzgründungen sind Innovationen zu erleichtern. Der erste Schritt ist die bessere Nutzung vorhandenen Wissens. Dazu ist einerseits vor allem in kleinen und mittelständischen Unternehmen der konkrete Wissensbedarf festzustellen und andererseits das benötigte Wissen gegebenenfalls weltweit aufzuspüren. Umgekehrt sollen Wissensträger bei der praktischen Umsetzung und Vermarktung ihres Wissens unterstützt werden. In Teilbereichen geschieht dies schon heute, z.B. durch Unternehmensberatungen. Diese Aktivitäten sollen namentlich im technischen Bereich intensiviert werden. So können "Wissensmakler" weniger erfahrenen Unternehmern den Weg zu neuen Ideen ebnen.

³ Untersuchungen des Bundeswirtschaftsministeriums zufolge sind für das Scheitern vor allem ursächlich: Unterschätzung des kurzfristigen Kapitalbedarfs (68,6 vH), Informationsdefizite hinsichtlich der Marktverhältnisse (61,0 vH), mangelnde fachliche Qualifikation (48,0 vH), Planungsmängel (30,1 vH) u.a.m. Vgl. Bundeswirtschaftsministerium (1995), S. 9 f.

⁴ Diese Forderung vertritt auch Bundesbildungsminister Rüttgers. Vgl. Rüttgers, J. (1997).

⁵ So hat z.B. Sachsen mit der Einrichtung spezieller Beraterteams im Rahmen der Programme "Hercules" und "Begleitende Beratung - Coaching" gute Erfahrungen gesammelt.

⁶ Beispielhaft hierfür könnte der Senioren-Experten-Service (SES) sein, bei dem aus dem Berufsleben ausgeschiedene Experten Fach- und Führungskräfte im In- und Ausland im wirtschaftlichen und technischen Bereich aus- und fortbilden.

Zugleich müssen vernachlässigte Forschungsbereiche verstärkt bearbeitet werden. Zwar kann eine Volkswirtschaft von der Größe der deutschen nicht alle lohnenden Felder beackern. Doch muß die verbreitete Neigung von Wissenschaft und Wirtschaft, sich auf tradierte Forschungsschwerpunkte zu konzentrieren und neue Bereiche zu vermeiden, überwunden werden. Mit diesem Ziel ist die meist universitäre Grundlagenforschung umzuorientieren. Doch sind auch Akzentverschiebungen in der angewandten Wissenschaft erforderlich. Das ist wiederum eine vorrangig mentale Herausforderung. Gleiches gilt für die bessere Vernetzung von Wissensgebieten. Auch sie stößt verbreitet auf Widerstand, obwohl an den Nahtstellen zwischen solchen Gebieten oft die innovativsten Erkenntnisse möglich sind. Nicht zuletzt durch die Struktur der deutschen Forschungslandschaft werden diese Chancen nicht in vollem Umfang genutzt.

Zu erleichtern sind schließlich Investitionen, vor allem beschäftigungsfördernde Neu- und Erweiterungsinvestitionen. Allerdings ist hierbei zu beachten, daß Investitionen letztlich von ihrer Rendite abhängen. Die aber wird - verstärkt durch die Globalisierung - im wesentlichen von zwei Faktoren bestimmt: der Höhe der Steuern und den Arbeitskosten. Je niedriger diese sind, desto höher ist - unter sonst ähnlichen Bedingungen - die Investitionsbereitschaft. Das aber heißt: Sollen in Deutschland Investitionen erleichtert werden, müssen Steuern und/oder Arbeitskosten gesenkt werden. Dies setzt jedoch weitreichende Eingriffe in die bestehende Wirtschafts- und Sozialstruktur voraus.

Liberalisieren, privatisieren (Ziffer 11.7)

Ein weiteres wesentliches Element der Erneuerungsstrategie ist die Intensivierung des Wettbewerbs. Von mehr Wettbewerb sind nicht nur Wohlstandsgewinne zu erwarten. Mittel- und langfristig dürfte auch die Beschäftigungslage verbessert oder zumindest der vorhandene Beschäftigungsstand gehalten werden. Kurzfristig könnten allerdings Beschäftigungsverluste eintreten. Sie sind hinzunehmen, um auf mittlere Sicht Wirtschaft und Arbeitsmarkt zu stabilisieren. Instrumente der Intensivierung des Wettbewerbs sind die weitere Öffnung bestimmter Güter- und Dienstleistungsmärkte sowie die Privatisierung staatlicher Unternehmen und öffentlicher Leistungen.

Bei der Öffnung von Märkten sind auf nationaler und internationaler Ebene beachtliche Fortschritte erzielt worden. Verbesserungen sind jedoch möglich und geboten im Energiebereich, bei Bahn und Post und bei bestimmten Finanzdienstleistungen. Auch bei der Privatisierung unternehmerischer Aktivitäten des Staates sind Fortschritte unverkennbar. Erhebliche Privatisierungspotentiale bestehen aber beispielsweise noch im kommunalen Wohnungswesen sowie in der kommunalen Ver- und Entsorgung. Wie internationale Vergleiche zeigen, werden durch Privatisierungen in diesen und verwandten Bereichen Räume für zusätzliche Produktdifferenzierungen und neue Dienste geschaffen. Zugleich

sind wohlstands- und beschäftigungsfördernde Kostensenkungen möglich. Die Erlöse der Privatisierung sollen für Neuinvestitionen und gegebenenfalls zur Schuldentilgung, keinesfalls aber für staatlichen Konsum verwendet werden. Wettbewerbsintensivierend wirkt schließlich die Lockerung von berufsständischen Zugangsbeschränkungen. Sofern solche Beschränkungen nicht aus Sicherheits- oder Verbraucherschutzgründen geboten sind, sind sie zu verringern.

Belastung der Wirtschaft vermindern (Ziffer 11.8)

Zur Stärkung der dynamischen Kräfte von Wirtschaft und Gesellschaft müssen nicht zuletzt deren Belastungen durch die öffentliche Hand vermindert werden. Dabei ist zwischen Steuern und sonstigen Lasten zu unterscheiden.

Bei den Steuern ist Deutschland im internationalen Wettbewerb vor allem durch die geringe Durchschaubarkeit seines Steuersystems benachteiligt. Kennzeichnend für dieses System sind hohe Steuersätze bei einer im internationalen Vergleich schmalen Bemessungsgrundlage. Aufgrund dieser Verbindung ist Deutschland - gemessen an der tatsächlichen Steuerbelastung - nur in Teilbereichen ein Hochsteuerland. Doch erweckt es aufgrund seiner Steuersätze vor allem im Ausland generell diesen Eindruck. Er wurde in jüngerer Zeit noch verstärkt, weil eine Reihe von Ländern, unter ihnen die USA und das Vereinigte Königreich, die Steuersätze namentlich für Unternehmen weiter gesenkt und zugleich die Bemessungsgrundlage verbreitert hat. Diesem Trend muß sich Deutschland im Zuge der Globalisierung des Kapitalmarktes anpassen. Das Steueraufkommen wird dadurch zunächst nicht beeinträchtigt.

Darüber hinaus ist jedoch auch eine effektive steuerliche Entlastung von Wirtschaft und Gesellschaft geboten. Die Verminderung des Staatsanteils ist ein weiteres wichtiges Element der Erneuerungsstrategie. Zu diesem Zweck müssen staatliche Leistungen effizienter erbracht und/oder eingeschränkt werden. Beides ist möglich. Ergänzend hierzu sind Verschiebungen der Steuerlasten von der direkten zur indirekten Besteuerung, konkret von der Lohn- und Einkommensteuer zu Verbrauchsteuern wie der Mehrwertsteuer wünschenswert. Auch sollen Kapitalerträge nur noch mit einer mäßigen Abgeltungssteuer belegt werden. Diese Maßnahmen lassen in ihrer Summe einen Rückgang von Steuerflucht und -hinterziehung sowie Schwarzarbeit erwarten. Dadurch werden mögliche Einnahmeausfälle des Staates vermindert.

Bei den sonstigen Lasten spielen kommunale Gebühren und die Abwälzung staatlicher Aufgaben auf die Unternehmen eine wichtige Rolle. Kommunale Gebühren lassen sich durch die Privatisierung vor allem von Ver- und Entsorgungssystemen senken. Die öffentliche Hand muß aber auch darauf hinwirken, daß die Arbeitnehmer in absehbarer Zeit das von ihnen erwirtschaftete Bruttoarbeitseinkommen, also ihr Bruttoarbeitsentgelt

zuzüglich der Arbeitgeberbeiträge an die sozialen Sicherungssysteme, ausgezahlt erhalten und dann - ähnlich wie Selbständige - ihre Lohn- und Einkommensteuern sowie Sozialabgaben individuell abführen. Dadurch wird nicht nur die Wirtschaft entlastet. Ebenso bedeutsam ist, daß auf diese Weise die Arbeitnehmer eine zutreffendere Vorstellung von den Kosten des Staates und der sozialen Sicherungssysteme erhalten. Dies ist ein wichtiger Beitrag zur Mündigkeit der Bürger gegenüber dem Staat.

Eine Entlastung der Wirtschaft ist ferner durch eine Verminderung der Kapitalkosten möglich. Allerdings sind diese mittlerweile erheblich von Entwicklungen des Weltkapitalmarktes abhängig und hinsichtlich der Zinsen für Fremdkapital national nur bedingt zu beeinflussen. Das trifft nicht auf die Energiekosten zu. Sie können durch Steuern in erheblichem Umfang national gestaltet werden. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und Strukturbrüchen sollten Energiesteuern jedoch auf internationaler oder zumindest auf der Ebene der EU geregelt werden. Alleingänge Deutschlands sind nicht sinnvoll.

Vermögensbildung verbreitern (Ziffer 12.1)

Neben der Veränderung von Sicht- und Verhaltensweisen sowie bestimmten Rahmenbedingungen ist die Verbreiterung der Vermögensgrundlage breiter Bevölkerungsschichten die zweite Säule der Erneuerungsstrategie. Durch diese Verbreiterung erhalten mehr Menschen - mittelbar oder unmittelbar - besseren Zugang zum Produktivfaktor Kapital, der im Verbund mit Wissen in weiten Teilen der Volkswirtschaft den Produktivfaktor Arbeit verdrängt.⁷ Auf diese Weise ist sichergestellt, daß trotz der Verdrängung von Erwerbsarbeit große Teile der Bevölkerung an den durch Wissen und Kapital bewirkten Wohlstandssteigerungen teilnehmen. Hinzu kommt, daß eine vermögendere Bevölkerung sich besser unternehmerisch verhalten, namentlich Unternehmer der eigenen Arbeitskraft und Daseinsvorsorge werden kann.

Ob und inwieweit durch diese Verbreiterung der Vermögensgrundlage auch eine Verbesserung der Beschäftigungssituation herbeigeführt wird, ist hingegen ungewiß. Wahrscheinlich sinkt mit verstärkter Vermögensbildung zunächst die Nachfrage nach Gütern und Diensten und damit nach Arbeitskräften. Mittelfristig kann jedoch das zunehmende Angebot an Kapital Investitionen fördern. Dadurch können zusätzliche Arbeitsplätze entstehen. Nicht auszuschließen ist aber auch, daß durch das steigende Kapitalangebot der Prozeß der Wertschöpfung noch wissens- und kapitalintensiver und zugleich beschäftigungsärmer wird. Dann aber würden die Vermögenseinkommen der Bevölkerung besonders kräftig sprudeln. Das wiederum kann dazu beitragen, daß sich Erwerbspersonen vom Arbeitsmarkt zurückziehen und so der Arbeitslosenanteil gesenkt wird.

⁷ Vgl. Teil II, S. 13 f. und Ziffer 9.2.

Bereitschaft und Fähigkeit zur Vermögensbildung stärken (Ziffer 12.2)

Allerdings ist die Verteilung des Vermögens vorerst noch sehr unterschiedlich. Das einkommensstärkste Fünftel der Bevölkerung verfügt über reichlich zwei Fünftel des Haus- und Grund- sowie Geldvermögens, das einkommensschwächste hat lediglich ein Vierzehntel. Zwar wird diese Vermögensverteilung etwas gleichmäßiger, wenn auch die Transfer-, namentlich die Renten- und Pensionsansprüche, in die Betrachtung einbezogen werden. Dann erweisen sich die wirtschaftlich Schwachen als durchaus nicht so vermögenslos, während die Starken, die häufig nicht über derartige Transferansprüche verfügen, als weniger vermögend erscheinen. Trotzdem bleiben auch bei dieser Betrachtungsweise die Unterschiede noch immer beträchtlich.

Das gilt in noch größerem Maße, wenn zwischen den Vermögensarten unterschieden wird. Mehr oder minder beachtliche Sachvermögen in Form von Möbeln, Autos usw. haben fast alle Haushalte. Auch ist zumindest in Westdeutschland fast jeder zweite Haushalt Eigentümer einer zumeist substantiellen Immobilie.⁸ Ganz anders ist die Verteilung von Geld- und Betriebsvermögen. Zwar verfügen die meisten Haushalte über irgendwelches Geldvermögen. Doch ist das Gefälle zwischen wohlhabenden und wirtschaftlich schwachen Haushalten sehr ausgeprägt. Ähnlich verhält es sich mit der Verteilung von Betriebsvermögen. Es befindet sich im wesentlichen im Eigentum von etwa 6 vH der Haushalte. Gerade die beiden letztgenannten Vermögensarten, Geld- und Betriebsvermögen, sind jedoch für den Erfolg der Erneuerungsstrategie entscheidend. Deshalb müssen Bereitschaft und Fähigkeit der Bevölkerung, gerade auch in diesem Bereich Vermögen zu bilden, gestärkt werden.

Der erste Schritt zur Verbreiterung der Vermögensgrundlage der Bevölkerung ist die Weckung des Bewußtseins, daß Erwerbseinkommen keineswegs nur die Frucht vorangegangener Arbeit sind, sondern das Ergebnis des Zusammenwirkens mehrerer Faktoren, ganz besonders von Kapital und Wissen. Folglich dürfen die Erwerbseinkommen auch nicht weitgehend der bloßen Erhaltung der Arbeitskraft, also dem Lebensunterhalt dienen. Vielmehr müssen sie auch zu Beteiligungen an Vermögen, besonders Geld- und Betriebsvermögen, verwendet werden. Erst dann ist der einzelne sowohl während als auch nach seiner Erwerbsphase nicht nur durch Erwerbseinkommen und später Transfers, sondern auch durch Vermögenseinkommen am Volkseinkommen beteiligt.

Wie bedeutsam der doppelte Zugang zum Volkseinkommen ist, zeigt die Entwicklung der Vermögenseinkommen. Während sich das Volkseinkommen in Westdeutschland

⁸ Dieser Anteil steigt auf 61 vH, wenn Einpersonenhaushalte, zu denen häufig besonders einkommensschwache Personen wie Auszubildende oder Studenten zählen, nicht miteinbezogen werden. Vgl. Laue, E. (1995), S. 20*.

pro Kopf der Bevölkerung zwischen 1960 und 1993 im Geldwert von 1991 von 12.300 DM auf 30.100 DM nur etwa auf das etwa Zweieinhalbfache erhöhte, verzehnfachten sich die Vermögenseinkommen von 285 DM auf 2.760 DM.⁹ Dieser Trend wird sich künftig beschleunigt fortsetzen, besonders dann, wenn die Geldvermögensbildung durch eine strikte Stabilitätspolitik unterstützt wird. Geldwertstabilität hat in Volkswirtschaften, in denen Erwerbsarbeit zunehmend durch Kapital und Wissen ersetzt wird, einen noch höheren Rang als in der tradierten Arbeitnehmergeinschaft.

Zusammen mit der Bereitschaft zu größerer Vermögensbildung muß die Fähigkeit hierzu verbessert werden. Zwar verfügen bereits heute zwei Drittel der Bevölkerung über Einkommen, die ihnen eine substantielle Vermögensbildung erlauben. Soll sich jedoch die Vermögensbildung nicht auseinanderentwickeln und dadurch der Zugang zum Produktivfaktor Kapital ungleicher werden, muß auch das wirtschaftlich schwächste Drittel wo irgend möglich zur Vermögensbildung befähigt werden. Die beiden wichtigsten Instrumente hierfür sind abermals die Verringerung des staatlichen Verbrauchs, vor allem aber eine Reform der sozialen Sicherungssysteme.

Heute binden die gesetzliche Alters- und Pflegeversicherung einen Großteil der Vermögensbildungskapazität vor allem der wirtschaftlich schwächeren Haushalte. So hat ein durchschnittlich verdienender Arbeitnehmer, der 45 Jahre lang einer Erwerbstätigkeit nachgeht, neben seinem ohnehin gebildeten Vermögen eine noch darüber hinausgehende Vermögensbildungskapazität von weit über einer Million DM. Das ist die Summe, die er bei einer unterstellten Verzinsung von 3 vH im Laufe seines Erwerbslebens an die gesetzliche Alters- und Pflegeversicherung abführt. Doch entstehen durch diese Leistungen nur Ansprüche gegen die sozialen Sicherungssysteme, nicht aber Vermögen, die eine Teilhabe an der Wertschöpfung von Wissen und Kapital ermöglichen. Würde auch nur ein Teil der abgeführten Summe vermögensbildend angelegt, würde der Zugang vieler Millionen Haushalte zum Produktivfaktor Kapital und dessen Wertschöpfung nachhaltig verbessert.¹⁰ Zwar würde dadurch zugleich die Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme vermindert. Diese Leistungsminderung würde aber durch steigende Vermögenseinkommen breiter Bevölkerungsschichten mehr als ausgeglichen. Deshalb sind neben der Senkung des Staatsverbrauchs auch die gesetzliche Alters- und Pflegeversicherung den Bedingungen einer zunehmend kapital- und abnehmend arbeitsintensiven Volkswirtschaft so anzupassen, daß die Fähigkeit und Bereitschaft der Bevölkerung zu größerer individueller Vermögensbildung verstärkt wird.

⁹ Vgl. SVR (1997), Tabellen 21*, 26*, 33* und 75*. Eigene Berechnungen.

¹⁰ Vgl. im einzelnen Ziffer 18.

Erfolgs- und Unternehmensbeteiligungen sowie Pensionsfonds ausbauen (Ziffern 12.3, 12.4, 12.5)

Darüber hinaus empfiehlt die Kommission, Erfolgs-¹¹ und mittel- oder unmittelbare Unternehmensbeteiligungen von Arbeitnehmern auszubauen. Dadurch steigen - so die bisherigen Erfahrungen - Lohnflexibilität und Arbeitsproduktivität, was wiederum zu höheren Erwerbseinkommen beitragen und die Voraussetzungen der Vermögensbildung verbessern kann. Durch die unmittelbare Beteiligung am Unternehmen werden zusätzlich unternehmerisches Denken und Handeln in der Bevölkerung gefördert. Allerdings ist hierbei auf eine hinreichende Risikostreuung zu achten. Letztere ist in hohem Maße bei Pensionssondervermögen gewährleistet.¹² Durch solche Sondervermögen können sich private Haushalte bei begrenzten Risiken langfristig an Produktivkapital und dessen Erträgen beteiligen.

Ergänzend hierzu empfiehlt die Kommission, alle Vermögensformen steuerlich gleich zu behandeln. Sie trägt damit dem Umstand Rechnung, daß die Wirkungen der derzeitigen Ungleichbehandlung verschiedener Vermögensarten nicht mehr überschaubar und mithin möglicherweise kontraproduktiv sind. Nur durch die Gleichbehandlung ist sichergestellt, daß Ersparnisse dorthin fließen, wo sie den höchsten Ertrag erzielen und volkswirtschaftlichen Nutzen stiften. In diese Gleichbehandlung sind Immobilien, Lebensversicherungen und betriebliche Alterssicherungssysteme einzubeziehen. Voraussetzungen hierfür sind allerdings der unbedingte Vertrauensschutz bei bestehenden Vertragsverhältnissen sowie eine Reihe von Veränderungen im rechtlichen Rahmenwerk.

Anpassungsstrategie

Arbeitseinkommen differenzieren und senken (Ziffern 13.1, 13.2)

Obwohl durch die starke Zunahme der Produktivität von Wissen und Kapital¹³ und den steilen Anstieg der Zahl qualifizierter Arbeitskräfte im In-¹⁴ und Ausland¹⁵ der Preis für Arbeit in den frühindustrialisierten Ländern¹⁶ verfällt, wird in Deutschland und einigen anderen Ländern nicht zuletzt aus sozio-kulturellen Gründen versucht, zumindest die Stundenlöhne abhängig Beschäftigter stabil zu halten.¹⁷ Dies trägt zu einem beschleunigten

¹¹ Hierzu zählen Ertrags-, Gewinn- und Leistungsbeteiligungen. Vgl. Bertelsmann Stiftung (1997), S. 32.

¹² Solche Pensionssondervermögen werden in Deutschland voraussichtlich ab 1998 möglich sein.

¹³ Vgl. Teil II, S. 15 ff. und Ziffer 9.12.

¹⁴ Allein durch die zunehmende Erwerbsbeteiligung erhöhte sich in Westdeutschland die Zahl der Arbeitskräfte von Mitte der achtziger Jahre bis Anfang der neunziger Jahre um etwa 500.000. Vgl. Teil I, Ziffer 3.21.

¹⁵ Innerhalb einer Generation dürfte weltweit zusätzlich reichlich eine Milliarde Arbeitskräfte aus Nicht-OECD-Ländern auf den Arbeitsmarkt kommen. Vgl. Herbert Quandt Stiftung (1996), S. 16.

¹⁶ Vgl. Teil II, S. 15 ff.

¹⁷ Vgl. Teil II, S. 16 f. sowie Ziffer 9.42.

Rückgang des Arbeitsvolumens bei sinkendem Erwerbstätigen- und steigendem Arbeitslosenanteil bei.

Wie der internationale Vergleich zeigt,¹⁸ läßt sich die Beschäftigungslage innerhalb weniger Jahre deutlich verbessern, wenn den Marktgegebenheiten entsprochen und der Preis für Arbeit gesenkt wird. Diese Senkung kann beispielsweise darin bestehen, daß künftige Lohnsteigerungen unterhalb der Produktivitätsentwicklung liegen. Allerdings werden positive Beschäftigungseffekte dann nur langsam eintreten. Wo die Beschäftigungslage innerhalb kurzer Zeit verbessert werden soll, müssen die realen und oft sogar nominalen Arbeitseinkommen zum Teil deutlich verringert werden. Das jedenfalls sind die bisherigen internationalen Erfahrungen.¹⁹

Beide Vorgehensweisen, die nicht nur geeignet sind, die Investitions- und Innovationskraft der Unternehmen zu stärken, sondern auch die öffentlichen Haushalte entlasten können, lassen sich in unterschiedlichen Formen verwirklichen. Zum einen können die Arbeitseinkommen stärker differenziert werden, und zwar unter regionalen, sektoralen und qualifikatorischen Gesichtspunkten. In Betracht kommt ferner die Absenkung ihres Gesamtniveaus, wobei unterschieden werden kann zwischen einer Verminderung der Personalausatzkosten und der Direktentgelte.

Eine stärkere regionale Differenzierung bedeutet, daß in Kollektivvereinbarungen größere Rücksicht genommen wird auf wachstumsschwache Gebiete oder solche, die sich im Strukturwandel befinden. Wirtschaftlich starke Regionen haben dann keine Pilotfunktion mehr. Auf diese Weise lassen sich regional Arbeitsplätze erhalten, die unter den derzeitigen Bedingungen beseitigt werden. Umgekehrt wird hierdurch jedoch der Strukturwandel verlangsamt, was mittelfristig zu Wohlstandseinbußen führen kann. Ähnliches gilt für eine stärkere sektorale Differenzierung. Auch sie erfordert eine dezentralere Lohnfindung, die zur Erhaltung von Arbeitsplätzen beiträgt. Doch verzögert sie ebenfalls den Strukturwandel.

Andere Folgen hat eine stärkere Lohndifferenzierung nach Qualifikationen. Hier geht es im wesentlichen um eine Senkung der Arbeitskosten von niedrig produktiven, standardisierbaren Tätigkeiten unabhängig von Region und Sektor. Für diese Tätigkeiten werden - wiederum aus sozio-kulturellen Gründen - in Deutschland und einigen anderen frühindustrialisierten Ländern Arbeitseinkommen oft oberhalb der Produktivität gewährt.²⁰ Die Folge ist der weit überdurchschnittliche Abbau dieser Arbeitsplätze.²¹ In Ländern, in

¹⁸ Dies gilt z.B. für die USA. Im einzelnen vgl. Teil I, Ziffer 7.3.

¹⁹ Dies gilt wiederum insbesondere für die USA, wo die durchschnittlichen realen Stundenlöhne von 80 vH der Beschäftigten insbesondere in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zum Teil kräftig zurückgingen. Vgl. Bernstein, J./Mishel, L. (1997), Tabelle 3.

²⁰ Vgl. Teil II, S. 18 f. sowie Ziffer 9.4.

²¹ Vgl. Teil I, Ziffer 5.21.4.

denen die Arbeitseinkommen der niedrigen Produktivität entsprechen, bleiben vorhandene Arbeitsplätze hingegen nicht nur erhalten, sondern weitere kommen sogar hinzu.²²

Allerdings zeigen die internationalen Erfahrungen auch, daß die Angleichung der Arbeitseinkommen an die Produktivität dieser Tätigkeiten einen Rückgang des bisherigen Lebensstandards mehr oder minder großer Bevölkerungskreise bewirken kann. Eine spürbar größere Lohndifferenzierung nach Qualifikationen bedingt also, daß die Bevölkerung bei einem Teil der Beschäftigten und Nicht-Beschäftigten einen möglicherweise sinkenden Lebensstandard hinnimmt und/oder kompensatorische Maßnahmen ergreift. Das gilt auch bei einer Senkung des Gesamtniveaus der Arbeitseinkommen, wenn hiervon - was unvermeidlich ist - auch Niedrigeinkommen betroffen sind. Allerdings differieren die Wirkungen abhängig davon, ob die Senkung der Arbeitseinkommen durch eine Verminderung der Personalzusatzkosten oder der Direktentgelte bewirkt wird und abhängig davon, ob tarifliche bzw. betriebliche oder gesetzliche Personalzusatzkosten abgebaut werden.

Die tariflichen bzw. betrieblichen Personalzusatzkosten umfassen Leistungen wie Urlaub, Urlaubs- und Weihnachtsgeld oder Gratifikationen. Dem materiellen Lebensstandard ist die Verminderung des Urlaubsanspruchs am wenigsten abträglich. Ob hierdurch jedoch zusätzliche Arbeitsplätze entstehen, ist ungewiß. Allenfalls können bestehende Arbeitsplätze länger erhalten werden.

Beschäftigungswirksamer ist die spürbare Senkung von gesetzlichen Personalzusatzkosten. Allerdings kann auch diese Maßnahme - je nach Ausgestaltung - eine Verminderung des Lebensstandards mehr oder minder großer Bevölkerungsgruppen bewirken. Die geringsten Probleme wirft die Verminderung der Beitragsleistungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern an die gesetzlichen Sicherungssysteme auf, wenn zugleich deren Finanzierung durch Steuern gewährleistet bleibt. Dann wird die Last der sozialen Sicherungssysteme, namentlich der gesetzlichen Alterssicherung, von der schmalen Basis der Erwerbsarbeit auf die breitere Basis des allgemeinen Steueraufkommens verlagert. Eine bloße Umfinanzierung der sogenannten versicherungsfremden Leistungen wird allerdings nicht ausreichen, um durch eine Senkung der gesetzlichen Personalzusatzkosten die Beschäftigungslage zu verbessern. Ergänzend hierzu müssen Leistungen der sozialen Sicherungssysteme vermindert werden.

Eine Senkung der Direktentgelte kommt nur als äußerstes Mittel in Betracht. Allerdings kann immer häufiger nur so die Wettbewerbsfähigkeit des Faktors Arbeit gegenüber Kapital und Wissen zumindest vorübergehend erhalten werden. Deshalb werden seit eini-

²² In den USA erhöhte sich zwischen 1991 und 1996 die Zahl der Arbeitsplätze um 8,6 Millionen. Zugleich stieg der Erwerbstätigenanteil bezogen auf die Wohnbevölkerung von 46,6 vH auf 47,6 vH. Daten der OECD, zitiert nach Globus (1996b).

ger Zeit in allen frühindustrialisierten Ländern einschließlich Deutschlands die Direktentgelte von Teilen der Erwerbsbevölkerung bereits vermindert.²³

Einfache, personenbezogene Dienste ausbauen (Ziffer 13.3)

Ein weiterer Teil der defensiven Anpassungsstrategie zur Erhaltung und Mehrung von Arbeitsplätzen ist der Ausbau einfacher, personenbezogener Dienste. Wie sowohl der historische als auch der internationale Vergleich²⁴ zeigen, gibt es in diesem Bereich ein erhebliches Beschäftigungspotential. Dieses Potential ist in Deutschland nicht ausgeschöpft. Würden solche Dienste hierzulande genauso angeboten und nachgefragt wie z.B. in den USA, entstünden hierdurch - bezogen auf die Bevölkerung - bis zu vier Millionen zusätzliche Arbeitsplätze.²⁵ Modellhaft gäbe es dann in Deutschland keine Arbeitslosigkeit mehr. So aber werden diese Dienste entweder in Eigen- oder Schwarzarbeit oder auch gar nicht erbracht.

Kennzeichnend für sie ist, daß sie in der Regel von gering qualifizierten Erwerbspersonen geleistet werden können und wenig Wissen und Kapital erfordern. Damit eignen sie sich zum einen vor allem für den Teil der Erwerbsbevölkerung, der von Arbeitslosigkeit weit überdurchschnittlich betroffen ist. Zum anderen werden sie nicht durch den zunehmenden Einsatz von Wissen und Kapital verdrängt. Auch können ausländische Arbeitskräfte für die hier Beschäftigten nur dann zu Konkurrenten werden, wenn sie nach Deutschland kommen. Angesiedelt sind diese Dienste im wesentlichen im häuslichen Bereich, wo vor allem Bedarf in der Alten- und Kinderbetreuung besteht, im Freizeitbereich sowie in Randbereichen der Hotellerie, Gastronomie und des Einzelhandels.

Die bislang nur schwache Entwicklung dieses Dienstleistungssegments in Deutschland hat im wesentlichen zwei Gründe. Anbieter und Nachfrager haben oft unterschiedliche Vorstellungen vom Wert dieser Dienste, und beide haben mitunter hohe mentale Barrieren zu überwinden, um sie über den Markt abzuwickeln.

Der Anbieter erwartet für seine Tätigkeit - unabhängig von deren Produktivität - einen Lohn, der höher, keinesfalls aber niedriger ist als das durch die Sozialhilfe definierte Existenzminimum. Der Nachfrager will hingegen nicht mehr aufwenden als ihrer Produktivität entspricht. Da diese in der Regel gering ist, ist er zumeist auch nur bereit, ein gerin-

²³ Dies gilt vor allem für Ostdeutschland. So können im Baugewerbe Ost in Not geratene Unternehmen den Tariflohn zeitlich befristet um 10 vH senken. Für Langzeitarbeitslose und Berufsanfänger werden zur Erleichterung beim Einstieg in das Berufsleben zeitlich befristete Lohnabschläge vereinbart. Selbst in tarifgebundenen Unternehmen wird teilweise weniger als tariflich vereinbart gezahlt. Vgl. Verband der Sächsischen Groß-, Metall- und Elektroindustrie e.V. (1997).

²⁴ Dies gilt z.B. für die USA. Vgl. Ziffer 13.32.2 sowie Teil I, Ziffer 7.3.

²⁵ Vgl. Klös, H.-P. (1997), S. 37 ff.

ges Entgelt zu zahlen. Dadurch erscheinen diese Dienste für den Anbieter als zu schlecht bezahlt und für den Nachfrager als zu teuer.²⁶

Dieses Dilemma läßt sich mildern, indem beispielsweise durch private oder auch öffentliche Agenturen die Suchkosten beider Seiten gesenkt und durch eine gezielte Zusammenführung von Anbietern und Nachfragern Friktionskosten vermindert werden. Darüber hinaus kommen partiell auch kostensenkende Deregulierungen in Betracht. Allerdings gilt auch hier, was bereits bei der Differenzierung und Senkung von Arbeitseinkommen festgestellt wurde:²⁷ Bei einer produktivitätsorientierten Entlohnung einfacher, personenbezogener Dienste kann der Lebensstandard bestimmter Bevölkerungsgruppen sinken, es sei denn, sie erhielten zusätzlich zu ihren Erwerbs- noch Transfereinkommen.²⁸

Aber selbst wenn die Einkommensfrage gelöst wird, sind im Bereich der einfachen, personenbezogenen Dienste noch immer mentale Barrieren zu überwinden. Diese Barrieren sind zum Teil eine Folge der deutschen Geschichte. Im vorigen Jahrhundert wurde das bis dahin feudale Agrar- und Dienstleistungsland Deutschland innerhalb kurzer Zeit in ein Industrieland umgewandelt. Diese Umwandlung erforderte zum Teil gezielte Veränderungen vieler bis dahin tradierter Sicht- und Verhaltensweisen. Die Güterproduktion und der ihr nahestehende Dienstleistungsbereich rückten nicht nur statistisch, sondern auch mental in den Mittelpunkt der Wertschöpfung. Alles andere war nachrangig und in gewisser Weise minderwertig. Entsprechend entwickelten sich die gesellschaftliche Definition und Wertschätzung von Arbeit. Einfache, personenbezogene Dienste kamen in den Ruch, der historisch überwundenen feudalen Periode anzugehören. Niemand sollte und wollte noch jemandes "Dienstbote" sein.

Hieran hat sich bis heute nur wenig geändert. Die Deutschen zögern nicht nur, solche Dienste anzubieten, sondern auch, sie anzunehmen. Viele wollen nicht dienen, viele wollen aber auch nicht bedient werden. Beide Seiten kostet das Überwindung. Die Kehrseite ist eine hochentwickelte Selbstversorgermentalität, die nicht allein mit Sparsamkeit zu erklären ist. Doch spielt auch sie eine Rolle. Die Kosten der Dienstleistung, vor allem der einfachen, personenbezogenen, werden noch immer an den Preisen von Industrieprodukten gemessen, die häufig an die Stelle von Dienstleistungen treten können.

Um diese mentalen Barrieren zu überwinden, muß in der Bevölkerung das Bewußtsein geweckt werden, daß alles wirtschaftliche Handeln letztlich Dienst am Menschen ist oder doch sein sollte - gleichgültig ob über Güterproduktion oder personenferne Dienste vermittelt oder unmittelbar als personenbezogener Dienst erbracht. Letzterer kann sogar besonders befriedigen und hat seine eigene Würde. Einfache, personenbezogene Dienste

²⁶ Vgl. Teil I, Ziffer 7.3 und Teil II, Ziffer 8.23.

²⁷ Vgl. Ziffern 13.1 und 13.2.

²⁸ Vgl. Ziffer 13.4.

müssen von den Klischees der Vergangenheit befreit werden und dem Menschen- und Gesellschaftsbild entsprechen, das sich in demokratischen, egalitären und individualistischen Gesellschaften entwickelt hat. Dann bereichern sie die Gesellschaft nicht nur materiell, sondern auch immateriell. Zugleich leisten sie einen Beitrag zur Verteilung des Volkseinkommens, so daß Teile der Bevölkerung nicht immer wohlhabender werden, während der Lebensstandard anderer sinkt.

Folgen der Niedriglohnstrategie (Ziffer 13.4)

Wird die Beschäftigungslage durch eine Vermehrung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich verbessert (Anpassungsstrategie Ziffern 13.1, 13.2, 13.3), wird bei einem Teil der Erwerbsbevölkerung der Lebensstandard steigen. Bei einem anderen Teil dürfte er hingegen sinken. Drei Bevölkerungsgruppen sind zu unterscheiden:

Eine erste Gruppe bilden Bezieher von Arbeitslosenhilfe und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger.²⁹ Ihre Beschäftigungschancen verbessern sich und mithin ihre Aussichten auf einen höheren materiellen Lebensstandard. Mit zunehmender Ersetzung von Transfer durch Erwerbseinkommen nimmt zugleich die Belastung der öffentlichen Haushalte ab, und deren Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen wachsen.

Ähnliche Wirkungen sind für eine zweite Gruppe zu erwarten, bestehend aus Arbeitslosen, die weder Ansprüche gegen die Arbeitslosenversicherung noch die Sozialhilfe haben, sowie nicht sozialhilfeberechtigte Arbeitskräfte in der Stillen Reserve. Auch ihre Beschäftigungs- und Einkommenschancen nehmen zu, und gleichzeitig steigen die Einnahmen der öffentlichen Haushalte.

Anders ist die Lage einer dritten Gruppe. Bei ihr handelt es sich im wesentlichen um derzeit Erwerbstätige, die bei einer Niedriglohnstrategie aus höheren in niedrigere Einkommenschichten abgleiten. Zwar werden für einige hierdurch Arbeitsplätze erhalten bleiben, die anderenfalls wegrationalisiert worden wären. Doch ist zu vermuten, daß bei einer breiten Abwärtsbewegung der Arbeitseinkommen auch solche in Mitleidenschaft gezogen werden, bei denen produktivitätsbedingte Kürzungen nicht geboten gewesen wären.³⁰

Diese Vermutung liegt umso näher, als sich in Deutschland Arbeitgeber darauf verlassen können, daß kein Erwerbstätiger tiefer als das Sozialhilfeniveau³¹ zu fallen braucht,

²⁹ Hierzu zählen in der Regel alle 15- bis 65jährigen Sozialhilfeempfänger mit Ausnahme derer, denen infolge besonderer Umstände, wie Versorgung von Kleinkindern oder Krankheit, eine Arbeit nicht zugemutet wird.

³⁰ Das gilt insbesondere für Wirtschaftsbereiche, die nicht im internationalen Wettbewerb stehen.

³¹ Dieses lag Anfang 1997 in Westdeutschland für Einpersonenhaushalte bei monatlich rd. 1.130 DM, Ehepaare ohne Kinder bei rd. 1.800 DM, Ehepaare mit einem Kind bei rd. 2.330 DM, Ehepaare mit zwei Kindern bei etwa 2.810 DM, Ehepaare mit drei Kindern bei etwa 3.310 DM, Alleinerziehende mit einem Kind unter 7 Jahren bei etwa 1.870 DM sowie Alleinerziehende mit zwei Kindern zwischen

das durch Erwerbsarbeit noch um bis zu 270 DM monatlich (Stand 1997) aufgestockt werden kann. Fällt das Erwerbseinkommen unter dieses Niveau - und hat der Erwerbstätige kein sonstiges Einkommen oder Vermögen -, kann er ergänzend Sozialhilfe erhalten.³² Nicht auszuschließen ist, daß sich bei einer Niedriglohnstrategie Arbeitgeber diese Regelung zunutze machen.

Das aber würde zu Mehrausgaben der öffentlichen Haushalte beitragen, die durch Minderausgaben und Einnahmesteigerungen bei der ersten und zweiten Gruppe kaum ausgeglichen werden dürften. Soweit die Mehrausgaben die Einnahmesteigerungen übertreffen, droht deshalb über den Sozialbereich eine weitere Ausdehnung der öffentlichen Haushalte, die ihrerseits die Umgestaltung der Gesellschaft von der arbeitnehmerzentrierten Industrie- zur unternehmerischen Wissensgesellschaft (Ziffern 11, 12) beeinträchtigt. Diese Folge kann im Rahmen einer Niedriglohnstrategie nur vermieden werden, wenn auch das Sozialhilfeniveau für Erwerbsfähige gesenkt wird. Denn das derzeitige Niveau eröffnet - wenn überhaupt - nur geringe Spielräume für Lohnsenkungen niedrig produktiver Arbeitskräfte. Vor allem solche in Mehrpersonenhaushalten erzielen schon jetzt oft Einkommen, die nur geringfügig über der Sozialhilfe liegen. Allerdings hat eine solche Absenkung ambivalente Wirkungen.

Wie das Beispiel der USA zeigt, kann durch die Senkung des Sozialhilfeniveaus der Beschäftigungsstand besonders im Niedriglohnbereich abermals erhöht werden. Erwerbsfähige werden geneigter, Arbeit auch zu noch niedrigeren Löhnen anzunehmen. Auf diese Weise wird wiederum das Wirtschaftswachstum angeregt, da Leistungen erbracht werden, die unter den bestehenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen nicht oder jedenfalls nicht über den Markt abgewickelt werden. Sollten hierdurch Einkommen erzielt werden, die über dem Existenzminimum liegen, könnten die Steuereinnahmen des Staates steigen und die Staatsverschuldung sinken. Hierzu trägt auch bei, daß die Sozialausgaben vermindert und so die öffentlichen Haushalte entlastet werden.³³ Durch eine Senkung des Sozialhilfeniveaus können ferner Leistungsanreize geschaffen und der Einfallsreichtum der Bevölkerung erhöht werden. Schließlich wird auch der Zuwandererdruck nachlassen, wenn zum einen die erzielbaren Erwerbseinkommen sinken und zum anderen auch niedrig bezahlte Arbeitsplätze von Einheimischen eingenommen werden.

Diese insgesamt positiven Wirkungen gehen jedoch einher mit wachsender materieller und immaterieller Ungleichheit. Wird das durch die Sozialhilfe definierte Existenzmini-

7 und 13 Jahren bei etwa 2.460 DM. In diesen Beträgen sind der Regelsatz, Kosten der Unterkunft und sogenannte einmalige Leistungen enthalten. Vgl. BMA (1997c), S. 572.

³² Ende 1995 waren dies knapp 110.000 oder reichlich 7 vH der 15- bis 65jährigen Sozialhilfeempfänger. Vgl. Statistisches Bundesamt (1997c).

³³ Die Nachhaltigkeit dieser Entlastung hängt allerdings vom Ausmaß der negativen Wirkungen ab. Hierzu zählen z.B. wachsende Aufwendungen für innere Sicherheit.

mum spürbar gesenkt, verändern sich die Erscheinungsformen von Armut. In den Städten können Armenviertel entstehen, der Gesundheitszustand und die Lebenserwartung von Bevölkerungsgruppen können sinken, die Kriminalität kann steigen. Auch hier sind die Erfahrungen, die in den USA und anderen Ländern gesammelt werden können, recht eindeutig. Wird zugleich an den bestehenden Systemen der sozialen Sicherheit namentlich der gesetzlichen Rentenversicherung festgehalten, steigt - sofern keine sonstigen Einkommensquellen vorhanden sind - die Zahl der Sozialhilfeberechtigten, da bei niedrigen Erwerbseinkommen häufig keine existenzsichernden Transferansprüche mehr erworben werden können.³⁴ Letzterer Entwicklung kann vorgebeugt werden, wenn existenzsichernde Transferansprüche, vor allem im Alter, unabhängig von vorangegangener Erwerbsarbeit und den hierbei erzielten Erwerbseinkommen gewährt werden. Nur dann können Erwerbseinkommen deutlich sinken, ohne daß Rentenbezieher in wachsender Zahl sozialhilfebedürftig werden.

Die Nachteile der defensiven Niedriglohnstrategie sind damit offenkundig. Dennoch muß auch sie verfolgt werden, solange die Strategie der Erneuerung hin zur unternehmerischen Wissensgesellschaft noch nicht hinreichend wirksam geworden ist. Bis dahin müssen sich die Politik, aber auch die Gesellschaft insgesamt auf schmalem Grat bewegen. Einerseits darf die soziale Ungleichheit nicht die gesellschaftliche Stabilität gefährden. Andererseits darf der notwendige und wünschenswerte Wandel der Gesellschaft nicht behindert werden. Wenn sich dadurch die Einkommenssituation von Bevölkerungsteilen verschlechtert, ist dies die Folge der bislang unzulänglichen Anpassung der Wirtschaft, vor allem aber der Gesellschaft an die wissens- und kapitalintensive Produktionsweise unter Bedingungen der Globalisierung. Diese Anpassung ist unvermeidlich, um auch künftig breiteste Bevölkerungsschichten an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung teilhaben zu lassen.

Individuelles Angebot von Erwerbsarbeit vermindern (Ziffer 14)

Teil der Anpassungsstrategie ist schließlich die noch kleinere Stückelung von Erwerbsarbeit durch die Förderung von Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung sowie die Verkürzung individueller Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit. Zwar ist im Unterschied zur Differenzierung und Senkung von Arbeitseinkommen sowie zum Ausbau einfacher, personenbezogener Dienste die kleinere Stückelung vorhandener Erwerbsarbeit kein Grund, bestimmte Tätigkeitsfelder zu erhalten oder neu zu erschließen. Doch können

³⁴ So muß beispielsweise ein abhängig Beschäftigter mit einem Bruttomonatsverdienst von 3.000 DM 40 Jahre lang Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung abführen, um eine Rente in Höhe des Sozialhilfeniveaus zu erwerben.

durch sie - bei gegebenem Arbeitsvolumen³⁵ - mehr Menschen einen Arbeitsplatz finden, wie derzeit zum Beispiel in den Niederlanden zu beobachten ist.³⁶

Unverzichtbare Voraussetzung für den Beschäftigungserfolg dieser Vorgehensweise ist allerdings, daß sie weder unmittelbar noch mittelbar zur Erhöhung der Arbeitskosten beiträgt. Anderenfalls entstehen durch die Teilung von Vollzeitarbeitsplätzen bzw. die Verkürzung individueller Arbeitszeit keine zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten. Vielmehr treten an die Stelle von Vollzeitarbeit zunehmend Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung und ähnliches, ohne daß die Zahl der Arbeitsplätze insgesamt steigt. Konkret: Erhöhen sich durch die kleinere Stückelung die Arbeitskosten, verschlechtert sich die Beschäftigungslage. Höherwertige Arbeitsplätze werden durch geringerwertige ersetzt. Das ist die eindeutige Erfahrung, die bislang mit kostentreibenden Stückelungen von Erwerbsarbeit gesammelt wurde. Anlaß, für die Zukunft etwas anderes zu erwarten, besteht nicht.

Damit läuft auch die kleinere Stückelung - wie alle anderen Elemente der Anpassungsstrategie - auf niedrigere Arbeitseinkommen eines Teils der Erwerbsbevölkerung hinaus. Zwar vermindern sich nicht die Stundenlöhne - obwohl auch das nicht ganz auszuschließen ist -, und individuellen Einkommensverlusten steht mehr Freizeit gegenüber. Dennoch ist diese Vorgehensweise nichts anderes als eine Umverteilung von Arbeitseinkommen, so daß den Einkommengewinnen der einen entsprechende Einkommensverluste von anderen gegenüberstehen.

Deshalb ist eine weitere Voraussetzung für den Beschäftigungserfolg der kleineren Stückelung von Erwerbsarbeit, daß das individuelle Arbeitsangebot entweder freiwillig vermindert oder hierüber zumindest - ähnlich wie in den Niederlanden - ein breiter gesellschaftlicher Konsens herbeigeführt wird. Ohne Freiwilligkeit oder Konsens sind massenhaft Ausweichreaktionen zu erwarten. Erwerbspersonen werden - wie in Italien, dem Vereinigten Königreich oder den USA - versuchen, unfreiwillige Einkommenseinbußen durch die Nachfrage zusätzlicher Erwerbsarbeit auszugleichen. Dadurch wird die angestrebte Entlastung des Arbeitsmarktes vereitelt.

Zwar kann davon ausgegangen werden, daß Bereitschaft zur Verminderung des individuellen Angebotes von Erwerbsarbeit vorhanden ist.³⁷ Ob und in welchem Umfang diese Bereitschaft fortbesteht, wenn die Erwerbseinkommen zusammen mit der Arbeitszeit zurückgeführt werden und sich darüber hinaus die Einkommensverhältnisse eines Teils der

³⁵ In diesem Fall wird modellhaft unterstellt, daß das Arbeitsvolumen konstant ist. In Wirklichkeit wird das Arbeitsvolumen durch eine Fülle von Faktoren, darunter auch Arbeitszeitverkürzung, beeinflußt.

³⁶ Mit rd. 35 vH haben die Niederlande heute die höchste Teilzeitarbeitsquote aller frühindustrialisierten Länder. Mit dieser massiven Umverteilung der Arbeit hat allerdings auch die Einkommensungleichheit zugenommen. Vgl. Schmid, G. (1997), S. 28 ff.

³⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (1995a), Enquete-Kommission "Demographischer Wandel" (1996).

Erwerbsbevölkerung verschlechtern, ist jedoch ungewiß. Gerade deshalb aber müssen die Unternehmen die Bereitschaft ihrer Mitarbeiter zu freiwilligen Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich bis hin zu Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung immer wieder ausloten und ihr wo irgend möglich entsprechen. Dieses Verhalten muß zum Bestandteil jeder Unternehmenskultur werden: Wo ohne zusätzliche Kosten Raum für freiwillige Arbeitszeitverkürzungen besteht, muß er genutzt werden. Derzeit ist das noch keineswegs selbstverständlich.

Ebenfalls auf der Grundlage strikter Kostenneutralität und Freiwilligkeit sind die vorzeitige Beendigung der Lebensarbeitszeit sowie Arbeitsunterbrechungen während des Erwerbslebens wie Sabbaticals oder Erziehungsurlaube zu erleichtern. Allerdings kann diese Erleichterung in der Regel nicht in der Gewährung zusätzlicher Transfereinkommen bestehen. Vielmehr kann nur die Bereitschaft der Unternehmen gefördert werden, auf entsprechende Wünsche der Arbeitnehmer in größtmöglichem Umfang einzugehen. Das ist bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben im allgemeinen problemlos möglich. Schwieriger ist die Organisation kostenneutraler Arbeitsunterbrechungen. Dennoch müssen die Unternehmen sich ernsthaft bemühen, Arbeitnehmern solche Unterbrechungen ohne unzumutbare Härten zu ermöglichen. Sie selbst profitieren davon, wenn Sabbaticals zur gezielten Fort- und Weiterbildung genutzt werden.

Das individuelle Angebot von Erwerbsarbeit ist schließlich durch die strikte Anwendung der Zumutbarkeitsanforderungen zu verringern.³⁸ Dadurch können Deutsche und EU-Ausländer veranlaßt werden, ihre eigenen Bemühungen um einen Arbeitsplatz zu verstärken oder sich vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen. Noch bedeutsamer ist jedoch, daß auf diese Weise hier ansässige Erwerbspersonen Arbeitsplätze besetzen, die derzeit an zuwandernde Nicht-EU-Ausländer vergeben werden, weil sich für sie keine deutschen oder EU-Arbeitskräfte finden. Aufgrund dieser Zuwanderung von Nicht-EU-Ausländern wächst das Arbeitskräftepotential in Deutschland ständig an, und gleichzeitig bleibt das Niveau der Arbeitslosigkeit hoch. Durch die strikte Anwendung der Zumutbarkeitsanforderungen vermindert sich für Nicht-EU-Ausländer der Anreiz, zur Arbeitsaufnahme nach Deutschland zu kommen.

Erwerbsarbeit durch Bürgerarbeit ergänzen (Ziffer 15)

Zugleich mit der Erhaltung und Schaffung marktgängiger Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich soll der Wandel von der arbeitnehmerzentrierten Industrie- zur unternehmerischen Wissensgesellschaft flankiert werden durch die Erschließung nicht-marktgängiger, aber gemeinwohlorientierter Arbeit: Bürgerarbeit. Durch diese Bürgerarbeit sollen zum einen

³⁸ Vgl. Ziffer 16.7.

die Folgen des Bedeutungsschwundes von Erwerbsarbeit in Teilbereichen der Volkswirtschaft und der mit ihnen einhergehenden Krise des Sozialstaates gemildert werden. Zum anderen soll durch sie der zunehmenden Individualisierung der Gesellschaft Rechnung getragen und einer möglichen Erosion der Demokratie vorgebeugt werden.

Die Bürgerarbeit ist kooperativ und projektbezogen. Die Projekte liegen jenseits von Erwerbsarbeit und Freizeitbeschäftigungen, Tätigkeiten von Wohlfahrtsverbänden und im Rahmen von Sozialhilfe, Zivildienst, einfachen, personenbezogenen Diensten³⁹ und nicht zuletzt Schwarzarbeit. Sie sind zeitlich begrenzt und werden von Ausschüssen, die von den Gemeinden eingesetzt werden, ausgewählt. Die Durchführung der Projekte wird von den Projektbeteiligten unter der Leitung unternehmerisch befähigter Persönlichkeiten selbst organisiert.

Die Beteiligung an derartigen Projekten ist freiwillig und steht allen Erwerbsfähigen offen - Erwerbstätigen und Arbeitslosen, Hausfrauen und Studenten, Sozialhilfeempfängern und Rentnern. Doch hat niemand einen Anspruch auf Beteiligung. Die Auswahlkriterien sind Qualifikation und Bedarf. Ob sie erfüllt sind, entscheidet der Projektleiter im Zusammenwirken mit dem Ausschuß für Bürgerarbeit. Mit dem Abschluß eines Projekts endet auch das jeweilige Engagement. Über die Beteiligung an einem anderen Projekt muß neu befunden werden. Dabei ist darauf zu achten, daß durch die Beteiligung an Bürgerarbeit die Bereitschaft zu regulärer Erwerbsarbeit und Tätigkeiten im Rahmen der Sozialhilfe nicht beeinträchtigt wird.

Die Bürgerarbeit wird nicht ent-, aber immateriell und materiell belohnt. Die immaterielle Belohnung besteht in der Erlangung von Qualifikationen und Ehrungen. Materiell erhalten diejenigen ein Bürgergeld, die hierauf existentiell angewiesen sind. Die Voraussetzungen sind die gleichen wie bei Gewährung von Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfe. Die erforderlichen Mittel werden den Haushalten der Sozial- und Arbeitslosenhilfe entnommen. Doch sind die Bezieher von Bürgergeld - bei sonst gleichen Voraussetzungen - weder Empfänger von Sozial- noch von Arbeitslosenhilfe. Auch stehen sie während einer Projektbeteiligung dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung, es sei denn, sie wünschen das. Sie sind keine Arbeitslosen.

Diese Bürgerarbeit hat zunächst experimentellen Charakter. Sie wird sich erst im Laufe der Zeit strukturieren und gegen verwandte Beschäftigungsformen abgrenzen. Auch wird es einige Zeit dauern, ehe in ausreichender Zahl qualifizierte Impulsgeber zur Verfügung stehen. Trotz unvorhersehbarer Probleme zumindest in der Anfangsphase soll der Versuch gewagt werden, Modelle der Bürgerarbeit zu entwickeln. Dabei ist es sinnvoll, solche Modelle unter unterschiedlichen Voraussetzungen, z.B. in großstädtischen und

³⁹ Vgl. Ziffer 13.3.

ländlichen Regionen zu erproben und fortzuentwickeln. Sinnvoll erscheint ferner die öffentliche Ausschreibung von Wettbewerben um Modelle von Bürgerarbeit, an dem sich die Kommunen beteiligen können. Die Vorschläge sollten bewertet werden unter Gesichtspunkten wie der Verzahnung unterschiedlicher Aufgabenbereiche oder der Förderung von Modernisierungskonzepten der öffentlichen Verwaltung.

Bedeutsam ist aus der Sicht der Kommission, daß durch eine breite Diskussion des Konzepts der Bürgerarbeit die derzeitige Fixierung der Gesellschaft auf Erwerbsarbeit relativiert und Optionen sichtbar gemacht werden. Dabei geht es nicht um die Verdrängung, sondern die Ergänzung von Erwerbsarbeit. Der Umbruch der arbeitnehmerzentrierten Industriegesellschaft ist so tiefgreifend, daß alle Möglichkeiten, die zu einem möglichst störungsfreien Übergang zur unternehmerischen Wissensgesellschaft beitragen können, genutzt werden müssen. Die Bürgerarbeit kann eine solche Möglichkeit sein.

Ergänzende Maßnahmen

Tarifverträge an betrieblichen Anforderungen ausrichten (Ziffer 16.1)

Die Tarifparteien müssen dafür Sorge tragen, daß die von ihnen geschlossenen Verträge den unterschiedlichen betrieblichen Anforderungen entsprechend angewendet werden können. Im Rahmen der derzeitigen Flächentarifverträge ist dies nicht ausreichend möglich. Die Tarifparteien sind aufgefordert, sich weitgehend auf das Setzen eines Rahmengerüstes zu beschränken. Geschieht das nicht, soll der Gesetzgeber im Falle der Gefährdung von Arbeitsplätzen die Möglichkeit eröffnen, auf Unternehmens- und Betriebsebene Regelungen zu treffen, die von den tariflichen Vereinbarungen abweichen. So sollen durch Individualvereinbarung bestimmte Personengruppen, namentlich Langzeitarbeitslose oder Berufsanfänger, auch untertariflich entlohnt werden können, wenn dies Voraussetzung für ihre Integration im Arbeitsmarkt ist.

Wirkungen arbeitsrechtlicher Deregulierungen abwarten (Ziffer 16.2)

Mit Rücksicht auf einige weitreichende Deregulierungen im Arbeitsrecht, wie der Erleichterung von Kündigungen oder der Verlängerung von Befristungen, empfiehlt die Kommission, zunächst die Wirkungen dieser Maßnahmen abzuwarten, ehe weitere arbeitsrechtliche Deregulierungen in Aussicht genommen werden. Erst wenn die bereits beschlossenen Veränderungen Erfolge zeitigen, sind weitere Eingriffe sinnvoll, da dann die Wechselbeziehungen zwischen arbeitsrechtlichen Regulierungen und Beschäftigungsintensität deutlich sind.

Räumliche Mobilität erhöhen (Ziffer 16.3)

In Deutschland ist die räumliche Mobilität von Arbeitssuchenden begrenzt.⁴⁰ Dies ist zum Teil einsichtig. Dennoch sollten, wo irgend möglich, Schranken abgebaut werden. Hierzu gehören die verbesserte steuerliche Anerkennung der Kosten beruflich bedingter doppelter Haushaltsführung, die weitere Liberalisierung des Wohnungsmarktes oder die Beseitigung nicht kompatibler Regelungen z.B. im europäischen Bildungsbereich. Bei längerem Bezug von Transferleistungen muß den erwerbsfähigen Empfängern und ihren Familien auch ein Umzug zugemutet werden. Wird dieser abgelehnt, sind die Leistungen zu kürzen. Zur Förderung der Mobilität innerhalb der Europäischen Union ist die Anerkennung von Berufsabschlüssen und die Übertragbarkeit von Rentenansprüchen weiter zu verbessern.

Individuelle Arbeitszeit und Personaleinsatz flexibilisieren (Ziffer 16.4)

Betriebe und Beschäftigte haben ein zunehmendes Bedürfnis nach flexiblerer Arbeitszeitgestaltung, das derzeit mitunter noch nicht befriedigt wird. Dem sollte durch das konstruktive Zusammenwirken der Beteiligten zügig abgeholfen werden. Allerdings können Arbeitnehmer dadurch Einkommenseinbußen erleiden. Insoweit kann Arbeitszeitflexibilisierung ähnlich wie die Senkung von Direktentgelten wirken.⁴¹

Zugleich kann der Personaleinsatz flexibler erfolgen. Instrumente hierfür sind beispielsweise die Arbeitnehmerüberlassung, befristete Beschäftigungsverhältnisse oder Teleheimarbeit.⁴² Der Einsatz dieser Instrumente wird nachhaltig erleichtert, wenn dadurch keine unzumutbaren Nachteile bei der Alterssicherung entstehen. Das erfordert gesetzgeberische Veränderungen bei den sozialen Sicherungssystemen.⁴³

Vermittlungstätigkeit verbessern (Ziffer 16.5)

⁴⁰ Vgl. Teil II, Ziffer 8.31.

⁴¹ Vgl. Ziffer 13.

⁴² Vgl. Teil II, Ziffer 9.62.

⁴³ Vgl. Ziffer 18.

Die Arbeitsvermittlung kann erheblich effizienter als derzeit gestaltet werden. Hierzu ist u.a. erforderlich, daß die Vermittler aktiver den Kontakt zu Arbeitgebern suchen und deren Personalbedarf kennenlernen. Verbesserungsbedürftig ist ferner der Informationsfluß zwischen Arbeitgebern, Vermittlern und Arbeitssuchenden. Die Kommission ermuntert private Vermittler, sich stärker als bisher zu engagieren, um mehr Wettbewerb in der Arbeitsvermittlung herzustellen. Schließlich sind die Möglichkeiten der modernen Technik intensiver zu nutzen.

Arbeitsmarkttransparenz verbessern (Ziffer 16.6)

Große Teile des Arbeitsmarktes werden durch die amtliche Statistik nur mäßig erhellt. Während die Arbeitslosigkeit quantitativ recht genau und zeitnah erfaßt wird, liegt die Erwerbstätigkeit teilweise im Dunkeln. Vermutlich wird letztere tendenziell untererfaßt, so daß auch der Arbeitslosenanteil höher erscheint, als er tatsächlich ist. Recht ungenau wird auch die Qualität von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit von der Statistik widergespiegelt. Einerseits wird zu wenig deutlich, wie sich dauerhafte Vollzeitarbeitsplätze im Verhältnis zu Nicht-Normarbeitsplätzen entwickeln, andererseits ist nur schwer zu erkennen, wie groß der wirklich harte Kern der Arbeitslosen ist. Eine genauere Erfassung dieser Sachverhalte ist geeignet, die Diskussion über den Arbeitsmarkt zu versachlichen.

Zumutbarkeitsanforderungen konsequent durchsetzen (Ziffer 16.7)

Aus unterschiedlichen Gründen werden in Deutschland erwerbsfähigen Empfängern öffentlicher Transfers vorhandene Arbeiten nicht zugemutet, obwohl dies rechtlich möglich und volkswirtschaftlich sinnvoll ist. Künftig müssen Zumutbarkeitsanforderungen konsequent durchgesetzt werden. Auf diese Weise dürften einige hunderttausend Arbeitskräfte zusätzlich beschäftigt werden. Damit entfällt zugleich die Notwendigkeit, jedes Jahr bis zu einer Million Arbeiterlaubnisse an Nicht-EU-Ausländer zu erteilen, weil für offene Stellen keine Deutschen oder sonstigen EU-Ausländer zur Verfügung stehen.⁴⁴

Voraussetzung für den Erfolg dieser Maßnahme ist eine Veränderung von Sicht- und Verhaltensweisen breiter Bevölkerungskreise, die bestimmte Arbeiten für Deutsche und EU-Ausländer als unzumutbar, für Nicht-EU-Ausländer jedoch als zumutbar erachten. Zugleich müssen die Gemeinden angehalten werden, für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger vermehrt gemeinnützige Arbeiten auszuweisen und durchführen zu lassen. Zur Zeit geschieht dies nur in einer Minderheit von Fällen. Organisatorisch sollen Arbeitslosen- und Sozialhilfe als steuerfinanzierte Transfersysteme zusammengefaßt werden.

⁴⁴ Vgl. Teil II, Ziffer 10.10.

Arbeitslosenversicherung reformieren (Ziffer 16.8)

Als weitere ergänzende Maßnahme empfiehlt die Kommission eine Reform der Arbeitslosenversicherung. Sie soll in einen beitragsfinanzierten, auf seinen Kernbereich zurückgeführten Versicherungsteil und einen steuerfinanzierten Teil, der der Arbeitsförderung dient, aufgeteilt werden. Das ist zum einen ein spürbarer Beitrag zur Senkung der Personalzusatzkosten zum anderen zur Verbesserung der Beitragsgerechtigkeit. Zugleich wird damit der Weg zu einer engeren Verflechtung von Arbeitsförderung und Sozialhilfe in Bereichen wie der Fortbildung und Umschulung geebnet. Im Kernbereich der Arbeitslosenversicherung soll darüber hinaus größerer Raum für Wahlmöglichkeiten der Versicherten geschaffen werden.

Mißbräuche bekämpfen (Ziffer 16.9)

Schließlich sind Mißbräuche wie der unberechtigte Bezug von Sozialleistungen, Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung konsequenter als bisher zu bekämpfen. Dieser Kampf ist allerdings nur dann erfolgreich, wenn zum einen legale Arbeit erleichtert, vor allem ihre Kosten gesenkt und zum anderen - eng hiermit verbunden - Mißbräuche jedweder Art gesellschaftlich geächtet werden. In einem allgemeinen Klima des Wegschauens bei Sozialleistungsmißbrauch oder illegaler Beschäftigung können Interventionen des Staates zumindest in einem freiheitlichen Gemeinwesen nur punktuell erfolgreich sein.

Politische Zuständigkeiten regionalisieren (Ziffer 17)

Zu den wichtigsten ergänzenden Maßnahmen sowohl der Erneuerungs- als auch der Anpassungsstrategie gehört die stärkere Regionalisierung politischer Zuständigkeiten. In den zurückliegenden Jahrzehnten sind zum einen die Handlungs- und Gestaltungsräume der Länder durch Eingriffe des Bundes und der EU immer weiter eingeengt worden. Zum anderen wurde durch ein umfassendes System von Transfers zwischen der EU und den Ländern, dem Bund und den Ländern und unter den Ländern selbst eine weitgehende Nivellierung der Lebensverhältnisse bewirkt. Eine Folge hiervon ist der Verlust von Wettbewerb unter den Ländern um die besten Wirtschafts- und Beschäftigungsbedingungen. Aufgrund des weitgehenden Ergebnisausgleichs ist es für die regionalen Bevölkerungen und ihre Regierungen nur von geringer Bedeutung, welche wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Konzepte sie verfolgen. Die Erfolgreichen müssen ihre überdurchschnittlichen Leistungen stets mit den weniger Erfolgreichen teilen.

Das war und ist gerechtfertigt, wenn eine Region ohne eigenes Zutun benachteiligt ist. Solche Benachteiligungen können unveränderbare Standortnachteile, Katastrophen oder politische Ausnahmesituationen sein. Letzteres gilt derzeit für die neuen Länder, die noch einige Zeit der Hilfe von Europäischer Union, Bund und alten Ländern bedürfen, um

ähnliche Startchancen wie die alten Länder zu haben. Die alten Länder sind hingegen nach einem halben Jahrhundert ungestörter politischer und wirtschaftlicher Entwicklung für ihre derzeitige Wirtschafts- und Beschäftigungslage selbst verantwortlich. Zwar können Länder gelegentlich durch Strukturkrisen wie bei Kohle und Stahl benachteiligt und andere bevorzugt werden, weil sich dort zufällig zukunftsorientierte Wirtschaftsbereiche niederlassen. Solche Entwicklungen rechtfertigen jedoch allenfalls befristete Transfers. Unbefristete Transfers können nur durch unabänderliche Benachteiligungen wie ungünstige geographische Lage oder ungünstiges Klima begründet werden. Keines der alten Länder weist derartige Benachteiligungen auf. Vielmehr sind die hier bestehenden Unterschiede weitgehend auf die Verhaltensweisen der regionalen Bevölkerung und ihrer frei gewählten Regierungen zurückzuführen. Dritte sind hierfür nicht verantwortlich. Zu dieser Eigenverantwortung der Bevölkerung einer Region zählt auch die Formierung leistungsstarker Länder. Wenn Bevölkerungen an ihrer Eigenstaatlichkeit festhalten, obwohl dies mit Beeinträchtigungen ihrer wirtschaftlichen Entwicklung verbunden ist, müssen sie die Folgen tragen.

Zur Stärkung der Regionen müssen Zuständigkeiten der Europäischen Union auf ein unverzichtbares Maß zurückgeführt werden. Die EU darf nur in eng begrenzten Ausnahmefällen in die Entwicklung einer Region eingreifen. Zwischen Bund und Ländern müssen Zuständigkeiten und die mit ihnen einhergehenden Finanzmittel entflochten werden. Im Zweifel sind Zuständigkeiten den Ländern zu übertragen. Hierzu gehört auch eine substantielle Ausweitung ihrer Steuerhoheit.

Regionalisierungsfähig und -bedürftig sind nicht zuletzt die Arbeitsmarktpolitik sowie die Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung. Soweit hierdurch Unterschiede zwischen den Ländern verstärkt werden, ist dies nicht nur hinzunehmen, sondern für den Wettbewerb zwischen den Regionen zu nutzen. Deutschland leidet unter einem zu geringen regionalen Wettbewerb um bessere Lösungen politischer Aufgaben. Die Verbesserung der strukturellen, organisatorischen und mentalen Voraussetzungen für interregionalen Wettbewerb muß einen hohen politischen Rang erhalten.

Exkurs*Wirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf die sozialen Sicherungssysteme
(Ziffer 18)*

Die Umsetzung sowohl der Erneuerungs- als auch der Anpassungsstrategie und der sie ergänzenden Maßnahmen bewirkt tiefgreifende Veränderungen von Wirtschaft und Gesellschaft, die auch die sozialen Sicherungssysteme erfassen. In einer unternehmerischen Wissensgesellschaft, in der ein wachsender Anteil der Bevölkerung größere Verantwortung für seine Erwerbstätigkeit und Daseinsvorsorge übernehmen wird, müssen die sozialen Sicherungssysteme sehr unterschiedlichen Lebenslagen angepaßt werden können, d.h. individuell gestaltbar sein. Praktisch gewendet müssen die Wahlmöglichkeiten des Einzelnen hinsichtlich Art und Umfang seiner sozialen Sicherung erheblich erweitert werden. Kraft Gesetzes darf er nur noch zu Vorsorgeleistungen gezwungen werden, bei deren Vernachlässigung er dem Gemeinwesen zur Last fallen könnte.

Das bedeutet in den Bereichen Arbeitslosigkeit und Alter, daß die gesetzliche Verpflichtung zur Vorsorge auf das Versorgungsniveau beschränkt wird, das von Gemeinwesen gewährt werden müßte, wenn keine individuelle Vorsorge getroffen worden wäre. Konkret: Die gesetzliche Verpflichtung kann und muß sich auf eine Versorgung in Höhe der Sozialhilfe beschränken. Was darüber hinausgeht liegt im Gestaltungs- und Verantwortungsbereich des Einzelnen, seiner Familie und gegebenenfalls kleiner sozialer Gruppen. Die lebensstandardsichernde staatliche Vorsorge für breiteste Bevölkerungskreise entspricht nicht den Strukturen einer unternehmerischen Wissensgesellschaft.

In den Bereichen Krankheit und Pflegebedürftigkeit gilt hingegen: Die Grundversorgung kann und muß dem Einzelnen, seiner Familie und gegebenenfalls wiederum kleinen sozialen Gruppen obliegen. In Deutschland als einem der wohlhabendsten Länder der Welt, in dem der Lebensstandard selbst der wirtschaftlich Schwächsten höher ist als der Lebensstandard erwerbstätiger Bevölkerungsteile in ähnlich entwickelten Ländern, ist die überwältigende Mehrheit zu einer derart eigenständigen Grundversorgung in der Lage. Ist dies ausnahmsweise nicht der Fall, muß - wie schon heute - die Sozialhilfe eintreten. Die gesetzliche Versicherungspflicht kann und muß sich auf den größeren Schadensfall beschränken, den der Einzelne möglicherweise nicht aus eigener Kraft meistern kann.

Diese Beschränkung gesetzlicher Versicherungspflichten auf eine existenzsichernde Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit und im Alter sowie die größeren Schadensfälle bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit führt zu einem Rückgang steuer- und beitragsfinanzierter Aufwendungen und mithin zu einer Entlastung des Faktors Arbeit. Zugleich vergrößert sich - wie das Beispiel der USA zeigt - der Anteil privater, d.h. auf Ersparnis beruhender Vorsorge. Diese Verschiebung in der Gewichtung von umlagefinanzierter zu kapitalge-

deckter Vorsorge in allen Bereichen sozialer Sicherung ist nicht nur wünschenswert, sondern Voraussetzung dafür, daß in einer immer wissens- und kapitalintensiveren Volkswirtschaft große Teil der Bevölkerung weiter an der Wohlstandsmehrung teilhaben.⁴⁵ Nur das wirtschaftlich stärkste Drittel der Bevölkerung ist nämlich - zu unterschiedlichen Graden - schon jetzt in der Lage, durch steigende Vermögenseinkommen aufgrund hoher Einkommen und/oder Vermögen seine Teilhabe am zunehmenden Wohlstand zu sichern. Beim mittleren Drittel müssen hingegen die Voraussetzungen zu individueller Vermögensbildung verbessert werden.

Die Befähigung durchschnittlicher Einkommensbezieher, vermehrt individuell Vermögen bilden und so an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung teilhaben zu können, erfordert die Neuorganisation aller sozialen Sicherungssysteme, vor allem der gesetzlichen Alterssicherung. Durch diese Neuorganisation sind nicht nur die objektiven Voraussetzungen für eine verbreiterte Vermögensbildung zu verbessern, zugleich sind auch Anreize zu schaffen, Vermögen zu bilden. Denn Vorsorge für Zeiten der Nichterwerbstätigkeit wegen Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter oder Pflegebedürftigkeit ist eine der stärksten Motivationen, Vermögen zu bilden.⁴⁶ Durch das bislang verfolgte Konzept staatlicher Vollversorgung wurde diese Motivation nur bedingt wirksam. Sie muß auch bei durchschnittlichen Einkommensbezieher aktiviert werden, wenn die Erneuerungsstrategie erfolgreich sein soll.

Etwas anderes gilt für das verbleibende unterdurchschnittlich leistungsfähige Drittel. Zwar gehören zu ihm oft junge Haushalte, die erst am Anfang ihrer Einkommens- und Vermögensentwicklung stehen, von denen aber viele im Laufe der Zeit wirtschaftlich aufsteigen werden. Zu ihm gehören ferner alte Haushalte, die ihr Vermögen bestimmungsgemäß bereits weitgehend verzehrt und keinen Anlaß haben, nochmals Vermögen zu bilden. Zu ihm gehören aber eben auch Haushalte, die in mittleren Jahren aufgrund von Krankheit, häufiger oder anhaltender Arbeitslosigkeit u.ä. kaum die Möglichkeit haben, sich durch substantielle Vermögensbildung Zugang zum wachsenden Wohlstand zu verschaffen. Sollte hoch produktive und gut bezahlte Erwerbsarbeit weiter schwinden, wird der Kreis dieser Haushalte künftig sogar noch größer werden.

Deshalb müssen die gesetzlichen Versorgungssysteme auch unabhängig von individueller Vermögensbildung gewährleisten, daß die Bevölkerung bei Arbeitslosigkeit und im Alter eine auskömmliche Mindestsicherung erhält und bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit nicht über ein zumutbares Maß hinaus belastet wird. Zugleich wird damit die kleinere

⁴⁵ Vgl. Ziffer 12.11.

⁴⁶ So gibt mehr als die Hälfte der Bevölkerung an, daß sie bereit sei, ihren gegenwärtigen Konsum etwas einzuschränken und dafür privat für das Alter vorzusorgen. Vgl. Allianz Lebensversicherungs-AG (1997), S. 2.

Stückelung von Erwerbsarbeit erleichtert. Denn die Gefahr einer nicht auskömmlichen Mindestsicherung, namentlich im Alter, dürfte die weitere Verbreitung von Teilzeitarbeit oder geringfügiger Beschäftigung behindern.⁴⁷

Eine unternehmerische Wissensgesellschaft, bei deren Entfaltung der Lebensstandard von Bevölkerungsteilen sinken kann, erfordert mithin Vorsorgeformen, die gekennzeichnet sind einerseits von einem Höchstmaß individueller Gestaltungsmöglichkeiten und individueller kapitalgedeckter Vorsorge und andererseits von umlagefinanzierten gesetzlichen Sicherungssystemen, die eine auskömmliche Mindestsicherung gewährleisten. An diesen Grundsätzen muß sich die Organisation der Arbeitslosen-, Alters-, Kranken- und Pflegeversorgung künftig ausrichten. Die konkrete Umsetzung dieser Grundsätze in Reformvorschläge war nicht Auftrag der Kommission.

⁴⁷ Einer repräsentativen Befragung im Auftrag der Kommission für Zukunftsfragen zufolge glaubt nur reichlich ein Drittel der Teilzeitbeschäftigten, daß ihre spätere Rente ausreicht, ihren derzeitigen Lebensstandard halten zu können. Vgl. WSF (1997), S. 30.

11. Dynamische Kräfte in Wirtschaft und Gesellschaft stärken

11.1 Gesellschaftliche Leitbilder verändern

11.11 Das Unternehmerische in der Gesellschaft entfalten

Wichtigster Bestandteil der Erneuerungsstrategie zur Verbesserung der Beschäftigungslage und des Lebensstandards breiter Bevölkerungsschichten ist eine tiefgreifende Veränderung individueller Sicht- und Verhaltensweisen sowie kollektiver Leitbilder in den Bereichen Arbeitsmarkt und Daseinsvorsorge. Gegenwärtig dominieren hier noch Muster einer arbeitnehmerzentrierten, kolonnenhaft formierten Industriegesellschaft. In dieser Gesellschaft vermarktet eine kleine Minderheit von Arbeitgebern die Arbeitskraft der großen Mehrheit von Arbeitnehmern und verschafft ihr so ein Erwerbseinkommen. Für weite Bereiche der Daseinsvorsorge ist der Staat zuständig. Die Masse der Bevölkerung verhält sich mehr oder minder passiv. Sie erwartet, daß Dritte ihre Arbeitskraft nachfragen und sie bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Pflegebedürftigkeit oder im Alter versorgen.⁴⁸

Dieses Verhalten entwickelte sich in einer Epoche, in der der massenhafte Einsatz kolonnenhaft formierter Arbeitskräfte Grundlage der Erhöhung des materiellen Lebensstandards war. Ebenso bot der Staat in einer einkommensschwachen und weitgehend vermögenslosen Gesellschaft die beste Gewähr für eine verlässliche Daseinsvorsorge. Doch diese Epoche ist vorüber. Der materielle Lebensstandard wird zunehmend durch den Einsatz von Wissen und Kapital⁴⁹ sowie individuelle Dienstleistungen⁵⁰ bestimmt. Die Daseinsvorsorge kann mindestens teilweise vom Einzelnen oder von nicht-staatlichen Einrichtungen besser und billiger als vom Staat erbracht werden.

Massenwohlstand, -bildung und -information haben viele Menschen objektiv befähigt, sowohl am Arbeitsmarkt als auch bei der Daseinsvorsorge selbständig zu handeln und für sich und andere Verantwortung zu übernehmen. Aber auch ihre subjektiven Fähigkeiten hierzu haben zugenommen. Das stellt die Bevölkerung nicht nur bei der Gestaltung ihrer Freizeit unter Beweis.⁵¹ Viele verwalten mit Geschick ihre Geldanlagen⁵², er-

⁴⁸ Repräsentativen Umfragen zufolge waren 1994 rund vier Fünftel der West- und fast 100 vH der Ostdeutschen der Auffassung, der Staat habe bei "Krankheit, Not, Arbeitslosigkeit und im Alter" für ein "gutes Auskommen" zu sorgen. Für die Bereitstellung des Arbeitsplatzes hielten Anfang der 90er Jahre 54 vH der Westdeutschen Staat bzw. Wirtschaft für verantwortlich. In Ostdeutschland - die Umfragen beziehen sich nur auf Sachsen - waren es sogar 85 vH. Vgl. Statistisches Bundesamt (1997a), S. 609 sowie Müller-Syring, R. (1994), S. 49.

⁴⁹ Der Kapitaleinsatz pro Arbeitskraft hat sich in Deutschland binnen einer Generation real weit mehr als verdreifacht. Vgl. auch Teil II, S. 13 ff. und Ziffer 9.12.

⁵⁰ Ein Beispiel hierfür sind die USA, wo dieser Bereich in den zurückliegenden Jahren den stärksten Beschäftigungszuwachs verzeichnete.

⁵¹ Hierfür sprechen u. a. die wachsenden Ausgaben der privaten Haushalte in Deutschland für Freizeit- und Urlaubsaktivitäten sowie das Freizeitverhalten. 1995 beliefen sich die Ausgaben der privaten

werben und veräußern Immobilien⁵³ und sind als Konsumenten initiativ und findig. Selbst auf dem Arbeitsmarkt betätigen sich immer mehr Arbeitnehmer - wenn auch vorerst nur als Schwarzarbeiter - durchaus unternehmerisch.⁵⁴

Diese größeren objektiven und subjektiven Fähigkeiten haben zu steigenden Erwartungen des Einzelnen an Arbeitsmarkt und Daseinsvorsorge beigetragen.⁵⁵ Ihnen kann im Rahmen der tradierten Organisationsformen jedoch nur bedingt entsprochen werden. Die Folge sind wachsende Widersprüche zwischen den Fähigkeiten und Erwartungen der Bevölkerung auf der einen und der tradierten Organisation von Arbeitsmarkt und Daseinsvorsorge auf der anderen Seite. Diese Widersprüche sind zu beseitigen, wenn die Beschäftigungslage und der Lebensstandard breiter Bevölkerungsschichten verbessert werden sollen. Konkret: Die Organisation von Arbeitsmarkt und Daseinsvorsorge muß den Fähigkeiten und Erwartungen der Bevölkerung angepaßt, die Leitbilder der arbeitnehmerzentrierten Industriegesellschaft durch Leitbilder einer individuelleren, unternehmerischen Wissensgesellschaft ersetzt werden.

Zwar wird auch in dieser Gesellschaft in überschaubarer Zukunft die Mehrheit der Erwerbsbevölkerung einer abhängigen Beschäftigung nachgehen und durch diese einen wesentlichen Teil ihres Lebensunterhalts verdienen. Die Leitbilder der arbeitnehmerzentrierten Industriegesellschaft werden aber auch für sie verblassen müssen, wenn sie nicht zum Verlierer des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels werden soll. Auch für sie gilt: Das Leitbild der Zukunft ist das Individuum als Unternehmer seiner Arbeitskraft und Daseinsvorsorge. Diese Einsicht muß geweckt, Eigeninitiative und Selbstverantwortung, also das Unternehmerische in der Gesellschaft, müssen stärker entfaltet werden.

Haushalte für Freizeit und Urlaub auf rund 285 Milliarden DM bzw. knapp ein Fünftel des privaten Verbrauchs. Vor 30 Jahren hatte der Anteil erst bei reichlich einem Zehntel gelegen. In der Freizeit wird nicht nur konsumiert, sondern im Do-it-yourself-Verfahren auch zunehmend produziert. Vgl. Statistisches Bundesamt (1997a), S. 148.

⁵² Dies zeigt das veränderte Anlageverhalten der privaten Haushalte im Bereich des Geldvermögens. Vor rund 20 Jahren besaßen in Westdeutschland erst 30 vH der privaten Haushalte Wertpapiere. Heute sind es als Reaktion auf die steigenden Renditen der Wertpapiere bereits 46 vH. Vgl. Statistisches Bundesamt (1997a), S. 126.

⁵³ 1993 verfügte mit 14,6 Millionen knapp die Hälfte der privaten Haushalte in Westdeutschland über Haus- und Grundvermögen. Vor 20 Jahren waren es erst 10,7 Millionen bzw. 41 vH der privaten Haushalte. Vgl. Statistisches Bundesamt (1997a), S. 127 f.

⁵⁴ 1997 werden schätzungsweise in Deutschland durch Schwarzarbeit Werte in Höhe von 550 Milliarden DM - das entspricht rund 15 vH des Bruttoinlandsprodukts - geschaffen. Dem Bund der Steuerzahler zufolge lehnt nur knapp ein Zehntel der Bevölkerung Schwarzarbeit ab. Vgl. IW (1997c), S. 4 f.

⁵⁵ Vgl. Teil II, Ziffer 8.3.

11.12 Nützliche Tätigkeiten erschließen

Für viele Menschen bedeutet die Orientierung am Leitbild des unternehmerischen Individuums eine beträchtliche Umstellung. Denn sie sind der Eigeninitiative und Selbständigkeit in zentralen Lebensbereichen entwöhnt. Nunmehr müssen sie Schritt für Schritt an ungewohnte Verantwortungen herangeführt werden. Das beginnt im Elternhaus, setzt sich während der Schulzeit und beruflichen Ausbildung fort und muß auch danach immer wieder geübt werden. Der Übergang von der arbeitnehmerzentrierten zur unternehmerischen Gesellschaft ist ein komplexer sozio-kultureller Prozeß, der kaum schneller ablaufen wird als die Formierung der heutigen Arbeitnehmergeellschaft. Gerade deshalb muß er um so dringlicher eingeleitet werden.

Dazu gehört, in der Gesellschaft die Einsicht zu schärfen, daß die Umwandlung eines latenten Bedürfnisses in konkrete Arbeit in vielen Fällen eine größere Leistung ist als die Verrichtung der Arbeit selbst. Nützliche Tätigkeiten zu identifizieren und zu erschließen ist oft anspruchsvoller als sie zu erbringen. Praktisch gewendet: Einen Arbeitsplatz zu fordern ist leicht. Schon schwieriger ist, ihn angemessen auszufüllen. Doch am schwierigsten ist, ihn zu schaffen. Die künftige unternehmerische Gesellschaft wird das massenhaft hautnah erfahren.

Dabei geht es nicht nur um die Erschließung von Erwerbsarbeit. Eine der großen Schwächen der arbeitnehmerzentrierten Industriegesellschaft ist ihre einseitige Fixierung auf diesen Typ Arbeit.⁵⁶ Zu erschließende Tätigkeiten liegen auch in den Bereichen von Eigenarbeit und gemeinnützigen Tätigkeiten, Vereinsarbeit und Ehrenämtern, Selbsthilfe und anderem mehr.⁵⁷ Ob und in welchem Umfang durch solche Tätigkeiten auch Einkommen erzielt werden, ist bedeutsam, aber nicht entscheidend. Für die unternehmerische Gesellschaft zählt mehr die uneingeschränkte gesellschaftliche Anerkennung dieser Tätigkeiten und insoweit ihre Gleichstellung mit Erwerbsarbeit. Arbeit ist alles, was dem Einzelnen und der Gesellschaft nützt. Daß die arbeitnehmerzentrierte Industriegesellschaft nicht nur viele nützliche, sondern auch ganz unverzichtbare Tätigkeiten wie die elterliche Erziehung von Kindern aus dem Arbeitsbegriff ausgeklammert hat, hat erheblich zu ihren heutigen Problemen beigetragen.

11.13 Veränderungswillen stärken

Bei diesen Veränderungen von Sicht- und Verhaltensweisen kann der Staat Hilfestellungen leisten. Seine eigentliche Aufgabe besteht aber darin, die von ihm gesetzten Rahmen-

⁵⁶ Vgl. Teil II, S. 7 und Ziffer 8.1.

⁵⁷ Im einzelnen vgl. Ziffer 15.

bedingungen so umzugestalten, daß sie Eigeninitiative und -verantwortung stärken und dadurch den Übergang zur unternehmerischen Gesellschaft fördern. Bislang ist das nicht geschehen. Der Staat hat bis heute auch solche Aufgaben behalten oder sogar noch an sich gezogen, die ohne Nachteil für den Einzelnen entweder in dessen Verantwortungsbereich hätten belassen oder mit wachsenden individuellen Möglichkeiten dorthin hätten zurückübertragen werden müssen.⁵⁸ Auf diese Weise wird der Übergang zur unternehmerischen Gesellschaft gleich doppelt beeinträchtigt. Durch die Abgaben, die der Staat zur Erfüllung der von ihm übernommenen Aufgaben einfordert, werden die Handlungs- und Gestaltungsräume des Einzelnen beengt. Darüber hinaus werden der Bevölkerung Anreize genommen, zu sparen und zu investieren, Kinder großzuziehen und Arbeitsplätze zu schaffen, zu forschen und sich in Selbsthilfegruppen zu engagieren, kurz: sich in des Begriffes umfassender Bedeutung unternehmerisch zu betätigen. Durch das Übermaß staatlicher Vorsorge und Versorgung haben viele Menschen nicht gelernt, ihre Kräfte anzuspannen.⁵⁹ Das ist ein individueller und gesellschaftlicher Verlust. Denn viele Menschen wissen gar nicht, was sie selber vermögen, und der Gesellschaft entgehen innovative Impulse.

Ein Mehr an unternehmerischer Betätigung und Verantwortung führt somit geradezu zu einem Weniger an Sozialstaat. Allerdings heißt das auch umgekehrt: Ein Weniger an Sozialstaat ist keineswegs nur Verlust, sondern gleichzeitig auch Gewinn für den Einzelnen und die Gesellschaft. Das wird von vielen verkannt. Sie sehen immer nur, was sie bei einer Rückführung des Sozialstaates verlieren.⁶⁰ Die Möglichkeiten, die ihnen dadurch zuwachsen, sehen sie nicht. Daher zögern sie, den Wandel kraftvoll voranzutreiben und halten krampfhaft an Überkommenem fest. Das Überkommene ist für sie das Bewährte. Dabei muß das, was sich in der Vergangenheit bewährt hat, keineswegs für die Zukunft taugen. Wahrscheinlicher ist sogar, daß Sicht- und Verhaltensweisen und die aus ihnen erwachsenen Institutionen und Organisationen, die der früheren Wirklichkeit be-

⁵⁸ Bereits 1953 beklagte der damalige Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard, daß die Deutschen nicht an zu wenig, sondern an zu viel Staat litten. Vgl. Erhard, L. (1962), S. 219.

⁵⁹ Entsprechend formulierte Ludwig Erhard bereits 1958: "Nichts ist darum in der Regel unsozialer als der sogenannte 'Wohlfahrtsstaat', der die menschliche Verantwortung erschaffen und die individuelle Leistung absinken läßt". Erhard, L. (1962), S. 393. Einer aktuellen repräsentativen Umfrage zufolge bezeichnen sich selbst nur zwei von fünf Bundesbürgern als risikobereite Menschen. Vgl. Wirtschaftsunioren Deutschland (1997), S. 6.

⁶⁰ 1994 hielten es 61 vH der westdeutschen und 78 vH der ostdeutschen Bevölkerung für ausgeschlossen, daß es ein Übermaß an sozialer Absicherung geben könne. Entsprechend forderten 67 vH der west- und 85 vH der ostdeutschen Bevölkerung, die Sozialleistungen aus jedem Sparprogramm auszuklammern. Dem fürsorglichen und umfassend intervenierenden Staat schrieben 57 vH der west- und 79 vH der ostdeutschen Bevölkerung mehr Menschlichkeit, 54 vH der west- und 74 vH der ostdeutschen Bevölkerung mehr Gerechtigkeit und 44 vH der West- und 54 vH der Ostdeutschen auch ein höheres Wohlstandsniveau zu. Vgl. Köcher, R. (1994).

sonders gut entsprachen, besonders schlecht auf die neue Wirklichkeit passen. Trotzdem wird das Argument, etwas habe sich in der Vergangenheit bewährt und müsse schon alleine deshalb beibehalten werden, im politischen Diskurs immer wieder bemüht.⁶¹

Große Teile der Bevölkerung halten aber auch deshalb an den tradierten Organisationsformen von Arbeitsmarkt und Daseinsvorsorge fest, weil sie den Aufwand scheuen, den Veränderungen verursachen. Veränderungen bedingen die Überwindung individueller und kollektiver Trägheit sowie institutioneller Beharrungstendenzen. Eine jahrzehntelang gewährte Erhaltungssubvention fortzuführen ist weniger mühsam, als eine wirkliche Innovation auf den Weg zu bringen. Zugleich scheuen sie die Ungewißheiten, mit denen Veränderungen behaftet sind. Die Folgen von Veränderungen sind scheinbar weniger vorhersehbar als die Folgen des Festhaltens am Bestehenden. Allerdings nur "scheinbar". Unter veränderten Bedingungen am Bestehenden festzuhalten birgt nämlich ebenfalls viele Ungewißheiten. In Deutschland kommt erschwerend hinzu, daß die Bevölkerung mittlerweile hohe Altenanteile aufweist,⁶² die Neuerungen oft nur zögerlich aufnehmen und gegebenenfalls mit ihrer Stimmacht⁶³ hinauszögern oder sogar unterdrücken.

Aus allen diesen Gründen bequemen sich Individuen, Gruppen und Gesellschaften in aller Regel nur unter Druck, namentlich materiellem Druck, tradierte Sicht- und Verhaltensweisen sowie Leitbilder aufzugeben und der veränderten Wirklichkeit Rechnung zu tragen. Große Teile der Bevölkerung Deutschlands spüren bislang jedoch kaum Druck, der zu Veränderungen zwingt. Sie genießen einen im historischen und internationalen Vergleich fast einzigartigen materiellen Wohlstand⁶⁴ gepaart mit sozialem Frieden, einem hohen Maß innerer und äußerer Sicherheit, viel Freizeit u. a. m. Daß dieses Gebäude wie ein Kartenhaus zusammenfallen kann, ist für die meisten eine eher abstrakte Vorstellung. Die große Mehrheit bekundet individuelles Wohlergehen.⁶⁵ Unter diesen Bedingungen ist es schwer, die Bevölkerung zu spürbaren Verhaltensänderungen zu bewegen. Die aber sind notwendig, wenn Deutschland durch den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel nicht benachteiligt werden, sondern umgekehrt Nutzen aus ihm

⁶¹ So Arbeits- und Sozialminister Norbert Blüm: "Unsere Rentenversicherung besteht seit mehr als hundert Jahren. Sie hat Generationen Sicherheit geboten. Sie hat alle Schicksalsschläge und Katastrophen unseres Jahrhunderts überlebt. Sie wird auch im nächsten Jahrhundert Sicherheit gewähren." BMA (1994), S. 3.

⁶² So stieg der Anteil der über 60jährigen Wohnbevölkerung von 17 vH 1960 auf 22 vH 1996. Der Anteil der über 80jährigen verdoppelte sich im gleichen Zeitraum reichlich von 1,6 vH auf 3,8 vH.

⁶³ Derzeit stellen die über 55jährigen 37 vH der Wahlberechtigten. Im Jahr 2030 werden es etwa 50 vH sein.

⁶⁴ Vgl. Teil I, Ziffer 1.2.

⁶⁵ Die persönliche wirtschaftliche Lage wurde im Juni 1997 von reichlich der Hälfte als gut bzw. sehr gut bezeichnet. Nur rund ein Achtel beurteilte sie als schlecht bzw. sehr schlecht und reichlich ein Drittel als teils/teils. Vgl. Forschungsgruppe Wahlen e. V. (1997), S. 4.

ziehen soll. Der Wille der Bevölkerung, mit dem Wandel Schritt zu halten, muß daher gestärkt werden. Politik, Wissenschaft und Medien sind hierbei besonders gefordert.

11.14 Vorrang der Politik vor Gruppeninteressen wieder herstellen

Um die notwendigen Veränderungen zu ermöglichen, muß ferner die Politik wieder einen ordnenden Rahmen setzen und die Gesellschaft wertorientiert steuern. Das ist derzeit nur bedingt der Fall. Weithin ist Politik nur ein Lavieren durch Gruppeninteressen, die sich zu Besitzständen verdichtet haben und von mächtigen Organisationen vertreten und verteidigt werden. Diesen Besitzständen liegt immer die gleiche Blaupause zugrunde: Das Gruppeninteresse hat unbedingten Vorrang. Das ist der Gesellschaft so lange kaum abträglich als nur wenige Gruppen versuchen, ihre Interessen durchzusetzen. Wird die Bevölkerung Deutschlands pro Kopf täglich mit 0,40 DM für die Erhaltung nicht wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze im Steinkohlenbergbau herangezogen,⁶⁶ erscheint das hinnehmbar. Nicht mehr hinnehmbar ist jedoch, wenn viele Dutzende solcher Gruppen⁶⁷ ähnliche Ansprüche stellen, so daß sich Pfennigbelastungen für den einzelnen zu stattlichen Summen addieren. Die hohen Abgaben, die heute Deutschlands Wirtschaft und Bevölkerung zu tragen haben, dienen zum erheblichen Teil der Finanzierung solcher Gruppeninteressen.

Daß sich diese Interessen derart verfestigen konnten, hat mehrere Gründe. Der wichtigste ist die ungleichgewichtige Organisation von Gruppeninteressen auf der einen und das Interesse aller übrigen auf der anderen Seite. Wird das Interesse einer Gruppe berührt, kann diese aufgrund ihrer in der Regel straffen Organisation rasch reagieren. Die Gesellschaft ist zu ähnlichen Reaktionen nicht in der Lage. Abgesehen davon ist sie oft auch nicht willens, Gruppeninteressen mit der gleichen Entschiedenheit zurückzuweisen, mit der sie vorgetragen werden. Bei Konflikten zwischen Gruppeninteressen und übriger Gesellschaft geht es nämlich für die Gruppe im allgemeinen um viel, für die Gesellschaft insgesamt hingegen im jeweiligen Einzelfall um wenig. Erst durch die Vielzahl von Gruppeninteressen wird die Belastung für die Gesellschaft schwer erträglich. Um den Interessen letzterer wieder angemessene Geltung zu verschaffen, müssen viele gruppenspezifische Besitzstände gleichzeitig geschliffen werden. Dazu ist der unbedingte Vorrang der Politik vor Gruppeninteressen wieder herzustellen.

⁶⁶ 1996 wurde die deutsche Steinkohle mit 11,2 Milliarden DM gefördert. Hinzu kamen weitere 13,9 Milliarden DM Bundeszuschuß für die Knappschaftsrentenversicherung.

⁶⁷ Die Zahl der beim Bundestag akkreditierten Verbände erhöhte sich von 800 Verbänden Ende der 70er auf 1.538 Verbände Mitte der 90er Jahre.

Doch davor schrecken Parlamente und Parteien zurück. Zum einen fürchten sie den Widerstand der Gruppen, der umso wirkungsvoller ist als er im allgemeinen den breiten Widerhall der Medien findet. Und zwar nicht nur, weil alle wichtigen Gruppen über ihre eigenen oder zumindest ihnen nahestehende Organe verfügen, sondern mehr noch, weil Gruppeninteressen ungleich konkreter und damit griffiger darstellbar sind als das unvermeidlich recht abstrakte und deshalb blasse Interesse der Gesellschaft insgesamt. Zum anderen werden von den Parlamenten und Parteien - gewollt oder ungewollt - ebenfalls vorrangig Gruppeninteressen und erst in zweiter Linie das Interesse aller vertreten. Auch wenn sich vor allem die großen Parteien bemühen, möglichst viele Gruppeninteressen zusammenzuführen und zum Teil auch intern zum Ausgleich zu bringen, hat jede von ihnen ihre eigene Klientel.

Eine Folge hiervon ist, daß sich Gruppen - innerhalb oder außerhalb von Parlamenten und Parteien - nur dann nicht wechselseitig hemmen, wenn die Verteilungsmasse ausreicht, um sie reihum zu befriedigen. Reicht sie nicht aus, stemmen sich zumindest einige gegen Veränderungen, weil diese ihnen entweder nichts bringen, oder sie sogar befürchten müssen, daß ihnen genommen wird, damit anderen gegeben werden kann. Auf diese Weise entstehen Blockaden, die ihrerseits die Zunahme der Verteilungsmasse zusätzlich behindern.⁶⁸ Die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft wird dadurch empfindlich beeinträchtigt. Deutschland bietet hierfür derzeit reiches Anschauungsmaterial.

11.15 Konflikte austragen

Um solche Blockaden zu brechen, müssen Parlamente und Parteien, aber auch die Bevölkerung insgesamt Abschied nehmen von ihrer seit Jahrzehnten gepflegten Verhaltensweise: keine Konflikte, Konsens um jeden Preis, nicht Konsensfähiges nicht entscheiden. Diese Verhaltensweise war erfolgreich, solange in Deutschland die Verteilungsmasse jedes Jahr kräftig stieg und außergewöhnliche Herausforderungen nicht zu meistern waren. Mit sinkenden Wachstumsraten sowie dem demographischen Wandel, der Bedeutungsabnahme von Erwerbsarbeit, der Krise der sozialen Sicherungssysteme, den Kosten der Wiedervereinigung und nicht zuletzt den Folgen der Globalisierung ist sie nicht länger hilfreich. Politik muß sich wieder gegen Gruppeninteressen durchsetzen. Ihr Grundsatz muß sein: soviel Konsens wie möglich, aber genauso: soviel Konflikt wie nötig, wenn anderenfalls erforderliche Veränderungen unterbleiben. Hinzu kommt: soviel Chancengleichheit wie möglich. Doch ist in freiheitlichen Gemeinwesen die Gleichheit der Chancen nicht gleichbedeutend mit Gleichheit der Ergebnisse. Deshalb müssen Er-

⁶⁸ Dies zeigen u.a. die Diskussionen über die Steuer-, Renten- und Gesundheitsreform sowie über die Verlängerung der Ladenschlußzeiten.

gebnisungleichheiten hingenommen werden, besonders wenn anderenfalls produktiver Wettbewerb behindert wird und Wirtschaft und Gesellschaft erlahmen. So können zumindest in den alten Bundesländern nach einem halben Jahrhundert ungestörter Entwicklung wirtschaftliche Unterschiede den dort lebenden Bevölkerungen und ihren frei gewählten Regierungen zugerechnet werden.⁶⁹ Entsprechendes gilt für die Unterschiede innerhalb der Europäischen Union. Für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft ist es nicht förderlich, wenn die einen die Früchte besonderer Leistungen nicht genießen dürfen und die anderen, die solche Leistungen nicht erbringen, hieraus keine Nachteile haben, weil das gegen das Gebot gleichwertiger Lebensbedingungen verstößt.

Nachhaltig zu lichten ist ferner das Dickicht von Regulierungen, in dem Wirtschaft und Gesellschaft gefangen sind.⁷⁰ Dieses Dickicht soll nicht zuletzt Unvorhergesehenes und Spontanes unterdrücken. Daß das auch die Unterdrückung eines zusätzlichen Arbeitsplatzes oder sogar eines neuen Unternehmens bedeuten kann, wird gegenwärtig in Kauf genommen. Künftig muß Raum geschaffen werden für unvorhergesehene und spontane Entwicklungen. Staatliches Handeln kann und muß dezentralisiert werden, sonst entgehen der Bevölkerung Chancen zu notwendigen oder doch wünschenswerten Veränderungen.

Die Bevölkerung muß lernen, produktive Konflikte, Ungleichheiten und Spontaneitäten nicht nur zu ertragen, sondern zu nutzen. Anderenfalls entsteht ein Problemstau, der weitaus konflikträchtiger ist, als alle vermiedenen Konflikte zusammengenommen. Wieder ist Deutschland ein herausragendes Beispiel hierfür. Nicht zuletzt, weil immer wieder kleine Tarifkonflikte vermieden wurden, uferte der große Konflikt der Arbeitslosigkeit aus. Entsprechendes gilt für zahlreiche andere Bereiche.

⁶⁹ Vorschläge, den Länderfinanzausgleich umfassend zu reformieren und die Bundesländer neu zu gliedern, werden insbesondere von kleinen, wirtschaftsschwächeren Bundesländern zurückgewiesen. Vgl. u.a. IHK Saarland (1997).

⁷⁰ Vgl. Teil II, S. 18 ff. und Ziffer 9.45.

11.16 Weichen stellen

In Deutschland sind jetzt die Weichen zu stellen:

1. Die Bevölkerung kann noch eine Weile an den Sicht- und Verhaltensweisen sowie den Leitbildern der arbeitnehmerzentrierten Industriegesellschaft festhalten. Vielleicht gelingt es ihr sogar, im Rahmen einer solchen Gesellschaft das Arbeitsvolumen zu erhöhen und dadurch die Beschäftigungslage zu verbessern. Nur zahlt sie hierfür mit sinkender Produktivität und mittelfristig auch sinkendem Lebensstandard, da Produktivitätsfortschritt nicht länger durch mehr Erwerbsarbeit, sondern durch Wissen und Kapital bewirkt wird.
2. Die Bevölkerung kann auch noch eine Weile fortfahren, den Staat für alles und jeden in die Pflicht zu nehmen. Allerdings muß sie ihm dann auch einen großen Teil des von ihr Erwirtschafteten überlassen. Sie muß hinnehmen, wenn über sie eine Art Vormundschaft ausgeübt wird, denn anders lassen sich ihre derzeitigen Erwartungen nicht befriedigen. So muß ein Staat, der für Vollbeschäftigung verantwortlich sein soll, Einfluß auf die Ausbildung der Menschen sowie Umfang und Art ihrer Arbeit haben.
3. Die Bevölkerung kann auch noch eine Weile die Augen davor verschließen, daß sie aufgrund der Globalisierung als arbeitnehmerzentrierte Industriegesellschaft keine Monopolstellung mehr hat. Sie kann noch ein wenig verdrängen, daß immer mehr Völker bei Bildung, Wissen, Kapitalausstattung und Produktivität mit ihr gleichgezogen haben und einige beginnen, Deutschland zu überholen.⁷¹
4. Die Bevölkerung kann sich aber auch an den neuen Leitbildern einer unternehmerischen Innovations- und Wissensgesellschaft orientieren. Dann kann sie weiterhin das Ziel steigenden materiellen und immateriellen Wohlstandes breiter Bevölkerungsschichten bei weiter abnehmendem Arbeitsvolumen ansteuern. Mehr Arbeit nur um der Arbeit willen ist keine sinnvolle gesellschaftliche Vorgabe. Das heißt zugleich: Das dominante Leitbild ist nicht mehr der erwerbstätige, sondern der tätige Mensch.
5. Die Bevölkerung kann auch größere Verantwortung übernehmen und so den Staat entlasten. Dann können Abgaben vermindert, die öffentlichen Haushalte konsolidiert, die Bürokratie eingeschränkt und Regulierungen abgebaut werden. Der Weg ist frei für mehr Eigeninitiative und Leistungsbereitschaft, individuelle Verantwortung und Freude an der Übernahme vertretbarer Risiken. An die Stelle der Sozialstaatsorientierung unmündiger tritt die Gemeinschaftsorientierung mündiger Bürger. In dieser Gemeinschaft gilt: Wer etwas von ihr erhält - staatlich organisiert oder nicht -, schuldet ihr auch etwas. Für jede gewährte Leistung erwirbt die Gemeinschaft gegenüber dem

⁷¹ Dies gilt z.B. für Teile Südost- und Ostasiens. Vgl. GFF (1996), S. 7 f. und S. 25 ff.

Individuum Anspruch auf eine Gegenleistung - sofern dieses zur Gegenleistung in der Lage ist. Das ist bei der Gewährung von Sozialhilfe nicht anders als bei Arbeitslosengeld oder -hilfe.

6. Die Bevölkerung kann schließlich auch die Globalisierung nutzen, um ihre Entwicklung zu einer unternehmerischen Innovations- und Wissensgesellschaft zu beschleunigen. Chancen hierzu bieten sich durchaus. Nur müssen sie intelligent und konstruktiv genutzt werden.

Zusammengefaßt muß sich die Bevölkerung entscheiden, ob sie das Bisherige befristet fortführen will, was immer auch bedeutet: sinkender Lebensstandard breiter Bevölkerungsschichten, Mangel an produktiver Beschäftigung sowie Sozialstaatskrisen, oder ob sie ihre Sicht- und Verhaltensweisen ändern und bei möglicherweise größeren sozialen Unterschieden dem Einfallsreichtum sowie der Leistungs- und Verantwortungsbereitschaft des Einzelnen eine deutlich größere, dem Staat hingegen eine geringere Rolle einräumen will.

Der Übergang von der einen zur anderen Ordnung ist nicht konfliktfrei. Doch sind die Konflikte eines gleitenden Übergangs von der arbeitnehmerzentrierten Industrie- zur unternehmerischen Wissensgesellschaft ungleich geringer als die Konflikte einer Gesellschaft, die mit dem Wandel der Wirklichkeit nicht Schritt gehalten hat.

11.2 Qualifikationen der Bevölkerung veränderter Wirklichkeit anpassen

Wenn Arbeit durch Wissen und Kapital relativiert oder ersetzt wird, muß sie durch Wissen aufgewertet werden. Die Menschen müssen in die Lage versetzt werden, durch verbesserte Teilhabe an der inhaltlich erneuerten und ausgebauten Wissens- und Bildungsgesellschaft ihre Fähigkeiten voll zu entwickeln, um selbst oder zusammen mit anderen neue Entwicklungen und Herausforderungen erkennen, selbstverantwortlich reagieren und sich den eigenen Fähigkeiten gemäß weiterentwickeln zu können.

In der arbeitnehmerzentrierten Industriegesellschaft werden Menschen zu möglichst perfekten Kopisten vorgegebener Blaupausen ausgebildet. Solche Kopisten sind für die Ausführung standardisierbarer Tätigkeiten unverzichtbar. Doch nimmt deren Bedeutung in Zeiten rasanten Wandels und globaler Konkurrenz ab. Für Wirtschaft und Gesellschaft zunehmend wichtig sind hingegen schöpferische, unternehmerisch handelnde Menschen, die in höherem Maße als bisher bereit und in der Lage sind, in allen Fragen für sich selbst und andere Verantwortung zu übernehmen. Diese Betonung von Individualität, Kreativität, Selbstbewußtsein und Selbstverantwortlichkeit als zentralen Leitbildern

der Ausbildung für das 21. Jahrhundert setzt Veränderungen und Umgewichtungen bisheriger inhaltlicher und organisatorischer Prinzipien des Bildungssystems voraus.

Dazu gehört die Relativierung bedarfsorientierter Qualifikationen. Da niemand, auch nicht die Wirtschaft, weiß, wie die Arbeitsplätze der Zukunft aussehen werden, ist die weitgehende Ausrichtung der Ausbildungsgänge in Schulen und Hochschulen an dem Bedarf der Wirtschaft problematisch. Der zukünftige Bedarf der Wirtschaft ist auch in der Wirtschaft nur zum Teil bekannt. Nur wenige haben vorausgesehen und -gesagt, was heute die Grundlagen der Arbeitsgesellschaft in Frage stellt: die Verwandlung von Vollzeitarbeitsplätzen in flockige, d.h. Nicht-Normbeschäftigungsverhältnisse, die Umgestaltung von Arbeitsplätzen durch den Einsatz von Informationstechnologien, die in immer kürzeren Zeitabständen sich selbst revolutionieren, oder die tiefgreifenden Veränderungen des gesamten Wirtschaftslebens im Rahmen der Globalisierung.

Bei wirtschaftlichem Bedarf ist zwischen gegenwärtigem und künftigem zu unterscheiden. Je enger Ausbildungsgänge auf gegenwärtige Arbeitsplatz-Anforderungen ausgerichtet werden, desto wahrscheinlicher werden Personen, die diese Ausbildungsgänge durchlaufen, keinen Arbeitsplatz finden, jedenfalls nicht jenen, der Ziel ihrer Ausbildungsbemühungen war. Ein Beispiel dafür ist der in den achtziger Jahren nachgefragte Beruf des Programmierers. Die Einrichtung der entsprechenden Ausbildungsgänge dauerte einige Jahre. Als die ersten Programmierer auf den Arbeitsmarkt kamen, waren die entsprechenden Tätigkeitsprofile von einer neuen Computergeneration schon wieder wegrationalisiert worden. Dieses Beispiel ist durchaus verallgemeinerbar. Je nachdrücklicher der sogenannte "wirtschaftliche Bedarf" zur Grundlage der Bildungsplanung und Bildungsreform gemacht wird, desto wahrscheinlicher ist, daß ganze Generationen von Absolventen dieser "bedarfsorientierten" Ausbildungsgänge in ein berufliches Abseits geraten.

Das heißt nicht, daß Bildungspolitik unmöglich geworden ist. Viele Politiker haben jedoch noch nicht erkannt, daß im Zeitalter der Globalisierung die wichtigsten Ressourcen eines Landes nicht seine Ausstattung mit Technik oder Kapital sind - diese sind hochmobil geworden -, sondern die Fähigkeit und Bereitschaft seiner Bürger, komplexe Zukunftsaufgaben zu lösen. Wissen und Können bestimmen den Wohlstand eines Landes. Denn sie sind es letztlich auch, welche die Entwicklung neuer Technologien anregen und dadurch Kapital bilden oder anlocken.

Zugleich verlieren traditionelle und institutionelle Formen der Bewältigung von Unsicherheit in Familie, Ehe, Geschlechterrollen, Klassen und darauf bezogenen politischen Parteien und Kirchen an Einfluß. Im gleichen Maße wird deren Bewältigung den Individuen selbst abverlangt. Darüber hinaus wird die Fähigkeit, mit Unsicherheiten um-

zugehen, zu einer Schlüsselqualifikation und die Ausbildung hierzu zu einem wesentlichen Auftrag aller Schulen und Hochschulen.

Das politisch zu gestaltende Bildungsparadox lautet: Die konsequente Orientierung am wohlverstandenen Bedarf der Wirtschaft führt zu einer Wiederbelebung Humboldt-scher Bildungsideale. Die Zukunft gehört den sattelfest spezialisierten Generalisten. Diese zeichnen sich dadurch aus, daß sie auf dem Hintergrund eines fundierten Fachwissens in Eigenregie Zusammenhänge herstellen und auf diese Weise immer wieder erfinderisch wechselnde Probleme und Aufgaben bewältigen können. Infolgedessen kann auch nicht mehr nur das Berufsbild im Zentrum der Ausbildung stehen. Vielmehr verbindet sich Lernen mit der Vielfalt der Tätigkeiten, durch die Menschen ihr Leben selbst in die Hand nehmen. Ausbildung wird auf die alltägliche Existenzbewältigung in einer sich globalisierenden Wirtschaft und Gesellschaft ausgeweitet.

Selbstverantwortung der Schulen und Hochschulen stärken

In Zeiten, in denen niemand die Vorgaben der Zukunft wissen und vermitteln kann, ist es nicht länger möglich, Ausbildung nach dem Trichtermodell zu organisieren: In das leere Gefäß des Schülers rieseln Wissen und die Werte, die Schule und Hochschule ihm "eintrichtern". Ziel wird demgegenüber die Ausbildung eines eigenen Ichs als Handlungs- und Orientierungszentrum. Nicht jeder muß das Rad neu erfinden. Jugendliche müssen jedoch lernen, ihre Orientierung auf sich gestellt, in einer unsicheren Welt selbst zu finden. Das müssen sie bei ihrer Ausbildung erlernen und erproben.

Eine Bildungsreform, die die Individualität des Schülers und Studenten ins Zentrum stellt, läßt das obrigkeitsstaatliche Bild einer Bildungsbürokratie hinter sich, die Lehrinhalte detailliert zu regeln beansprucht und auf diese Weise letztlich auch die Person des Lehrers negiert. Pädagogische Freiräume und Freiheiten verbunden mit pädagogischer Verantwortung müssen weiter ausgedehnt werden. Auch Schulen und Hochschulen müssen in die Unsicherheiten von Gegenwart und Zukunft entlassen, das heißt dezentralisiert, zur Eigeninitiative, zur Erfindung und Entfaltung von Projekten und Profilen angeregt werden. Auch sie können von einem wohlverstandenen Unternehmertum lernen, "schöpferische Zerstörung" (Schumpeter) von eingefahrenen Routinen praktizieren, gleichsam "Gemeinwohl-Unternehmer" werden, die das entstandene Normen-Vakuum ausfüllen.

Da der lebenslange Beruf zur Ausnahme wird und viele ihren Beruf mehrfach wechseln müssen, müssen sie hierfür entsprechend vorgebildet werden. Dazu gehört, daß sie ihre Tätigkeiten auch selber erfinden, schaffen und sichern können. Der traditionelle Berufsbezug der Ausbildungsgänge erzeugt veraltete Erwartungen, die immer häufiger

enttäuscht werden. Notwendig ist, die Abschottungen fachlicher Spezialisierungen, die ja auch der Abwehr von Konkurrenz dienen, durchlässig zu machen.

Ebenso notwendig ist, an die Stelle des lohnabhängigen Berufsbezugs eine unternehmerische Kultur der Erneuerung und der Eigeninitiative für die Ausbildung in Schulen, Hochschulen und selbst Betrieben zu gründen. Unternehmerische Begabungen werden derzeit - wenn überhaupt - eher zufällig gepflegt und gefördert. Deshalb müssen bei Schülern, Auszubildenden und Studenten künftige Fähigkeiten und Orientierungen geweckt und vermittelt werden, die aus der Arbeitnehmer-Haltung herausführen, nach der zum Grundrecht eines jeden das Angebot eines vorgefertigten Arbeitsplatzes gehört. Vielmehr gilt es, gezielt Orientierungen und Fähigkeiten zu wecken und zu entwickeln, durch die mehr Menschen zu Initiatoren von neuen Ideen, Dienstleistungen und Netzwerken werden.

Allgemeinbildung fördern

Damit Menschen auf diese Weise mehr als bisher ihr Leben selbstverantwortlich gestalten und das Gemeinwesen demokratisch mitbestimmen und mitgestalten können, brauchen sie eine Allgemeinbildung, die sie urteilsfähig werden läßt und sie in die Lage versetzt, sich ihres Verstandes ohne Leitung eines anderen zu bedienen.⁷² Grundlage dieser Allgemeinbildung ist die Beherrschung der elementaren Kulturtechniken, vor allem der Sprache. Hier sind in neuerer Zeit empfindliche Defizite entstanden, die zu einer ernststen Behinderung der weiteren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung werden könnten. Wenn Unternehmen Deutschkurse für Absolventen deutscher Schulen einrichten, weil sonst zuverlässige sprachliche Kommunikation nicht mehr möglich ist, ist dies ein Alarmzeichen.

Was es darüber hinaus zu vermitteln gilt, ist hingegen weniger eindeutig. Überall brechen Grundfragen auf, für die Lösungswissen knapp, umstritten oder nicht verfügbar ist: nachhaltige Entwicklung, Arbeitslosigkeit, Globalisierung, Hunger, Gewalt, Drogen usw. Die Meinungsmacher, Presse und Fernsehen, reagieren auf dieses Gefälle mit Vereinfachungen. Neue Sündenbock-Theorien und Einpunktlösungen werden hochgespielt und im raschen Wechsel der Themen wieder verdrängt. Was Allgemeinbildung in diesem Chor der Stimmen in Zukunft heißt und vermag, bedarf dringend der Diskussion, Neubestimmung und Neubestimmung.

Allgemeinbildung muß den Heranwachsenden in alle Bereiche der Kultur einführen. Durch allgemeine Bildung vermittelt sie die Kenntnis der wesentlichen Inhalte, der grundsätzlichen Fragestellungen und Erkenntnismethoden der großen Wissensbereiche

⁷² Vgl. Kant, I. (1964).

und ihrer fachlichen Gliederung. Allgemeinbildung ist kein Auslaufmodell, sondern die Voraussetzung für die Entwicklung eines breiten Interessenspektrums und für die Fähigkeit, weiterzulernen. Sie zielt auf den ganzen Menschen, dient keinem unmittelbaren Zweck, sondern der Orientierung in einer ungewissen Welt, der Selbstvergewisserung und Standortbestimmung. Sie trägt wesentlich zum Aufbau einer an kulturellen, humanistischen Werten ausgerichteten Identität bei, die unabhängig ist vom beruflichen Status und auch in Krisenzeiten stabil bleibt.

Schlüsselqualifikationen ermitteln und vermitteln

Spezialisierungen auf Zusammenhänge werden in dem Maße möglich, wie die Vermittlung von Einzelsachkenntnissen durch Schlüsselqualifikationen ergänzt und relativiert wird. Nicht lexikalisches Wissen, das schnell veraltet, sondern das Wissen, wie man sein Wissen erneuert und erweitert, wird wichtig. Schlüsselqualifikationen sind alle jene Fähigkeiten, die über das spezifische fachliche Wissen und Können hinausgehen und als Erkenntnis-, Handlungs- und Leistungskompetenzen nutzbar sind. Sie schaffen die Voraussetzung für die heute notwendige Flexibilität und Mobilität.

Vor allem die intellektuellen Fähigkeiten wie logisches, analytisches, abstrahierendes Denken, Urteilsfähigkeit und Problemlösungsfähigkeiten sind von jeher in der Schule gefördert worden. Die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen muß heute aber bewußter und systematischer wahrgenommen werden. Die Kommission hält z.B. die Stärkung von Arbeitstugenden wie Leistungsbereitschaft, Ausdauer, Konzentrationsfähigkeit, Zuverlässigkeit oder Genauigkeit für unerläßlich. Auch personale Dispositionen wie Selbständigkeit, Entscheidungsfähigkeit oder Verantwortungsgefühl müssen gezielter entfaltet werden. Dazu gehören auch soziale Kompetenzen, Teamfähigkeit, Konfliktfähigkeit und jene Fähigkeiten, die mit vernetztem Denken bezeichnet werden; vermittelt werden muß auch der Umgang mit dem eigenen Ich, anderen Menschen und der Natur.

Gleichzeitig tut sich in allen Ausbildungsbereichen, vor allem den Hochschulen, ein neuartiger Widerspruch auf: Alle Bildungsinstitutionen erheben den Anspruch, gesichertes Wissen zu vermitteln, das allerdings nicht nur dauernd veraltet, sondern in immer mehr gesellschaftlichen Handlungssituationen einem mehr oder weniger gewußten Nichtwissen, sogar oft einem Nichtwissen-Können Platz macht. Beispielsweise kennt niemand heute die Folgen der Gentechnik und Humangenetik. Optimistische und pessimistische Prognosen stochern gleichermaßen im Nebel eines Nichtwissen-Könnens herum. Überall brechen unbeantwortbare Fragen auf und setzen das Zusammenleben einer Zerreißprobe aus. Tolerante, revidierbare Formen, Entscheidungen in Unsicherheit zu treffen, dürften ebenfalls zu einer Schlüsselqualifikation werden, auf die Schulen und Hochschulen die Menschen vorbereiten müssen.

Darüber hinaus sind Grenzgänger zwischen Fächern, Berufen, Ehrenämtern und den vielfältigen Tätigkeiten und Anforderungen des Familien- und Gemeindelebens auf einen Orientierungsrahmen angewiesen, der es ihnen ermöglicht, sinnvoll zu handeln. Hier gewinnen in Zukunft Ethik, Religion, Sozial- und Geisteswissenschaften sowie die politische Bildung eine herausragende Bedeutung. Diese Fächer müssen sich auf die historisch entstandenen und historisch sich verändernden gesellschaftlichen und politischen Zusammenhänge spezialisieren, um einer Gesellschaft selbstverantwortlicher Individuen Orientierungsrahmen für auseinanderstrebende Wissensbestandteile zu bieten.

In dem Maße, in dem der Berufsbezug durch derartige Schlüsselqualifikationen ergänzt oder ersetzt wird, muß der Praxis- und Arbeitsplatzbezug des Wissens durch kontinuierliche Weiterbildung hergestellt werden. Diese kann dann auch konkret, flexibel auf die ad-hoc-Anforderungen in Wirtschaft und Gesellschaft antworten. Die Hochschulen dürfen sich vor der wachsenden Nachfrage nach Weiterbildung nicht verschließen. Auf diese Weise könnten sie neue Märkte für ihre Dienstleistungen und Quellen für zusätzliche Mittel erschließen.

Ausbildung in Schulen und Hochschulen internationalisieren

Transnationale Betriebe brauchen transnational orientierte und handlungsfähige Mitarbeiter. Dies setzt in der offenen europäischen Gesellschaft, in die die Jugendlichen hineinwachsen, eine praktische Einübung von Fremdsprachen voraus - mindestens Englisch sollte sicher beherrscht werden.

Viele deutsche Universitäten sind zu binnenorientiert. Pilgerten Anfang dieses Jahrhunderts die Eliten der Welt an deutsche Universitäten, so haben diese heute ihre Anziehungskraft auf ausländische Studenten nahezu eingebüßt. Was an den attraktiven Lehr- und Lernorten der Welt längst üblich ist, muß in Deutschland begründet werden: die internationale Vernetzung der Universitäten; Austauschprogramme zwischen Professoren und Studenten, was eine hohe Vergleichbarkeit der Studiengänge und -abschlüsse voraussetzt; Forschungsk Kooperationen auf Projektebene, die zur Voraussetzung der Bewilligung von Forschungsprojekten gemacht werden; transnationale Studiengänge und "global studies", die Lehrende und Lernende verschiedener Kulturen und Nationen zusammen- und in die Fragen einer transnationalen Welt einführen.

Auch die Hochschulen müssen sich verstärkt dem Wettbewerb der Ideen und Dienstleistungen stellen - einmal im Vergleich zu den international führenden Anbietern, zum anderen zu den Abnehmern und Interessenten universitärer Dienstleistungen. Das heißt, die Verteidigung der universitären Autonomie darf nicht länger als Schutzschild für Erneuerungsfeindlichkeit mißbraucht werden.

Die Universitäten und die einzelnen Wissenschaften müssen sich selbstkritisch diesen Fragen stellen: Worin liegt der besondere, unersetzliche Beitrag dieser Hochschule, dieses Faches für die aktuelle und zukünftige Entwicklung der Gesellschaft? Wie wird intern sichergestellt, daß die Fragen, welche die gesellschaftlichen Akteure und die politische Öffentlichkeit beschäftigen, auch Gegenstand wissenschaftlicher Forschung und Grundlagenforschung sowie Ausbildung werden? Wie kann der Streit über die Grundlagen der zukünftigen Gesellschaft auch in die Wissenschaften hineingetragen und zum Gegenstand öffentlich interessanter Forschungen und akademischer Moderation gemacht werden? Alle diese Fragen werden nur beantwortbar, wenn das Hochschulrecht für einen aktiven Praxisbezug der Hochschulen geöffnet wird - in der Gestalt von Beiräten sowie Austausch- und Vermittlungsinstitutionen, welche die Anforderungen von Wissenschaft und Praxis für beide Seiten durchsichtig und auf diese Weise aufeinander beziehbar machen.

Bildungsreformen mit dieser Zielsetzung werfen das Folgeproblem auf: Was geschieht mit den Langsamem, Anders-Begabten, die den Anforderungen einer sich schnell ändernden Welt nicht gewachsen sind? Was geschieht mit denjenigen, die gerade durch das Aufrichten dieser Maßstäbe aus der Gesellschaft gedrängt werden? Denn ohne Ausbildung keine Arbeit, ohne Arbeit keine Wohnung, ohne Arbeit und Wohnung keine Existenz in der Gesellschaft.

Es ist absehbar, daß die Anpassungen an den Weltmarkt und der Übergang von der Arbeitnehmer- zur Wissensgesellschaft mit einer Verschärfung sozialer Ungleichheiten einhergeht.⁷³ Welche Rolle wächst dem Bildungssystem damit zu? Wo und wie wird Ausbildung zum Ausschlußmechanismus? Dies zeigt sich schon heute am untersten Ende der Ausbildungshierarchie: in der Hauptschule. Angesichts der Inflation der Bildungsabschlüsse verdrängen Abiturienten und Realschüler Hauptschüler (mit qualifiziertem Abschluß) aus ihren tradierten Berufszugängen.

Größere Ungleichheiten könnten die Gesellschaft der Zukunft vor erhebliche Legitimationsschwierigkeiten stellen. Gerechtigkeitsfragen brechen neu und grundsätzlich auf. Diese werden nur dann zu beantworten sein, wenn den Ergebnis-Ungleichheiten sehr gezielt eine Politik der Chancengleichheit entgegenwirkt. Das Bildungssystem muß jedermann differenziert, begabungs- und neigungsgerecht fördern, damit das potentiell erreichbare Qualifikationsniveau auch tatsächlich erreicht wird. Orientierung an Leistung wirft am wenigsten Legitimitätsprobleme auf. Doch Leistung ist stets individuell verschieden und auf die jeweils eigene Leistungsfähigkeit zu beziehen. Nur wenn es gelingt, möglichst alle Menschen an den eben gerade nicht mehr ausschließlich auf den Beruf

⁷³ Vgl. Ziffer 12.21 sowie Ziffer 13.4.

ausgerichteten Bildungsgütern teilhaben zu lassen, haben sie die Chance, sich selbst eine Stellung in der Gesellschaft zu erarbeiten. Ohne Bildung und inhaltlich-organisatorische Bildungsreform - also entsprechende Anstrengungen der Bildungspolitik - wird in jedem Fall die Zukunft verspielt.

11.3 Kunst und Kultur pflegen

Kunst und Kultur tragen auf mehrfache Weise zu wirtschaftlicher Dynamik und zur Stabilisierung und Stärkung der Beschäftigungslage bei. Sie müssen als Teil der produktiven Infrastruktur einer Region im weitesten Sinne begriffen werden und bedürfen entsprechender ideeller und finanzieller Förderung. Nach Auffassung der Kommission ist es kurzfristig, diesen Bereich in Zeiten knapper Finanzen ausschließlich als konsumtiven Kostenfaktor zu behandeln und zur Disposition zu stellen.⁷⁴

Mit "Kunst und Kultur" wird ein breiter Bogen gespannt. Hierzu gehören Museen, Ausstellungen, Theater und Konzerte ebenso wie Festivals, Kleinkunst oder Traditionsveranstaltungen, aber beispielsweise auch die Erhaltung und Pflege historischer Bauten, also des kulturellen Erbes.

Einerseits entwickelt sich die "Kulturwirtschaft" angesichts steigenden Wohlstandes und "postmaterieller" Tendenzen in der Gesellschaft zunehmend selbst zu einer ausgesprochenen Wachstumsbranche. Dies wird u.a. daran deutlich, daß die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Künstler in Westdeutschland in den letzten Jahren gegen den allgemeinen Beschäftigungstrend um 20 vH gestiegen ist (Dezember 1993 bis Dezember 1996). Seit Ende 1983 hat die Beschäftigung um über 40 vH zugenommen.⁷⁵

Offenkundig gibt es daneben starke Zusammenhänge zwischen Kunst, Kultur und Tourismus. Die Wettbewerbsfähigkeit und die Wachstumschancen der Fremdenverkehrswirtschaft hängen nicht unwesentlich von der Attraktivität und Vielfalt der kulturellen Angebote einer Region ab.

Gleichzeitig gehören "Kunst und Kultur" neben Wohnbedingungen, Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung, intakter Umwelt sowie innerer Sicherheit zu den wichtigsten "weichen" Standortfaktoren, die im globalen Wettbewerb um Investitionen und damit um Arbeitsplätze zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Das kulturelle Angebot vermag in hohem Maße Identität und Charakter eines Landes zu prägen. Die Präsenz von Kulturgütern bzw. deren Nutzung bestimmt für viele den sozialen Status mit. Kunst und Kultur werden in wachsendem Umfang als unverzichtba-

⁷⁴ Vgl. u.a. Hummel, M. (1990), Lang, A.R. (1992), S. 62, Europäische Kommission (1996e).

⁷⁵ Vgl. BA (1996b).

rer Teil des "Lifestyle" reklamiert. An kulturell attraktiven Standorten hat die Wirtschaft deshalb eindeutig bessere Möglichkeiten, qualifiziertes Personal zu gewinnen und zu halten. Unternehmen können bei der Personalbeschaffung den kulturellen "Gratifikationswert" einer Region oder Stadt ins Feld führen.

Dadurch wird vor allem auch die beschäftigungswirksame Ansiedlung neuer Betriebe in den ausgesprochenen High-Tech-Branchen und in den hochkarätigen Dienstleistungsbereichen erleichtert, da diese Unternehmen überdurchschnittlich stark auf Spitzenkräfte angewiesen sind, die hohe Ansprüche an die Lebensqualität von Standorten stellen. Erstklassige kulturelle Angebote sind insoweit Kristallisationskerne für den Rohstoff Geist.

Nicht zuletzt tragen Kunst und Kultur zur Entwicklung innovativer, kreativer Milieus⁷⁶ bei, die sich mit Wirtschaft und Wissenschaft vernetzen lassen. Sie fördern auch bei ihren "Konsumenten" schöpferische Aktivität und geistige Flexibilität. Besonders ausgeprägt ist das symbiotische Verhältnis zwischen Kulturleben und Medienwirtschaft mit ihrer wachsenden Bedeutung, aber auch das enge Verhältnis von Kunst, Kultur und Werbung. Insgesamt wird der Prozeß der notwendigen technischen und wirtschaftlichen Erneuerung von einem attraktiven kulturellen Umfeld nicht unwesentlich beflügelt.

Die Kommission mißt deshalb der Pflege von Kunst und Kultur erhebliche Bedeutung in der Standortpolitik zu. Sie sieht im jüngsten Erlaß des Bundesministeriums der Finanzen zur verbesserten steuerlichen Förderung von Sponsoring einen Schritt in die richtige Richtung. Auch durch die Koordinierung regionaler Kulturförderung und eine engere Vernetzung der öffentlichen Finanzierung zwischen Land und Kommunen, wie dies etwa im Rahmen des Sächsischen Kulturraumgesetzes⁷⁷ vorgesehen ist, können kulturelle Potentiale besser entwickelt und genutzt werden.⁷⁸

11.4 Selbständigkeit und Unternehmertum ermutigen

Die Kommission unterstreicht nachdrücklich, daß durch eine Gründeroffensive wichtige Beiträge zur Stabilisierung und Ausweitung der Beschäftigung geleistet werden können und müssen. Qualität und Niveau der künftigen Wirtschaftsentwicklung hängen wesentlich davon ab, in welchem Ausmaß Leistungsträger der Gesellschaft bereit und fähig sind, sich unternehmerisch zu betätigen. Existenzgründer und Jungunternehmer sind vielfach die "Avantgarde" des Wandels von der Industrie- zur Wissensgesellschaft.

⁷⁶ Vgl. dazu beispielsweise auch Häußermann, H./Siebel, W. (1995), Maier, J./Rösch, A. (1996).

⁷⁷ Sächsisches Kulturrahmengesetz vom 20. Januar 1994; SächsGVBI, S. 175.

⁷⁸ Vgl. Hummel, M./Wolf-Csanády, E. (1997), S. 14 ff.

Damit möglichst viele potentielle Unternehmerpersönlichkeiten zur Existenzgründung ermutigt werden und den Schritt in die Selbständigkeit erfolgreich wagen können, müssen zunächst die allgemeinen Rahmenbedingungen stimmen. Existenzgründer sind von kostenmäßigen und administrativen Belastungen überproportional betroffen, da sie über geringere finanzielle und personelle Ressourcen zur Abpufferung verfügen; gleichzeitig ist das Tagesgeschäft noch nicht Routine. Sie dürfen nicht mit unüberschaubaren Startschwierigkeiten konfrontiert werden. Die gezielte Stärkung des Gründungsgeschehens muß an mehreren Punkten ansetzen:

Längerfristige Beratung und Betreuung von Existenzgründern notwendig. Gründerzentren ausbauen

Es genügt häufig nicht mehr, Existenzgründer im Rahmen von Einführungslehrgängen einmalig mit Informationen zu versorgen. Erforderlich ist vielmehr eine längerfristige Begleitung und Beratung ("Coaching").⁷⁹ Vor allem junge Hochtechnologie-Unternehmen entstehen selten auf der grünen Wiese. Sie benötigen ein kreativitätsförderndes, innovationsfreundliches Umfeld,⁸⁰ denn Innovationen erfolgen in der Regel nicht zufällig, sondern werden durch entsprechende Umfelder angeregt. Solche innovationsfördernden Umfelder bestehen aus Ideengebern in Verbindung mit etablierten Unternehmen, Neugründern, Dienstleistern, einschlägigen Forschungsinstituten und Wagniskapitalgebern.⁸¹

Kapitalversorgung verbessern

Die Versorgung von Existenzgründern mit (verbilligtem) Kapital ist in den letzten Jahren weiter verbessert worden. Zusätzliche Verbesserungen sind vom Dritten Finanzmarktförderungsgesetz zu erwarten, das 1998 in Kraft treten soll. Es erleichtert jungen Unternehmen den Gang an die Börse. Mit dem Finanzmarktförderungsgesetz soll die Eigenkapital- und Risikokapitalversorgung technologieorientierter und mittelständischer Unternehmen zudem dadurch verbessert werden, daß Unternehmensbeteiligungsgesellschaften

⁷⁹ Eine für einen längeren Zeitraum angelegte, über die Begleitung und Beratung von Gründern hinausgehende Initiative ist das "Business Development Center Sachsen" in Freiberg. Im Rahmen dieses vom Freistaat Sachsen geförderten Gemeinschaftsprojektes von fünf sächsischen Technologie- und Gründerzentren sowie der Daimler-Benz Aerospace AG werden Unternehmensgründungen aktiv unterstützt. Ausgewählte Kandidaten entwickeln innovative Geschäftsideen für technologische Entwicklungen bis zur Marktreife und trainieren Unternehmerfertigkeiten in einem Prozeß von Betreuung und Einzelfallberatung durch Spezialisten. Der private "Phoenix Venture Fonds" finanziert die aussichtsreichsten Technologieunternehmen über Haftungskapital und refinanziert sich durch Unternehmensverkäufe.

⁸⁰ Vgl. Ziffer 11.16.

⁸¹ Beispiele für derart innovative Communities sind das schottische "Silicon Clan", die Route 128 in der Bostoner Region oder das bayerische Martinsried.

steuerliche Erleichterungen und Deregulierungen im Gesellschaftsrecht eingeräumt werden.

Gleichwohl stellt die Risikokapitalfinanzierung nach Auffassung der Kommission noch immer zu stark auf das von Banken gewährte Fremdkapital ab. Spekulatives Geld steht zwar auch in Deutschland zur Verfügung. Es wird jedoch vielfach für unproduktive Finanzgeschäfte eingesetzt. Dabei ist die Risikobereitschaft deutscher Investoren durchaus beachtlich: Bei Warenterminkontrakten, Währungsspekulationen und Derivatinvestments wurden 1994 Verluste in Höhe von 35 Milliarden DM hingenommen.⁸² Gleichzeitig wird jedoch zu wenig Kapital mobilisiert für Investitionen mit hohem Innovations- und Wachstumspotential, aber auch mit hohem Risiko. Gerade "High-Tech"-Gründungen sind auf die Verfügbarkeit solchen Kapitals angewiesen.

Die Kommission hält es für dringend erforderlich, über die im Dritten Finanzmarktförderungsgesetz getroffenen Maßnahmen hinaus mehr Wagniskapital in diesen Bereich zu lenken. Anlagen in "Venture-Capital" dürfen steuerlich keinesfalls schlechter gestellt werden als z.B. der Erwerb von Immobilien.

Eine Möglichkeit, Risikokapital steuerlich zu fördern sieht die Kommission in dem von der Bayerischen Staatsregierung vorgeschlagenen Modell: Danach sollen Anleger, die kleinen und mittleren Unternehmen über eine Wagnisbeteiligungsgesellschaft Risikokapital zuleiten, bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen einen steuerlichen Vorteil von 20 vH der Anlagesumme, maximal 2.400 DM/Jahr, erhalten. Sofern das Kapital jungen, technologieorientierten Unternehmen zufließt, kann sich der Prozentsatz auf 30 vH und die maximale Steuerersparnis auf 60.000 DM innerhalb von 8 Jahren erhöhen.

Übergangsweise kann und sollte sich auch der Staat an der Bereitstellung von Wagniskapital beteiligen.⁸³

Existenzgründungsförderung nach § 55a Arbeitsförderungsgesetz (ab 1.1.98: §§ 57, 58 SGB III) verbessern

Für Arbeitnehmer, die aus der Arbeitslosigkeit heraus eine selbständige Existenz gründen möchten, besteht nach § 55a Arbeitsförderungsgesetz die Möglichkeit, für die erste Zeit der Selbständigkeit (26 Wochen) ein Überbrückungsgeld zu erhalten. Diese Leistung wurde Mitte der 80er Jahre neu in das Förderinstrumentarium der Arbeitsmarktpolitik eingefügt und hat sich seitdem als geeignetes, kostengünstiges Instrument zur Beendi-

⁸² Schätzung nach Homm, F. (1995), S. 76.

⁸³ In Bayern geschieht dies beispielsweise durch die Bayerische Risikokapitalgesellschaft in Landshut, die sich als stille Gesellschafterin bei jungen, innovativen Unternehmen engagiert, wenn sich ein privater Investor in mindestens der gleichen Höhe beteiligt und das junge Unternehmen als "lead investor" auch in Managementfragen begleitet.

gung der Arbeitslosigkeit und zur Entlastung des Arbeitsmarktes⁸⁴ erwiesen. Mit Hilfe der im Jahr 1995 so geförderten 71.000 Arbeitslosen konnten insgesamt fast 120.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Lediglich 6 vH der geförderten Personen sind in die Arbeitslosigkeit zurückgefallen.⁸⁵

Nachdem die Etablierung einer selbständigen Existenz einen längeren Zeitraum als sechs Monate erfordert, sollte die Befristung des Überbrückungsgeldes auf 26 Wochen aufgehoben und ausgeweitet werden. Denkbar wäre eine Verlängerung des Zeitraums auf 52 Wochen, wobei sich die Leistung ab der 27. Woche auf 50 vH des bis zum Ende der 26. Woche gewährten Betrages vermindern sollte. Darüber hinaus sollten in den Arbeitsämtern Beratungsbüros für Existenzgründer eingerichtet werden.⁸⁶

Gründerfreundliches Klima in der Gesellschaft schaffen

Wichtiger noch als materielle Hilfen zu Existenzgründungen ist jedoch die Veränderung des gesellschaftlichen Klimas. Der Wille zu beruflicher Selbständigkeit muß belebt und nachhaltig gestärkt werden. Dazu gehört die Vermittlung eines fairen Unternehmerbildes in Schulen und Hochschulen und die Schaffung besonderer "Unternehmer"-Lehrstühle an den Universitäten. Förderlich ist auch die Organisation von Wettbewerben und die Prämierung guter unternehmerischer Ideen bei jungen Unternehmern.⁸⁷ Von besonderer Bedeutung ist die Auslagerung von Geschäftsaktivitäten etablierter Unternehmen. Dadurch

⁸⁴ Vgl. Lang-Neyjahr, R./Weber, A. (1996), S. 20.

a) Das Überbrückungsgeld wurde in das Instrumentarium der Arbeitsförderung durch das 7. Gesetz zur Änderung des AFG vom 20. Dezember 1985 als neuer § 55a AFG eingefügt. Der aktiven Arbeitsmarktpolitik steht damit seit dem 1. Januar 1986 ein Förderinstrument mit einer völlig neuen Ausrichtung zur Verfügung. Waren bisher die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Eingliederung bzw. Wiedereingliederung Arbeitsloser ausschließlich in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis ausgerichtet, dient demgegenüber das Überbrückungsgeld der Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit.

b) Förderfälle:

Jahr	West	Ost	Gesamt
1986	5.576	-	5.576
1987	10.154	-	10.154
1988	17.949	-	17.949
1989	11.013	-	11.013
1990	12.742	-	12.742
1991	13.014	-	13.014
1992	13.142	18.445	31.587
1993	11.662	14.173	25.835
1994	22.189	15.108	37.297
1995	46.692	23.942	70.634
1996	62.000	28.000	90.000

Vgl. BA (1996b), S. 54. Veranschlagt für Überbrückungsgeld 1,01 Milliarden DM.

⁸⁵ Vgl. Brinkmann C./ Otto, M. (1996).

⁸⁶ Wie z.B. das Pilotprojekt des Arbeitsamtes München in Kooperation mit "START-Verein für Unternehmensgründungen e.V." seit Sommer 1996.

⁸⁷ Beispiele hierfür sind die Businessplan-Wettbewerbe und der Start-up-Wettbewerb in einigen deutschen Großstädten.

kann Existenzgründern der Start erleichtert werden, vor allem, wenn das auslagernde Unternehmen beim Gründer eine Grundlast bucht. Gescheiterte Existenzgründer dürfen gesellschaftlich nicht stigmatisiert werden.

Existenzgründer schaffen durchschnittlich drei bis vier neue Arbeitsplätze. Dies bedeutet, daß bereits die Gründung von 100.000 neuen Betrieben, ungeachtet des davon auch ausgehenden Verdrängungswettbewerbs, zu einer merklichen Entlastung auf dem Arbeitsmarkt führen würde. Betriebsübernahmen durch Jungunternehmer leisten wichtige Beiträge zur Beschäftigungsstabilisierung. Sie sind deshalb ähnlich positiv zu bewerten.

11.5 Innovationen fördern

Nach Ansicht der Kommission sind Struktur- und Systeminnovationen auf breiter Front erforderlich, damit die deutsche Wirtschaft im globalen Wettbewerb mithalten und den Übergang von der Industrie- zur Wissensgesellschaft erfolgreich bewältigen kann. Dabei geht es um gesellschaftliche und soziokulturelle Innovationen ebenso wie um betriebliche Organisationsinnovationen, Finanzierungsinnovationen und Innovationen in der Personalführung. Größte Bedeutung bei der Lösung der Beschäftigungsprobleme mißt die Kommission Produkt- und Dienstleistungsinnovationen bei. Dazu müssen die Chancen neuer Technologien für die Schaffung neuer Wertschöpfungsketten offensiv genutzt werden.

Die deutsche Wirtschaft hat zwar nach wie vor ein hohes technisches Niveau.⁸⁸ Ein hoher Anteil der deutschen Exporte entfällt jedoch auf klassische Industrieprodukte wie Fahrzeuge, Maschinen, chemische und elektrotechnische Erzeugnisse. Bei modernen Spitzentechnologien, wie beispielsweise der Informationstechnologie, der Bio- und Gentechnologie und neuen Materialien liegen meist andere, insbesondere die USA und Japan, vorn.⁸⁹ Neue gut bezahlte Arbeitsplätze entstehen jedoch vor allem durch die Produktion neuer oder zumindest stark verbesserter Güter und Dienstleistungen, die andere Volkswirtschaften nicht herstellen bzw. anbieten können und die deshalb auf den Weltmärkten hohe Preise erzielen.

Vor allem müssen hochwertige Dienstleistungen mit technisch anspruchsvollen Industrieprodukten intelligent vernetzt werden. Hochwertige Dienstleistungen brauchen als Basis vielfach eine Hochtechnologieindustrie. Umgekehrt entscheidet die informati-

⁸⁸ Vgl. NIW (1996).

⁸⁹ Dies wird beispielsweise auch an der Struktur des aktuellen Patentbooms deutlich, der sich primär in den klassischen Bereichen Kraftfahrzeug- und Maschinenbau, Elektrotechnik etc. abspielt, während die Patentaktivitäten auf dem weltweit stark expandierenden Feld der Informations- und Kommunikationstechnik nach wie vor als verhalten bezeichnet werden müssen.

onstechnisch gestützte Verkürzung von Entwicklungs-, Produktions- und Distributionszyklen immer stärker über den industriellen Erfolg auf den internationalen Märkten. So wird im Handel beispielsweise Teleshopping mit einem geschätzten Marktanteil von 5 bis 10 vH neben den klassischen Einzel- und Versandhandel treten. Im Verkehrssektor wird die Telematik für mehr Effizienz sorgen. Das Service-Handwerk kann sein Leistungsspektrum durch Teleservice verbreitern. Im Gesundheitsbereich können Patienten dank der Telemedizin von Spezialwissen aus aller Welt profitieren. Leistungsfähige Kommunikationsnetzwerke erleichtern die überregionale Zusammenarbeit und Spezialisierung bei technischen Dienstleistungen. Ingenieurleistungen werden international handelbar.

Unternehmen dürfen sich deshalb nicht auf Prozeßoptimierung, "cost-cutting" und "down-sizing" unter Einschluß der FuE-Aktivitäten konzentrieren.⁹⁰ Die deutsche Wirtschaft muß wieder stärker auf Produkt- und Dienstleistungsinnovationen setzen. Die Konzentration auf das Kerngeschäft ist problematisch, wenn dadurch der Rückzug auf alte, bislang noch ertragreiche Geschäftsfelder eingeleitet und die Entwicklung neuer Aktivitäten vernachlässigt wird.

Nach Auffassung der Kommission sind hier auch die Unternehmensberatungen gefordert. Sie können entscheidend dazu beitragen, innovationshemmende Organisations- und Managementstrukturen aufzubrechen, von außen neue Perspektiven, neue Visionen, eine neue Aufbruchstimmung in die Unternehmen hineinzutragen und damit den innerbetrieblichen Strukturwandel voranzutreiben. Deutsche Unternehmen müssen vermehrt in die Lage versetzt werden, durch Stärkung der Kundenorientierung, der Qualität und der Innovationskraft eine Position der Marktführerschaft zu erreichen, die auch ein Mitarbeiterwachstum ermöglicht.

Dem beschleunigten globalen Innovationswettbewerb muß nicht zuletzt die staatliche Forschungs- und Technologiepolitik stärker gerecht werden. Die Kommission empfiehlt:

Forschungshaushalte vergrößern

Die Kommission verkennt nicht, daß in der deutschen Forschung noch erhebliche Effizienzreserven stecken. Dennoch sieht sie in den Kürzungen im Forschungsetat des Bundes ein falsches Signal an Wirtschaft und Gesellschaft.

Hoher finanzieller Input in Forschung und Entwicklung garantiert zwar keine wissenschaftlich-technischen Spitzenleistungen. Aber er ist eine notwendige Voraussetzung

⁹⁰ Die FuE-Ausgaben der Wirtschaft sind in wichtigen Branchen von 1991 bis 1995 nominal zurückgegangen (Elektrotechnik -160 Millionen DM, Maschinenbau -260 Millionen DM, Chemische Industrie -510 Millionen DM); der Anteil am Bruttosozialprodukt ist gleichzeitig von 1,98 vH auf 1,72 vH gesunken.

dafür. Ohne entsprechend hohe Aufwendungen kann der Technologiestandort Deutschland nicht angemessen weiterentwickelt werden.⁹¹

Grundlagenforschung vorantreiben

Der anstehende Generationenwechsel an den Hochschulen muß dazu genutzt werden, die Grundlagenforschung beschleunigt auf neue zukunftsweisende Felder (z.B. Nanoelektronik, Humangenomforschung, Umweltbiotechnologie, Plasmatechnik) auszurichten. Die Kommission empfiehlt, diese Neuausrichtung durch finanziell angemessene Lehrstuhlerneuerungsprogramme zu flankieren. Gleiches gilt für die außeruniversitäre Forschung (Max-Planck-Institute, Fraunhofer-Institute etc.) und für die Programme der Großforschungseinrichtungen.

Neues entsteht oft aus der Synthese unterschiedlicher Wissensgebiete. Denken in abgeschotteten Fakultäten, "Schulen" und "Theoriegebäuden" führt tendenziell zum Rückzug in Ecken und Nischen, in denen keine wirklich innovativen, "revolutionären" Fragen mehr gestellt werden. Die Kommission hält nicht nur in den staatlichen Forschungseinrichtungen, sondern auch in den Unternehmen mehr ressortübergreifende Zusammenarbeit für erforderlich. Die (Welt-)Marktfähigkeit von Produkten und Dienstleistungen resultiert nicht allein aus überzeugender Technik. Nicht weniger wichtig sind präzise Kenntnisse über das, was Verbraucher wirklich wollen, also das Einbringen psychologischen, soziologischen oder kulturwissenschaftlichen Wissens in Entwicklungen.

Die Kommission teilt nicht die Auffassung, die Forschung in Deutschland stärker auf die kurzfristige Verwertbarkeit von Ergebnissen hin auszurichten. Echte Basisinnovationen beruhen in aller Regel auf zweckfreier Grundlagenforschung, die sich Deutschland auch künftig ohne Abstriche leisten muß.

⁹¹ So auch W. Frühwald, Präsident der Deutschen Forschungsgemeinschaft, Bonn; H. Markl, Präsident der Max-Planck-Gesellschaft, München; W. Lepenies, Rektor des Wissenschaftskollegs in Berlin; D. Simon, Präsident der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Berlin; R. Lüst, Präsident der Alexander von Humboldt-Stiftung. Vgl. Frühwald, W. et al. (1997).

Verbundforschung ausweiten

Die Kommission empfiehlt, das Instrument der "Forschungsverbünde" stärker zu nutzen, in deren Rahmen Wissenschaft und Wirtschaft unter Einbeziehung mittelständischer Betriebe gemeinsam zukunftsweisende Forschungsprojekte durchführen. Dies gilt sowohl für die nationale als auch für die supranationale/europäische Ebene. In solchen Verbänden wird der Bogen von der wissenschaftlichen Forschung über die technologische Innovation zum wirtschaftlichen Nutzen und damit zum industriellen Anwender geschlagen. Die Wirtschaft beteiligt sich bereits an der Definition der Problemstellung und an der Konzeptentwicklung. Diese Kombination sichert nicht nur wissenschaftliche Qualität, sondern auch Forschungsergebnisse, die zu marktfähigen Produkten und Arbeitsplätzen führen. Der erwünschte Brückenschlag wird gefestigt, wenn junge Wissenschaftler über die Verbundforschung frühzeitig den Kontakt zur Wirtschaft finden, den Blick für das wirtschaftlich Notwendige bekommen und dadurch eine neue Forschungskultur entwickeln.

Die Kommission erinnert daran, daß Deutschland auf der Basis eines sehr erfolgreichen Zusammenwirkens von Wissenschaft, Wirtschaft und Staat in den fünfziger und sechziger Jahren der Anschluß an die Reaktortechnologie gelungen ist. Ähnliches gilt für die europäische Mikroelektronik-Initiative JESSI.

Technologietransfer verbessern

Als mindestens ebenso entscheidend wie die Entwicklung neuer Technologien sieht die Kommission deren rasche Verbreitung und effektive Nutzung an.⁹²

In Deutschland bzw. Europa werden vorliegende Forschungsergebnisse nach wie vor zu langsam und zu wenig systematisch in marktfähige, neue Produkte umgesetzt.⁹³ Die Kommission hält es deshalb auch für notwendig, die Effizienz der bestehenden Technologie-Transfereinrichtungen zu verbessern und den Technologietransfer bedarfsgerecht auszubauen.⁹⁴

Die Arbeit der bestehenden Technologie-Transferzentren muß darauf ausgerichtet werden,

- mittelständischen Unternehmen zu helfen, ihren technologischen Bedarf exakt zu spezifizieren und das dazu erforderliche Wissen bei den Forschungseinrichtungen aufzuspüren,
- Wissenschaftler zu unterstützen, vermarktbare Know-How zu identifizieren und gezielt an Unternehmen weiterzuvermitteln.

⁹² Vgl. OECD (1997b), Economist (1997), S. 84.

⁹³ So jüngst auch wieder von der Europäischen Kommission beklagt. Vgl. Europäische Kommission (1996d), S. 16 f.

⁹⁴ Vgl. Helmstädter, E. (1996).

Voraussetzung für den Erfolg dieser Maßnahmen sind allerdings wiederum Veränderungen in den Köpfen. Wissenschaft ist, pointiert formuliert, die Umwandlung von Geld in Wissen. Technologietransfer in die Wirtschaft ist die Umwandlung von Wissen in Geld und Arbeitsplätze. Forschungserfolge und Markterfolge bedingen sich gegenseitig. Dies muß allen Beteiligten noch stärker bewußt werden.

Das notwendige Umdenken kommt mit den richtigen Anreizen, d.h. mit wachsenden wirtschaftlichen Erfolgsaussichten. Solche Anreize können beispielsweise sein:

- die problemlosere Bereitstellung von Risikokapital zur Finanzierung von Innovationsprojekten mit hohem Wachstums-/Gewinnpotential; so basiert die Marktführerschaft der USA in der Biotechnologie auf guter Forschung und auf der Verfügbarkeit von Risikokapital;
- die Unterstützung von Wissenschaftlern an Universitäten bei Patentanmeldungen oder die Anmeldung von Patenten durch die Universitäten selbst, etwa durch eine zu diesem Zweck gegründete GmbH.

Nicht übersehen werden sollte auch, daß die technologische Entwicklung von Unternehmen nicht nur durch eigene Forschung, sondern vielfach auch durch Einkauf FuE-intensiver Kapitalgüter forciert werden kann. Für die Diffusion technologischen Know-Hows spielt deshalb nicht zuletzt Wettbewerb eine wesentliche Rolle. Wettbewerbsdruck stärkt über sinkende Preise den Anreiz, neue Technologien einzuführen. Die Bedeutung von Technologieimporten als wichtigen Kanal für die Verbreitung des technologischen Fortschritts unterstreicht die Vorteile eines freien internationalen Handels.

Eine Reihe traditioneller Wachstumsgeneratoren wie Motorisierung, Wohnen, Unterhaltungselektronik und ähnliche besitzt heute nicht mehr die Schubkraft der Vergangenheit. Sozialprestige ist nur noch bedingt durch materielle Güter erlangbar. Dies bedeutet aber keine allgemeine Marktsättigung. Der Umbau der Industrie- zur Wissensgesellschaft birgt auf breiter Front neue Wachstums- und Beschäftigungspotentiale. Exemplarisch genannt seien nur die Felder

- Informations- und Kommunikationstechnologie (Hardware, Software, neue Telekommunikationsdienstleistungen),⁹⁵
- Bio- und Gentechnologie in Medizin und Pflanzenzüchtung, "Life Sciences"),
- "Wachstum ins Kleine" durch Mikrosystemtechnik,
- Luft- und Raumfahrttechnologie,
- neue Werkstoffe,

⁹⁵ Allein im Telekommunikationsmarkt werden bis zum Jahr 2005 bei rascher Liberalisierung rund 150.000 neue Stellen entstehen; so debis-Manager Mangold, K. (1997).

- nutzergesteuerte, individualisierte Herstellung, Anpassung und Verteilung von Waren,
- neue, umweltverträglichere Antriebssysteme wie z.B. Brennstoffzellen,
- Mobilitätsinfrastruktur und moderne Verkehrsleitsysteme (dynamische Informations- und Steuerungssysteme),
- rationellere Energiewandlung und Energieanwendung; sinnvolle Nutzung erneuerbarer Energien,
- neue Produkte für Gesundheit, Sport und Spiel, Unterhaltung und Kultur.

Weitere Expansionsmöglichkeiten ergeben sich aus der Veredelung traditioneller Produkte, z.B. den Einbau von mehr "Intelligenz" in Häusern, Autos, Haushaltsgeräten.

Hinzu kommt als Wachstums- und Beschäftigungsreservoir der weite Bereich neuer distributiver, konsumtiver und sozialer Dienstleistungen. So werden beispielsweise aufgrund der wachsenden Globalisierung verstärkt Sprachvermittler, Experten für andere Kulturen, international rechtsberatende Berufe oder international tätige Unternehmensberater nachgefragt. Auch in reifen Volkswirtschaften können durch die Tertiarisierung der Wirtschaftsstrukturen viele neue Arbeitsplätze geschaffen werden.⁹⁶

Zwar bedeuten neue Technologien nicht immer Beschäftigungsgewinne. Als Verfahrensinnovation können sie über Substitutions- und Rationalisierungseffekte auch Arbeitsplatzverluste bewirken. Die damit verbundene Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sichert jedoch zumindest die verbleibenden Arbeitsplätze. Im günstigsten Fall wird der Rationalisierungseffekt durch steigenden Absatz sogar überkompensiert.⁹⁷ Doch würde Deutschland bei der Entwicklung und Produktion hochtechnologieintensiver Güter und Dienstleistungen gegenüber traditionell innovationsstarken Konkurrenten wie den Vereinigten Staaten, Japan oder der Schweiz oder gegenüber Ländern wie Taiwan und Korea zurückfallen und sich in steigendem Maße zum bloßen "Verkaufs"-Standort von High-Tech entwickeln, würden sich die Beschäftigungsbilanzen umso rascher ins Negative wenden. Eine Wirtschaft, die neue Entwicklungen nicht oder verspätet aufgreift, gerät unweigerlich in den Schlagschatten von Niedriglohnkonkurrenten, zwangsläufig verbunden mit entsprechendem Druck auf Löhne, Einkommen und Arbeitsplätze.

Nur wer laufend Vorsprünge bei der Entwicklung neuer Technologien und deren Umsetzung in neue oder verbesserte Produkte und Dienstleistungen realisiert, bleibt Beschäftigungsgewinner im globalen Wettbewerb und Strukturwandel.⁹⁸ Für komplexe

⁹⁶ Vgl. Fourastié, J. (1954), Fels, G. (1997), S. 2 f.

⁹⁷ Rottmann, H./Ruschinski, U. (1997), S. 26, kommen in einer empirischen Studie zu dem Ergebnis, daß "auch bei Prozeßinnovationen kein Beschäftigungsrückgang festgestellt werden kann".

⁹⁸ Von 1984 bis 1989 sind in der westdeutschen Industrie 304.000 zusätzliche Arbeitsplätze entstanden; davon gingen bezeichnenderweise 302.000 auf das Konto FuE-intensiver Wirtschaftszweige. Vgl. Gehrke, B./Grupp, H. (1994), Klauder, W./Schnur, P./Zika, G. (1996a).

Problemlösungsangebote, für welche die deutsche Wirtschaft wie wenige andere prädestiniert ist und die über Geschmacksdifferenzierungen, wie sie heute den intraindustriellen Handel vielfach prägen, weit hinausgehen, gilt dies in besonderem Maße. Nur auf der Grundlage breiter Innovationsführerschaft lassen sich Monopolrenditen verteidigen, mit denen in Deutschland bislang Spitzenlöhne, kurze Arbeitszeiten und ein umfassend ausgebauter Sozialstaat finanziert worden sind.

Technologische Vorsprünge, wie sie etwa im Automobilbau bestehen, müssen behauptet werden. Rückstände in Schlüsselbereichen wie der Informations- und Biotechnologie sind mit aller Macht aufzuholen. Die Kommission rät eindringlich zu einer konsequenten Modernisierungspolitik unter Bündelung der innovativen Kräfte in Wissenschaft und Wirtschaft. Sie sieht darin den wirtschafts- und beschäftigungspolitischen "Königsweg".⁹⁹

11.6 Investitionen erleichtern

Zusätzliche Arbeitsplätze setzen Erweiterungsinvestitionen bzw. Investitionen in neue Produktionen voraus. Deshalb muß die Investitionsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und die Bereitschaft in- und ausländischer Unternehmen, am Standort Deutschland zu investieren und neue, international wettbewerbsfähige Wertschöpfungsketten sowohl im industriellen als auch im Dienstleistungsbereich aufzubauen, verbessert werden.¹⁰⁰ Ohne spürbare Belebung der Investitionstätigkeit über reine Ersatz- und Rationalisierungsinvestitionen hinaus, läßt sich die Beschäftigungslage kaum verbessern.¹⁰¹

Investitionen stehen und fallen mit dem Rendite-Risiko-Kalkül. Investoren engagieren sich nur dann, wenn die Rendite "stimmt" und wenn höhere Risiken durch Renditezuschläge kompensiert werden. Sobald sich bei gegebenem Risiko an anderen Standorten eine höhere Rendite als am Standort Deutschland erzielen läßt, oder umgekehrt, eine

⁹⁹ Zur Fundierung durch die "Neue Wachstumstheorie" Barro, R.J./Romer, P.M. (1990), S. 1 ff, Grossman, G.M./Helpman, E. (1991), Hofer, P./Waiding, I./Wolff, H. (1989), Becher, G./Schuppenhauer, M. (1996), Meier, B. (1995), S. 1 ff., Hofmann, H./Saul, C. (1996), S. 12 ff.

¹⁰⁰ In der hohen Arbeitslosigkeit spiegelt sich eine wachsende Investitionslücke wider. Das gilt in besonderem Maße für die neuen Bundesländer. Das Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland hat sich 1996 weiter abgeschwächt; die Zuwachsrate des Kapitalstocks im Unternehmensbereich war in den alten Ländern mit 1,5 vH die niedrigste seit Beginn der sechziger Jahre; die unternehmerischen Anlageinvestitionen in Deutschland gingen 1996 um 1 vH zurück; bei den Ausrüstungsinvestitionen war auch im dritten Jahr nach der Rezession wenig mehr als Stagnation (0,75 vH) zu verzeichnen; das Volumen der gewerblichen Bauinvestitionen sank um 4,25 vH. Vgl. SVR (1996), Ziffer 55 ff.

¹⁰¹ Siehe dazu auch SVR (1997).

gegebene Rendite an einem anderen Standort mit weniger Risiko zu haben ist, findet eine Investition hier nicht statt.

Zur Wiedergewinnung und Sicherung einer ausreichenden Investitionsdynamik in Deutschland gehören moderate Lohnabschlüsse, tragbare Lohnzusatzkosten, die Rückführung der öffentlichen Nettokreditaufnahme, der Abbau von Einstellungsrisiken, Umweltauflagen, die nicht wettbewerbsverzerrend wirken, vor allem aber eine investitions-, innovations- und leistungsfreundliche Steuerpolitik.¹⁰² Nicht zuletzt sind zügige Planungs- und Genehmigungsverfahren zur schnellen Nutzung von Marktchancen von wachsender Bedeutung.

Kapitalbasis des Mittelstands stärken

Durch Verbesserung der Kapitalausstattung kann und muß das Beschäftigungspotential von kleinen und mittleren Unternehmen stärker mobilisiert und ausgeschöpft werden.¹⁰³ Die Kommission empfiehlt, an dem bewährten System der Eigenkapitalhilfen bzw. Mittelstandskreditprogramme grundsätzlich festzuhalten. Um die Effektivität des Instrumentariums zu verbessern regt sie an, in die Förderung neben Investitionen in Sachkapital auch Aufwendungen für FuE, Qualifikation und Markterschließung einzubeziehen.¹⁰⁴ Darüber hinaus ist es wünschenswert, kleine und mittelständische Unternehmen vermehrt an den Kapitalmarkt heranzuführen.¹⁰⁵

Investitionen in strukturschwache Räume lenken

Die Kommission hält es weiterhin für notwendig, Investitionen durch gezielte finanzielle Anreize in die strukturschwachen Räume zu lenken, um dort mehr Wachstum und Beschäftigung anzustoßen. Wegen des hohen Kapitalstockdefizits muß vor allem in Ostdeutschland die Kapitalbildung gefördert und die Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze erleichtert werden.

- Die Regionalförderung hat sich aus Sicht der Kommission grundsätzlich bewährt. Die Förderung gewerblicher Investitionen sollte sich weiterhin auf Betriebe mit überregionalem Absatz beschränken. Neuinvestitionen sollten dabei Hauptansatzpunkt bleiben.
- In Ostdeutschland muß vor allem die Exportbasis gestärkt werden, d.h. die Mittel sind auf Unternehmen zu konzentrieren, die hohe Absatzweiten gewährleisten. Dies wird

¹⁰² Vgl. insbesondere Ziffer 11.8.

¹⁰³ Vgl. RWI/WSF (1996), S. 2.

¹⁰⁴ Vgl. RWI/WSF (1996), S. 8, 14 u. 21.

¹⁰⁵ Vgl. Ziffer 11.3. 1995 gingen in Deutschland bezeichnenderweise nur 20 Unternehmen neu an die Börse, in Großbritannien 184 und in den USA 846; die deutschen Debütanten waren im Schnitt 55 Jahre, die amerikanischen 14 Jahre und die britischen 8 Jahre alt, so Rexrodt, G. (1997). Vgl. auch BMWi (1997a), Ziffer 45 ff.

in der Mehrzahl der Fälle die Industrie sein, aber auch intelligente Dienstleistungen besitzen inzwischen einen Weltmarkt. Die Kommission regt an, die Förderhöhe an die Reichweite des tatsächlichen Absatzes zu koppeln. Besonders förderungswürdig sind technologieorientierte Unternehmen, da sie die höchsten Exportquoten in Ostdeutschland besitzen. Diese Unternehmen sind am ehesten in der Lage, den dringend notwendigen Internationalisierungsschub für die ostdeutsche Wirtschaft zu leisten.

- Die Kommission empfiehlt, die Finanzierungshilfen pauschal als Zuwendung zu gewähren, die der einzelne Investor nach eigener Entscheidung unter Berücksichtigung seiner speziellen Bedürfnisse "maßgeschneidert" als Zuschuß und/oder als Verbilligung eines zur Investitionsfinanzierung eingesetzten Bankdarlehens verwenden kann.

Ansiedlung ausländischer Unternehmen fördern

Ausländische Neu- und Erweiterungsinvestitionen schaffen nicht nur unmittelbar neue Arbeitsplätze. Sie bedeuten vielfach Know-How-Zufuhr und verbessern damit auch mittelbar die Beschäftigungsvoraussetzungen in Deutschland. Deshalb empfiehlt die Kommission verstärkt ausländisches Kapital als Teil einer umfassenden Globalisierungsstrategie anzuwenden.

Angesichts der großen internationalen Konkurrenz um Ansiedlungen und der Diskussion um den Standort Deutschland müssen die Vorteile von Investitionen in der Bundesrepublik gezielter verdeutlicht werden. Dies erfordert gesamtstaatliche Werbemaßnahmen zur Darstellung des Standorts, ein gemeinsames Auftreten von Bund und Ländern im Ausland sowie eine verbesserte Koordinierung der Aktivitäten unter Einschluß der kommunalen Wirtschaftsförderung.

Nach Auffassung der Kommission verspricht eine darüber hinausgehende allgemeine Standortwerbung allerdings kaum noch Erfolge. Einzelne potentielle Investoren müssen gezielt angesprochen werden. Der Standort Deutschland ist teuer. Deshalb muß das Standortmarketing verstärkt auf "überlegene" wissenschaftlich-industrielle Kompetenz in einzelnen Hochtechnologiebereichen, die sich aus einschlägigen Forschungseinrichtungen, hochqualifizierten Arbeitskräften und bereits vorhandenen Unternehmensnetzwerken ergibt, abzielen. Anders gewendet, sieht die Kommission in einer "Clusterorientierten" Ansiedlungspolitik den derzeit erfolgversprechendsten Ansatz, Auslandsinvestoren für Deutschland zu gewinnen.

In neue Auslandsmärkte investieren

Zur Verbesserung der Beschäftigungslage empfiehlt die Kommission ferner, das Auslandsgeschäft weiter zu intensivieren. Steigendem Importdruck, wachsenden Ausgaben für Auslandsreisen und hohen Defiziten in der Übertragungsbilanz sind steigende Aus-

fuhraktivitäten entgegenzusetzen. Neben der Pflege der traditionellen Märkte in Westeuropa und Nordamerika sollten sich die Exportanstrengungen zur Verteidigung von Weltmarktanteilen verstärkt auf die neuen Wachstumsmärkte in Asien und Lateinamerika und in den mittel- und osteuropäischen Staaten richten. Diese Länder sind nicht nur un-bequeme Konkurrenten, sondern gleichzeitig bedeutende Märkte.

Verstärkt werden muß parallel dazu der Export wissensintensiver Dienstleistungen. Trotz seines dichten Netzes an technologischem Know-How und des hohen Ausbildungsstandes seiner Arbeitnehmer weist Deutschland chronische Defizite im Handel mit Patenten, Lizenzen, Bildungs- und Ausbildungsleistungen, Finanzdiensten, Software, Film, Video und ähnlichem auf. Während die USA hier 1995 einen Ausfuhrüberschuß von 42,6 Milliarden US-Dollar verzeichneten, erlitt Deutschland - wie bereits in den vorangegangenen Jahren - ein Defizit von 5 Milliarden Dollar.¹⁰⁶

Der Welthandel ist im Rahmen bilateraler bzw. multilateraler Verhandlungen weiter zu liberalisieren. Das muß ein Schwerpunkt der EU-Außenwirtschaftspolitik sein. Dabei geht es nicht nur um den Abbau von Zöllen und Kontingentierungen, sondern auch um die Beseitigung nichttarifärer Hemmnisse, wie sie etwa im Handel mit asiatischen Schwellenländern zum Teil noch in Form von bürokratischen "Schikanen", sich abschot-tenden Industrie- und Handelsimperien oder kulturellen Barrieren anzutreffen sind.¹⁰⁷

Zu viele kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind ausschließlich auf dem In-landsmarkt tätig. Soweit sie sich im Ausland engagieren, beschränken sie sich auf die EU. Für eine verbesserte Unterstützung des Mittelstandes auf Drittmärkten sieht die Kommission folgende Ansatzpunkte:

- Steigerung des Bekanntheitsgrades der Bundesstelle für Außenhandelsinformation (BfAI) im Mittelstand und verstärkte Ausrichtung des Informationsangebotes auf die Bereiche Marktzugangsbestimmungen im Ausland, Informationen über konkrete Marktverhältnisse im Ausland, außenwirtschaftliche Förderprogramme von Bund, Ländern und EU unter Nutzung modernster informationstechnologischer Möglichkeiten (u.a. Internet),
- mehr Gemeinschaftsbeteiligungen an Auslandsmessen,
- Förderung von Firmenpools auf schwierigen Auslandsmärkten,
- Ausweitung des Absicherungsinstrumentariums für Auslandsinvestitionen von mittel-ständischen Unternehmen mit Markterschließungsfunktion,
- Ausbau des Netzes der "Deutschen Häuser"/Deutscher Industrie- und Handelszentren mit Service- und Beratungsfunktion.

¹⁰⁶ Vgl. IW (1997b), S. 2.

¹⁰⁷ Vgl. Europäische Kommission (1996c).

Die Kommission empfiehlt ferner, die deutsche Wirtschaft unter Einbeziehung mittelständischer Unternehmen bei großen Privatisierungsvorhaben oder Infrastrukturprojekten in dynamischen Wachstumsländern in Asien und Lateinamerika durch gemeinsame, abgestimmte Initiativen von Wirtschaft (Consultings, Industrieunternehmen, Banken) und staatlichen Institutionen besser zu positionieren. Sie regt an, den Einstieg in solche Projekte häufiger durch Machbarkeitsstudien und gemeinsame Workshops mit Partnern im Ausland zu suchen und dadurch Weichen zu stellen. Generalangebote über Planung, Bau und Betrieb sowie Finanzierung und Ausbildung der benötigten Fachkräfte müssen folgen. In einigen Ländern besteht Bedarf an politischer Flankierung. Die deutsche Wirtschaft ist zudem stärker in (Entwicklungshilfe-)Programme der EU und anderer internationaler Institutionen einzubinden.

Planungs-, Genehmigungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren weiter beschleunigen

Die Dauer von Planungs-, Genehmigungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren spielt nicht nur als Kostenfaktor sondern auch in zeitlicher Hinsicht eine wichtige Rolle bei Investitionsentscheidungen. Die Kommission begrüßt daher, daß sowohl auf Bundesebene mit der Verabschiedung wichtiger Gesetze auf der Basis der Vorschläge der Schlichter-Kommission als auch auf der Ebene einzelner Bundesländer bereits zahlreiche Beschleunigungsmaßnahmen beschlossen und umgesetzt worden sind. Sie spricht sich dafür aus, grundsätzlich nur noch Grenzwerte vorzugeben, für deren Einhaltung der Investor bei freier Wahl der Technologie selbst verantwortlich ist.

11.7 Güter- und Dienstleistungsmärkte liberalisieren und öffentliche Unternehmen privatisieren

Die Kommission empfiehlt die Deregulierung von Güter- und Dienstleistungsmärkten¹⁰⁸ und die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Leistungen weiter voranzutreiben. Mehr Wettbewerb führt zu sinkenden Preisen und besseren Angeboten. Dies stärkt die Konkurrenzfähigkeit der Volkswirtschaft insgesamt und verbessert dadurch die Wachstums- und Beschäftigungschancen¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Vgl. SVR (1996), Ziffer 24*.

¹⁰⁹ Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung und zu den positiven Auswirkungen von Deregulierungen auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten in Deutschland liegt eine Reihe umfassender Studien vor. Vgl. insbesondere Soltwedel, R. et al. (1986), Deregulierungskommission (1991).

Bereits in den letzten Jahren sind wichtige Deregulierungs- und Privatisierungsfortschritte erzielt worden, so z.B. im Telekommunikations- und Postbereich, aber auch im Schienen- und Luftverkehr.

Nicht zuletzt die voranschreitende wirtschaftliche Integration innerhalb der EU und internationale Bemühungen zur Liberalisierung des Welthandels haben für entsprechende Impulse (z.B. auch im Finanzdienstleistungsbereich) gesorgt. Weitere Potentiale sieht die Kommission u.a. in folgenden Bereichen:

Energiemärkte liberalisieren

Die derzeit laufenden Bemühungen zur Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte sollten noch in dieser Legislaturperiode mit dem Ziel einer umfassenden Öffnung zum Abschluß gebracht werden.

Finanzdienstleistungsmärkte offen halten

Sowohl im Banken- als auch im Versicherungsbereich erscheinen weitere kleinere Liberalisierungsmaßnahmen wünschenswert, so z.B. Lockerungen bei der Prospekthaftung zur Verbesserung des Zugangs mittelständischer Unternehmen zur Börse. Der freie Marktzugang für Versicherungsvermittler sollte gewährleistet bleiben. Regional operierende Kreditinstitute sollten von Regulierungsvorschriften freigehalten werden, die auf die grenzüberschreitenden Aktivitäten großer Institute abzielen.

Bahn- und Postwesen liberalisieren

Im Postbereich hat ein Liberalisierungsprozeß innerhalb der EU eingesetzt. Ohne Deregulierung ist die Wettbewerbsfähigkeit des traditionellen Postdienstes gegenüber den schnell wachsenden neuen elektronischen Daten- und Informationsübermittlungssystemen gefährdet.

Im Bahnverkehr sollten die Bereitstellung der Schieneninfrastruktur und der Betrieb des Personennah-, Personenfern- und Güterverkehrs zügig in unabhängigen Gesellschaften organisiert werden. Das ist Voraussetzung für faire Wettbewerbsbedingungen zwischen verschiedenen Anbietern von Transportleistungen.

Berufsständische Zugangsbeschränkungen lockern

Die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit darf nicht unnötig durch staatliche Vorschriften behindert werden. Nach Auffassung der Kommission sollten alle bestehenden berufsständischen Zugangsbeschränkungen unter angemessener Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten und Verbraucherschutzgesichtspunkten auf Lockerungsmöglichkeiten hin überprüft werden. So ist es angezeigt, die Vorbehaltsbereiche zwischen Hand-

werkern im Rahmen der Handwerksordnung dergestalt zu erweitern, daß es den einzelnen Handwerksbetrieben möglich wird, größere Marktsegmente aus einer Hand zu bedienen.

Öffentliche Unternehmen privatisieren

Die Kommission empfiehlt, den bereits eingeschlagenen Weg der Privatisierung staatlicher bzw. kommunaler Unternehmen konsequent weiterzuverfolgen. Die Erlöse sind zu reinvestieren.

Vor allem im Bereich der Kommunen liegen noch erhebliche Privatisierungspotentiale. Viele der derzeit über 100.000 Unternehmen, die in Regie von Gemeinden und Städten betrieben werden, sind privatisierungsfähig, z.B. im kommunalen Wohnungswesen, in der Stadtplanung oder im kommunalen Entsorgungsbereich. Selbst die Organisation von Tätigkeiten für Arbeitslosenhilfe- bzw. Sozialhilfeempfänger kann an Private übertragen werden.

Deregulierung und Privatisierung bedeuten steigenden Wettbewerb. Daraus können in einer ersten Phase Arbeitsplatzverluste in den bislang "geschützten" Unternehmen folgen. Das gilt vor allem dann, wenn die Deregulierung mit einer Privatisierung ehemals staatlicher Monopolbetriebe verbunden ist. Dieser Beschäftigungsabbau ist jedoch Ausdruck einer bislang ineffizienten, d.h. zu teuren Produktion zu Lasten der Wirtschaft und der Verbraucher.¹¹⁰

Die Kommission unterstreicht, daß durch eine Politik der gezielten Deregulierung und Privatisierung erhebliche Produktivitätsreserven freigesetzt werden. Wachsender Konkurrenzdruck erzwingt eine Prozeßoptimierung, die die preisliche Wettbewerbs- und qualitative Leistungsfähigkeit der Anbieter insgesamt erhöht.

Darüber hinaus lassen bessere Qualität und sinkende Preise mittel- und längerfristig die Nachfrage nach entsprechenden Angeboten ansteigen, was sich positiv auf den Arbeitsmarkt auswirken wird. Vor allem aber entsteht durch Deregulierung und Privatisierung Raum für neue Betriebe mit neuen Leistungen und mit vorher nicht gekannten Produktdifferenzierungen. Erfahrungen auch aus dem internationalen Bereich belegen, daß die Innovationsdynamik auf deregulierten, für den Wettbewerb geöffneten Märkten im allgemeinen deutlich zunimmt.¹¹¹ Per Saldo sind deshalb positive Beschäftigungseffekte zu erwarten. Dies gilt umso mehr, wenn das bessere und billigere Leistungsangebot im Energie-, Verkehrs- oder Telekommunikationsbereich als "Input" auch in andere Wirtschaftszweige eingeht und deren Wettbewerbsfähigkeit stärkt.

¹¹⁰ Vgl. Kroker, R. (1985), S. 19 ff.

¹¹¹ Vgl. Soltwedel, R. et al. (1986).

11.8 Belastung der Wirtschaft vermindern

Das Steuersystem muß grundlegend reformiert werden. Die Kommission empfiehlt eine große Steuerreform zum 1.1.2000, die einen wesentlichen Beitrag zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung leistet. Mit diesem Ziel sind die Gesamtsteuerlast deutlich zu senken, die steuerlichen Bedingungen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch Innovationen und Investitionen in Deutschland durchgreifend zu verbessern und das Steuersystem insgesamt wesentlich leistungsfreundlicher und transparenter zu gestalten. Die Steuerlast ist stärker auf den Konsum zu verlagern.¹¹²

Um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu erhöhen, die Standortattraktivität zu steigern und damit die Beschäftigungschancen zu verbessern, empfiehlt die Kommission, neben Entlastungen bei den Arbeitskosten und gezielten Steuersenkungen auch alle anderen Kostenblöcke auf Einsparpotentiale zu überprüfen.

Steuern senken

Mit Einkommensteuersätzen von 25,9 bis 53 vH (ohne Solidaritätszuschlag), einer Körperschaftsteuer von 45 vH (auf einbehaltene Gewinne) und einer zusätzlichen Gewerbeertragsbelastung von durchschnittlich 16 vH ist die Grenzbelastung der Einkommen durch Steuern in Deutschland im internationalen Vergleich zu hoch. 1995 betrug die Grenzbelastung - unter Annahme einer durchschnittlichen Gewerbeertragsbelastung - 55,1 vH.¹¹³ Das ist im internationalen Vergleich der Spitzenwert. Allerdings werden in Deutschland hohe Körperschaftsteuersätze teilweise kompensiert durch günstige Abschreibungsregelungen sowie die steuerliche Begünstigung von Gesellschafterdarlehen und der Fremdfinanzierung. Eindeutig negativ zu beurteilen ist dagegen die hohe Belastung der Finanzierung aus einbehaltenen Gewinnen.

Im Vergleich zu den wichtigsten Konkurrenzländern hat sich die relative Position Deutschlands bei der Unternehmensbesteuerung in den letzten Jahren verschlechtert.¹¹⁴ Einige Hochsteuerländer haben merkliche Steuersenkungen vorgenommen, während in Deutschland im Hinblick auf die Erfordernisse der Finanzierung der Deutschen Einheit durchgreifende Entlastungen nicht durchgeführt wurden.¹¹⁵ Vor allem die Wiedereinführung des Solidaritätszuschlags hat zu einem Anstieg der Steuerbelastung geführt. Im Wettbewerb um das international mobile Investitionskapital ist Deutschland durch die Höhe der Steuerbelastung im Vergleich zu anderen Industrieländern ins Hintertreffen geraten. Insgesamt gesehen bewirkt das bestehende Steuersystem, daß für risikobehaftete

¹¹² Vgl. IfW (1996), S. 42.

¹¹³ Vgl. Köddermann, R. (1996), S. 10.

¹¹⁴ Vgl. Köddermann, R. (1996), S. 12.

¹¹⁵ Vgl. DIW (1996a).

Investitionen und Innovationen im Vergleich zu führenden Konkurrenten, wie zum Beispiel den USA, zu wenig preiswertes Kapital zur Verfügung steht.¹¹⁶ Eine wirksame Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen wird am besten durch eine deutliche Senkung der Sätze der Einkommen- und Körperschaftsteuer bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Abbau von steuerlichen Begünstigungen und Sondertatbeständen erreicht.¹¹⁷

Um die Wachstumsdynamik der Wirtschaft zu stärken, sind alle Einkommensstufen deutlich zu entlasten. Dadurch entstehende Steuerausfälle sind durch eine Senkung der Staatsquote auszugleichen. Einsparungsmöglichkeiten bieten beispielsweise die umfangreichen Erhaltungssubventionen.

Da die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit der Besteuerung der Zinserträge das Sparen und Investieren diskriminiert und damit den Zinssatz tendenziell erhöht, schlägt die Kommission außerdem vor, diese Diskriminierung durch die Herausnahme der Zinseinkünfte aus der Einkommensteuer und die Einführung einer Abgeltungssteuer mit niedrigem Satz zu entschärfen.¹¹⁸

Im einzelnen wird von der Kommission vorgeschlagen:

- Die Einführung eines linear-progressiven Einkommensteuertarifs mit einem Eingangsteuersatz von 15 vH und einem Spitzensteuersatz von 35 vH,
- bei der Körperschaftsteuer wird der Steuersatz auf den einbehaltenen Gewinn von bisher 45 vH auf 35 vH abgesenkt und damit dem Einkommensteuertarif angepaßt. Damit wird zugleich der Abstand zwischen der Belastung der ausgeschütteten und des einbehaltenen Gewinns weiter verringert (30 vH/35 vH),
- eine Abgeltungssteuer in Höhe von 15 vH auf Zinseinnahmen aus Einlagen, Anleihen und Lebensversicherungsverträgen.

Die vorgeschlagenen Reformtarife werden zu Steuerausfällen von 112 Milliarden DM führen. Unter Berücksichtigung der Gegenfinanzierungsmaßnahmen verbleibt bei den Steuerzahlern eine Nettoentlastung von 35 Milliarden DM.

Zur Gegenfinanzierung bedarf es eines umfassenderen Abbaus von Steuervergünstigungen als gegenwärtig diskutiert wird. Erforderlich ist:

- | | |
|---|------------|
| – Rückführung der Staatsquote um 1 Prozentpunkt | 35 Mrd. DM |
| = Nettoentlastung der Steuerzahler | |
| – Erhöhung indirekter Steuern | 40 Mrd. DM |
| – Abbau der Steuervergünstigungen/
Verbreiterung der Bemessungsgrundlage | 37 Mrd. DM |

¹¹⁶ Vgl. Prognos (1996), S. 74.

¹¹⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1996), S. 2.

¹¹⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1996), S. 4.

Summe	112 Mrd. DM
Die drei Finanzierungsmaßnahmen decken jeweils etwa ein Drittel der Gegenfinanzierung ab und sind damit nahezu gleichgewichtig.	
Beim Abbau von Steuervergünstigungen und der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sollten folgende Elemente im Mittelpunkt stehen:	
– Abschaffung von Freibeträgen (Sparerfreibetrag, Haushaltsfreibetrag, Freibetrag für Land- und Forstwirte, Altersentlastungsbetrag, Versorgungsfreibetrag)	13 Mrd. DM
– Abschaffung von Abzugsmöglichkeiten (Einschränkung außergewöhnlicher Belastungen, Entfernungspauschale statt Kilometergeld)	6 Mrd. DM
– Besteuerung bisher ermäßigter Einnahmen (außerordentliche Einkünfte, Zuschläge, Sonntags- und Nachtarbeit, besondere Gewinnermittlung, Land- und Forstwirtschaft)	4 Mrd. DM
– Änderung der Gewinnermittlungsvorschriften (Einschränkung der Übertragung stiller Reserven, Gesamtbewertung bei Verlustrückstellungen, Abschaffung von Sonderabschreibungen)	10 Mrd. DM
– Sonstige Maßnahmen (Freibetrag für Belegschaftsrabatte, Steuerbegünstigung von bestimmten Wohnobjekten, Kinderbetreuungskosten u.ä.)	4 Mrd. DM
Summe	37 Mrd. DM

Nicht in Betracht kommt hingegen eine Streichung der degressiven Abschreibung für Gegenstände des Betriebsvermögens. Der damit verbundene Abbau der Vergünstigung des Sachkapitals gegenüber dem Finanzkapital wäre für das Hauptziel der Wirtschaftspolitik - Sorge für arbeitsplatzschaffende und -sichernde Investitionen zu tragen - kontraproduktiv.¹¹⁹ Abzulehnen ist auch eine Besteuerung von Veräußerungsgewinnen im privaten Bereich (Wertsteigerungen von Wertpapieren und Immobilien), da sie entweder auf eine Doppelbesteuerung oder auf eine Verfestigung der zu geringen Mobilität der Arbeitskräfte hinausläufe. Außerdem wären dann Veräußerungsverluste durch Steuerabzüge ebenfalls zu berücksichtigen.

Für eine moderate Abgeltungssteuer auf Zinseinkünfte spricht, daß bisher sowohl die Ersparnis als auch die daraus erzielten Zinseinkünfte künftiger Konsum doppelt be-

¹¹⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1996), S. 12.

steuert werden. Diese Doppelbelastung ist zumindest zu mildern, um die Kapitalbildung in Deutschland zu verbessern. Zugleich würde der Anreiz zu steuerhinterziehender Kapitalflucht schwinden.

Die Mehrwertsteuer ist, weil konsumorientiert, die vergleichsweise unschädlichste Steuer. Mit ihrer Anhebung zur Gegenfinanzierung der Einkommen- und Körperschaftsteuerreform wird ein weiterer Schritt in Richtung konsumorientierte Besteuerung vollzogen. Die Mehrwertsteuer liegt nicht auf Exporten, wohl aber auf Importen. Eine partielle Ersetzung von Einkommen- und Ertragsteuern, welche nur die inländische Produktion verteuern, durch eine erhöhte Mehrwertsteuer wirkt somit kostensenkend für die exportierende Wirtschaft und verbessert die Wettbewerbsposition der mit Importen konkurrierenden Unternehmen. Dies gilt allerdings nur für den Fall, daß ein durch Mehrwertsteuererhöhung bewirkter Anstieg der Preise nicht erhöhte Tariflohnforderungen nach sich zieht.¹²⁰ Eine solche Reaktion der Gewerkschaften sollte unter Hinweis auf die Senkung der Steuersätze in der Lohn- und Einkommensteuer, die auch den Arbeitnehmern zugute kommen, unterbleiben.

Bei alleiniger Erhöhung der Mehrwertsteuer müßte nach einer groben Schätzung der Mehrwertsteuersatz um 2 bis 3 Prozentpunkte angehoben werden, wobei aus sozialpolitischen Gründen der ermäßigte Steuersatz für Lebensmittel, ärztliche Leistungen etc. mit 7 vH erhalten bleiben soll. Deutschland läge dann mit 17 bis 18 vH innerhalb der EU immer noch am unteren Ende der Skala. Hinzu kommt, daß die EU im Zuge der Einführung des anzustrebenden Ursprungslandprinzips auf eine stärkere Konvergenz der Steuersätze drängen wird.

Die Einführung einer Kohlendioxid-/Energiesteuer zur Kompensation direkter Steuerausfälle wäre aus Wettbewerbsgründen hingegen nur europaweit möglich. Eine nationale Erhöhung der Steuerbelastung würde den Standort Deutschland beeinträchtigen. Produktionsverlagerungen bzw. Importsubstitution in energieintensiven Branchen sind die voraussehbaren Folgen. Die Einführung einer Kohlendioxid-/Energiesteuer im nationalen Alleingang wäre arbeitsmarktpolitisch schädlich und ökologisch nahezu wirkungslos. Mit einer Energiesteuer können nicht, wie bisweilen der Eindruck erweckt wird, ökologische und fiskalische Ziele gleichzeitig erreicht werden: Ist das Aufkommen aus einer "Ökosteuer" ergiebig und stetig, so wird damit das ökologische Lenkungsziel nicht erreicht. Gelingt aber tatsächlich eine wirksame ökologische Lenkung, so ist mit einem Rückgang des Steueraufkommens zu rechnen.

Es liegt zudem nicht im deutschen Interesse, energieintensive Wirtschaftszweige durch Einführung einer Energiesteuer zur Produktionsverlagerung ins benachbarte Aus-

¹²⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1996), S. 20.

land zu bewegen.¹²¹ Dies wäre auch ökologisch sinnlos. Allein die privaten Haushalte zu besteuern wäre aber nicht ergiebig genug und zu verwaltungsaufwendig. Die Einführung einer europaweiten Kohlendioxid-/Energiesteuer ist gegenwärtig nicht absehbar.

Eine Reduzierung der Einkommen- und Körperschaftsteuer bei gleichzeitiger Erhöhung der Mehrwertsteuer und deutlicher Nettoentlastung hat per Saldo positive volkswirtschaftliche Effekte, vor allem im Hinblick auf Investitionen und Arbeitsplätze. Auch wird die Akzeptanz des Steuersystems insgesamt erheblich verbessert. Eine große Steuerreform, die die Grenzsteuerlast auf Erträge und Arbeitseinkommen drastisch senkt, dient somit auch der Eindämmung von Steuerhinterziehung, Steuerflucht und Schwarzarbeit.

Kapitalkosten senken

Zur Senkung der Kapitalkosten hält es die Kommission grundsätzlich für erforderlich,

- die Staatsverschuldung zu begrenzen und dadurch die Kapitalmärkte zu entlasten,¹²²
- den Zugang zu Risikokapitalmärkten zu erleichtern und Anreize zur Risikokapitalgewährung zu erhöhen,¹²³
- die Fremdkapitalbeschaffung für den Mittelstand durch entsprechende Kreditprogramme gezielt zu verbilligen und¹²⁴
- die Maschinenlaufzeiten durch flexiblere betriebliche Arbeitszeiten zu verlängern, d.h. die Kapitalnutzung zu steigern.¹²⁵

Bei einer Senkung der Kapitalkosten, aber auch der anderen nachfolgend genannten Kosten muß zwar berücksichtigt werden, daß zwischen verschiedenen Produktionsfaktoren teilweise Substitutionsbeziehungen bestehen, die sich kurzfristig und isoliert betrachtet zu Lasten der Arbeitskräftenachfrage auswirken können. So kann es bei billigerem Kapital durchaus attraktiver werden, in bestimmten Unternehmen bzw. Branchen verstärkt Arbeit durch Maschinen zu ersetzen. Der vermehrte Kapitaleinsatz führt jedoch dazu, daß die Produktivität der verbleibenden Arbeitskräfte steigt. Jede Art von Kostensenkung bedeutet also, daß die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen schon kurzfristig erhöht wird.

Energiepreise senken

Industriestrom kostet in Deutschland durchschnittlich rund ein Drittel mehr als im benachbarten Ausland. Dies bedeutet insbesondere für energieintensive Branchen wie die

¹²¹ Eine Steuer auf den Verbrauch von Primärenergie, wie sie das DIW in die Diskussion gebracht hat, würde nach Auffassung des RWI, mehr Arbeitsplätze vernichten als neue schaffen. Vgl. dazu RWI (1996b), S. 6.

¹²² Vgl. SVR (1996), Ziffer 273 ff.

¹²³ Vgl. Ziffer 11.3.

¹²⁴ Vgl. dazu auch Ziffer 11.5.

¹²⁵ Siehe hierzu u.a. Vogler-Ludwig, K. (1990), S. 3 ff., Rübel, G. (1997), S. 42 f.

Chemie-, Aluminium- oder Papierindustrie spürbare Wettbewerbsnachteile. Die Kommission erwartet von der geplanten Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte Druck auf die Energiepreise.

Kommunale Gebühren senken

Auch die Kommunen, die viele Versorgungs- und Entsorgungsleistungen (Wasser, Abwasser, Müllabfuhr etc.) erbringen, müssen einer Politik der Kostendämpfung durch Effizienzsteigerungen Vorrang vor weiteren Gebühren- und Abgabenerhöhungen einräumen.

Bürokratische "Handlangerdienste" abbauen

Die Kommission hält nicht zuletzt eine Entlastung der Wirtschaft von Verwaltungsarbeiten im Auftrag des Staates für geboten. Ansatzpunkte bieten u.a. die

- Vereinfachung der Berechnungsverfahren bei der Lohnsteuer und generelle Rückverlagerung des Lohnsteuerjahresausgleichs auf die Finanzämter,
- Rückverlagerung der Kindergeldauszahlung auf die Familienkassen,
- weitere "Entrümpelung" der Statistikverpflichtungen für Unternehmen,
- Beschleunigung des Übergangs zum Ursprungslandprinzip bei der Umsatzbesteuerung innerhalb der EU.

Zu begrüßen ist die Einrichtung eines "Bürokratiekosten-TÜV" im Bundeswirtschaftsministerium, der ausdrücklich zum Ziel hat, administrative Kosten abzubauen bzw. alle Gesetze auf solche Kosten hin zu prüfen.

12. Vermögensbildung verbreitern

Die Kommission empfiehlt, die Vermögensbildung zu verbreitern, um dadurch möglichst großen Teilen der Bevölkerung besseren Zugang zu Kapital im Verbund mit Wissen zu ermöglichen. Dies ist erforderlich, da Erwerbsarbeit im Wertschöpfungsprozeß zunehmend durch Kapital und Wissen verdrängt wird. Voraussetzung für eine Vermögensbildung breiterer Bevölkerungsschichten ist eine höhere Spartätigkeit der privaten Haushalte mit mittleren und geringen Einkommen. Nur durch eine breite Vermögensbildung kann die Bevölkerung an den künftig immer stärker durch Kapital und Wissen bewirkten Wohlstandssteigerungen teilhaben. Ferner aktiviert eine breitere Vermögensbildung Eigeninitiative, Selbständigkeit und Risikobereitschaft in der Bevölkerung und fördert so den Übergang zur unternehmerischen Wissensgesellschaft.

12.1 Materiellen und immateriellen Wohlstand erhöhen - Beschäftigungslage verbessern

12.11 Materiellen und immateriellen Wohlstand erhöhen

Durch höhere private Ersparnis zum Zwecke der Vermögensbildung kann bei inflexiblen Preisen und Löhnen zwar kurzfristig die Nachfrage nach Gütern und Diensten sinken und dadurch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigt werden. Mittelfristig verbessern sich jedoch die Grundlagen für Wirtschaftswachstum und materiellen Wohlstand. Denn durch die höhere Ersparnis steigt das Angebot an Kapital. Auf diese Weise werden Investitionen erleichtert und damit eine wichtige Voraussetzung für Wirtschaftswachstum erfüllt.

Durch eine breite Vermögensbildung wird darüber hinaus sichergestellt, daß viele Menschen an diesem Wirtschaftswachstum teilhaben und ihren materiellen Wohlstand erhöhen können. Dies ist um so wichtiger, als die Erwerbseinkommen eines wachsenden Teils der Erwerbsbevölkerung wegen der abnehmenden Bedeutung der Erwerbsarbeit im Wertschöpfungsprozeß künftig - wenn überhaupt - nur geringfügig zunehmen dürften.¹²⁶ Ferner sind durch die verstärkte Teilhabe an den im Vergleich zur Erwerbsarbeit immer kräftiger sprudelnden Erträgen aus Kapital und Wissen mehr Erwerbstätige als bisher in der Lage, etwaige Rückgänge ihres Erwerbseinkommens zu kompensieren.

Mit breiter Vermögensbildung erhöht sich mittel- bis langfristig auch der immaterielle Wohlstand der Bevölkerung. Je stärker das Haushaltseinkommen aus Vermögenserträgen gespeist wird, desto weniger menschliche Arbeitskraft muß zur Existenzsicherung

¹²⁶ Vgl. Ziffern 13 und 14.

eingesetzt werden. Entsprechend mehr Zeit und Kraft steht für Familie, Freizeit und Muße, aber auch für neue Ideen und Aktivitäten zur Verfügung. Zwar entstehen durch die stärkere Kapitalbeteiligung für den Einzelnen auch neue Risiken.¹²⁷ Doch hängt die Existenzsicherung nicht mehr vornehmlich von der eigenen Arbeitsleistung und der Stellung der Erwerbsarbeit im Wertschöpfungsprozeß ab. Durch verstärkte Vermögensbildung werden die Einkommensrisiken der privaten Haushalte breiter gestreut.

Mit der wachsenden Bedeutung von Vermögenseinkommen im verfügbaren Haushaltseinkommen werden mittelfristig mehr Haushalte zu Rentiers von Kapital und dem darin gebundenen Wissen. Dadurch erlangen neben der Lohn- auch Zins- und Renditeentwicklungen zunehmend Bedeutung. Entsprechend werden beim abhängig Beschäftigten immer häufiger Belange des Arbeitnehmers mit denen des Kapitaleigners konkurrieren. Dadurch verändert sich auch die Bedeutung, die der Einzelne der Erwerbsarbeit beimißt. Andere Tätigkeiten - vor allem die des Investors - werden aufgewertet. Dies befördert den Wandel zur unternehmerischen Wissensgesellschaft.

12.12 Beschäftigungslage verbessern

Die Beschäftigungswirkungen breiterer Vermögensbildung sind ungewiß. Die Beschäftigung kann allerdings mittel- und langfristig steigen, wenn das höhere Kapitalangebot zu beschäftigungsintensiven Investitionen im Inland und folglich zu höherer Arbeitskräftenachfrage führt und/oder steigende Gewinne und Vermögenseinkommen zunehmend an die Stelle von Erwerbseinkommen treten und dadurch Erwerbsorientierung und Arbeitskräfteangebot sinken.

12.12.1 Steigende Arbeitskräftenachfrage möglich

Kurzfristig wird die Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen bei höherer Ersparnis der privaten Haushalte sinken, da bei inflexiblen Preisen und Löhnen zunächst weniger Waren und Dienste nachgefragt und erstellt werden. Mittelfristig dürfte das höhere Kapitalangebot jedoch zu mehr Investitionen führen. Ob dadurch die Arbeitskräftenachfrage steigt, hängt vor allem von der Arbeits- bzw. von der Wissens- und Kapitalintensität der neugeschaffenen Produktionskapazitäten ab. Diese Intensitäten werden wiederum von den relativen Kosten der Produktionsfaktoren bestimmt. Durch die Verbilligung von Kapital steigt dessen Attraktivität im Wertschöpfungsprozeß gegenüber dem Faktor Arbeit, so daß es künftig lohnend sein kann, noch kapitalintensiver und zugleich arbeitskräfte-

¹²⁷ Hierzu zählen u.a. Geldentwertung und Kursschwankungen bei Aktien.

sparender zu produzieren. Soll dies verhindert werden, müssen die Arbeitskosten im Verhältnis zu den Kapitalkosten sinken.¹²⁸

12.12.2 Sinkendes Arbeitskräfteangebot wahrscheinlich

In welchem Umfang steigende Gewinne und Vermögenseinkommen zu einem Rückgang der Erwerbsorientierung und des Arbeitskräfteangebots führen, ist ungewiß. Wahrscheinlich sinkt jedoch das angebotene Arbeitsvolumen, wenn neben dem Erwerbseinkommen andere Einkommensquellen erschlossen werden. Dies kann dadurch geschehen, daß Arbeitskräfte ihre individuelle Arbeitszeit einschränken oder sich auch ganz vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Für letzteres spricht, daß 1996 reichlich ein Fünftel der abhängigen Erwerbspersonen ihre Erwerbsarbeit aufgeben wollten, wenn sie es sich finanziell leisten könnten.¹²⁹ Daß Arbeitskräfte bei entsprechenden Einkommensalternativen unter bestimmten Umständen ihr Arbeitsangebot tatsächlich substantiell einschränken, zeigt die Inanspruchnahme von flexiblen Altersgrenzen und Vorruhestandsregelungen.¹³⁰

12.2 Fähigkeit zur Vermögensbildung stärken

Für eine breitere Vermögensbildung der Bevölkerung muß nach Auffassung der Kommission zunächst deren Fähigkeit zur Vermögensbildung gestärkt werden. Dies gilt insbesondere für Haushalte mit niedrigen Einkommen. Denn deren Fähigkeit zur Vermögensbildung ist derzeit, wie Entwicklung und Verteilung der Einkommen und Vermögen zeigen, gering. Die Kommission hält deshalb vor allem für diese Bevölkerungsteile gezielte Anreize zur Vermögensbildung für erforderlich. Zur Stärkung der Vermögensbildungsfähigkeit der Bevölkerung insgesamt empfiehlt die Kommission, das Bewußtsein für die Notwendigkeit zu breiter Vermögensbildung zu wecken, den Geldwert stabil zu halten, Staatsausgaben, Steuern und Abgaben zu senken sowie die sozialen Sicherungssysteme umzugestalten.

¹²⁸ Vgl. auch Ziffer 13.

¹²⁹ Vgl. Noelle-Neumann, E./Köcher, R. (1997), S. 963.

¹³⁰ Der Arbeitsmarkt wurde beispielsweise im Jahr 1994 in Ostdeutschland um ca. 126.000 Personen durch Vorruhestandsregelungen entlastet. Hierfür wurden durch den Bund und die Bundesanstalt für Arbeit insgesamt rund 3 Milliarden DM aufgebracht. Pro Monat entsprach dies einem Betrag von rund 2.000 DM pro Empfänger. Eigene Berechnungen nach BA (1995), S. 67 u. S. 129.

12.21 Einkommens- und Vermögensunterschiede

Die empirischen Grundlagen über die Verteilung von Einkommen und Vermögen in den privaten Haushalten sind lückenhaft. Deshalb sind verlässliche Aussagen über Veränderungen des materiellen Wohlstands in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen nur begrenzt möglich. Die Kommission empfiehlt, der Erhebung und Auswertung von Einkommens- und Vermögensdaten der privaten Haushalte künftig eine höhere Priorität einzuräumen.

12.21.1 Einkommensunterschiede

Zwar ist das Einkommen aus Erwerbsarbeit für die Mehrheit der Bevölkerung nach wie vor die wichtigste Einkommensquelle. Doch haben die Erwerbseinkommen der privaten Haushalte im Verhältnis zu Gewinnen und Vermögenseinkommen sowie Transfers in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung verloren. Von 1960 bis 1993¹³¹ ging in Westdeutschland der Anteil der Nettolohn- und -gehaltssumme am verfügbaren Einkommen um knapp ein Fünftel von 55,8 vH auf 45,7 vH zurück. Dagegen stieg der Anteil der entnommenen Gewinne¹³² und Vermögenseinkommen¹³³ um reichlich ein Viertel von 24,8 vH auf 31,4 vH. Der Saldo aus empfangenen und geleisteten Transfers am verfügbaren Einkommen nahm im selben Zeitraum um knapp ein Fünftel von 19,4 vH auf 22,9 vH zu.¹³⁴ Am gesamtdeutschen verfügbaren Einkommen machte 1996 die Nettolohn- und -gehaltssumme sogar nur noch 43,1 vH aus, während die entnommenen Gewinne und Vermögenseinkommen bei 32,4 vH und die Transfers bei 24,5 vH lagen.

Der Anstieg der entnommenen Gewinne und Vermögenseinkommen hat sich insbesondere seit Beginn der achtziger Jahre beschleunigt.¹³⁵ Zwischen 1980 und 1993 erhöhte sich ihr Anteil am verfügbaren Einkommen um jährlich reichlich 2 vH, während der der Nettolohn- und -gehaltssumme jährlich um reichlich 1 vH abnahm.¹³⁶ Besonders ausgeprägt war dabei der Anstieg der Vermögenseinkommen. Während sich das Volkseinkommen in Westdeutschland pro Kopf der Bevölkerung im Geldwert von 1991 zwischen 1960 und 1993 von 12.300 DM auf 30.100 DM in etwa auf das Zweieinhalbfache erhöh-

¹³¹ Für Westdeutschland getrennt ausgewiesene Zahlen sind nur bis 1993 verfügbar. Danach beziehen sich die Daten auf Deutschland.

¹³² Gewinne, die von den Eigentümern aus dem Unternehmen entnommen werden.

¹³³ Zu Vermögenseinkommen zählen Zinsen, Nettopachten, Einkommen aus Gebühren für Patente, Lizenzen u. ä., Dividenden und sonstige Ausschüttungen der Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Hier handelt es sich um den Anteil der Vermögenseinkommen abzüglich der Zinsen auf Konsumentenschulden am verfügbaren Einkommen.

¹³⁴ Vgl. IW (1996a), S. 27 und Statistisches Bundesamt (1996a).

¹³⁵ Inwieweit dies auf die gestiegene Staatsverschuldung und die damit verbundenen höheren Zinszahlungen an private Haushalte zurückzuführen ist, kann nicht trennscharf ermittelt werden.

¹³⁶ Vgl. IW (1996a), Statistisches Bundesamt (1997b), Preisindex des privaten Verbrauchs (1991=100).

te, verzehnfachte sich das Vermögenseinkommen von 285 DM auf 2.760 DM.¹³⁷ Sein Anteil am sogenannten Primäreinkommen, d.h. am Bruttoerwerbs- und -vermögenseinkommen¹³⁸ stieg von knapp 3 vH 1960 auf knapp 10 vH 1993.¹³⁹ Für 1996 betrug der Durchschnittswert in ganz Deutschland pro Haushalt und Monat 480 DM.¹⁴⁰

An der Zunahme der Vermögenseinkommen waren die privaten Haushalte allerdings höchst unterschiedlich beteiligt. Die höchsten Vermögenseinkommen hatten 1996 die Selbständigenhaushalte außerhalb der Landwirtschaft mit durchschnittlich rund 1.700 DM pro Monat. Ihnen folgten die selbständigen Landwirte mit knapp 900 DM monatlich sowie die Haushalte von Pensionären und von sonstigen Personen¹⁴¹ mit durchschnittlich 800 bzw. 600 DM. Angestellten- und Beamtenhaushalte bezogen aus ihren Vermögen monatlich 460 bzw. 450 DM, was in etwa dem Durchschnitt aller privaten Haushalte entsprach. Am Ende der Vermögenseinkommenskala lagen die Haushalte der Rentner mit 400 DM, der Arbeiter mit 270 DM sowie der Arbeitslosen mit rund 90 DM.¹⁴² Den stärksten Anstieg ihrer Vermögenseinkommen seit 1980 verzeichneten die Haushalte der Landwirte, gefolgt von den Pensionärs- und Selbständigenhaushalten außerhalb der Landwirtschaft. Einen leicht unterdurchschnittlichen bzw. stark unterdurchschnittlichen Anstieg wiesen dagegen die Haushalte von Arbeitern und Arbeitslosen auf. Die Vermögenseinkommen der verbleibenden Haushaltsgruppen entwickelten sich wie im Durchschnitt aller privaten Haushalte.

Ursächlich für die unterschiedliche Teilhabe an den Erträgen aus Kapital sind Unterschiede in der Vermögensbildungsfähigkeit der Bevölkerung, die wiederum auf ausgeprägte Einkommensunterschiede und die Stellung im Lebenszyklus zurückgeführt werden können. Letzteres verdeutlicht die Verteilung der nach Zahl und Lebensalter der Haushaltsmitglieder gewichteten verfügbaren Haushaltseinkommen.¹⁴³ Danach verfügte

¹³⁷ Vgl. SVR (1997), Tabellen 21*, 26*, 33* und 75*. Eigene Berechnungen.

¹³⁸ Vermögenseinkommen können nicht in Bezug zum verfügbaren Einkommen gesetzt werden, da der Einkommensteueranteil der Vermögenseinkommen nicht berechnet werden kann. Ein Nettovermögenseinkommen kann daher nicht ausgewiesen werden. Bruttovermögenseinkommen können also nur im Verhältnis zum Primäreinkommen dargestellt werden. Vgl. zu den Daten IW (1996a), S. 31.

¹³⁹ Im selben Zeitraum nahmen die Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit von knapp 64 auf knapp 74 vH zu. Dagegen ging der Anteil der Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit von knapp 34 auf reichlich 17 vH zurück. Mitursächlich hierfür dürfte der Rückgang des Selbständigenanteils an den Erwerbstätigen gewesen sein. Vgl. Teil I, Ziffer 4.

¹⁴⁰ Vgl. Bedau, K.-D. (1997), S. 456.

¹⁴¹ Hierzu zählen Haushalte von Nichterwerbstätigen mit überwiegendem Lebensunterhalt durch Vermögenseinkommen, Sozialhilfe, Stipendien, Übertragungen von Angehörigen oder aus sonstigen Quellen.

¹⁴² Vgl. Bedau, K.-D. (1997), S. 456.

¹⁴³ Nach diesem Konzept, dem sogenannten personenbezogenen Nettoäquivalenzeinkommen, wird das verfügbare Haushaltseinkommen nach Anzahl und Lebensalter der im Haushalt lebenden Personen differenziert, wobei der Haushaltsvorstand mit 1,0, über 15jährige Haushaltsmitglieder mit 0,7 und

1995 das wohlhabendste Fünftel der westdeutschen Einkommensbezieher über 37,5 vH der verfügbaren Einkommen. Damit war sein Einkommensanteil reichlich viermal so hoch wie der des einkommensschwächsten Fünftels, das lediglich 9,1 vH des verfügbaren Einkommens erhielt.¹⁴⁴ Die Einkommensspreizung hat damit gegenüber Ende der sechziger Jahre ihren bisherigen Höhepunkt erreicht. Während sie von Ende der sechziger bis Ende der siebziger Jahre sogar geringfügig abnahm - 1978 war der Einkommensanteil des obersten Fünftels der Einkommensbezieher knapp dreieinhalb mal so hoch wie der des untersten Fünftels -, entwickelten sich in der Folgezeit die Einkommen deutlich auseinander. 1995 waren die Haushaltseinkommen ungleicher verteilt als 1969.¹⁴⁵

Dabei nahm insbesondere der Anteil von Haushalten mit sehr geringen Einkommen zu. Von 1978 bis 1995 verdoppelte sich der Anteil der Personen, die ein Einkommen von weniger als 50 vH des durchschnittlichen, nach Zahl und Alter der Haushaltsmitglieder gewichteten verfügbaren Einkommens hatten, knapp von 6,5 vH auf 11,9 vH der Einkommensbezieher insgesamt.¹⁴⁶ Unter ihnen waren Alleinerziehende mit Kindern unter 20 Jahren, Haushalte mit einem arbeitslosen Haushaltsvorstand sowie Haushalte mit einem Haushaltsvorstand unter 24 Jahren überdurchschnittlich vertreten.¹⁴⁷ Ebenfalls einen relativen Anstieg verzeichneten Haushalte, deren Einkommen das Doppelte bis das Dreifache des Durchschnittseinkommens ausmachten. Ihr Anteil stieg um ein Viertel von 3,9 vH 1978 auf 4,9 vH 1995. Rückläufige Anteile wiesen dagegen Einkommensbezieher knapp unter- und oberhalb des Durchschnittseinkommens auf.

In Ostdeutschland ist dagegen die Einkommensspreizung wegen der anders ausgerichteten Einkommenspolitik während der DDR-Zeit noch weniger stark ausgeprägt.¹⁴⁸ Das wohlhabendste Fünftel der Einkommensbezieher hatte 1995 mit 32,8 vH des verfügbaren Einkommens einen geringeren, die drei unteren Fünftel der Einkommensbezieher dagegen jeweils einen höheren Anteil am verfügbaren Einkommen als in Westdeutsch-

unter 15jährige Haushaltsmitglieder mit 0,5 gewichtet werden. Dadurch wird die Lebenswirklichkeit genauer abgebildet. Vgl. Hauser, R. (1997), S. 14 f.

¹⁴⁴ Vgl. Hauser, R. (1997), S. 25b.

¹⁴⁵ Das zeigt auch ein Vergleich der Gini-Koeffizienten der Einkommensverteilung von 1969 und 1995. Der Gini-Koeffizient 1995 ist über 10 vH höher als der von 1969. Daraus folgt, daß die Verteilung der nach Alter und Anzahl der Haushaltsmitglieder gewichteten Haushaltsnettoeinkommen ungleicher geworden ist. Ein anderes Verteilungsmaß - das Atkinson-Maß -, das besonders empfindlich auf eine veränderte Verteilung bei den unteren Einkommen reagiert, weist sogar eine noch deutlichere Zunahme bei der Ungleichheit dieser Einkommen aus. Vgl. Hauser, R. (1997), S. 25b und Anhang III, S. 129 ff.

¹⁴⁶ Dies entsprach einem monatlichen Einkommen in Westdeutschland von 1.116 DM und in Ostdeutschland von 830 DM pro Haushaltsmitglied. Vgl. Hauser, R. (1997), S. 26a.

¹⁴⁷ Vgl. Hauser, R. (1997), S. 7 sowie Tab. 2.8f, S. 30, Tab. 2.9a, S. 34 und Tab. 2.10e, S. 36e.

¹⁴⁸ Ihr Ziel war die Annäherung der Einkommen aller Klassen und Schichten sowie die Überwindung der Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land. Vgl. Deutscher Bundestag (1987), S. 484 ff.

land.¹⁴⁹ Allerdings nehmen seit Anfang der neunziger Jahre auch hier die Einkommensunterschiede spürbar zu.¹⁵⁰ So verdoppelte sich von 1991 bis 1995 der Anteil der Personen mit einem Einkommen von weniger als 50 vH des durchschnittlichen, nach Zahl und Alter der Haushaltsmitglieder gewichteten verfügbaren Einkommens knapp von 4,2 auf 8,0 vH.¹⁵¹

Die zunehmende Einkommensungleichheit in West- und Ostdeutschland hat mehrere Ursachen. Neben der unterschiedlichen Belastung durch Abgaben ist sie vor allem auf wachsende Unterschiede bei der Entwicklung der Erwerbseinkommen zurückzuführen. Bei letzteren spielt der Anstieg der Arbeitslosigkeit und die Ersetzung von dauerhaften Vollzeitverhältnissen durch Nicht-Normarbeitsverhältnisse, wie Teilzeitarbeit oder geringfügige Beschäftigung, eine wesentliche Rolle.¹⁵² Zwar übersteigt häufig das verfügbare Haushaltseinkommen vieler Beschäftigter in Nicht-Normarbeitsverhältnissen deren Erwerbseinkommen, da sie nicht selten in Haushalten mit mehreren Einkommensbeziehern - darunter auch dauerhaft Vollzeitbeschäftigten - leben. Doch waren bestimmte Gruppen von Nicht-Normbeschäftigten im einkommensschwächsten Fünftel der Einkommensbezieher überdurchschnittlich vertreten. Dies gilt vor allem für ausschließlich geringfügig Beschäftigte. Sie machten 1995 in Westdeutschland mehr als ein Viertel und in Ostdeutschland sogar mehr als ein Drittel der Einkommensbezieher des untersten Fünftels aus. Dagegen stellten sie im einkommensstärksten Fünftel in Westdeutschland nur ein Sechstel und in Ostdeutschland reichlich ein Siebtel der Einkommensbezieher.¹⁵³

Zu den wachsenden Einkommensunterschieden dürfte ferner die zunehmende Auflösung und Aufsplitterung von Familien- und Haushaltsverbänden beitragen. Allein seit 1980 stieg in Westdeutschland der Anteil der Ein-Personen-Haushalte um ein Fünftel von rund 30 vH auf 36 vH der Haushalte.¹⁵⁴ Im selben Zeitraum nahm der Anteil von Alleinerziehenden mit Kindern an allen Familien mit Kindern von 14,4 vH auf 19,3 vH zu.¹⁵⁵ Da beide Haushaltsgruppen aufgrund ihrer besonderen Lebenssituation¹⁵⁶ häufig ein geringes Einkommen erzielen, erhöhte sich der Anteil von Haushalten mit geringen Einkommen insgesamt. Dies kommt unter anderem auch im zahlenmäßigen Anstieg von

¹⁴⁹ Der Anteil des verbleibenden Quintils entsprach dem in Westdeutschland.

¹⁵⁰ Vgl. Hauser, R. (1997), Tab. 2.5, S. 25b.

¹⁵¹ Vgl. Hauser, R. (1997), Tab. 2.6, S. 26a.

¹⁵² Zur Entwicklung der Norm- und Nicht-Normarbeitsverhältnisse vgl. Teil I, Ziffer 4.2 und Teil II, Ziffer 9.33.

¹⁵³ Vgl. Hauser, R. (1997), Tab. 2.23, S. 65a.

¹⁵⁴ Eigene Berechnungen aus Daten des Statistischen Bundesamtes (1995a), S. 172.

¹⁵⁵ Eigene Berechnungen aus Daten des Statistischen Bundesamtes (1995a), S. 209.

¹⁵⁶ Hierzu zählen niedrige Erwerbseinkommen wegen Ausbildungszeiten oder geringer Berufserfahrung sowie niedrige Einkommen z.B. bei Lehrlings- und Studenten Haushalten wegen geringer materieller Unterstützung und im Trennungsfall bei Alleinerziehenden.

Sozialhilfeempfängern zum Ausdruck.¹⁵⁷ Allerdings ist dieser Anstieg neben Arbeitslosigkeit und Kürzungen von Leistungen in den sozialen Sicherungssystemen¹⁵⁸ auch darauf zurückzuführen, daß seit 1994 Schwangere und Mütter mit Kindern unter sieben Jahren bei Bedürftigkeit einen originären Anspruch auf Sozialhilfe haben.¹⁵⁹

Die Zunahme der Einkommensungleichheit beruht jedoch nicht zuletzt auch auf der unterschiedlichen Verteilung der Vermögen, insbesondere der Geld- und Betriebsvermögen, in der Bevölkerung. Wie Untersuchungen zeigen, wird ein großer Teil der Einkommen aus Geldvermögen in Form von Zinsen und Dividenden direkt wieder in Geldvermögen angelegt.¹⁶⁰ Da 1996 vier Fünftel der Einkommen aus Zinsen und Dividenden an das oberste Einkommensfünftel der Haushalte flossen, während das unterste Fünftel nur über 0,6 vH dieser Einkommen verfügte,¹⁶¹ werden sich die Einkommen und damit die Vermögensbildungsfähigkeit bei Beibehaltung der gegenwärtigen Rahmenbedingungen weiter auseinanderentwickeln. Mittelfristig ist eine weitere Zunahme der materiellen Ungleichheit programmiert.

12.21.2 Vermögensunterschiede

Zwar haben in Westdeutschland die Vermögen der Bevölkerung in den zurückliegenden vier Jahrzehnten insgesamt deutlich zugenommen. Doch nehmen Haushalte mit mittleren und kleinen Einkommen nach wie vor nur in geringem Umfang über Vermögen an den Erträgen aus Kapital und Wissen teil. Hinzu kommt, daß sich die große Mehrheit der Bevölkerung bisher überwiegend auf Vermögensarten konzentriert, die nur geringe Erträge erbringen.

Der Wert des Gesamtvermögens in Deutschland ist statistisch nach wie vor schwer zu bestimmen.¹⁶² Neben vergleichsweise gut erfaßten Vermögensarten wie dem Geld-

¹⁵⁷ Der Anteil der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Anstaltseinrichtungen (Sozialhilfe im engeren Sinne) an der Bevölkerung stieg von 1,4 vH am Jahresende 1980 auf 3,4 vH am Jahresende 1995. Daten wurden auf Anfrage vom Statistischen Bundesamt mitgeteilt.

¹⁵⁸ Hierzu gehören u.a. die Begrenzung des Bezugs von Arbeitslosenhilfe auf zehn Monate (§ 135a AFG), die Umwandlung des Anspruchs auf Unterhaltsgeld bei Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen in eine Kann-Vorschrift (§ 44 AFG) sowie die sechsmonatige Befristung der Eingliederungshilfe für Spätaussiedler.

¹⁵⁹ Nach dem Schwangeren- und Familienhilfegesetz dürfen Verwandte ersten Grades nicht in Regreß genommen werden. Vgl. BMG (1995), S. 30.

¹⁶⁰ Vgl. Bedau, K.-D. (1997), S. 547.

¹⁶¹ Vgl. Heuser, U.J. (1997), S. 25. Dargestellt wird die Verteilung der Zins- und Dividendeneinnahmen der privaten Haushalte auf der Basis eines Gutachtens des DIW, Berlin.

¹⁶² "In einem weiten Sinne versteht man [...] unter dem Bruttovermögen einer Gesellschaft die zu einem Zeitpunkt bewertete Summe aus gesellschaftlichen Sachgütern, Forderungen, immateriellen Rechten und wirtschaftlichen Handlungskapazitäten zuzüglich des gesellschaftlichen Arbeits- und Naturvermögens." Da immaterielle Güter wie Humankapital und Patente (Wissen), aber auch das Anwartschafts- oder Sozialvermögen der gesetzlichen Rentenversicherung sowie das Naturvermögen wegen Bewertungsproblemen kaum erfaßt werden, wird nachfolgend ein materieller Vermögensbegriff ver-

sowie dem Haus- und Grundvermögen kann das Gebrauchsvermögen der privaten Haushalte nur grob geschätzt werden. Zum Betriebsvermögen gibt es kaum verlässlichen Angaben. Die Deutsche Bundesbank schätzt, daß private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbzweck im Jahr 1992 in Westdeutschland über ein Bruttovermögen von rund 9,5 Billionen DM verfügten, das zu rund 52 vH aus Haus- und Grundvermögen, zu 12 vH aus Gebrauchsvermögen und zu 36 vH aus Geldvermögen bestand. Dem standen Verbindlichkeiten der privaten Haushalte in Höhe von rund 1,2 Billionen, also rund 13 vH des Bruttovermögens gegenüber.¹⁶³ Damit besaß der private Haushalt 1992 in Westdeutschland ein Nettovermögen von durchschnittlich 285.000 DM.¹⁶⁴ Einschließlich des Betriebsvermögens wurde für 1994 das Bruttogesamtvermögen in Westdeutschland auf rund 465.000 DM und in Ostdeutschland auf rund 134.000 DM pro Haushalt geschätzt.¹⁶⁵

Allerdings sind die Vermögen in Deutschland höchst unterschiedlich verteilt. Große Unterschiede in der Verteilung bestehen nach wie vor zwischen West- und Ostdeutschland. Aber auch innerhalb West- und Ostdeutschlands ist die Vermögensspreizung groß. Daran dürften auch die anstehenden Erbgänge, die in den nächsten Jahren einen Umfang von bis zu 300 Milliarden DM jährlich ausmachen dürften,¹⁶⁶ nur wenig ändern. 1993 verfügte nämlich das einkommensstärkste Fünftel der Bevölkerung über reichlich zwei Fünftel des Immobilien- und Geldvermögens. Das einkommensschwächste besaß dagegen lediglich ein Vierzehntel.¹⁶⁷

Erhebliche Verteilungsunterschiede bestehen auch bei den einzelnen Vermögensarten. Die relativ geringsten Unterschiede bei der zahlen- und wertmäßigen Verteilung

wendet. Dazu werden "...die einzelnen Vermögensgüter gemäß ihrer Verwertbarkeit zu ihrem Markt- bzw. Tauschwert bewertet...", wodurch auch "...das nicht marktgängige Gebrauchsvermögen (z.B. Hausrat) außer Ansatz bleibt...[und]...einzelne Sachvermögensgüter (wie z.B. Schmuck, Kunstgegenstände oder Sammlungen) trotz eines Marktwertes nicht erhoben werden." Hauser, R. (1997), S. 69 f.

¹⁶³ Vgl. Hauser, R. (1997), Tab. 3.2. Das Haus- und Grundvermögen umfaßt Grund, Boden, Immobilien ohne land- und forstwirtschaftliches Vermögen und Betriebsgrundstücke, wobei die Bewertung nach dem Verkehrswert erfolgt. Das Gebrauchsvermögen besteht aus langlebigen Konsumgütern wie z.B. PKW oder Waschmaschinen, die zu Wiederbeschaffungspreisen abzüglich Abschreibungen bewertet werden. Das Geldvermögen umfaßt die gesamte Geldanlage bei Banken, Versicherungen und auf Wertpapiermärkten (bewertet zu Tageskursen) abzüglich der Kreditverpflichtungen gegenüber Banken und Versicherungen.

¹⁶⁴ Vgl. Hauser, R. (1997), S. 71 u. Tab. 3.2, S. 74, sowie Statistisches Bundesamt (1995a), S. 183, eigene Berechnungen.

¹⁶⁵ Vgl. Hauser, R. (1997), S. 93, der einen Überblick über verschiedene Schätzergebnisse seit 1978 gibt.

¹⁶⁶ Vgl. IW (1995).

¹⁶⁷ Berechnungen der Kommission auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Jahres 1993, die allerdings bestimmte Haushaltsgruppen und Geldvermögensarten unberücksichtigt läßt. Deshalb dürfte der Vermögensanteil der einkommensstärkeren Hälfte unterzeichnet sein.

dürfte das Gebrauchsvermögen aufweisen.¹⁶⁸ Denn fast alle privaten Haushalte verfügen über Gebrauchsvermögen - beispielsweise in Form von PKWs und anderen langlebigen Konsumgütern -, die den größten Teil dieses Vermögens ausmachen. 1992 betrug in Westdeutschland das durchschnittliche Gebrauchsvermögen der privaten Haushalte rund 40.000 DM.¹⁶⁹ Untersuchungen über die Verteilung des Gebrauchsvermögens aus den achtziger Jahren zufolge besaß die wohlhabendere Hälfte der Bevölkerung rund drei Viertel und die wirtschaftlich schwächere etwa ein Viertel des Gebrauchsvermögens.¹⁷⁰ Diese Verteilung dürfte sich in den zurückliegenden Jahren wegen der ausgeprägten Konsumneigung der privaten Haushalte eher zugunsten der weniger wohlhabenden Hälfte verändert haben.

Umfang und Verteilung des Haus- und Grundvermögens

Weniger breit gestreut als das Gebrauchsvermögen ist das Haus- und Grundvermögen. 1993 verfügten in Westdeutschland die Hälfte und in Ostdeutschland rund 28 vH der privaten Haushalte über Haus- und Grundvermögen.¹⁷¹ Ende der siebziger Jahre hatte die Wohneigentumsquote in Westdeutschland dagegen erst bei 40 vH gelegen. Pro Eigentümerhaushalt belief sich der Durchschnittswert des Haus- und Grundvermögens - abzüglich der darauf lastenden Verbindlichkeiten - in Westdeutschland auf rund 362.000 DM, in Ostdeutschland auf etwa 190.000 DM.¹⁷² Die höchsten Wohneigentumsquoten hatten 1993 in Westdeutschland die Haushalte von Landwirten mit 88 vH, gefolgt von den Haushalten der Selbständigen (71 vH), Beamten (64 vH) und Angestellten (51 vH). Leicht bzw. deutlich unterdurchschnittliche Wohneigentumsquoten wiesen die Haushalte von Arbeitern (49 vH), sonstigen Nichterwerbstätigen (47 vH) und Arbeitslosen (28 vH) auf.¹⁷³ Ähnlich war die Reihenfolge bei den Wohneigentumsquoten der Haushaltsgruppen in Ostdeutschland.¹⁷⁴

Tabelle 12-1: Verteilung des Haus- und Grundvermögens in Westdeutschland 1993 nach Einkommensklassen

¹⁶⁸ Da zum Gebrauchsvermögen keine aktuellen Verteilungsdaten vorliegen, muß auf ältere Untersuchungen zurückgegriffen werden.

¹⁶⁹ Vgl. Deutsche Bundesbank (1993), S. 31. Eigene Berechnungen.

¹⁷⁰ Vgl. Miegel, M. (1983), S. 77 ff.

¹⁷¹ Vgl. Hauser, R. (1997), S. 84, der sich auf Ergebnisse der EVS 1993 bezieht.

¹⁷² Dabei war die Verschuldungsquote, d.h. die Verschuldung des Haus- und Grundvermögens im Verhältnis zu seinem Verkehrswert in Ostdeutschland mit rund 37 vH und einer Restschuld von 56.100 DM deutlich niedriger als in Westdeutschland, wo die Verschuldungsquote bei rund 53 vH und die Restschuld bei 121.200 DM lag. Vgl. Hauser, R. (1997), S. 86 f.

¹⁷³ Vgl. Hauser, R. (1997), S. 86a.

¹⁷⁴ Allerdings sind die Ergebnisse für Haushalte von Beamten und Landwirten nicht repräsentativ.

Haushaltsnettoeinkommen pro Monat	Haushalte insgesamt nach Einkommensklassen	Anteil der Haushalte in der jeweiligen Einkommensklasse an allen Haushalten	Haushalte mit Grundvermögen in der jeweiligen Einkommensklasse	Anteil der Haushalte mit Grundvermögen an allen Haushalten	Anteil der Haushalte mit Grundvermögen in der jeweiligen Einkommensklasse	Durchschnittlicher Verkehrswert des Grundvermögens je Haushalt mit Grundvermögen	Verkehrswert des Grundvermögens in der jeweiligen Einkommensklasse	Anteil der Einkommensklasse am gesamten Verkehrswert des Grundvermögens
DM	1000	vH	1000	vH	vH	DM	Mrd. DM	vH
<1.800	5596	19,5	1401	4,9	25,0	308000	431,47	7,1
1.800-3.000	8424	29,4	3268	11,4	38,8	321200	1049,52	17,3
3.000-5.000	8958	31,3	5144	18,0	57,4	390000	2006,19	33,1
5.000-10.000	5225	18,2	4126	14,4	79,0	530600	2189,43	36,1
10.000-35.000	444	1,5	408	1,4	91,9	958500	391,08	6,4
Summe	28647	100	14347	50,1	./.	./.	6067,69	100

Quellen: Grunddaten von Laue, E. (1995) auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes von 1993. Ohne Haushalte mit monatlichen Nettoeinkommen über 35.000 DM, ohne Haushalte von Land- und Forstwirten und ohne Personen in Anstalten und Gemeinschaftsunterkünften. Berechnungen der Kommission für Zukunftsfragen.

Wie Tabelle 12-1 zeigt, verfügte 1993 die wohlhabendere Hälfte der privaten Haushalte - das sind Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen zwischen 3.000 und 35.000 DM - über rund drei Viertel des gesamten Haus- und Grundvermögens.¹⁷⁵ Entsprechend besaßen die Haushalte der wirtschaftlich schwächeren Hälfte - das heißt mit einem monatlichen Nettoeinkommen von weniger als 3.000 DM - lediglich ein Viertel der Immobilien.

Wie aus Tabelle 12-1 weiter hervorgeht, war im einkommensschwächsten Fünftel der durchschnittliche Wert des Haus- und Grundvermögens pro Eigentümerhaushalt allerdings beachtlich. Mit rund 308.000 DM lag er nur unwesentlich unter dem Durchschnittswert der Eigentümerhaushalte in der darüberliegenden Einkommensklasse. Dagegen besaß das wohlhabendste Fünftel der privaten Haushalte mit Haushaltsnettoeinkommen zwischen 5.000 und 35.000 DM ein Haus- und Grundvermögen, das mit durchschnittlich 570.000 DM pro Haushalt¹⁷⁶ doppelt so hoch war. Allerdings zeigt die Verteilungsanalyse seit 1983 eine Abnahme der "Grundvermögenskonzentration...

¹⁷⁵ Da Haushalte mit einem Monatseinkommen von über 35.000 DM in der EVS nicht erfaßt werden, ist der tatsächliche Anteil der wohlhabenderen Hälfte der privaten Haushalte am gesamten Haus- und Grundvermögen noch höher.

¹⁷⁶ Die Gruppe der Haushalte mit Nettoeinkommen von 10.000-35.000 DM ist sehr klein. In ihr befinden sich lediglich 1,5 vH der Haushalte, die allerdings 6,5 vH des Haus- und Grundvermögens mit einem durchschnittlichen Verkehrswert von rund 960.000 DM besitzen. Vgl. eigene Berechnungen nach Laue, E. (1995), S. 489 u. S. 493.

[durch]...Erhöhung der Wohneigentümerquote im Zeitablauf. Letzteres wiederum dürfte das Ergebnis der staatlichen Wohnungsbau- und Wohneigentumsförderung sowie der verstärkten Vererbung von (Grund-)Vermögenswerten im betreffenden Zeitabschnitt sein."¹⁷⁷

Tabelle 12-2: Verteilung des Haus- und Grundvermögens in Ostdeutschland 1993 nach Einkommensklassen

Haushaltsnettoeinkommen pro Monat	Haushalte insgesamt nach Einkommensklassen	Anteil der Haushalte in der jeweiligen Einkommensklasse an allen Haushalten	Haushalte mit Grundvermögen in der jeweiligen Einkommensklasse	Anteil der Haushalte mit Grundvermögen an allen Haushalten	Anteil der Haushalte mit Grundvermögen in der jeweiligen Einkommensklasse	Durchschnittlicher Verkehrswert des Grundvermögens je Haushalt mit Grundvermögen	Verkehrswert des Grundvermögens in der jeweiligen Einkommensklasse	Anteil der Einkommensklasse am gesamten Verkehrswert des Grundvermögens
DM	1000	vH	1000	vH	vH	DM	Mrd. DM	vH
<1.800	2235	33,5	335	5,0	15,0	161800	54,19	14,0
1.800-3.000	2186	32,8	633	9,5	29,0	196900	124,66	32,2
3.000-5.000	1820	27,3	658	9,9	36,2	215900	142,04	36,7
5.000-10.000	425	6,4	214	3,2	50,4	311000	66,55	17,2
10.000-35.000	..	..	..	..	..	..	..	..
Summe	6669	100	1840	27,6	./.	./.	387,45	100

Quellen: Grunddaten von Laue, E. (1995) auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe von 1993. Ohne Haushalte mit monatlichen Nettoeinkommen über 35.000 DM, ohne Haushalte von Land- und Forstwirten und ohne Personen in Anstalten und Gemeinschaftsunterkünften. Wegen der geringen Zellenbesetzung in der EVS können Haus- und Grundvermögen in der obersten Einkommensklasse nicht ausgewiesen werden. Berechnungen der Kommission für Zukunftsfragen.

In Ostdeutschland ist das Haus- und Grundvermögen zwar weniger breit gestreut als in Westdeutschland, doch ist hier, wie Tabelle 12-2 zeigt, das Haus- und Grundvermögen weniger stark konzentriert. So verfügte das einkommensschwächste Drittel der Haushalte über 14 vH des gesamten ostdeutschen Haus- und Grundvermögens. Dagegen besaß das einkommensstärkste Drittel knapp 54 vH des gesamten Haus- und Grundvermögens in Ostdeutschland.

Umfang und Verteilung des Bruttogeldvermögens

¹⁷⁷ Hauser, R. (1997), S. 89.

Aussagen zur Verteilung des Geldvermögens sind ungenau, da die verfügbaren Statistiken nur die Hälfte des tatsächlichen Geldvermögens umfassen. So betrug das Geldvermögen der privaten Haushalte nach den Angaben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), auf der die Verteilungsberechnungen beruhen, 1993 in Westdeutschland nur rund 1.960 Milliarden DM, während es sich nach der Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank auf 3.510 Milliarden DM belief.¹⁷⁸ Da sich die in der EVS nicht erfaßte Hälfte des Geldvermögens zum überwiegenden Teil im Eigentum der wohlhabenderen Hälfte der Haushalte befindet und zudem besonders wohlhabende Haushalte von der EVS gar nicht erfaßt werden, dürfte das Geldvermögen insgesamt deutlich ungleicher verteilt sein als in der EVS dargestellt.¹⁷⁹ Für eine tiefere Gliederung der Verteilung der Geldvermögen steht allerdings zur Zeit nur die EVS zur Verfügung.

Wie Tabelle 12-3 zeigt, hatten 1993 fast alle Haushalte in Westdeutschland Geldvermögen. Ähnlich wie beim Haus- und Grundvermögen verfügte die wohlhabendere Hälfte der Haushalte über drei Viertel des von der EVS erfaßten Bruttogeldvermögens. Ihr Anteil am gesamten Geldvermögen dürfte jedoch in Wirklichkeit wesentlich höher sein. Allerdings sind beim Geldvermögen pro Haushalt die wertmäßigen Unterschiede zwischen dem wohlhabendsten und dem wirtschaftlich schwächsten Einkommensfünftel wesentlich stärker ausgeprägt als beim Haus- und Grundvermögen. Mit durchschnittlich rund 278.000 DM besaß der Haushalt im obersten Einkommensfünftel ein sechsmal höheres Geldvermögen als im untersten Einkommensfünftel.

Ein unterschiedliches Verteilungsbild ergibt sich, wenn die privaten Haushalte nicht nach Haushaltseinkommen, sondern nach ihrem Anteil am Geldvermögen in fünf gleich große Haushaltsgruppen aufgeteilt werden. Danach verfügte in Westdeutschland das reichste Fünftel über rund 62 vH, das ärmste dagegen nur über rund 1 vH des Bruttogeldvermögens.¹⁸⁰ Die wohlhabendere Hälfte der privaten Haushalte besaß rund neun Zehntel, die weniger wohlhabende nur ein Zehntel des Bruttogeldvermögens.

Tabelle 12-3: Verteilung des Bruttogeldvermögens in Westdeutschland 1993 nach Einkommensklassen

¹⁷⁸ Vgl. Guttman, E. (1995), S. 392.

¹⁷⁹ Vgl. Guttman, E. (1995), S. 392 f. zu weiteren Gründen der Untererfassung.

¹⁸⁰ Auf das zweitunterste Fünftel entfiel 4,8 vH, auf das mittlere 11,2 vH und auf das zweitoberste 21,4 vH des Bruttogeldvermögens aller privaten Haushalte. Untersuchungen zur Verteilung des Bruttogeldvermögens nach Dezilen der privaten Haushalte, die auf den Daten der EVS 1993 beruhen, sind rar. Die hier genannten Werte für Westdeutschland wurden der Kommission auf Anfrage vom Statistischen Bundesamt im November 1997 mitgeteilt. Für Ostdeutschland waren leider ebenso keine Daten verfügbar, wie für eine vergleichbare Verteilungsrechnung des Haus- und Grundvermögens.

Haushaltsnettoeinkommen pro Monat	Haushalte insgesamt nach Einkommensklassen	Anteil der Haushalte in der jeweiligen Einkommensklasse an allen Haushalten	Haushalte mit Geldvermögen in der jeweiligen Einkommensklasse	Anteil der Haushalte mit Geldvermögen an allen Haushalten	Anteil der Haushalte mit Geldvermögen in der jeweiligen Einkommensklasse	Durchschnittliches Geldvermögen je Haushalt mit Geldvermögen	Geldvermögen der jeweiligen Einkommensklasse	Anteil der Einkommensklasse am gesamten Geldvermögen
DM	1000	vH	1000	vH	vH	DM	Mrd. DM	vH
<1.800	5596	19,5	4951	17,3	88,5	24400	121	6,7
1.800-3.000	8424	29,4	8207	28,6	97,4	43100	354	19,7
3.000-5.000	8958	31,3	8881	31,0	99,1	66100	587	32,7
5.000-10.000	5225	18,2	5214	18,2	99,8	116800	609	33,9
10.000-35.000	444	1,5	441	1,5	99,3	280700	124	6,9
Summe	28647	100	27694	96,7	./.	./.	1796	100

Quellen: Grunddaten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993 aus Statistisches Bundesamt (1995b). Ohne Haushalte mit monatlichen Nettoeinkommen über 35.000 DM, ohne Haushalte von Land- und Forstwirten und ohne Personen in Anstalten und Gemeinschaftsunterkünften. Berechnungen der Kommission für Zukunftsfragen.

Wie Tabelle 12-4 zeigt, war auch in Ostdeutschland das von der EVS erfaßte Geldvermögen recht ähnlich auf die privaten Haushalte verteilt wie das Haus- und Grundvermögen. Das einkommensstärkste Drittel besaß 1993 rund 51 vH des Bruttogeldvermögens, während das einkommensschwächste Drittel der privaten Haushalte über 17,5 vH des Geldvermögens verfügte.¹⁸¹ Allerdings dürfte auch in Ostdeutschland das Geldvermögen wohlhabenderer Haushalte untererfaßt sein, wenn auch nicht in dem Maße wie in Westdeutschland.

¹⁸¹ Eigene Berechnungen auf Basis von Angaben des Statistischen Bundesamtes (1995b).

Tabelle 12-4: Verteilung des Bruttogeldvermögens in Ostdeutschland 1993 nach Einkommensklassen

Haushaltsnettoeinkommen pro Monat	Haushalte insgesamt nach Einkommensklassen	Anteil der Haushalte in der jeweiligen Einkommensklasse an allen Haushalten	Haushalte mit Geldvermögen in der jeweiligen Einkommensklasse	Anteil der Haushalte mit Geldvermögen an allen Haushalten	Anteil der Haushalte mit Geldvermögen in der jeweiligen Einkommensklasse	Durchschnittliches Geldvermögen je Haushalt mit Geldvermögen	Geldvermögen der jeweiligen Einkommensklasse	Anteil der Einkommensklasse am gesamten Geldvermögen
DM	1000	vH	1000	vH	vH	DM	Mrd. DM	vH
<1.800	2235	33,5	2106	31,6	94,2	12600	27	17,5
1.800-3.000	2186	32,8	2163	32,4	98,9	21900	47	31,1
3.000-5.000	1820	27,3	1811	27,2	99,5	30800	56	36,8
5.000-10.000	425	6,4	421	6,3	99,1	50800	21	14,1
10.000-35.000	..	..	..	..	..	..	..	..
Summe	6669	100	6503	97,5	./.	./.	152	100

Quellen: Grunddaten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993 aus Statistisches Bundesamt (1995b). Ohne Haushalte mit monatlichen Nettoeinkommen über 35.000 DM, ohne Haushalte von Land- und Forstwirten und ohne Personen in Anstalten und Gemeinschaftsunterkünften. Wegen der geringen Zellenbesetzung in der EVS können Haus- und Grundvermögen in der obersten Einkommensklasse nicht ausgewiesen werden. Berechnungen der Kommission für Zukunftsfragen.

Daten zur Verteilung des Betriebsvermögens veraltet

Neuere Daten zur Verteilung des Betriebsvermögens in den privaten Haushalten sind wegen großer Erfassungs- und Bewertungsschwierigkeiten nicht vorhanden. "Gesichert erscheint im Grunde genommen nur, daß das Produktivvermögen in Deutschland sehr ungleich verteilt ist", und zwar 1983 auf höchstens etwa 6 vH der privaten Haushalte.¹⁸² Weitergehende Aussagen zur Verteilung des Betriebsvermögens auf die privaten Haushalte sind nicht möglich.

Risikoarme Anlagestruktur des Vermögens der privaten Haushalte

Sowohl die starke Konzentration auf Haus- und Grundvermögen als auch die Anlagestruktur des Geldvermögens zeigen, daß die privaten Haushalte in Deutschland nach wie vor relativ risikoarme und deshalb schwach rentierliche Vermögensanlagen bevorzugen.

¹⁸² Hauser, R. (1997), S. 89. Dem entspricht ein Gini-Koeffizient von 0,969, der auf eine extreme Ungleichverteilung hindeutet.

1996 entfielen vom Bruttogeldvermögen der privaten Haushalte nur 6 vH¹⁸³ oder rund 7.950 DM pro Haushalt auf Aktien und 8 vH oder 10.600 DM auf Investmentzertifikate. Der Rest wurde bei Banken als Sichteinlage (8,9 vH), Spareinlage (22,8 vH) oder Termingeld (7,5 vH) gehalten, war bei Bausparkassen (3,3 vH) oder Versicherungsunternehmen (21,5 vH) angelegt oder in Form von Rentenpapieren (15,5 vH) oder Geldmarktpapieren (0,1 vH) investiert. Auf sonstige Forderungen, deren Risikostruktur nicht ersichtlich ist, entfielen 6,4 vH des Bruttogeldvermögens.¹⁸⁴

12.22 Bewußtsein für breitere Vermögensbildung entwickeln

Wichtigste Voraussetzung für eine breite Vermögensbildung der Bevölkerung ist deren Bereitschaft, künftig mehr zu sparen und verhältnismäßig weniger zu konsumieren. Die Kommission regt deshalb an, in der Bevölkerung die Einsicht in die Notwendigkeit einer breiten Vermögensbildung zu wecken. Dabei muß der Bevölkerung bewußt gemacht werden, daß sich die Erwerbseinkommen und die davon abgeleiteten staatlichen Transfers wachsender Teile der Bevölkerung aufgrund der abnehmenden Bedeutung von Erwerbsarbeit im Wertschöpfungsprozeß auf absehbare Zeit deutlich schwächer entwickeln werden als Einkommen aus Vermögen. Ferner sollen der Bevölkerung auch die Chancen und Risiken der verschiedenen Vermögensanlagen stärker verdeutlicht werden.

Bislang ist in der Bevölkerung das Bewußtsein nicht ausreichend entwickelt, daß materielle Wohlstandssteigerungen mittelfristig vor allem durch verstärkte Bildung von Kapital und hier insbesondere produktiv investiertem Kapital erreicht werden können. Dies zeigen Sparquote und Anlageverhalten der privaten Haushalte. Nicht zuletzt wegen der gestiegenen Belastung mit Steuern und Abgaben ging die Sparquote der privaten Haushalte in den neunziger Jahren in Deutschland von 12,9 vH im Jahr 1991 auf 11,4 vH im Jahr 1996 zurück.¹⁸⁵ Diese Sparquote ist nach Auffassung der Kommission zu niedrig. Sie liegt im übrigen unter dem langjährigen Mittel von etwa 12,5 vH. Hätten die privaten Haushalte 1996 im Durchschnitt 13 vH ihres verfügbaren Einkommens gespart, hätten sie noch immer über ein Konsumpotential verfügt, das so hoch gewesen wäre wie 1994.¹⁸⁶

¹⁸³ Nach der Definition der Deutschen Bundesbank.

¹⁸⁴ Vgl. Deutsche Bundesbank (1997a), S. 40.

¹⁸⁵ Im ersten Halbjahr 1997 betrug sie sogar nur noch 11 vH. Vgl. SVR (1997), Tab. 33*.

¹⁸⁶ 1996 standen den privaten Haushalten - in Preisen von 1991 - durchschnittlich 47.053 DM für den Verbrauch zur Verfügung. Bei einer Sparquote von 13 vH wären es 46.125 DM gewesen. Dies ist etwas weniger als 1994, als die privaten Haushalte durchschnittlich für 46.294 DM verbrauchten. Diese Modellrechnung beruht auf Daten des SVR (1997), Tab. 33* und Tab. 75* sowie auf dem Mi-

Aus dem beobachtbaren Anlageverhalten der privaten Haushalte ergibt sich zudem eine deutliche Präferenz für die Immobilie und andere risikoarme Anlageformen mit allenfalls geringer Anbindung an die Erträge aus produktiv investiertem Kapital.¹⁸⁷ Zwar bezeichnen sich 40 vH der Bevölkerung grundsätzlich als risikobereit. Im Falle eines unerwarteten Mittelzuflusses von 200.000 DM würden jedoch nur jeweils 8 vH der Bevölkerung diese in ein Unternehmen bzw. in Aktien investieren. Dagegen würde knapp die Hälfte der Bevölkerung das Geld in Immobilien und ein Fünftel in festverzinslichen Wertpapieren anlegen. Die verbleibenden 15 vH würden die Mittel für Konsum- sowie sonstige Zwecke ausgeben.¹⁸⁸ In der Realität ist offenbar Vielen die Steigerung des immateriellen Wohlstands durch möglichst sichere Anlagen wichtiger als eine Erhöhung des materiellen Wohlstands durch möglichst hohe Rendite.

Allerdings ist Untersuchungen zu Sparmotiven der privaten Haushalte zufolge insbesondere seit den siebziger Jahren "ein klarer Trend abnehmender Verbrauchs- und zunehmender Ertragsorientierung festzustellen, der sich in einem größeren Anteil höher verzinslicher Sparformen und gesteigerter Flexibilität in der Vermögensanlage privater Haushalte niederschlägt."¹⁸⁹ Doch ist dieser Trend, wie die Entwicklung von Vermögensstruktur und -einkommen zeigt, für eine substantielle Beteiligung von Haushalten mit mittleren und geringen Einkommen an mittel- oder unmittelbaren Erträgen aus Produktivkapital noch zu schwach ausgeprägt. Politik, Wissenschaft und Medien sind deshalb gefordert, hier einen Bewußtseinswandel zu schaffen.

12.23 Geldwertstabilität gewährleisten

Bei breiter Vermögensbildung und steigenden Gewinnen und Vermögenseinkommen steigt die Bedeutung stabilen Geldes. Das ist bedeutsam mit Blick auf die in Aussicht genommene Einführung des EURO. Sollte dieser spürbar weniger stabil sein als bislang die D-Mark, dürfte sich das nachteilig auf die Sparneigung und die Anlage in kapital- und wissensintensive Vermögensbestandteile auswirken. Die im Vertrag von Maastricht und im Stabilitätspakt von Amsterdam vorgesehenen Sanktionsmaßnahmen müssen bei stabilitätsgefährdender Haushaltspolitik einzelner Mitgliedsstaaten konsequent ange-

krozensus für die Anzahl der privaten Haushalte. Berechnungen der Kommission für Zukunftsfragen.

¹⁸⁷ Vgl. dazu auch Ziffer 12.21.2.

¹⁸⁸ Vgl. Wirtschaftsunioren Deutschland (1997), S. 56 und S. 64. Ausgewertet wurden rund 15.000 Interviews, wobei Abweichungen der Stichprobenstruktur jedoch nur teilweise mit Verteilungsdaten des Mikrozensus gewichtet wurden.

¹⁸⁹ Vgl. Schöning, W. (1996), S. 48.

wendet und die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und deren primäre Orientierung am Ziel der Geldwertstabilität gewährleistet werden.

Stabiles Geld ist die Grundlage einer breiten Vermögensbildung. Es erfordert eine stabilitätsorientierte Geld- und Währungspolitik sowie eine strenge Haushaltsdisziplin des Staates und seiner Körperschaften. Insbesondere nach dem Übergang zum EURO steigen die Anforderungen an die Geld- und Währungspolitik der Europäischen Zentralbank und an die weiter in nationaler Verantwortung verbleibende Finanzpolitik. Da der Wechselkurs mit der Einführung des EURO als nationales gesamtwirtschaftliches Anpassungsinstrument entfällt, führt unsolide Finanzpolitik eines Landes künftig zur Abwertung des EURO. Davon sind auch Länder mit einer soliden Finanzpolitik betroffen. Importierte Wirtschaftsgüter - beispielsweise Brenn- und Rohstoffe - werden dann für alle Mitgliedsländer der Währungsunion teurer.

Um die Stabilität des EURO zu sichern, müssen vor allem die im Rahmen des Amsterdamer Stabilitätspaktes von 1997 vereinbarten Sanktionen¹⁹⁰ gegenüber europäischen Ländern mit unsoliden Staatsfinanzen und einem Haushaltsdefizit von mehr als 3 vH des Bruttoinlandsprodukts strikt angewendet werden.¹⁹¹ Zur Sicherung der Stabilität des EURO muß darüber hinaus die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank gewährleistet werden.¹⁹²

12.24 Staatsausgaben senken - Soziale Sicherung umbauen

12.24.1 Staatsverbrauch verringern

Die Kommission empfiehlt ferner, die Staatsausgaben zu senken, insbesondere den Anteil des staatlichen Verbrauchs am Sozialprodukt zurückzuführen und die Staatsverschuldung mittelfristig abzubauen. Dadurch kann mittelbar die Steuerlast gesenkt, die Vermögensbildungsfähigkeit der Bevölkerung erhöht und der Weg zu einer breiten Vermögensbildung eröffnet werden.

¹⁹⁰ Hierzu zählen u.a. Straf- und Bußgelder.

¹⁹¹ Vgl. Hesse, H. (1997), S. 6: Ein Land darf sich mit mehr als 3 vH verschulden, wenn eine Rezession zu einem Rückgang des BIP von mehr als 2 vH führt. Bei einem Rückgang zwischen 0,75 vH und 2 vH wird die Situation durch die Europäische Zentralbank geprüft. Solche Rückgänge beim BIP sind aber eher selten.

¹⁹² Dazu gehört auch, daß es in der Währungsunion künftig keine Wertsicherungsklauseln geben darf. Wertsicherungsklauseln sind automatische Anpassungen von Löhnen oder Verbindlichkeiten an steigende Preise, die einen Inflationsprozeß beschleunigen und dadurch die Steuerung der Geldwertstabilität beeinträchtigen. Vgl. Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer (1997).

Eine breite Vermögensbildung der privaten Haushalte wird derzeit auch durch die im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt steigenden Staatsausgaben beeinträchtigt. Sie führen zu steigenden Steuern und Abgaben sowie wachsender staatlicher Kreditaufnahme und verringern so die verfügbaren Einkommen. Der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt erreichte 1996 mit 50 vH erneut ein sehr hohes Niveau.¹⁹³ Gleiches gilt für den Anteil des staatlichen Verbrauchs, der 1996 bei 19,8 vH lag.¹⁹⁴ Letzterer wird seit 1990 zunehmend über staatliche Kredite finanziert. Dies wird durch die Tatsache belegt, daß seit 1990 die Nettokreditaufnahme der öffentlichen Haushalte erheblich stärker zunahm als die staatlichen Bruttoinvestitionen.¹⁹⁵

Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte betrug 1996 insgesamt rund 2.130 Milliarden DM.¹⁹⁶ Der Finanzierungssaldo belief sich auf rund 120 Milliarden DM. Dies entsprach 3,4 vH des Bruttoinlandsprodukts und rund 45 vH der Ersparnis der privaten Haushalte.¹⁹⁷ Die zunehmende Kreditfinanzierung des Staatsverbrauchs ist für die private Vermögensbildung kontraproduktiv, denn dieser Anteil der privaten Ersparnis steht für Anlagen in produktiv genutztes Kapital nicht mehr zur Verfügung. Hinzu kommt, daß mit wachsender Staatsverschuldung die Zinszahlungen steigen. Damit werden auch die Eigner von Staatsanleihen über höhere Steuern immer stärker zur Finanzierung ihrer Zinserträge herangezogen. Nicht zuletzt um die volkswirtschaftliche Ersparnis künftig wieder stärker in produktive Anlagen zu lenken, muß die staatliche Neuverschuldung zu Lasten des staatlichen Konsums sinken.

12.24.2 Steuerlast senken - Soziale Sicherung umbauen

Die Vermögensbildungsfähigkeit vor allem wirtschaftlich schwächerer Haushalte kann erheblich verbessert werden, wenn die Belastung der Arbeitseinkommen durch Steuern, vor allem aber durch die Beiträge zu den sozialen Sicherungssystemen, gesenkt wird. Wie insbesondere die Summe der im Laufe eines Erwerbslebens geleisteten Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung zeigt, hat der durchschnittlich verdienende Arbeitnehmer über seine effektive Ersparnis hinaus ein erhebliches Vermögensbildungspotential. Dieses wird jedoch nicht zur Bildung produktiver Vermögen genutzt. Die Kommission empfiehlt deshalb, einen Teil dieses Potentials zur Vermögensbildung

¹⁹³ Vgl. SVR (1997), Tab. 38*.

¹⁹⁴ Vgl. SVR (1997), Tab. 34* u. Tab. 38*. Der Staatsverbrauch umfaßt alle staatlichen Aufwendungen für Verwaltungsleistungen, die der Allgemeinheit entgeltfrei zur Verfügung gestellt werden.

¹⁹⁵ Von 1990 bis einschließlich 1996 betrug die Summe staatlicher Bruttoinvestitionen 551 Milliarden DM. Die Nettokreditaufnahme des öffentlichen Gesamthaushalts betrug dagegen 790 Milliarden DM. Damit überstieg die Nettokreditaufnahme die Bruttoinvestitionen um 289 Milliarden DM. Das waren über 52 vH. Vgl. SVR (1997), Tab. 38* u. Tab. 40*. Alle Angaben in jeweiligen Preisen.

¹⁹⁶ Vgl. SVR (1997), Tab. 43*.

¹⁹⁷ Ersparnis ohne nicht entnommene Gewinne. Vgl. SVR (1997), Tab. 40*, Tab. 34* u. Tab. 33*.

zu erschließen und dazu die sozialen Sicherungssysteme, insbesondere die gesetzliche Alterssicherung, umzugestalten.

Zur Finanzierung der steigenden Staatsausgaben muß heute ein immer größerer Teil der Wertschöpfung in Form von Steuern und Abgaben an den Staat abgeführt werden. 1997 verbleibt dem durchschnittlich verdienenden abhängig Beschäftigten in Westdeutschland nur noch reichlich die Hälfte des von ihm Erwirtschafteten, des Bruttoarbeitseinkommens. Die andere Hälfte geht zu einem Drittel über Steuern und zu rund zwei Dritteln über Sozialbeiträge an den Staat. 1980 betrug das durchschnittliche Nettoarbeitsentgelt noch knapp 59 vH, 1960 sogar noch 73 vH des Bruttoarbeitseinkommens. Durch die steigenden Steuern und Sozialbeiträge wird ein wachsender Teil des Vermögensbildungspotentials, vor allem der wirtschaftlich schwächeren Haushalte, durch den Staat gebunden und dadurch deren Vermögensbildungsfähigkeit beeinträchtigt.

Besonders ausgeprägt war der Anstieg der Beiträge zu den sozialen Sicherungssystemen. Ihr Anteil am Bruttoarbeitseinkommen pro abhängig Beschäftigten erhöhte sich von 1980 bis 1997 um ein Fünftel, der der Lohn- und Einkommensteuer dagegen nur um ein Sechstel. Bezogen auf das Bruttoarbeitsentgelt stiegen die Beiträge an die gesetzlichen Sozialversicherungen sogar um knapp ein Drittel von 32,4 vH 1980 auf 42 vH 1997. Reichlich die Hälfte hiervon entfällt auf die Beiträge zur gesetzlichen Renten- und Pflegeversicherung. Zwar erwerben die abhängig Beschäftigten mit ihren Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung ein beträchtliches Anwartschaftsvermögen¹⁹⁸, doch ermöglicht dieses Anwartschaftsvermögen keine Teilhabe an der Wertschöpfung durch Kapital. Vielmehr hängt die Entwicklung des Anwartschaftsvermögens unmittelbar von der quantitativen und qualitativen Entwicklung der Beschäftigung ab. Würden die Beiträge, die ein durchschnittlich verdienender abhängig Beschäftigter bei 45jähriger Erwerbstätigkeit an die gesetzliche Renten- und Pflegeversicherung abführt, mit 3 vH Zinsen auf dem Kapitalmarkt angelegt, würde er ein Geldvermögen von über einer Million DM bilden.¹⁹⁹

Statt dessen ist durch die Alterung der Bevölkerung, aber auch die Zunahme der Ersetzung von dauerhafter Vollzeitbeschäftigung durch Nicht-Normarbeitsverhältnisse eine weitere Erhöhung der Beitragssätze, insbesondere zur gesetzlichen Rentenversicherung, programmiert.²⁰⁰ Denn künftig müssen Rentenansprüche vormals Vollzeitbeschäf-

¹⁹⁸ Das Anwartschaftsvermögen ist kein Vermögen sui generis, da es nicht am Kapitalmarkt angelegt wird, keinen Zins abwirft und auch nicht vererbbar ist.

¹⁹⁹ Vgl. Biedenkopf, K. (1997), Anhang.

²⁰⁰ Nach Berechnungen der Prognos AG von 1995 werden die Rentenbeiträge ohne gegensteuernde Maßnahmen bis zum Jahr 2030 auf zwischen 26 vH und 28,5 vH des Bruttoarbeitsentgelts ansteigen. Vgl. VDR (1995), S. 11.

tigter immer häufiger mit den geringen Sozialversicherungsbeiträgen finanziert werden, die in Nicht-Normarbeitsverhältnissen aufgebracht werden. Damit dürfte sich die Vermögensbildungsfähigkeit, vor allem der wirtschaftlich schwächeren Haushalte, künftig weiter verringern. Soll dies verhindert werden, müssen die sozialen Sicherungssysteme, insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung, umgestaltet werden. Nur wenn künftig ein weiterer Anstieg der Beitragslast vermieden oder besser noch die Beitragslast gesenkt und damit der umlagefinanzierte Teil begrenzt wird, können größere Teile der Bevölkerung als bisher substantiell Vermögen bilden und dadurch an den durch Kapital bedingten Wohlstandssteigerungen teilnehmen.

12.3 Arbeitnehmer an Erfolg und Kapital der Unternehmen beteiligen

Darüber hinaus empfiehlt die Kommission den verstärkten Ausbau von Erfolgs- und Unternehmensbeteiligungen. Da Erfolgsbeteiligungen zu sinkenden Lohnstückkosten und Unternehmensbeteiligungen zu einer verbesserten Eigenkapitalausstattung der Unternehmen führen, erwartet die Kommission durch den Ausbau solcher Beteiligungen in der Summe positive Effekte für Produktivität und Beschäftigung. Dadurch können die Erwerbseinkommen steigen und die Fähigkeit zur Vermögensbildung gestärkt werden. Außerdem fördern Erfolgs- und Unternehmensbeteiligungen den Übergang zur unternehmerischen Wissensgesellschaft. Funktionsweisen, Chancen und Risiken von Erfolgs- und Unternehmensbeteiligungen müssen daher von Politik, Wissenschaft und Medien stärker in das Bewußtsein der Beschäftigten gerückt werden.

12.31 Erfolgsbeteiligung

Bei Erfolgsbeteiligung²⁰¹ besteht das Erwerbseinkommen zumeist aus einer festen Barlohn- und einer variablen Erfolgskomponente, die sich in der betrieblichen Praxis häufig an der Dauer der Firmenzugehörigkeit, an Fehlzeiten und der Leistungs- und Verhaltensbeurteilung orientiert. Dadurch besteht ein enger Zusammenhang zwischen leistungsorientiertem, unternehmerischem Handeln und Einkommenshöhe. Zwar tragen Arbeitnehmer damit auch einen Teil des Betriebsrisikos, können dafür aber auch stärker am Unternehmenserfolg teilhaben. Zudem nimmt ihre Arbeitsplatzsicherheit wegen der insgesamt

²⁰¹ Erfolgsbeteiligung umfaßt Gewinn-, Ertrags- und Leistungsbeteiligung. Die Gewinnbeteiligung im engeren Sinn besteht aus Bilanzgewinn-, Ausschüttungsgewinn- und Substanzgewinnbeteiligung, die Ertragsbeteiligung aus Umsatz-, Bruttoertrags-, Wertschöpfungs- und Nettoertragsbeteiligung und die Leistungsbeteiligung aus Produktions-, Produktivitäts- und Kostenersparnisbeteiligung. Vgl. dazu Schneider, H. J. (1997), S. 32 ff.

flexibleren Arbeitskosten gegenüber einem reinen Barlohnsystem zu.²⁰² Wie empirische Untersuchungen zeigen, steigt durch Erfolgsbeteiligungen bereits kurzfristig die Lohnflexibilität und mittelfristig die Arbeitsproduktivität.²⁰³ Erfolgsbeteiligung führt deshalb zu sinkenden Lohnstückkosten. Dadurch verbessern sich Ergebnis und Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens. Mittelfristig sind steigende Erwerbseinkommen der Arbeitnehmer möglich.

Während in Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Finnland, den Niederlanden und Irland bei Arbeitgebern und -nehmern aktive Kampagnen zur Förderung der Erfolgsbeteiligung durchgeführt wurden,²⁰⁴ sind in Deutschland ihre vielfältigen Möglichkeiten noch immer zu wenig bekannt. Notwendig ist neben gezielten Informationen zu den verschiedenen Modellen der Erfolgsbeteiligung auch ein europaweiter Erfahrungsaustausch. Denn Erfolgsbeteiligungen können vor allem auf der Durchführungsebene Probleme verursachen. Sie müssen bekannt sein. Erst dann kann Erfolgsbeteiligung sinnvoll und gewinnbringend auf der Grundlage freier Übereinkunft zwischen Belegschaft und Unternehmensleitung auf der Unternehmensebene umgesetzt werden.²⁰⁵

12.32 Beteiligung am Unternehmenskapital

Bei Beteiligungen der Arbeitnehmer am Unternehmenskapital nehmen die Beschäftigten über vielfältige Formen von Anteilspapieren an der Wertentwicklung des Unternehmenskapitals teil.²⁰⁶ 1994 waren in Westdeutschland rund 1,7 Millionen Arbeitnehmer

²⁰² Einen Überblick über die verschiedenen Beteiligungssysteme in der EU gibt die Europäische Kommission (1997). Über die deutschen Beteiligungspraxis informiert die Bertelsmann Stiftung (1997). Die Beschäftigungseffekte von Gewinn- und Kapitalbeteiligungen untersucht Schares, C. (1996). Einen Überblick über neuere empirischen Ergebnisse zu den Produktivitätseffekten der Gewinnbeteiligung findet man bei der OECD (1995), S. 158 ff. und bei Hübler, O. (1995). Die unterschiedlichen Gestaltungsformen der Erfolgs- und Kapitalbeteiligung sowie anderer Formen variabler Entlohnung aus Sicht der betrieblichen Praxis in den USA analysiert Peck, C. (1993). Grundlegend sind die theoretischen Arbeiten von Weitzmann, M.L. (1984), der von einer permanenten Überschußnachfrage nach Arbeit und geräumten Arbeitsmärkten bei Einführung von Gewinnbeteiligung ausgeht. Diese Position blieb nicht unbestritten. Vgl. etwa Rothschild, K.W. (1986); Cugno, F./Ferrero, M. (1991); Friedman, M. (1991).

²⁰³ Vgl. den internationalen Überblick in OECD (1995) und Hübler, O. (1995) für Deutschland.

²⁰⁴ Vgl. Europäische Kommission (1997a), S. 3 f. u. S. 16 f. sowie S. 12-35 zu europäischen Erfahrungen.

²⁰⁵ Vgl. BMA (1997b), S. 82-91 zu verschiedenen betriebspraktischen Problemen in Deutschland und S. 92-95 zu einem Katalog notwendiger tarifvertraglicher Rahmenbedingungen für Tarifvertragsparteien und Betriebspartner bei Kapital- und Erfolgsbeteiligung.

²⁰⁶ "Betriebliche Mitarbeiterbeteiligungen sind Eigenkapitalbeteiligungen (Aktien, GmbH-Anteile, Genossenschaftsguthaben), Fremdkapitalbeteiligungen (Darlehensforderungen gegen den Arbeitgeber, Schuldverschreibungen) oder Mischformen wie stille Beteiligungen, Genußrechte oder -scheine. Neben den direkten Beteiligungen am arbeitgebenden Unternehmen gibt es indirekte über eine Mitarbeiterbeteiligungsgesellschaft, in der Regel unter Nutzung der stillen Beteiligung." BMA (1997b), S. 1.

- das sind etwa 7 vH der abhängig Beschäftigten - mit 15 bis 20 Milliarden DM am Produktivkapital von etwa 2.000 Unternehmen beteiligt.²⁰⁷ Das entspricht einem durchschnittlichen Wert von rund 8.800 bis 11.800 DM pro Beteiligten. Dabei verfügten vier Fünftel der Beteiligten über Belegschaftsaktien, ein Achtel über stille Beteiligungen, jeder Zwanzigste über Mitarbeiterdarlehen und jeder Fünfundzwanzigste über Genußrechte.²⁰⁸

Untersuchungen bei Unternehmen mit Mitarbeiterbeteiligungen ergaben, daß Beteiligungsmodelle vor allem eingeführt wurden, um zu motivieren, die Identifikation mit dem Unternehmen zu stärken, die Fluktuation zu verringern, unternehmerisches Denken zu fördern sowie für die Beschäftigten steuerliche Vorteile zu nutzen. Mitarbeiterbeteiligungen wurden darüber hinaus damit begründet, teure Überstunden zu reduzieren, die Finanzkraft und Produktivität des Unternehmens zu erhöhen und die Eigenkapitalbasis zu verbessern. Die beteiligten Mitarbeiter schätzten die Vorteile der Kapitalbeteiligung durchweg positiv ein. Diese hatte nicht nur deutlich höhere Einkommen, sondern oft auch eine aktivere Unternehmenskultur zur Folge.²⁰⁹

Unternehmensbeteiligung als vermögenspolitisches Instrument stärker nutzen

Die Unternehmensbeteiligung von Arbeitnehmern soll nach Auffassung der Kommission verstärkt zur Vermögensbildung genutzt werden. Voraussetzung hierfür ist, daß Vereinbarungen zwischen Belegschaften und Unternehmensleitungen z. B. im Rahmen von "Lohnverzicht gegen Unternehmensbeteiligung" auf betrieblicher Ebene und freiwillig zustande kommen. Dabei dient die optionale Umwandlung von Lohnbestandteilen in Unternehmensanteile - beispielsweise in vergünstigte Aktien oder Genußscheine - nicht nur der Vermögensbildung der beteiligten Mitarbeiter in prosperierenden Unternehmen. Die Umwandlung kann besonders auch dort sinnvoll sein, wo durch Lohnverzicht die Eigenkapitalbasis und Liquidität eines Unternehmens erhöht und dadurch zusätzliche Investitionen ermöglicht werden. Im Gegenzug partizipieren die Belegschaften an der steigenden Wettbewerbsfähigkeit ihres Unternehmens und dem wachsenden Wert der von ihnen gehaltenen Unternehmensanteile. Dabei sind die Unternehmen durch die Wahlfreiheit der Arbeitnehmer, sich für oder gegen diese Form der Vermögensbildung entscheiden zu

²⁰⁷ Vgl. BMA (1997b), S. 1. Die BMA-Studie beruht auf einem Gutachten von Prognos, Berlin, und informiert über Erfahrungen mit Beteiligungsmodellen sowie über rechtliche und tarifvertragliche Voraussetzungen der Produktivkapitalbeteiligung in Deutschland. Der Betrag von 20 Milliarden DM gilt für 1995 und stammt aus einer Presseerklärung des BMA anlässlich der Vorstellung des Gutachtens. Lezius, M. (1996) schätzt den geringeren Betrag von 15 Milliarden DM. Vgl. Barthel, A. (1997) zu den institutionellen Rahmenbedingungen der Unternehmensbeteiligungskonzepte.

²⁰⁸ Diese Daten zum Umfang der Beteiligungsformen beziehen sich auf 1996. Sie wurden von der AGP - Arbeitsgemeinschaft Partnerschaft in der Wirtschaft e.V. - in Kassel zur Verfügung gestellt.

²⁰⁹ Vgl. BMA (1997b), S. 47-78, wo umfangreiche Erfahrungen aus der Praxis dokumentiert sind.

können, gezwungen, mindestens marktübliche Renditen zu erwirtschaften, wenn sie die Möglichkeit einer höheren Eigenkapitalbasis und Liquidität nutzen wollen.

Die Kommission lehnt Mitarbeiterbeteiligungen dagegen ab, wenn sie im Rahmen von Flächentarifverträgen vereinbart und die Arbeitnehmer zur Unternehmensbeteiligung verpflichtet werden.²¹⁰ Denn derartige Investivlohnmodelle würden auch zur Beteiligung an solchen Unternehmen verpflichten, die nur eine geringe Rendite auf die eigenen Investitionen erwirtschaften oder gar vom Konkurs bedroht sind. Dies widerspricht dem Ziel der Chancengleichheit bei der Vermögensbildung. Bei flächentarifvertraglich vereinbarten Mitarbeiterbeteiligungen nimmt zudem in Tarifverhandlungen der Druck zu, höhere Direktentgelte als Ausgleich für die stagnierenden verfügbaren Einkommen zu fordern.²¹¹ Beschäftigungspolitisch wäre dies wegen steigender Lohnstückkosten kontraproduktiv.²¹²

"Phantom stock plans" als Alternative zur Kapitalbeteiligung für kleine Unternehmen

Neuerdings werden in den USA eine ganze Reihe alternativer Modelle zur Produktivkapitalbeteiligung in Form von "phantom stock plans" entwickelt. Sie haben ebenfalls deutliche Motivations- und Produktivitätssteigerungen zum Ziel, sind jedoch erheblich billiger als übliche Modelle der Kapitalbeteiligung.²¹³ Phantom Stocks sind virtuelle Kapitalbeteiligungen und insbesondere für kleine Unternehmen vorgesehen: Arbeitnehmer erhalten beispielsweise die Zusage des Arbeitgebers, innerhalb bestimmter Zeiträume oder bei Überschreiten gewisser Ertragsschwellen einen Gehaltsbonus in Form des Wertzuwachses ihres Unternehmens oder eines vorher definierten Aktienpakets zu erhalten. Da es sich bei Phantom Stocks um eine freiwillig vereinbarte Maßnahme zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf Betriebsebene handelt, sind diese problemlos einzuführen. Allerdings sind Phantom Stocks nur so gut wie die Rücklage, die das Unternehmen für die spätere Auszahlung der Prämie bildet.²¹⁴

²¹⁰ Das zugrundeliegende Investivlohnmodell, "...daß die Tarifparteien langfristige Lohnstillhalteabkommen schließen und daß den Arbeitnehmern im Umfang des Barwertes der dadurch gesparten Lohnzahlungen Beteiligungsrechte an den Unternehmen eingeräumt werden", stammt von Sinn, H.-W. (1993).

²¹¹ Bei weiter steigenden Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen kommt es sogar zu sinkenden verfügbaren Einkommen. Wachsende Unzufriedenheit verstärkt dann den Druck in Tarifverhandlungen.

²¹² Vgl. dazu auch den Streit zwischen Dietrich, V./Ragnitz, J. (1997) und Priewe, J. (1997) über Sinn oder Unsinn von Investivlöhnen in Ostdeutschland.

²¹³ Vgl. NCEO (1997) zu Phantom Shares und artverwandten Produkten.

²¹⁴ "If no money is set aside, the bonus may be as phantom as the stock." NCEO (1997), S. 2.

12.4 Pensionsfonds für langfristige Vermögensanlage einführen

Um die Vermögensbildung zu verbreitern, empfiehlt die Kommission ferner die langfristig orientierte Geldvermögensanlage privater Haushalte in speziellen Pensionsfonds (Pensionssondervermögen), die einen stabilen, primär am Wertzuwachs von Unternehmen orientierten Ertrag ermöglichen.

Einer breiteren Vermögensbildung der privaten Haushalte besonders förderlich sind spezielle Pensionsfonds - zum Beispiel Pensionssondervermögen -, die ausschließlich zum Aufbau eines Kapitalstocks zur "...individuellen Ergänzung der in Deutschland bestehenden gesetzlichen und privaten Alterssicherungssysteme..." dienen und voraussichtlich 1998 eingeführt werden.²¹⁵ Sie werden durch besondere Kapitalanlagegesellschaften aufgelegt und unterliegen speziellen gesetzlichen Bestimmungen.²¹⁶ Die miteinander im Wettbewerb stehenden Pensionsfonds bieten langfristige Sparpläne mit monatlich gleichen Anlagebeträgen und Zwang zur Wiederanlage der Gewinne an. Dabei nimmt der Ausgabeaufschlag der Anteilsscheine im Zeitablauf ab, wodurch ein Anreiz zu regelmäßiger Vermögensbildung besteht. Die Anlage der Kapitalanlagegesellschaften soll zu mindestens 51 vH in Substanzwerten wie Aktien und Immobilien erfolgen. Insgesamt kann sie zu maximal 75 vH aus Aktien und stillen Beteiligungen bestehen. Im Hinblick auf den Zweck der Alterssicherung dürfen als riskant geltende Währungen nur maximal 30 vH des Fondsvermögens ausmachen. Darüber hinaus können entsprechend rentablere Fonds für Wagniskapital aufgelegt werden, die aber wegen der damit verbundenen Investitionen in junge und noch wenig etablierte Unternehmen auch riskanter sind.²¹⁷

Pensionssondervermögen bieten privaten Haushalten die Möglichkeit, sich bei begrenztem Risiko primär über Aktien langfristig an den Erträgen des Produktivkapitals und dem dort eingesetzten Wissen zu beteiligen. Durch einen konstanten monatlichen Anlagebetrag werden Kursschwankungen am Aktienmarkt langfristig ausgeglichen, da bei hohen Aktienkursen weniger und bei niedrigen Aktienkursen mehr Aktienanteile pro Anteilsschein erhältlich sind. Kurz vor Ende der Laufzeit kann das vererbte Fondsvermögen in weniger volatile Fonds - beispielsweise Rentenfonds - umgewandelt werden, um das Risiko kurzfristiger Kursschwankungen während der Auflösungsphase des Vermögens zu reduzieren.

²¹⁵ BMF (1997), S. 144.

²¹⁶ Diese werden durch das 3. Finanzmarktförderungsgesetz geregelt, das voraussichtlich im Frühjahr 1998 in Kraft tritt.

²¹⁷ Vgl. BMF (1997), S. 7. Vgl. BMWi (1997b), S. 20 ff., zu Chancen und Bedeutung mobilisierten Beteiligungskapitals durch Pensionsfonds für Wagniskapital.

Pensionssondervermögen erweitern das verfügbare Spektrum der privaten Geldvermögensanlage. Es ist zu erwarten, daß sie die Aufmerksamkeit der privaten Haushalte auf die Aktienanlage lenken und dadurch bisher dem Kapitalmarkt fern stehende Bevölkerungsgruppen zur Bildung produktiven Vermögens ermutigt werden. Damit würde sich die Nachfrage nach Aktien und, bei erleichtertem Börsenzugang für deutsche Unternehmen, auch die Börsenkapitalisierung in Deutschland erhöhen.

Tabelle 12-5: Börsenkapitalisierung in ausgewählten Ländern 1990 - 1996

	1990 ¹⁾	1992	1994	1996
Italien	13,9	11,3	18,0	21,2
Deutschland	20,9	18,3	23,3	29,2
Frankreich	25,7	27,6	32,2	39,3
Niederlande	41,5	54,9	57,2	99,8
USA	52,1	72,0	82,3	110,6
Japan	162,9	113,1	137,6	127,5
UK	79,3	105,2	111,6	141,5

1) Deutschland 1991

Quellen: Deutsche Börse (1995), S. 24 u. S. 70; Deutsche Börse (1997), S. 22 u. S. 68; SVR (1996); OECD (1997); eigene Berechnungen. Die Börsenkapitalisierung ist das Verhältnis von Aktienwert und Bruttoinlandsprodukt am Jahresende.

Wie Tabelle 12-5 zeigt, war 1996 der Wert des Aktienkapitals gemessen am Bruttoinlandsprodukt, die Börsenkapitalisierung, in Deutschland mit rund 29 vH insbesondere gegenüber dem Vereinigten Königreich, Japan, den USA und den Niederlanden gering. 1996 gab es in Deutschland 1.290 ausländische und 681 inländische börsennotierte Aktiengesellschaften.²¹⁸ Ursächlich für die niedrige Börsenkapitalisierung sind weniger die gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Börsenzugang von Unternehmen als vielmehr die restriktiven Bedingungen der deutschen Geschäftsbanken bei der Bestimmung der Börsenreife eines Unternehmens sowie die fehlende Konkurrenz durch ausländische Emissionshäuser. Um börsenreif zu werden, wird heute in der Regel ein Umsatz von 100 Millionen DM erwartet und dadurch der Börsengang vieler mittelständischer Unternehmen verhindert.²¹⁹ 1994 waren nach der Umsatzsteuerstatistik von 23.300 mittelständi-

²¹⁸ Vgl. Deutsche Börse (1997), S. 66. Da rund 80 vH aller neuen Direktinvestitionen weltweit als Unternehmenskauf- oder -beteiligung erfolgen, ist die niedrige deutsche Börsenkapitalisierung auch eine wichtige Ursache des geringen Saldo der deutschen Direktinvestitionsbilanz. Vgl. Deutsche Bundesbank (1997b), S. 74 sowie Teil II, Ziffern 10.4 und 10.62.3.

²¹⁹ Vgl. BMWi (1997b), S. 15.

schen Unternehmen mit Umsätzen²²⁰ zwischen 10 und 50 Millionen DM lediglich 382 bzw. 1,6 vH Aktien- und Kommanditgesellschaften auf Aktien.²²¹ In der Umsatzklasse zwischen 50 und 100 Millionen DM kamen auf 2.575 Gesellschaften mit beschränkter Haftung 187 bzw. 7,3 vH Aktien- und Kommanditgesellschaften auf Aktien. Im Bereich mittelständischer Unternehmen liegt somit noch ein erhebliches Börsenpotential. Voraussetzung für die Erschließung dieses Potentials ist allerdings, daß die "...dominierende Rolle der Banken im Emissions- und Börsengeschäft..." zurückgeführt wird.²²² Ferner sollten die Eintrittsbarrieren und -kosten für den Börsenzugang durch die Zulassung ausländischer Emissionsbanken und anderer Finanzdienstleister gesenkt und die entsprechenden EU-Richtlinien zur Harmonisierung bank- und wertpapieraufsichtsrechtlicher Vorschriften sowie das 3. Finanzmarktförderungsgesetz in Deutschland umgesetzt werden.²²³

Die Aktivierung des deutschen Kapitalmarktes und die Begebung von Pensionssondervermögen gehen Hand in Hand. Beides trägt zu höherer Investitionsdynamik und steigendem materiellen Wohlstand bei. Zugleich dienen Pensionssondervermögen der ertragsorientierten Geldvermögensbildung und damit der privaten Altersvorsorge durch die Anbindung der Bevölkerung an die Erträge aus Wissen und Kapital.

12.5 Rahmenbedingungen für Kapitalerträge verbessern

12.51 Wettbewerbsbedingungen bei der Vermögensanlage angleichen

Die Kommission empfiehlt schließlich, Vermögensanlagen steuerlich möglichst gleich zu behandeln und Sonderregelungen für einzelne Anlageformen abzuschaffen. Das verbessert die Wettbewerbsbedingungen und lenkt das Anlagekapital in die Richtung von Kapital und Wissen und damit in eine volkswirtschaftlich effizientere Verwendung als bislang. Die Maßnahmen zielen vor allem darauf ab, die bisherige Benachteiligung des Sparens gegenüber dem Konsum im Steuersystem zu verringern. Alle Veränderungen erfordern Vertrauensschutz für laufende Verträge bzw. angemessene Übergangsfristen.

Zum Zwecke höherer Chancengleichheit bei der Vermögensbildung und einer verringerten Konzentration bei der Vermögensverteilung²²⁴ gewährt der Staat heute Förderprämien und steuerliche Anreize in fast unübersehbarer Vielfalt. Dabei ist ungewiß, ob diese Anreize noch ziel- und sachgerecht sind. Vermutlich beruht die Attraktivität bestimmter

²²⁰ Ohne Lieferungen und Leistungen aus dem außereuropäischen Ausland.

²²¹ Vgl. zur Umsatzsteuerstatistik die Fachserie 14, Reihe 6, des Statistisches Bundesamtes.

²²² BMWi (1997b), S. 14.

²²³ Vgl. auch Ziffer 12.3.

²²⁴ Vgl. Lampert, H. (1994), S. 362 ff. zu Notwendigkeit und Zielen der Vermögenspolitik.

Vermögensanlagen nicht auf deren Bruttorendite, sondern auf speziellen Steuervorteilen, die von allen Steuerzahlern finanziert werden. Das gilt besonders für die Anlage in Immobilien und Lebensversicherungen sowie die Betriebliche Altersvorsorge. Durch die steuerliche Bevorzugung dieser Vermögensanlagen wird der Wettbewerb um Anlagekapital verzerrt. Da Umfang und Unübersichtlichkeit der einzelnen Fördermaßnahmen in der Vergangenheit immer mehr zunahm, wurde das Anlagekapital abnehmend zur effizientesten volkswirtschaftlichen Verwendung geleitet. Um wieder wettbewerbliche Verhältnisse zu schaffen, müssen zahlreiche Fördertatbestände abgeschafft und die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen bei der Vermögensanlage angeglichen werden. Dadurch können die Ziele der Vermögenspolitik mit weniger öffentlichen Mitteln und größerem Nutzen als bislang verwirklicht werden.

12.52 Steuerliche Förderung bei der Vermögensanlage abbauen

Im einzelnen regt die Kommission an, die steuerliche Förderung der Kapitalanlage in vermieteten und zum Teil auch in selbstgenutzten Immobilien abzubauen. Bei der Lebensversicherung sollen die steuerliche Förderung ebenfalls verringert und die restriktiven Vorschriften bei der Kapitalanlage gelockert werden. Bei der Betrieblichen Altersversorgung soll die Sonderbehandlung im Steuersystem beendet werden.

Steuerliche Privilegien bei vermieteten und zum Teil bei selbstgenutzten Immobilien abbauen

Die Rendite von vermietetem und selbstgenutztem Wohneigentum wird derzeit durch zahlreiche Abschreibungsmöglichkeiten und Zuschüsse erhöht. 1996 betragen Steuermindereinnahmen und die offen ausgewiesenen staatlichen Zuschüsse zur Förderung selbstgenutzter Immobilien in Deutschland insgesamt rund 12,8 Milliarden DM. Für 1997 sind gut 13,5 Milliarden DM vorgesehen.²²⁵ Die Förderung vermieteten Wohneigentums durch steuerliche Vergünstigungen und Zuschüsse betrug 1996 und 1997 jährlich etwa

²²⁵ Der 16. Subventionsbericht der Bundesregierung zeigt, daß im Jahr 1996 (1997) für den Sonderausgaben-Abzug zur Förderung der zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung im eigenen Haus nach § 10 EStG 8,7 (7,9) Milliarden DM Steuermindereinnahmen veranschlagt wurden (S.196). Dazu kommen 525 (115) Millionen DM für Sonderausgabenabzug von Schuldzinsen nach § 10e Abs. 6a EStG (S. 196), 55 (55) Millionen DM für unentgeltlich an Angehörige überlassene Wohnungen nach § 10h EStG (S. 198), 2.310 (2.140) Millionen Kinderkomponente nach § 34 f EStG (S. 199), 304,6 (270) Millionen DM für Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz als Zuschuß (S. 148), 350 (585) Millionen DM Vorkostenabzug bei begünstigten Wohnungen nach § 10i EStG (S. 198), 345 (1765) Millionen DM Eigenheimzulage nach § 9 Abs. 2 EigZulG als unbefristeter Ersatz für die ausgelaufenen §§ 10e und h EStG (S. 200) sowie 195 (885) Millionen DM Kinderzulage nach § 9 Abs. 5 EigZulG als Ersatz für § 34f EStG und Ergänzung der Eigenheimzulage (S. 201). Vgl. Deutscher Bundestag (1997).

3,1 Milliarden DM.²²⁶ Daher ist die Anlage in Immobilien aus volkswirtschaftlicher Sicht häufig ineffizient. Nicht zuletzt deshalb ist Bauen und Wohnen in Deutschland im internationalen Vergleich besonders aufwendig. Die Wirkungen der öffentlichen Subventionierung dieses Bereichs sind nach Auffassung der Kommission dringend zu überprüfen und Fehlentwicklungen zu beseitigen.

Steuerliche Förderung der Lebensversicherung abbauen

Durch die steuerliche Förderung von Lebensversicherungen wird nicht nur der Wettbewerb zwischen den Versicherungsunternehmen, sondern auch der zwischen Lebensversicherungen und anderen Anlageformen beeinträchtigt. Für den Sonderausgabenabzug der Lebensversicherung sind nach dem Einkommensteuerrecht von 1995 bis 1998 jährlich insgesamt 3,5 Milliarden DM vorgesehen.²²⁷ Darüber hinaus werden die Lebensversicherungen durch das Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) zu einer überwiegend risikolosen und niedrig verzinsten Anlage der von ihnen aufgenommenen Mittel gezwungen. Auch dies führt zu verzerrtem Wettbewerb und aus Sicht der Kommission zu verminderter volkswirtschaftlicher Effizienz bei der Vermögensbildung.

²²⁶ Laut 16. Subventionsbericht der Bundesregierung wurden 1996 (1997) zur Förderung vermieteten Wohneigentums veranschlagt: 65 (50) Millionen DM für erhöhte Absetzungen bei Schaffung neuer Mietwohnungen nach § 7c EStG (S. 193), 30 (35) Millionen DM für Modernisierung und Instandsetzung nach § 7h EStG (S. 194), 80 (90) Millionen DM für erhöhte Absetzungen bei kulturhistorisch wertvollen Gebäuden nach § 7i EStG (S. 194), 15 (15) Millionen DM für erhöhte Absetzungen bei Wohnungen mit Sozialbindung nach § 7k EStG (S. 195), 320 (275) Millionen für Energiesparmaßnahmen an Gebäuden nach § 82a EStDV (S. 199), 340 (250) Millionen DM Grundsteuervergünstigung nach § 82 und §§ 92 bis 94 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (S. 202). Dazu kommen 11 (6) Millionen DM erhöhte Absetzungen für Westberliner Mietwohnungen nach § 14c BerlinFG (S. 162), 880 (545) Millionen DM Sonderabschreibungen im Beitrittsgebiet und in Berlin nach §§ 3, 4 und 8 Abs. 1a FördG (S. 167), 310 (515) Millionen DM Sonderabschreibungen im Beitrittsgebiet und in Berlin nach § 3 Satz 1 und Satz 2 Nr. 3 sowie § 8 Abs. 1a Fördergebietsgesetz. Weitere 120 (125) Millionen DM Zinszuschüsse der Kreditanstalt für Wiederaufbau in den alten (S. 139) sowie 917,5 (1200) Millionen in den neuen Ländern (S. 140) dienen in Westdeutschland ausschließlich und in Ostdeutschland nach Auskunft der KfW überwiegend der Finanzierung vermieteten Wohneigentums. Eine genaue Aufteilung der Mittel für Ostdeutschland ist laut KfW allerdings nicht möglich. Vgl. Deutscher Bundestag (1997) zu den Grunddaten.

²²⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (1997), S. 213. Die Lebensversicherung wird nach § 10 des Einkommenssteuergesetzes durch die Abzugsfähigkeit von Beiträgen als Sonderausgaben von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer sowie nach § 20 des Einkommenssteuergesetzes durch die Steuerfreiheit von Erträgen während der Anwartschaftsphase begünstigt. Weitere Voraussetzungen zur Laufzeit und zur Dauer der Beitragszahlung sind ebenfalls in §§ 10 und 20 EStG geregelt. Als Sonderausgaben werden nach § 10 Abs. 1 bestimmte private Aufwendungen bezeichnet, die bei der Einkommensbesteuerung abzugsfähig sind. Dazu gehören neben den Vorsorgeaufwendungen für Beiträge zur Lebensversicherung und zur gesetzlichen Sozialversicherung auch Steuerberatungskosten, Kirchensteuern, Unterhalt an geschiedene Ehegatten u.a.. Der Sonderausgabenabzug für Vorsorgeaufwendungen führt zur partiellen Gleichbehandlung der Beiträge zur Lebensversicherung und der Zwangsbeiträge (Arbeitnehmeranteile) zur gesetzlichen Rentenversicherung.

Die steuerliche Förderung stellt für den Anleger einen Anreiz zur Vermögensbildung in Lebensversicherungen dar und gleicht die niedrige Rendite aus, die die Versicherungsunternehmen durch die überwiegende Anlage in inländischen Schuldtiteln gegenüber rentierlicheren Anlageformen auf internationalen Kapitalmärkten erzielen. Die Kapitalanlagen der Lebensversicherungen betragen 1994 ca. 704 Milliarden DM.²²⁸ Deren Erträge fließen den Versicherungsnehmern als wiederangelegte Zinsen zu. Der Zinsgewinn wird nicht besteuert.²²⁹

Das von den Versicherungsunternehmen aufgenommene Anlagekapital wird wegen der restriktiven Anlagevorschriften des VAG²³⁰ in Deutschland im Vergleich zu den Anlagevorschriften anderer Industrieländern volkswirtschaftlich nicht effizient eingesetzt.²³¹ Eine Anpassung dieser Anlagevorschriften an weniger restriktive internationale Standards würde den Lebensversicherungen bei stärker global ausgerichteter Mittelanlage eine effizientere Risikostreuung und bessere Rendite-Risiko Verhältnisse als bislang ermöglichen. Diese könnten dann in Form höherer Renditen an ihre Kunden fließen.²³² Dafür kann die bisherige steuerliche Förderung entfallen.

Abbau der besonderen Förderung der Betrieblichen Altersversorgung

Im Verarbeitenden Gewerbe hatten 1996 65 vH der Arbeitnehmer in Westdeutschland und 10 vH der Arbeitnehmer in Ostdeutschland Anspruch auf Betriebliche Altersversorgung.²³³ Im Handel hatten nur 29 vH in West-, jedoch bereits 17 vH in Ostdeutschland Ansprüche erworben.²³⁴ Von 100 Anspruchsberechtigten hatten 57 einen Anspruch aus Direktzusagen²³⁵, 22 aus Pensionskassen²³⁶, 12 aus Direktversicherungen²³⁷ und 8 aus Unterstützungskassen^{238, 239}.

²²⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt (1996 b), S. 352.

²²⁹ Allerdings sind nicht alle Zinserträge nach § 20 EStG begünstigt (Lebensversicherungen in einem Betriebsvermögen beispielsweise nicht).

²³⁰ Vgl. insbesondere den Anlagekatalog für das gebundene Vermögen von Versicherungsunternehmen nach § 54a VAG. Danach dürfen Versicherungsunternehmen nur in sehr begrenztem Umfang Anlagen in in- und ausländischen Aktien und ähnlichen Wertpapieren tätigen oder sich anderweitig an Unternehmen beteiligen.

²³¹ Vgl. Dickinson, G. M./Dinenis, E. (1996). Allerdings bleiben die meisten Versicherungsunternehmen noch unterhalb der Obergrenzen für die einzelnen Vermögensanlagen, so daß diese Vorschriften den Anlagespielraum der Unternehmen häufig nicht beschränken.

²³² Das zeigen Risiko-Ertrags Überlegungen bei der globalen Portfolio-Optimierung institutioneller Anleger. Vgl. Reisen, H. (1996).

²³³ Vgl. ifo (1997), Tab. 1 u. Tab. 3.

²³⁴ Vgl. ifo (1997), Tab. 2 u. Tab. 4.

²³⁵ Bei der Direktzusage erbringt der Arbeitgeber im Leistungsfall, also im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit seiner ehemaligen Arbeitnehmer, direkte Geldleistungen. Er bildet dazu während der Beschäftigungszeit des Berechtigten Pensionsrückstellungen für diese künftigen Verpflichtungen.

²³⁶ Eine Pensionskasse erbringt Versicherungsleistungen in der Regel für eines oder mehrere miteinander verbundene Unternehmen. Sie wird durch Beiträge der Arbeitgeber finanziert. Die Pensionskasse ist zwar rechtlich ein selbständiges Versicherungsunternehmen, wirtschaftlich aber von den beteilig-

1997 (1998) betragen die direkten steuerlichen Begünstigungen 2,29 (2,35) Milliarden DM, wobei 1,71 (1,76) Milliarden DM auf Direktversicherungen und 0,43 (0,44) Milliarden DM auf Pensionskassen entfallen.²⁴⁰ Für die beiden anderen Arten der BAV, die Direktzusage und die Unterstützungskasse, die den überwiegenden Teil des Zusagevolumens der BAV ausmachen, ist nach Auskunft des Bundesfinanzministeriums keine Angabe zum Umfang der steuerlichen Förderung möglich.²⁴¹

Die steuerliche Förderung der Betrieblichen Altersversorgung (BAV) ist nach Auffassung der Kommission nicht mehr zeitgemäß. Denn um eine unverfallbare Anwartschaft²⁴² zu erreichen, ist eine längere Beschäftigung in einem Unternehmen erforderlich. Dadurch gelangen nur dauerhaft beschäftigte Arbeitnehmer in den Genuß der Förderung aus Steuermitteln. Dies entspricht weder dem Bedürfnis wachsender Mobilität der Beschäftigten noch den derzeitigen und vor allem künftigen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes, die durch einen stetigen Rückgang dauerhafter Vollzeitbeschäftigung gekennzeichnet sind.²⁴³ Damit erlangen Beschäftigte mit hohen Arbeitsplatzrisiken seltener einen Anspruch auf BAV.²⁴⁴ Die Förderung der BAV ist ferner verteilungs- und vermögenspolitisch bedenklich, weil nur eine Minderheit in den Genuß der steuerlich geförderten Leistung kommt, zu deren Finanzierung über Steuern jedoch alle Bürger herangezogen werden.

Neben der steuerlichen Förderung einer relativ begrenzten Arbeitnehmergruppe deutet auch hier die Unübersichtlichkeit der Förderung und die Komplexität der gesetzlichen Grundlagen auf einen suboptimalen Einsatz öffentlicher Mittel hin. Die steuerliche Förderung der BAV soll daher aus Sicht der Kommission beendet werden. Die bisher verwendeten öffentlichen Mittel sollen zur allgemeinen Steuersenkung verwendet werden.

ten Unternehmen abhängig. Der Einfluß der Trägerunternehmen wird allerdings durch Vorschriften des Versicherungsaufsichtsgesetz, insbesondere auch zur Vermögensanlage, begrenzt.

²³⁷ Bei der Direktversicherung zahlt der Arbeitgeber Beiträge für eine Lebensversicherung zu Gunsten seines Beschäftigten an ein Versicherungsunternehmen, das im Leistungsfall auszahlt.

²³⁸ Eine Unterstützungskasse erbringt ebenfalls Leistungen an die Arbeitnehmer eines oder mehrerer Unternehmen im Alter und Erwerbsunfähigkeit. Unterstützungskassen unterliegen nicht dem VAG und sind daher vom Trägerunternehmen leichter kontrollierbar als Pensionskassen.

²³⁹ Vgl. Spengel, C./Schmidt, F. (1997), S. 47. Angaben für Deutschland Ende 1994.

²⁴⁰ Nach Auskunft vom Bundesministerium für Finanzen. Die steuerliche Förderung erfolgt beim Arbeitgeber nach § 4b EStG (Minderung des Betriebsvermögens) und nach § 40b EStG (Pauschalierung der Lohnsteuer). Eine Aufschlüsselung nach allen Arten der BAV ist nicht möglich.

²⁴¹ Obwohl die Direktzusage wegen der damit verbundenen Pensionsrückstellungen als betrieblicher Aufwand die Bemessungsgrundlage der Einkommens- bzw. Körperschaftsteuer mindert und damit zu Steuermindereinnahmen führt, die eigentlich im Subventionsbericht aufgeführt sein müßten.

²⁴² Unverfallbarkeit der Anwartschaft bedeutet, daß nach gesetzlich bestimmten Fristen Zusagen auf BAV auch nach dem Ausscheiden aus dem Betrieb erhalten bleiben.

²⁴³ Vgl. dazu Teil I, Ziffer 4.2.

²⁴⁴ Vgl. ifo Institut (1997), S. 15 ff.

13. Vorhandene Tätigkeitsfelder erhalten und weitere erschließen

Die Kommission empfiehlt neben der Erneuerungsstrategie Maßnahmen, die den Faktor Arbeit an seine verschlechterte Position im Wertschöpfungsprozeß anpassen. Sie plädiert für eine unbedingt produktivitätsorientierte, flexible Lohnpolitik. Von einer stärker regionalen, sektoralen und qualifikatorischen Differenzierung der Arbeitseinkommen sind nach Ansicht der Kommission positive Beschäftigungseffekte zu erwarten. Allerdings können diese Maßnahmen zumindest für untere Lohngruppen sinkende Löhne und damit - je nach sozialer Flankierung - einen rückläufigen Lebensstandard zur Folge haben. Eine weitere beschäftigungswirksame Maßnahme sieht die Kommission in einer Reduzierung der Personalzusatzkosten. Insbesondere die gesetzlichen Personalzusatzkosten müssen gesenkt werden. Eine pauschale Absenkung der Direktentgelte kommt nur als Notmaßnahme zur Beschäftigungssicherung in Betracht.

Bis die Erneuerungsstrategie ihre Wirkungen entfaltet hat, müssen Wirtschaft und Beschäftigung durch Kostensenkungen den Veränderungen der Produktionsbedingungen angepaßt werden. In erster Linie bedeutet dies eine Differenzierung und Senkung der Arbeitskosten.²⁴⁵ Dadurch könnten die Kapitalrendite international konkurrenzfähig erhalten, neue Beschäftigungsfelder erschlossen, Leistungsanreize intensiviert sowie der Strukturwandel gefördert werden.

Die bisherige Lohnpolitik hat wesentlich dazu beigetragen, daß gering produktive Arbeitsplätze beseitigt wurden oder gar nicht erst entstanden. Arbeit wurde im Verhältnis zu Kapital zu teuer. Die Lohnpolitik muß sich, strikter als bisher, an der Arbeitsproduktivität orientieren.

Bei der Umsetzung einer derart produktivitätsorientierten Lohnpolitik durch die Tarifpartner muß allerdings mit Problemen gerechnet werden. Sollten die Gewerkschaften bei anstehenden Tarifverhandlungen Einkommenssteigerungen wieder höheres Gewicht beimessen als der Schaffung von Arbeitsplätzen, sind Beschäftigungserfolge kaum möglich.

Produktivitätsorientierte Lohnzurückhaltung kann allerdings nur konjunkturell gefährdete Arbeitsplätze sichern. Für die Überwindung strukturell bedingter Arbeitslosigkeit reicht sie nicht aus. Vielmehr müssen hierzu die Tarifpartner der veränderten Produktivität von Kapital und Wissen auf der einen und Arbeit auf der anderen Seite sowie den Folgen der Globalisierung Rechnung tragen. Bisher wurden regionale, sektorale und qualifikatorische Produktivitätsunterschiede von den Tarifparteien und Betrieben bei der

²⁴⁵ In Ziffer 13 werden ausschließlich Aspekte der Differenzierung und Absenkung der Arbeitskosten aufgezeigt. Zu den sonstigen Kostenaspekten vgl. insbesondere die Ziffern 11.5 und 11.8.

Lohnfindung teilweise zu wenig berücksichtigt. Flächentarifverträge sind nur noch bedingt geeignet, eine produktivitätsorientierte Politik zu realisieren. Tarifverträge müssen deshalb künftig stärker dezentralisiert werden.

13.1 Arbeitsentgelte differenzieren

Die Kommission empfiehlt eine produktivitätsorientierte Entlohnung mit dem Ziel einer stärkeren Differenzierung der Arbeitsentgelte. Um die Arbeitsmarktprobleme in einer globalen Wirtschaft zu bewältigen, müssen die Effektivlöhne auf unterschiedliche regionale, sektorale und qualifikatorische Knappheiten auf dem Arbeitsmarkt flexibel reagieren. Je stärker die Lohnfindung Produktivitätsunterschiede berücksichtigt, umso größer sind die Chancen für einen optimalen Einsatz der Produktionsfaktoren und damit für Wachstum, Wohlstand und Beschäftigung. Die Kommission weist allerdings darauf hin, daß eine stärker produktivitätsorientierte Differenzierung der Arbeitsentgelte zu einem Rückgang des bisherigen Lebensstandards mehr oder minder großer Bevölkerungskreise führen kann.

Zwar hat die Differenzierung der Arbeitsentgelte seit Ende der siebziger Jahre zugenommen,²⁴⁶ doch spiegelt sie noch immer nicht die Knappheitsverhältnisse auf den Arbeitsmärkten zutreffend wider.²⁴⁷ Flächentarifverträge, die sich am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt oder am Durchschnitt der Branche orientieren, üben auf weniger erfolgreiche oder gar schrumpfende Betriebe einen arbeitsplatzvernichtenden Kostendruck aus. Nur wenn die Tariflöhne ihrer Funktion als Mindestlöhne wieder gerecht werden, können sich unterschiedlich hohe Effektivlöhne bilden, die den spezifischen Knappheitsverhältnissen und Leistungsfähigkeiten von Branchen, Regionen, einzelnen Betrieben und Qualifikationen Rechnung tragen.²⁴⁸ Eine produktivitätsorientierte Lohn-differenzierung setzt somit voraus, daß die Tarifverträge für die einzelnen Branchen, Regionen und Leistungsgruppen nur Mindestlöhne enthalten. Dadurch entstehen Gestaltungsräume, die von ertragreichen Unternehmen für übertarifliche Entlohnung (Lohn-drift) oder auch zur Vereinbarung gewinnabhängiger Lohnkomponenten genutzt werden können. Hierbei kann beispielsweise der Gesamtlohn in einen niedrigen, tarifvertraglich gesicherten Teil und einen variablen, vom Unternehmensertrag abhängigen Teil aufgespalten werden. Auf diese Weise können auch Modelle der betrieblichen und überbetrieblichen Produktivkapitalbeteiligung eher verwirklicht werden. Dem Grundsatz

²⁴⁶ Vgl. Möller, J. (1996).

²⁴⁷ Vgl. Gutmann, G. (1996).

²⁴⁸ Vgl. Fink, O./Zohlhöfer, W. (1996), S. 4 ff., Englmann, H. (1995), S. 85 f.

"Lohnzurückhaltung gegen Unternehmensbeteiligung"²⁴⁹ kommt künftig eine erheblich größere Bedeutung zu.²⁵⁰

Zur Umsetzung einer stärker leistungs- und produktivitätsorientierten Differenzierung der Arbeitsentgelte müssen die Tarifpartner die vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen und einer dezentralen Lohnfindung mehr Platz einräumen.²⁵¹ In Tarifverträgen soll künftig nur noch unbedingt Notwendiges verbindlich geregelt werden. In betrieblichen Lösungen muß mehr Freiraum für individuelle Regelungen entstehen. Einen Vorschlag in dieser Richtung hat der Gesamtverband der metallindustriellen Arbeitgeberverbände unterbreitet.²⁵² So kann z.B. in den Tarifverträgen der bisher übliche einheitliche Lohn durch einen Korridor ersetzt werden, innerhalb dessen die Betriebsparteien je nach wirtschaftlicher Lage den angemessenen Lohn vereinbaren.²⁵³ Vor allem soll vom Instrument der tariflichen Öffnungsklausel stärker Gebrauch gemacht werden. Damit kann den spezifischen Problemen der Regionen, Branchen und Qualifikationen - bis hinunter auf Betriebsebene - besser Rechnung getragen werden.

Für die Festsetzung produktivitätsorientierter Löhne gibt es in der Praxis keinen einheitlichen Maßstab. Um die Beiträge der Arbeitnehmer zur Wertschöpfung zutreffend bewerten zu können, kommt allerdings der Arbeitslosigkeit als Knappheitsgrad von Arbeit in einer Region, Branche oder in bestimmten Berufsgruppen und Qualifikationen erhebliche Bedeutung zu.

Differenzierung der Arbeitsentgelte nach Regionen

Eine stärker dezentrale Lohnfindung mit differenzierterer Produktivitätsorientierung²⁵⁴ bedeutet, daß in den Regionen unterschiedliche Quantitäten und Qualitäten von Unternehmensansiedlung und Arbeitslosigkeit berücksichtigt werden. In Gebieten mit einem hohen Anteil an Wachstumsbranchen sind hohe Löhne möglich. In wachstumsschwachen

²⁴⁹ Zahlreiche Beispiele der Mitarbeiterbeteiligung finden sich z.B. bei Maier-Mannhart, H. (1996). Ein besonders unorthodoxes Rezept gegen die Arbeitslosigkeit liefert hier mit seinem Modell "Lohnkürzung gegen Unternehmensbeteiligung" Schmidt, A. (1996), S. 59 ff. Sinn, H.W. (1997) und (1993) spricht sich ebenfalls für eine Mitarbeiterbeteiligung aus.

²⁵⁰ Vgl. Ziffer 12.3.

²⁵¹ So u.a. auch Giersch, H. (1996), S. 60 f.

²⁵² Danach sollen im Flächentarifvertrag künftig nur noch wenige Vorgaben, wie etwa die Veränderung der Löhne und Gehälter, die Höhe der Ecklöhne einschließlich der sich daraus ergebenden Spannweite der Tarifentgelte, die Arbeitszeit, auf die sich die vereinbarten Löhne und Gehälter beziehen, sowie die Urlaubsdauer, für alle Firmen verbindlich geregelt werden. Dagegen sollen andere Regelungen, wie etwa zur individuellen Arbeitszeit, vor Ort von Unternehmensleitung und Betriebsrat getroffen werden. Vgl. Stumpfe, W. (1996), S. 6 ff.

²⁵³ Vgl. Kronberger Kreis (1995), S. 9. - In der chemischen Industrie besteht z.B. bereits ein Entgeltkorridor: Zur Beschäftigungssicherung und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kann das Entgelt auf betrieblicher Ebene - zeitlich befristet - um bis zu 10 vH reduziert werden.

²⁵⁴ Vgl. hierzu und zum folgenden Fink, O./ Zohnhöfer, W. (1996) S. 5 ff.

Regionen, die von Strukturwandel und Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind, müssen dagegen die tariflichen Mindestlöhne so bemessen werden, daß gefährdete Arbeitsplätze erhalten und Anreize zur Schaffung neuer Arbeitsplätze gegeben werden. Durch die regionalen Lohngefälle werden Wanderungen ausgelöst, die zur Verringerung regionaler Arbeitslosigkeit beitragen können. Allerdings kann auf diese Weise der Strukturwandel verlangsamt werden und eine Region allmählich verarmen. Dieser Gefahr muß politisch vorgebeugt werden.

Wie die Entwicklung in Ostdeutschland zeigt, behindert ein zu starkes Auseinanderklaffen von Löhnen und Produktivität den Abbau von Arbeitslosigkeit und führt zu einer negativen Lohndrift. Während 1996 die Tariflöhne im Durchschnitt Ostdeutschlands bereits 89 vH des Niveaus von Westdeutschland²⁵⁵ erreicht hatten, lagen die tatsächlichen Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit bei nur 74 vH. Damit waren die Effektivlöhne zwar immer noch deutlich höher als es bei strikter Orientierung an der Arbeitsproduktivität - diese betrug 1996 in Ostdeutschland rund 57 vH des Niveaus Westdeutschlands - gerechtfertigt gewesen wäre.²⁵⁶ Gleichwohl wurde mit der auf betrieblicher Ebene offenbar häufig vereinbarten untertariflichen Entlohnung noch höhere Arbeitslosigkeit vermutlich vermieden.

Differenzierung der Arbeitsentgelte nach Branchen

Eine differenzierte Lohnpolitik muß auch den sektoralen Strukturwandel stärker berücksichtigen. Expandierende Branchen können Lohnerhöhungen, die in schrumpfenden Wirtschaftszweigen den Schrumpfungsprozeß und damit den Verlust von Arbeitsplätzen beschleunigen, als positive Leistungsanreize einsetzen. Durch geringe Lohnanhebungen wird in Krisenbranchen erreicht, daß die Kostenbelastung und damit der Anpassungsdruck gedämpft und so die Freisetzung von Arbeitskräften zeitlich gestreckt wird. Nicht mehr voll konkurrenzfähige Unternehmen werden dadurch langsamer vom Markt gedrängt, von Entlassung bedrohte Arbeitnehmer in Betrieben mit niedriger Entlohnung gewinnen Zeit, um zu Wachstumsunternehmen abzuwandern. Im Ergebnis vollzieht sich der Strukturwandel für den Arbeitsmarkt reibungsloser mit der Chance größerer Kontinuität in der Beschäftigung. Allerdings wird dadurch ebenfalls der Strukturwandel verlangsamt.

Differenzierung der Arbeitsentgelte nach Qualifikationen

²⁵⁵ Vgl. Lorenz, M./Clasen, L. (1997), S. 7.

²⁵⁶ Vgl. Wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute e.V. (1997), S. 306 f.

Die Lohnpolitik ist bislang in Deutschland - stärker als z.B. in den USA - auf Nivellierung und sozialen Ausgleich bedacht; die Entlohnung unterschiedlicher Leistungen und beruflicher Qualifikationen ist vielfach von "Mischkalkulationen" mit einem "etwas Mehr" bei den unteren und einem "etwas Weniger" bei den oberen Leistungsgruppen geprägt. Eine solche Lohnpolitik trägt nicht zum größtmöglichen Wirtschaftswachstum bei und schwächt zugleich die Leistungs- und Verantwortungsbereitschaft bei Leistungsstärkeren und -schwächeren. Dies wiederum mindert den effizienten Einsatz der Produktionsfaktoren, was sowohl weniger Beschäftigung als auch Wohlstandseinbußen bedeuten kann. Folge einer zu geringen qualifikatorischen Lohndifferenzierung ist vielfach, daß gerade diejenigen, deren Entgelte aus sozialen Gründen angehoben wurden, arbeitslos werden und damit erhebliche Wohlstandseinbußen erleiden.

Eine stärker leistungsorientierte Differenzierung der Arbeitsentgelte muß die gesamte Spannweite der Qualifikationen umfassen. Der Schwerpunkt einer solchen Neuorientierung der Lohnpolitik sind aber niedrig produktive, standardisierbare Tätigkeiten mit geringen qualifikatorischen Anforderungen. In diesem Bereich ist die Erschließung neuer Tätigkeiten durch produktivitätsorientierte Entlohnung besonders wahrscheinlich, weil hier bis heute auch aus sozio-kulturellen Gründen Löhne vielfach überhöht sind. Dadurch erhöhte sich der Rationalisierungsdruck für die Unternehmen, und die Beschäftigungschancen für gering qualifizierte Arbeitnehmer verringerten sich. Inzwischen werden in Deutschland im verarbeitenden Gewerbe und im unternehmensnahen Dienstleistungsbereich Einfach-Arbeitsplätze wegen der hohen, nicht produktivitätsorientierten Arbeitskosten kaum noch angeboten; reichlicher vorhanden sind sie lediglich im Bereich personenbezogener Dienste, weil sie hier dem internationalen Wettbewerb und dem Rationalisierungsdruck weniger ausgesetzt sind. Sowohl die gewerblichen als auch die nicht personenbezogenen Einfach-Arbeitsplätze im tertiären Sektor wurden weitgehend wegrationalisiert, weil sie im Verhältnis zu ihrer Wertschöpfung und zu den Kapitalkosten zu teuer waren.

Der Markt für einfache Arbeit ist in Deutschland jedoch nicht nur wegen der geringen Nachfrage seitens der Arbeitgeber, sondern auch wegen des geringen Interesses seitens der Arbeitnehmer unterentwickelt. Ursächlich für das geringe Angebot an einfacher Arbeit sind vor allem die im Vergleich zu den erzielbaren, vielfach nicht mehr existenzsichernden Löhnen relativ hohen Sozialtransfers (Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe) und die Möglichkeiten zur Schwarzarbeit.²⁵⁷ Um zu mehr Beschäftigung im Niedriglohnbereich

²⁵⁷ Der Abstand zwischen Lohn und Sozialhilfe ist insbesondere bei kinderreichen Familien oft nicht groß genug, um einen Anreiz zur Aufnahme niedrig entlohnter Arbeit auszulösen. Durch verbesserte Leistungen des Familienleistungsausgleichs (bei konsequenter Anrechnung auf die Sozialhilfe) würde der Abstand vergrößert und damit der Spielraum für Lohnabsenkungen erhöht.

zu kommen, müssen deshalb zu der weiteren Bekämpfung von Schwarzarbeit,²⁵⁸ der Kontrolle des Mißbrauchs sozialer Leistungen und der konsequenten Anwendung der Zumutbarkeitsanforderungen²⁵⁹ sowohl produktivitätsorientierte Löhne als auch Anreize zur freiwilligen Arbeitsaufnahme treten. Die daraus resultierende zunehmende Beschäftigung hat allerdings gesamtwirtschaftlich einen langsameren Produktivitätsanstieg - ähnlich wie in den USA - zur Folge, da der Arbeitsplatzzuwachs vor allem in den niedrig produktiven Bereichen erfolgt.

Die internationalen Erfahrungen zeigen jedoch auch, daß die Angleichung der Arbeitseinkommen an die Produktivität einen Rückgang des bisherigen Lebensstandards mehr oder minder großer Bevölkerungskreise bewirkt. Falls eine Absenkung der Löhne in den unteren Lohngruppen ohne soziale Flankierung vorgenommen wird, hat dies zur Folge, daß die Erwerbseinkommen im niedrig produktiven Bereich zum Teil unter dem derzeitigen Niveau der Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfe liegen. Dies würde die Ungleichheit der Einkommensverteilung verstärken. In den USA, die den Weg der Lohnspreizung über den Markt gehen, nahm von 1983 bis 1993 der Abstand der oberen Einkommen zu den mittleren Einkommen um 7,5 vH und der zwischen den mittleren und unteren Einkommen um 3,5 vH zu; in Deutschland haben sich im selben Zeitraum die entsprechenden Abstände dagegen nur um 1 vH erhöht bzw. sogar um 6 vH verringert. Gleichzeitig stieg in den USA die Armut unter den Erwerbstätigen erheblich an: Das dortige Beschäftigungswachstum in der letzten Dekade beruht zu einem erheblichen Teil - insbesondere bei den "sonstigen Dienstleistungen" - auf einer Zunahme bei den weniger qualifizierten Berufen. Rund 46 vH der zusätzlichen Stellen entfielen auf Hilfspersonal, einfache Dienstleistungsberufe und sonstige einfache Tätigkeiten. Diese Struktur der Beschäftigungszunahme wird sich nach derzeitigen Prognosen bis 2005 mit gleicher Tendenz fortsetzen.²⁶⁰ Die veränderte Beschäftigungsstruktur führte aufgrund geringer sozialer Flankierung zu einem wachsenden Anteil von "working poor" an der Erwerbsbevölkerung. Obwohl zwischen 1991 und 1995 die Zahl der Arbeitsplätze um 11 Millionen zunahm, stieg die der Armen um mehr als 13 vH.²⁶¹

²⁵⁸ Vgl. Ziffer 16.9.

²⁵⁹ Vgl. Ziffer 16.7.

²⁶⁰ Vgl. Werner, H. (1997), S. 14 ff.

²⁶¹ Vgl. IW (1997e), S. 4 f.

13.2 Arbeitskosten senken

Während eine stärker produktivitätsorientierte Lohndifferenzierung im wesentlichen durch einen effektiveren Einsatz von Ressourcen Arbeitsplätze sichert bzw. zusätzliche erschließt, verbilligt eine Absenkung der Arbeitskosten den Faktor Arbeit im Verhältnis zum mobilen Faktor Kapital unmittelbar. Dadurch steigt die Kapitalrentabilität, weil es sich bei reduzierten Arbeitskosten und offenen aufnahmefähigen Märkten für den Unternehmer lohnt, Produktion und Beschäftigung auszuweiten. Außerdem wird dadurch erreicht, daß weniger inländisches Kapital abfließt und Deutschland für ausländisches Kapital attraktiver wird. Möglichkeiten zur Senkung der Arbeitskosten bestehen vor allem im Bereich der Personalzusatzkosten. Demgegenüber sollten Direktentgelte nur ausnahmsweise zur Erhaltung von Arbeitsplätzen gesenkt werden, wenn andere Maßnahmen nicht in Betracht kommen.

13.21 Personalzusatzkosten senken

Zur Entlastung der Wirtschaft und zur Förderung der Beschäftigung empfiehlt die Kommission eine Reduzierung der Personalzusatzkosten. Senkungsspielräume sollten sowohl die Tarif- und Betriebspartner (tarifliche und betriebliche Personalzusatzkosten) als auch der Staat (gesetzliche Personalzusatzkosten) konsequent nutzen. Eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge als wesentliche Teile der gesetzlichen Personalzusatzkosten hat nicht nur positive Beschäftigungseffekte, sondern kann auch zur Reduzierung der Schwarzarbeit bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen beitragen. Zur Senkung der gesetzlichen Personalzusatzkosten empfiehlt die Kommission neben weiteren strukturellen Veränderungen in den sozialen Sicherungssystemen die völlige Steuerfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen.²⁶²

Die Belastung des Faktors Arbeit ist in Deutschland wesentlich durch die Entwicklung der Personalzusatzkosten wie 13. Monatsgehalt, Urlaubsgeld, Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall u.a. bedingt. So kamen auf 100 DM Direktentgelt in der westdeutschen Industrie 1972 erst 56 DM, 1996 aber bereits mehr als 80 DM Personalzusatzkosten. Mit diesen hohen Personalzusatzkosten liegt

²⁶² Beispielsweise empfiehlt das Rechtsgutachten von v. Maydell und Seegmüller zu den "Versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung" am ehesten eine Erhöhung der Mehrwertsteuer. Vgl. Maydell, B.v./Seegmüller, R. (1996), S. 104 f.

Deutschland im internationalen Vergleich in der Spitzengruppe. Bei den Hauptkonkurrenten USA und Japan liegen die Vergleichswerte bei 42 bzw. 70 DM.²⁶³

Senkung der tariflichen und betrieblichen Personalzusatzkosten

Von den gesamten Personalzusatzkosten im westdeutschen produzierenden Gewerbe entfielen 1996 rund 54 vH auf tarifliche und betriebliche Personalzusatzkosten.²⁶⁴ Für eine kostensenkende Lohnpolitik bieten sich hier insbesondere Ansatzpunkte beim Urlaub und Urlaubsgeld, die rund 44 vH der tariflichen/betrieblichen Personalzusatzkosten ausmachen. Dem materiellen Lebensstandard am wenigsten abträglich ist die Verminderung des Urlaubsanspruchs. Kürzungsmaßnahmen in diesem Bereich sind allerdings differenziert zu beurteilen; sie führen in der Tendenz allenfalls zum Erhalt, weniger zum Aufbau neuer Arbeitsplätze. Da eine Urlaubsverkürzung ökonomisch nichts anderes ist als eine Verlängerung der Arbeitszeit ohne Lohnausgleich, bringt sie in der ersten Phase keine Entlastung des Arbeitsmarktes.²⁶⁵ Nach Modellrechnungen des IAB²⁶⁶ haben Arbeitszeitverlängerungen - wenn sie in der gesamten Wirtschaft eingeführt werden - nach dem ersten Jahr sogar einen Rückgang der Beschäftigung zur Folge. Erst nach etwa zwei Jahren führt die durch die Arbeitszeitverlängerung bewirkte Kostenentlastung zu einer höheren Güternachfrage, was die negativen Wirkungen für die Beschäftigung abschwächen kann.

Beschäftigungswirksamer sind Verringerungen von Sonderzahlungen wie Gratifikationen oder 13. Monatsgehalt. Sie bilden ein Fünftel der tariflichen/betrieblichen Personalzusatzkosten. Neben Kürzungen kommt hier auch eine erfolgsabhängige Auszahlung von Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld oder 13./14. Monatsgehalt in Betracht.²⁶⁷ Derartige, einer Lohnzurückhaltung gleichkommende Maßnahmen stimulieren in der Tendenz über niedrigere Lohnstückkosten, geringeren Rationalisierungsdruck, geringeren Preisanstieg und niedrigere Zinsen die Güternachfrage und somit die Beschäftigung. Eine Anpassung dieser Kosten in Tarifverträgen ist wegen der Kündigungsfrist allerdings nur mittelfristig möglich. Betriebliche Personalzusatzkosten können dagegen unmittelbar variiert und als Flexibilisierungspotential genutzt werden.²⁶⁸

²⁶³ Vgl. Hemmer, E. (1996), S. 51 ff., IW (1997a), Ziffer 54 und 146.

²⁶⁴ Vgl. IW (1997a), Ziffer 54.

²⁶⁵ Vgl. auch Ziffer 14.2.

²⁶⁶ Vgl. Zika, G. (1997b).

²⁶⁷ Vgl. auch Ziffer 12.31.

²⁶⁸ Vgl. Fink, O./ Zohlhöfer, W. (1996), S. 24.

Senkung der gesetzlichen Personalzusatzkosten

Von den gesamten Personalzusatzkosten im produzierenden Gewerbe Westdeutschlands entfielen 1996 rund 46 vH auf gesetzliche Personalzusatzkosten, die grundsätzlich vom Staat zu vertreten sind. Ihr Anteil an den gesamten Personalzusatzkosten war in den letzten Jahren trotz der Bemühungen um "Kostendämpfung" steigend. Den weitaus größten Teil der gesetzlichen Personalzusatzkosten bilden mit 75 vH die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.²⁶⁹ Eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge verringert wegen des Häufigkeitsprinzips der Beitragszahlung nicht nur die gesetzlichen Personalzusatzkosten der Arbeitgeber, sondern erhöht gleichzeitig auch die Nettoverdienste der Arbeitnehmer. Damit wird der Beschäftigungseffekt sowohl von der Kosten- als auch von der Nachfrageseite getragen.

Für die Zukunft ist aber - sofern der Staat keine hinreichend entlastenden Maßnahmen ergreift - mit weiter steigenden gesetzlichen Personalzusatzkosten zu rechnen. Ursache hierfür sind vor allem die Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung infolge der deutschen Einheit (Teilfinanzierung über Sozialversicherung), der demographischen Entwicklung, hoher Arbeitslosigkeit und der wachsenden Zahl von Nicht-Normarbeitsverhältnissen.²⁷⁰ Dabei besteht zwischen dem Anwachsen der Arbeitslosigkeit bzw. dem Abbau der Beschäftigung und den Sozialversicherungsbeiträgen bzw. den gesetzlichen Personalzusatzkosten eine - im Negativfall - problemverschärfende Wechselwirkung: Sinkende Beschäftigung führt über geringere Beitragseinnahmen zu höheren Sozialversicherungsbeiträgen bzw. gesetzlichen Personalzusatzkosten, die ihrerseits über höhere Arbeitskosten dämpfend auf die Beschäftigung wirken.²⁷¹ Außerdem sind steigende Sozialversicherungsbeiträge neben der steuerlichen Belastung mitursächlich für die sich öffnende Schere zwischen der Entwicklung der Arbeitskosten und der Nettoverdienste. So erhöht eine Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge wegen der hälftigen Beitragszahlung von Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Arbeitskosten des Arbeitgebers und verringert den Nettolohn des Arbeitnehmers in gleicher Höhe.

Damit befinden sich die sozialen Sicherungssysteme in einer Zwickmühle. Den aus demographischen Gründen gebotenen Beitragserhöhungen in der gesetzlichen Renten-, Kranken- sowie mittelfristig auch Pflegeversicherung steht die Forderung des Arbeits-

²⁶⁹ Der Gesamtbeitragssatz in der Sozialversicherung (Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung) stieg zwischen 1960 und 1996 um 14,2 vH-Punkte auf 40,8 vH (einschl. Pflegeversicherung, deren Belastung für die Arbeitgeber allerdings durch die Abschaffung des Buß- und Bettags als bezahlter Feiertag - in Sachsen durch die alleinige Beitragszahlung der Arbeitnehmer - und durch zusätzliche Entlastungen im Rahmen des Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung kompensiert worden ist). Im Jahr 1997 stieg er erneut, und zwar auf 42,0 vH (Rentenversicherung: 20,3 vH; Krankenversicherung: 13,5 vH; Arbeitslosenversicherung: 6,5 vH und Pflegeversicherung: 1,7 vH).

²⁷⁰ Vgl. hierzu auch Rürup, B./Sesselmeier, W. (1996).

²⁷¹ Vgl. Blau, H. (1996), S. 26 ff.

marktes entgegen, Arbeitskosten zu senken. Werden die Beiträge jedoch nicht erhöht bzw. werden sie sogar gesenkt, müssen die Leistungen vermindert werden, was zu einer Absenkung des Lebensstandards der Leistungsempfänger beiträgt.

Die gesetzlichen Personalzusatzkosten können allenfalls durch die Umfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen etwas vermindert werden. Würden alle versicherungsfremden Leistungen durch Steuern finanziert, würde die Last der sozialen Sicherungssysteme wenigstens teilweise von der schmalen Basis der Erwerbsarbeit auf die breitere Basis des allgemeinen Steueraufkommens verlagert. Dabei bedeutet "versicherungsfremd" nicht, daß diese Leistungen gestrichen oder abgebaut werden sollen. Die nach diesen Kriterien ermittelten und nicht durch staatliche Zuschüsse kompensierten versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung belaufen sich in allen Versicherungsbereichen auf rund 100 Milliarden DM.²⁷²

Werden die versicherungsfremden Leistungen nicht mehr über Beiträge, sondern über Steuern finanziert - erfaßt werden damit auch Beamte, Selbständige und Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze -, kann es zu einer Senkung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags um von derzeit 42 vH auf 35 vH des Bruttoarbeitsentgelts kommen.²⁷³ Soweit Leistungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung künftig nicht mehr über Beiträge, sondern über Steuern finanziert werden (sogenannte versicherungsuntypische Leistungen, wie Fortbildung und Umschulung),²⁷⁴ hat dies wahrscheinlich Konsequenzen für den Kreis der Anspruchsberechtigten, der vermutlich über den Kreis der heute Versicherten hinaus erweitert werden muß. Vor einer Umfinanzierung müssen die versicherungsfremden Leistungen allerdings daraufhin untersucht werden, inwieweit unmittelbare Leistungsbegrenzungen möglich und vertretbar sind. Hier sind durch die Gesetze zur Umsetzung des "Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung" wichtige Maßnahmen ergriffen worden, wie z.B. im Bereich der Frühverrentungen, der Ausbildungszeiten und des Fremdrechts.²⁷⁵

Bezüglich der zumindest teilweisen Refinanzierung der verbleibenden versicherungsfremden Leistungen empfiehlt sich unter Beachtung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen am ehesten eine Erhöhung der indirekten Steuern,²⁷⁶ insbesondere der

²⁷² Vgl. Maydell, B.v./Seegmüller, R. (1996), S. 112, Schmähl, W. (1995), S. 603, Vogler-Ludwig, K./Severin, C./Langmantel, E. (1996), S. 14.

²⁷³ Vgl. Maydell, B.v./Seegmüller, R. (1996), S. 96, Schmähl, W. (1995), S. 614, Vogler-Ludwig, K./Severin, C./Langmantel, E. (1996), S. 24.

²⁷⁴ Vgl. Ziffer 16.8.

²⁷⁵ Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand vom 23.7.1996, BGBl. I, S. 1078; Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz vom 25.9.1996, BGB I. Teil I, Nr. 48, S. 1461.

²⁷⁶ Vgl. Zika, G. (1997a), Klauer, W./Schnur, P./Zika, G. (1996a), Vogler-Ludwig, K./Severin, C./Langmantel, E. (1996), S. 14 ff., Tofaute, H. (1997), S. 415 ff.

Mehrwertsteuer (unter Beibehaltung des ermäßigten Steuersatzes). Diese müßte um sechs bis sieben Prozentpunkte erhöht werden.

13.22 Direktentgelte senken

Die Kommission ist der Auffassung, daß eine generelle Absenkung der Direktentgelte keine geeignete Maßnahme zur dauerhaften Förderung von Beschäftigung ist. Als Hochlohnland muß Deutschland eine Strategie der offensiven Gestaltung des Strukturwandels verfolgen. Eine Senkung des Nominallohns kommt im wesentlichen nur als Notmaßnahme zur Überwindung vorübergehender betrieblicher Probleme oder in der Form zeitlich befristeter Einstiegstarife in Betracht.

Einfrieren oder Senkung der nominalen Löhne als Notmaßnahme

Nach Auffassung der Kommission ist ein fortgesetzter Lohn- und Sozialabbau keine geeignete Strategie um auf Dauer die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer hochentwickelten Volkswirtschaft zu sichern. Das gelingt nur durch eine offensive Gestaltung des Strukturwandels, bei dem alte, unrentabel gewordene Produktionen laufend durch neue, wettbewerbsfähige Wertschöpfungen ersetzt werden.²⁷⁷ Doch kann ein vorübergehender Lohn- und Sozialabbau nicht ausgeschlossen werden, wenn nur auf diese Weise Beschäftigung gesichert werden kann. Das kann bei konjunkturbedingten Schwächen eines Unternehmens der Fall sein. Für Unternehmen, die in eine existentielle Strukturkrise geraten sind, scheidet Lohn- und Sozialabbau als alleinige Maßnahme zur Rettung von Arbeitsplätzen allerdings aus, weil hier vorrangig Produktivitäts- und Innovationsprobleme zu lösen sind.²⁷⁸

Zeitlich befristete Einstiegstarife

²⁷⁷ "In Zeiten langandauernder Arbeitslosigkeit und einer Stagnation der Realeinkommen wird die internationale Arbeitsteilung regelmäßig zu einem wirtschaftspolitisch diskutierten Problem in den Hochlohnländern. Ebenso regelmäßig ist es aber nicht der internationale Strukturwandel, der für Schwierigkeiten verantwortlich zu machen ist, sondern das eigene wirtschaftspolitische Versagen. Die Globalisierung und Internationalisierung von Handel und Produktion ist gesamtwirtschaftlich gesehen immer Chance und nicht Gefahr. Allerdings fordert eine fortschreitende weltwirtschaftliche Arbeitsteilung - wie jeder Strukturwandel - Flexibilität bei Unternehmen und Arbeitnehmern. Je größer die Anpassungsbereitschaft des Einzelnen ist, umso höher sind die Gewinne aus dieser Arbeitsteilung. Das gilt für die berufliche Qualifikation in gleicher Weise wie für die regionale und sektorale Mobilität." Wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute e.V. (1996), S. 64.

²⁷⁸ Unabhängig von den realpolitischen Möglichkeiten drastischer allgemeiner Lohnabsenkungen und deren Nachfrageeffekten ist dies außenwirtschaftstheoretisch nicht sinnvoll: "In der Öffentlichkeit wird häufig vermutet, daß die Löhne in Deutschland generell sinken müssen, um mit Ländern, wie denen in Osteuropa und in Südostasien konkurrieren zu können ... Das ist ein Fehlschluß ... Das Prinzip des internationalen Handels ist es ja gerade, daß jede Region ihre spezifischen Vorteile nutzen kann, solange sie die Regel "Lohnsteigerung = Produktivitätssteigerung" nicht verletzt." Wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute e.V. (1996), S. 62 f.

Für einen vorübergehenden Zeitraum, in dem die Produktivität der Neueingestellten noch unterdurchschnittlich ist, können die Nominallöhne gesenkt werden. Der dafür in Frage kommende Personenkreis umfaßt nicht nur Langzeitarbeitslose und Berufsanfänger, sondern z.B. auch neu einzustellende ältere Arbeitnehmer. Als Absenkungssätze sind in Anlehnung an den Sachverständigenrat 10 bis 20 vH zumutbar.²⁷⁹ "Einstiegstarife" wurden bereits in verschiedenen Tarifgebieten eingeführt, so z.B. 1994 in der chemischen Industrie. Wird in diesem Tarifbereich ein Langzeitarbeitsloser, der zuvor mindestens sechs Monate arbeitslos war, von einem Unternehmen eingestellt, beträgt der Eingangslohn 90 vH der Tarifbezüge; auch für externe Berufsanfänger sind im ersten Jahr Abschläge vorgesehen. Insgesamt wurden 1995 in der chemischen Industrie der alten Länder über 5.000 Personen, darunter knapp 1.100 Langzeitarbeitslose, über die vereinbarten Einstiegstarife neu eingestellt.²⁸⁰ Bei Übertragung dieses Ergebnisses auf alle Arbeitnehmer in Westdeutschland (22,3 Mio.) erscheint eine jährliche berufliche Eingliederung von ca. 30.000 Langzeitarbeitslosen erreichbar, sofern derartige Einstiegstarife in allen Tarifbereichen vereinbart werden.

13.3 Einfache, personenbezogene Dienste ausbauen

Einfache, personenbezogene Dienstleistungen bieten ein Tätigkeitsfeld für Erwerbsarbeit, das in Deutschland bislang nur wenig erschlossen ist. Diese Dienste werden in der Regel in Eigenarbeit, Schwarzarbeit oder gar nicht erbracht. Ungenutzte Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen insbesondere in folgenden Bereichen:

- einfache hauswirtschaftliche Dienste wie Raumpflege, Wäsche waschen, Mahlzeiten zubereiten und einkaufen,
- einfache soziale Dienste, das heißt solche für hilfs- und betreuungsbedürftige Menschen, wie einfache häusliche Altenhilfe und einfache Kinderbetreuung,
- einfache Freizeitdienste wie aushilfsweises Bedienen in der Gastwirtschaft, Gepäcktragen am Bahnhof oder helfen am Skilift,
- einfache "Lifestyle-Dienste"²⁸¹, zum Beispiel Zugezogenen in der neuen Stadt helfen, sich zurechtzufinden.

"Einfach" sind diese Dienste in dem Sinne, daß Menschen sie ohne besondere Kenntnisse und Fähigkeiten erbringen können. Zumeist haben sie eine geringe Produktivität und werden - wenn sie über den Markt erbracht werden - entsprechend gering bezahlt. "Per-

²⁷⁹ Vgl. SVR (1995), Ziffer 386.

²⁸⁰ Laut telefonischer Auskunft des Bundesarbeitgeberverbandes Chemie e.V. Es handelt sich um eine nicht veröffentlichte Umfrage zur Beschäftigungssicherung 1995.

²⁸¹ Es handelt sich hierbei um eine schwer zu fassende Kategorie von Diensten, die noch im Entstehen begriffen ist.

sonenbezogen" heißt, daß die Dienste für Privatpersonen erbracht werden, oft unmittelbar am Menschen. Unberücksichtigt bleiben an dieser Stelle personenbezogene Dienste, die eine formale Qualifikation erfordern, wie die von ausgebildeten Gebäudereinigern oder examinierten Erzieherinnen. Unberücksichtigt bleiben auch solche Dienste, die zwar einfach sind, aber nicht für private Haushalte erbracht werden, sondern für Unternehmen und Staat, wie die von unausgebildeten Reinigungskräften und Pförtnern in Betrieben und Behörden.²⁸²

Das Beschäftigungspotential einfacher, personenbezogener Dienste zu erschließen bedeutet zum einen, Eigenarbeit in Erwerbsarbeit umzuwandeln. Für Eigenarbeit wenden die Deutschen mehr Zeit auf als für Erwerbsarbeit sowie Ehrenamt und soziale Hilfeleistungen zusammen.²⁸³ Zum anderen können einfache Tätigkeiten, die bislang nicht erbracht werden, künftig von bezahlten Arbeitskräften ausgeführt werden.

13.31 Chancen eines Ausbaus einfacher, personenbezogener Dienste nutzen

Arbeitslosigkeit abbauen

Eine Ausweitung einfacher, personenbezogener Dienste würde nicht nur das Erwerbsarbeitsvolumen erhöhen, sondern auch die Arbeitslosigkeit senken. Einfache Dienste sind besonders geeignet, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, da sie besonders arbeits- und damit beschäftigungsintensiv sind.²⁸⁴ Quantifizieren läßt sich das Beschäftigungspotential einfacher, personenbezogener Dienste allerdings kaum. Wenn es gelänge, ein Fünftel der Eigenarbeit in bezahlte Arbeit zu überführen, könnten rechnerisch rund 800.000 Arbeitsplätze entstehen.²⁸⁵

Allerdings wird die Arbeitslosigkeit nicht im gleichen Umfang sinken, in dem einfache, personenbezogene Dienste zunehmen. Denn die neuen Arbeitsplätze dürften zu einem Großteil von Arbeitskräften besetzt werden, die zuvor zur Stillen Reserve zählten oder noch in der Ausbildung waren. Hinzu kommt: Sind Dienste für Hauswirtschaft,

²⁸² Die Einteilung in personen-, unternehmens- und staatsbezogene Dienste ist hier zweckmäßig, um Dienste zuordnen zu können, die auch in Eigenarbeit erbracht werden können. Die amtliche Klassifikation nach Wirtschaftsabteilungen und Berufsordnungen läßt dies nicht zu.

²⁸³ Vgl. zur Zeitbudgeterhebung des Statistischen Bundesamtes Blanke, K./Ehling, M. (1994).

²⁸⁴ Vgl. die Argumentation in Europäische Kommission (1995), S. 54.

²⁸⁵ Wenn man ein Fünftel der von den über 12jährigen Deutschen 1992 erbrachten Eigenarbeit (91,7 Milliarden Stunden geteilt durch 50) durch die jahresdurchschnittliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen (1.600 Stunden) teilt, ergibt sich eine Zahl von gut 760.000 Erwerbstätigen. Dabei wird angenommen, daß die professionellen Dienstleister nur zwei Drittel der Zeit benötigen würden, die in Eigenarbeit aufgebracht werden müßte. Da auch Dienste, die bislang überhaupt nicht erledigt werden, durch Erwerbsarbeit erbracht werden könnten, ist die Zahl von 760.000 eher zu niedrig angesetzt. Eigenarbeitsvolumen berechnet nach Angaben der Zeitbudgeterhebung des Statistischen Bundesamtes. Vgl. Schwarz, N. (1996), S. 265, und Blanke, K./Ehling, M./Schwarz, N. (1996), S. 42.

Kinderbetreuung und Altenhilfe leichter zu bezahlen, haben es insbesondere Frauen leichter, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Das ist gesellschaftlich erwünscht, erfordert aber noch mehr Arbeitsplätze. Doch würde eine erhöhte Erwerbstätigenzahl den Arbeitslosenanteil an den Erwerbspersonen senken.

Einfache, personenbezogene Dienste bieten beim Übergang von der Industrie- zur Wissensgesellschaft neue Arbeitsplätze für gering Qualifizierte, also für den Teil der Erwerbsbevölkerung, der von Arbeitslosigkeit weit überdurchschnittlich betroffen ist. Denn einfache, personenbezogene Dienste sind nur in begrenztem Maße standardisierbar und durch Wissen und Kapital zu ersetzen. Allerdings können auch bei vermeintlich "einfachen" Diensten Bedarf und Notwendigkeit bestehen, die Beschäftigten zu qualifizieren. Dies hängt wesentlich damit zusammen, daß einfache Dienste tendenziell anspruchsvoller sind als einfache Warenproduktion: Eine Dienstleistung ist oft kein standardisiertes, sondern ein individuelles Gut, das den Anforderungen des Nachfragers genügen muß. Daher ist ungewiß, ob und inwieweit Beschäftigte, die früher einfache Tätigkeiten im Verarbeitenden Gewerbe ausübten, bereit und in der Lage sind, einfache, personenbezogene Dienste zu erbringen. Auch wenn "einfache", personenbezogene Dienste definitionsgemäß durch Eigenarbeit erbracht werden können, sind diese Dienste nicht unbedingt für jeden gering qualifizierten Arbeitsuchenden geeignet.

Einfache, personenbezogene Dienste sind im Zuge der Globalisierung bedeutsam, um in Deutschland Beschäftigung für gering Qualifizierte zu schaffen, denn diese Dienste können nur in geringem Umfang in andere Länder ausgelagert werden.²⁸⁶ Die Konkurrenz unter den Anbietern einfacher, personenbezogener Dienste kann jedoch durch steigende Zuwanderung nach Deutschland zunehmen, zumal Ausländer eher bereit sind als Deutsche, diese Dienste zu erbringen.

Materiellen Wohlstand erhöhen

Eine Ausweitung einfacher, personenbezogener Dienste erhöht den statistisch erfaßten materiellen Wohlstand. Das Bruttoinlandsprodukt steigt unmittelbar, wenn Eigenarbeit in Erwerbsarbeit oder Schwarzarbeit in reguläre Erwerbsarbeit umgewandelt wird oder wenn bislang nicht erbrachte Tätigkeiten im privaten Bereich von bezahlten Arbeitskräften erbracht werden.

Der Wohlstandszuwachs durch Umwandlung von Eigenarbeit in Erwerbsarbeit und von Schwarzarbeit in reguläre Erwerbsarbeit ist jedoch zum Teil ein statistisches Konstrukt,²⁸⁷ denn in Eigen- und Schwarzarbeit werden auch Werte geschaffen, nur sind sie

²⁸⁶ Vgl. Ziffer 10.21.2 in Teil II.

²⁸⁷ Vgl. Wenke, M. (1991), S. 77 f.

statistisch nicht erfaßt.²⁸⁸ Ein entscheidender Unterschied zwischen Eigen- und Erwerbsarbeit ist aber, daß bei Eigenarbeit die Wertschöpfung nur dem Eigenarbeiter zugute kommt, während bei Erwerbsarbeit die Wertschöpfung in Form von Einkommen vom Kunden zum Dienstleister fließt. Daher sollten einfache, personenbezogene Dienste künftig stärker als Schlüssel zur Einkommenserzielung für gering qualifizierte Erwerbstätige genutzt werden.

Weiter kann der materielle Wohlstand erhöht werden, wenn beruflich qualifizierte Erwerbsfähige statt Familien- und Hausarbeit Erwerbsarbeit ausüben. Voraussetzung hierfür ist oft die leichtere Verfügbarkeit von Diensten der Kinderbetreuung und Altenpflege. Ist sie gewährleistet, können die Fähigkeiten qualifizierter Erwerbsfähiger volkswirtschaftlich besser genutzt werden.

Im Bereich des Tourismus könnten mehr und bessere Dienste die Zahl der Gäste sowohl aus dem In- als auch aus dem Ausland steigern. Dies würde unmittelbar das Bruttoinlandsprodukt erhöhen.

Immateriellen Wohlstand erhöhen

Neben dem materiellen können einfache, personenbezogene Dienste auch den immateriellen Wohlstand erhöhen. So kann das Wohlbefinden von Kunden steigen, wenn ihnen Dienstleister belastende Eigenarbeit abnehmen. Zugleich steigt das Wohlbefinden der Dienstleister, wenn sich ihr Selbstwertgefühl durch die Tätigkeit erhöht. Einen einfachen, personenbezogenen Dienst auszuüben ist für die Psyche besser als arbeitslos zu sein.²⁸⁹ Gerade für Personen mit geringer Qualifikation ist Arbeitslosigkeit besonders belastend.²⁹⁰

Ob bei sozialen Diensten die Umwandlung von Eigen- in Erwerbsarbeit den immateriellen Wohlstand hebt, hängt von ihrem Umfang und ihrer Qualität ab. So legen alte Menschen in der Regel großen Wert auf engen Kontakt zu ihren Kindern und Verwandten; eine Ausweitung bezahlter Dienste kann die betreuenden Familienmitglieder gleichwohl entlasten und Konflikte zwischen betreuenden Familienangehörigen und Betreuten entschärfen. Auch sind die Eltern für ihr Kind in der Regel wichtigere Bezugspersonen als eine bezahlte Betreuerin. Dabei können die Chancen einer Betreuung von Kindern größer sein als die Risiken, sofern die Betreuung pädagogische Standards gewährleistet.

²⁸⁸ Die Bruttowertschöpfung privater Haushalte in Westdeutschland entsprach 1995 schätzungsweise 1.182 Milliarden DM und war damit höher als die des Warenproduzierenden Gewerbes. Fortschreibung des Werts für 1992 aus Schäfer, D./Schwarz, N. (1994), S. 609, anhand der Steigerung des BIP. Zahlen für Ostdeutschland lassen sich nicht ausweisen, da die Basisdaten in der notwendigen Gliederungstiefe nicht vorliegen; vgl. Schäfer, D./Schwarz, N. (1994), S. 597.

²⁸⁹ Vgl. Winkelmann, L./Winkelmann, R. (1995), S. 305.

²⁹⁰ Vgl. Elkeles, T./Seifert, M. (1992), S. 18.

Dies gilt auch für Kinder unter drei Jahren.²⁹¹ Gegenwärtig beeinträchtigen die oft wechselnden und notdürftigen Betreuungsarrangements, welche viele Eltern aus Mangel an Betreuungsmöglichkeiten treffen, die Lebensqualität sowohl der Eltern als auch der Kinder. Allerdings dürfen die Dienste nicht mehr "einfach" sein. Sollen pädagogische Standards gewährleistet werden, müssen sie qualifiziert sein. Zudem gehen den Kindern auch bei den besten Pädagogen Alltagserfahrungen verloren, die sie bei einer Erziehung durch die Eltern im Haushalt gewinnen. Bei der Ausweitung einfacher, personenbezogener Dienste kann es also nicht darum gehen, soviel Erwerbsarbeit wie möglich zu schaffen. Die Gesellschaft muß einfache, personenbezogene Dienste zwischen Erwerbs-, Eigen- und Bürgerarbeit²⁹² neu austarieren, um der vielschichtigen Bedeutung dieser Dienste gerecht zu werden.

Ausweitung einfacher, personenbezogener Dienste nur bedingt ohne ungleichere Verteilung von Einkommen und immateriellem Wohlstand möglich

Wie weit das Beschäftigungspotential einfacher, personenbezogener Dienste ausgeschöpft werden kann, hängt auch von Einkommensunterschieden in der Gesellschaft ab. Die Nachfrage nach einfachen, personenbezogenen Diensten ist um so größer, je weniger die Dienste kosten, und das heißt je weniger die Dienstleister verdienen. Eine Erhöhung des durchschnittlich verfügbaren Einkommens - zum Beispiel durch niedrigere Einkommensteuern - würde die Nachfrage nach einfachen, personenbezogenen Diensten voraussichtlich nicht nennenswert erhöhen. Zwar ist in den vergangenen Jahrzehnten zusammen mit dem verfügbaren Einkommen der Deutschen auch der Ausgabenanteil für Dienstleistungen gestiegen.²⁹³ Der statistisch erfaßte Anteil der Ausgaben speziell für einfache, personenbezogene Dienste ist aber wegen deren überproportional gestiegenen Kosten eher zurückgegangen.²⁹⁴

Sollten einfache, personenbezogene Dienste wie bisher vorwiegend von Frauen ausgeübt werden, würden sich im Zuge ihrer Ausweitung bestehende Einkommens-

²⁹¹ Mögliche Risiken sind häufigere Erkrankung, Verhaltensauffälligkeiten, schlechtere Schulleistungen; Chancen verbesserte intellektuelle und soziale Entwicklung von Kindern aus Problemfamilien, Vorsprünge in Schulleistungen und sozio-emotionaler Entwicklung. Vgl. Laewen, H. (1993).

²⁹² Vgl. Ziffer 15.

²⁹³ Von 1960 bis 1993 haben sich das verfügbare Einkommen und die Käufe der privaten Haushalte in Westdeutschland verachtfacht; vgl. SVR (1996), Tabelle 33*. Der Anteil der Ausgaben der privaten Haushalte für Dienstleistungen stieg gleichzeitig nominal von 30 auf 40 vH.

²⁹⁴ Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes stiegen die Ausgaben für marktbestimmte Dienstleistungen des Gastgewerbes und der Heime von 1960 bis 1993 um das siebenfache, gleichzeitig sank aber ihr Anteil an den Gesamtausgaben privater Haushalte von 5,2 auf 3,7 vH. Ebenso sank der Anteil der Ausgaben für Haushaltsdienste von 1970 bis 1989 von 0,9 auf 0,6 vH; vgl. Assenmacher, W./Wenke, M. (1993), S. 25. Neuere oder weiter zurückreichende Zahlen sind nicht verfügbar.

nachteile von Frauen gegenüber Männern verfestigen.²⁹⁵ Auch hinsichtlich des immateriellen Wohlstandes könnte sich eine neue Form zwischengeschlechtlicher Ungleichheit entwickeln: Fühlte sich bislang ein Teil der Hausfrauen in ihrer Rolle gegenüber ihren berufstätigen Männern benachteiligt,²⁹⁶ könnten sie sich künftig in ihrer Rolle als einfache Dienstleister gegenüber qualifiziert beschäftigten Männern benachteiligt fühlen.

13.32 Beschäftigungspotential einfacher, personenbezogener Dienste erschließen

13.32.1 Unbefriedigter Bedarf an einfachen, personenbezogenen Diensten

Der Bedarf an einfachen, personenbezogenen Diensten ist in Deutschland vor allem in kleineren Orten unbefriedigt.²⁹⁷

Einfache Altenhilfe

In der häuslichen Altenhilfe besteht Bedarf an einfachen hauswirtschaftlichen Diensten, wie Lebensmittel einkaufen, Mahlzeiten bringen oder Raumpflege, sowie an einfacher Pflege und Betreuung, zum Beispiel Gespräche, Vorlesen und gemeinsame Ausflüge. Unbefriedigt ist der Bedarf vor allem in Einpersonenhaushalten und in ländlichen Gegenden.²⁹⁸ Zwar ist die Versorgung pflegebedürftiger Menschen mit qualifizierten Diensten durch die Einführung der Pflegeversicherung weitgehend gesichert. Wer Hilfe ausschließlich für Hauswirtschaft und Teilhabe am sozialen Leben benötigt, erhält aber keine Leistungen aus der Pflegeversicherung. Bedarf an einfacher Betreuung besteht auch in Altenheimen.

Der Bedarf an Arbeitskräften in der Altenhilfe hat durch die Bevölkerungsentwicklung zugenommen. So stieg der Anteil der über 65jährigen an der Wohnbevölkerung in Deutschland in der zweiten Jahrhunderthälfte kontinuierlich von 9,7 vH im Jahre 1950 auf 15,6 vH 1995. Damit stiegen auch Anteil und Zahl pflege- und hilfsbedürftiger Men-

²⁹⁵ Laut Statistischem Bundesamt gibt es anteilmäßig deutlich mehr vollzeitbeschäftigte Frauen als Männer mit geringem Nettoarbeitseinkommen und deutlich weniger vollzeitbeschäftigte Frauen als Männer mit hohem Einkommen.

²⁹⁶ Hondrich, K.O./Schumacher, J. (1988) stellten fest, daß fast zwei Drittel der Hausfrauen in Westdeutschland gerne einer Erwerbstätigkeit nachgehen würden, vgl. Ziffer 8 in Teil II. Hausfrauen fügen sich aber in ihre Rolle: Ebenfalls zwei Drittel (65 vH) der nicht berufstätigen Frauen stimmten 1996 der Aussage zu: "Es ist für alle Beteiligten viel besser, wenn der Mann voll im Berufsleben steht und die Frau zu Haus bleibt und sich um den Haushalt und die Kinder kümmert." In Ostdeutschland meinten dies nur 30 vH. Je älter die Frauen, desto größer die Zustimmung. Vgl. Statistisches Bundesamt (1997a), S. 451.

²⁹⁷ Eine Untersuchung des Emnid-Instituts in Nordrhein-Westfalen ergab, daß die Befragten mit dem Dienstleistungsangebot für private Haushalte um so unzufriedener sind, je kleiner deren Wohnort ist; vgl. MWMTV (1997), S. 16.

²⁹⁸ Zu Ein-Personen-Haushalten vgl. Schneekloth, U. et al (1996), S. 159-161. Auf ein Stadt-Land-Gefälle weist Faßmann, H. (1996), S. 319, hin.

schen an der Bevölkerung. Gleichzeitig nahm die Hilfe durch Angehörige im Zuge der fortschreitenden Individualisierung und durch die sinkende Familiengröße ab.²⁹⁹ Unterstützungsbedarf besteht vor allem bei sehr alten Menschen: Mehr als die Hälfte aller Personen über 85 Jahre benötigt fremde Pflege oder hauswirtschaftliche Hilfe.³⁰⁰ Da die Lebensqualität alter Menschen zu Hause in der Regel höher ist, ist das "Zuhause leben im Alter" das sinnvollste Leitbild der Altenhilfe. Um den betroffenen alten Menschen ein Höchstmaß an Selbstbestimmung zu erhalten, sollte ambulante, teilstationäre oder stationäre Betreuung nur subsidiär hinzutreten.

Der Bedarf an einfachen Diensten der Altenhilfe wird künftig stetig steigen: Der Anteil der Personen über 65 Jahre an der Bevölkerung wird sich durch Geburtenrückgang und verlängerte Lebenserwartung bis 2020 schätzungsweise auf etwas mehr als 20 vH erhöhen.³⁰¹ Deshalb wird sich von 1995 bis 2020 die Zahl der über 65jährigen mit erheblichem Pflegebedarf und die Zahl derjenigen mit vorrangig hauswirtschaftlichem Hilfebedarf um fast die Hälfte erhöhen.³⁰² Dabei wird die steigende Zahl zugewanderter alter Menschen einen besonderen kulturellen Zuschnitt der Dienste erfordern.³⁰³

Einfache Dienste in Hauswirtschaft und Kinderbetreuung

Viele Familien haben Bedarf an Hilfskräften für Hauswirtschaft und bezahlter Kinderbetreuung, finden aber keine geeigneten Arbeitskräfte oder suchen erst gar nicht nach ihnen. Der Bedarf an bezahlten Arbeitskräften für Hauswirtschaft und Kinderbetreuung stieg in Westdeutschland zusammen mit der Erwerbsbeteiligung von Frauen.³⁰⁴ Hauswirtschaftsdienste werden zudem auch aufgrund des gestiegenen Anteils von Ein-Personen-Haushalten stärker benötigt als früher.

Im Bereich der Hauswirtschaft besteht bei mehreren Millionen Haushalten latenter Bedarf an gering qualifizierten, zugleich aber zuverlässigen Arbeitskräften.³⁰⁵ Derzeit sind die Arbeitgeber oft mit der Qualität der Arbeit ihrer Haushaltshilfen unzufrieden, so daß die Beschäftigten häufig wechseln.³⁰⁶ Eine geeignete Kraft zu finden ist oft sehr aufwen-

²⁹⁹ Vgl. BMFS (1993), S. 176 f.

³⁰⁰ Vgl. Schneekloth, U. et al (1996), S. 111.

³⁰¹ Vgl. 8. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, Variante 2.

³⁰² Vgl. Rückert, W. (1997), S. 18/15.

³⁰³ Vgl. Naegele, G./Olbermann, E./Dietzel-Papakyriakou, M. (1997).

³⁰⁴ Vgl. Teil I, Ziffer 3.21, v.a. Schaubild 3-5.

³⁰⁵ So antworteten in einer repräsentativen Befragung in Nordrhein-Westfalen 25 vH der Haushalte, sie würden Putzhilfen "sicher" oder "wahrscheinlich" nutzen, wenn es kommerzielle Anbieter dafür gäbe. Laut Sozio-oekonomischem Panel beschäftigten 1994 aber nur 13,7 vH der westdeutschen Haushalte regelmäßig oder gelegentlich eine Putzhilfe, vgl. DIW (1997c), S. 692. Bei rund 10 vH der Haushalte, das heißt hochgerechnet auf Westdeutschland 3 Millionen, bestünde demnach latenter Bedarf an Putzhilfen.

³⁰⁶ Vgl. Odierna, S. (1992), S. 68.

dig.³⁰⁷ Bedarf besteht ferner bei einfachen Diensten rund um das Auto und bei Einkaufsdiensten für Berufstätige.³⁰⁸

Ferner besteht großer Bedarf an außerfamiliärer Kinderbetreuung vor allem von Kindern bis zu drei und über sechs Jahren.³⁰⁹ Dieser Bedarf besteht hauptsächlich in Westdeutschland und hier vor allem im ländlichen Raum.³¹⁰ Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz hat das Problem nicht gelöst, denn er gewährleistet nur eine Betreuung von Kindern ab drei Jahren bis zum Schuleintritt und dies nicht ganztägig. Zwar suchen die Eltern vor allem Plätze in Kinderkrippen, -gärten und -horten, das heißt qualifizierte Angebote.³¹¹ Aber im Bereich der Kinderbetreuung besteht auch Beschäftigungspotential für einfache Dienstleister: Viele berufstätige Eltern benötigen für ihre Kinder ergänzende Betreuung durch Tagesmütter oder stundenweise beschäftigte Kindermädchen, also in der Regel einfache Dienstleister.³¹²

Ob der Bedarf an einfachen Dienstleistern im Bereich der Hauswirtschaft und der Kinderbetreuung künftig weiter zunimmt, ist ungewiß. Weder ist sicher, ob die Erwerbsbeteiligung weiter steigen wird, noch sind verlässliche Prognosen darüber möglich, wie sich Geburtenrate und altersmäßige Zusammensetzung der Zuwanderer künftig entwickeln.

Einfache Freizeitdienste

Mit der wachsenden Bedeutung von Freizeit hat sich der Bedarf an einfachen, personenbezogenen Diensten erhöht. Von 1970 bis 1996 sank die jahresdurchschnittliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen in Westdeutschland um 20 vH von 1.949 auf 1.560 Stunden. Auch qualitativ ist den Deutschen Freizeit immer wichtiger geworden: Freizeit und Freundeskreis sind heute für die Westdeutschen - bei nach wie vor hoher Erwerbsorientierung -

³⁰⁷ Vgl. sinus (1996), Abschnitt zu Privathaushalten, S. 28.

³⁰⁸ Vorschläge der Befragten in sinus (1996), Abschnitt zu Privathaushalten, S. 64-65.

³⁰⁹ Etwa ein Drittel der Eltern wünscht für ihre Kinder eine Betreuung in Krippen (für Kinder unter drei Jahren) oder Horten (sechs bis 14 Jahre). Diese Untersuchungsergebnisse für Niedersachsen lassen sich laut Fünftem Familienbericht auf Westdeutschland übertragen. Vgl. Heye, W. (1992) und BMFS (1994), S. 191. Es stehen aber für 100 Kinder durchschnittlich nur 2,2 Krippenplätze und 5,1 Hortplätze zur Verfügung. Vgl. Henow, G. (1996), S. 806.

³¹⁰ Zur Angebotslücke im ländlichen Raum vgl. Merkle, L. E. (1994), S. 263 f. So gab es z.B. in Bayern nach Angaben des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung 1994 in den kreisfreien Städten 5,4 Krippenplätze je 100 Kinder von einem bis unter drei Jahren, in den Landkreisen nur 0,3. Hortplätze für sechs- bis 14jährige: in den kreisfreien Städten 7,4 je 100 Kinder, in den Landkreisen 1,0.

³¹¹ Zu prüfen wäre, in welchem Umfang auch Betreuerinnen ohne formale Qualifikation in Kinderbetreuungseinrichtungen tätig werden könnten.

³¹² Vgl. Flehmig, S./Binder, M./Wagner, G. (1995), S. 134. Tietze, W. (1990) fand in einer Untersuchung bei 2.400 Kindern heraus, daß in privaten Arrangements jedes zehnte Kind sechsmal oder mehr die Betreuungsperson gewechselt hat.

die wichtigsten Lebensbereiche.³¹³ Doch ist der Bedarf an einfachen, personenbezogenen Diensten in der Freizeit weitgehend unbefriedigt. Zum Beispiel haben Besucher von Freizeitgroßanlagen hohe Erwartungen an Umfang und Qualität des Services.³¹⁴ "Animative Betreuer", auch solche ohne Ausbildung, die den Gästen den Aufenthalt in der Anlage so angenehm wie möglich gestalten, gibt es in Deutschland jedoch kaum.³¹⁵ Mangel besteht vor allem an innovativen Freizeitangeboten, die Arbeitsplätze für einfache, personenbezogene Dienstleister bieten können.³¹⁶ In Ostdeutschland ist dieser Mangel besonders spürbar.³¹⁷

Bedarf besteht auch an einfachen Diensten im Urlaub. Dies gilt während der Reise - zum Beispiel Gepäckträger an Bahnhöfen und Flughäfen - oder am Urlaubsort - zum Beispiel Servicepersonal in Hotels und Gaststätten. Deutschland verliert als Urlaubsland bei Einheimischen ständig an Attraktivität. Verreiste 1972 noch fast die Hälfte der deutschen Urlauber innerhalb Deutschlands, war es 1996 weniger als ein Drittel. Das liegt zwar hauptsächlich am Wunsch nach Abwechslung und Sonne sowie an den hohen Kosten des Deutschlandurlaubs. Aber mit besserem Service ließen sich wahrscheinlich mehr Urlauber in Deutschland halten oder zurückgewinnen. Denn deutsche Urlauber sind auch mit dem Service im Ausland zufriedener.³¹⁸ Auch bei Ausländern hat Deutschland als Reiseland an Attraktivität verloren: Die Zahl der Übernachtungen ausländischer Reisender war 1996 mit 32,3 Millionen in ganz Deutschland geringer als 1990, als 34,6 Millionen allein in Westdeutschland übernachteten. Dabei gibt es Hinweise, daß Ausländer nicht nur wegen hoher Preise, sondern auch wegen Mängeln im Service Deutschland nicht bevorzugt als Reiseziel wählen.³¹⁹

Ob der Bedarf an einfachen Diensten in der Freizeitbranche auch künftig steigt, hängt davon ab, wie sich Einkommen, Arbeitszeit und Lebenseinstellungen entwickeln.

³¹³ In den fünfziger Jahren bejahte rund ein Drittel der Westdeutschen das Ziel, das Leben zu genießen. Die anderen zwei Drittel sahen das Leben eher als Aufgabe. Heute nennen die Westdeutschen beide Ziele gleich häufig. Vgl. Noelle-Neumann, E./Köcher, R. (1993), S. 36. Zur nach wie vor hohen Erwerbsorientierung vgl. Teil II Ziffer 8.

³¹⁴ Vgl. Scherrieb, R. (1996a).

³¹⁵ Information des Verbandes deutscher Freizeitunternehmen.

³¹⁶ So sind nach Auskunft des Verbandes deutscher Freizeitunternehmen Märchenschlösser, in denen Kindergeburtstage gefeiert werden können, oft auf Jahre ausgebucht.

³¹⁷ Einschätzung des Arbeitskreises Freizeitwirtschaft im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, vgl. IW (1996c).

³¹⁸ So schätzten in einer Umfrage 57 vH der befragten Deutschen, die 1996 mehr als drei Tage im Ausland verbracht haben, eine "grundsätzlich positive Service- und Dienstleistungsmentalität" im Ausland. 70 vH der Befragten antworteten, daß sie "freundliche Bedienung in der Gastronomie" im Ausland schätzen gelernt haben, während sie dies in Deutschland "manchmal vermissen". Forsa-Umfrage unter 510 Personen über 14 Jahre mit Auslandsaufenthalt über drei Tage. Vgl. IW (1996d).

³¹⁹ Vgl. Scherrieb, R. (1996b), S. 21, der auf Anhörungen der Deutschen Zentrale für Tourismus (DZT) verweist; auch IW (1996d). Demgegenüber ergab eine interne Studie der DZT, daß 75 vH der Westeuropäer Deutschland als "sympathisches Reiseland" bewerten. Zitiert in Schörcher, U. (1997).

Die Marktanteile der deutschen Reisebranche werden jedoch immer stärker von Umfang und Qualität des Services abhängen, da der Anteil Reisender über 60 Jahre steigt, und diese im Urlaub vor allem Bequemlichkeit suchen.³²⁰

Einfache "Lifestyle-Dienste"

In der individualisierten Gesellschaft hat sich darüber hinaus ein Bedarf an Diensten entwickelt, die das Verlangen nach persönlicher Lebensgestaltung befriedigen: "Relocators", die Zugezogenen in der neuen Stadt helfen, sich zurechtzufinden und Kontakte zu knüpfen; "Scouts", die anderen helfen, seltene Sammlerstücke zu finden; freie Raumdesigner, die Wohnungen ausgefallen einrichten.³²¹ Diese Dienste können zwar auch von herkömmlichen Unternehmen in qualifizierter Form angeboten werden. Vielfach werden aber unorganisierte, spontane Dienste nachgefragt, die vor allem in Subkulturen der Jugendlichen und jungen Erwachsenen ihren Markt haben. Auch wenn diese Dienste noch kurios anmuten und sich ein Oberbegriff schwer finden läßt, können sie durchaus Arbeitsplätze schaffen. "Lifestyle-Dienste" können zum Teil mit geringen Vorkenntnissen von beinahe jedem ausgeführt werden; zum Teil bedürfen sie spezieller Kenntnisse oder hohen Engagements, ohne jedoch formale Qualifikationen zu erfordern. Die Anbieter sind oft noch Schüler oder Studenten und betrachten die Dienste nur als Möglichkeit zum Nebenerwerb. Diese Erwerbstätigen fallen in eine besondere Kategorie von neuen Selbständigen, die - jenseits von Karrierestreben und klassischer Ausbildung - ihre Dienste vorwiegend zur eigenen Selbstverwirklichung erbringen. Erwerbsarbeit und Freizeit können sie oft schwer unterscheiden. Der Bedarf an diesen einfachen Lifestyle-Diensten wird nur unzureichend befriedigt.³²² Kreative Anbieter haben hier noch ein weites Betätigungsfeld.

³²⁰ Vgl. Forschungsgemeinschaft Urlaub und Reisen (1996) und IW (1997d).

³²¹ Vgl. die Beschreibung des "Stylisten" Hans-Peter Reisinger in Beck, U./Vossenkuhl, W./Ziegler, U. E. (1995), S. 62.

³²² Siehe z.B. Beck, U./Vossenkuhl, W./Ziegler, U. E. (1995) und Goebel, J./Clermont, C. (1997).

13.32.2 Im Vergleich zu den USA Lücke an einfachen, personenbezogenen Diensten

Die USA haben eine ausgeprägte Dienstleistungskultur, sowohl hinsichtlich des Umfangs als auch der Qualität der Dienste.³²³ Zwar ist der Anteil der Beschäftigten in Dienstleistungstätigkeiten in Westdeutschland mit 74 vH nur wenig geringer als in den USA mit 76 vH.³²⁴ Da in den USA aber der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung größer ist,³²⁵ hat Westdeutschland im Vergleich zu den USA eine "Beschäftigungslücke", die rechnerisch zu fast drei Vierteln aus Dienstleistungstätigkeiten besteht. Diese Lücke umfaßt rechnerisch drei Millionen Dienstleistungs-Erwerbstätige. Ostdeutschland hat mit 67 vH auch ohne Berücksichtigung des Erwerbstätigenanteils an der Bevölkerung einen deutlich niedrigeren Anteil an Beschäftigten in Dienstleistungstätigkeiten. Die "Beschäftigungslücke" besteht vor allem bei einfachen, personenbezogenen Diensten:³²⁶ Berufstätige können in den USA per Fax, Telefon oder elektronischer Post ihre Bestellungen an Einkaufs- und Lieferdienste aufgeben; die Waren werden auch nach Geschäftsschluß geliefert. Der Hotelgast kann sich üblicherweise auch am Sonntag das Hemd bügeln lassen. "Pet-Sitter" füttern und pflegen Haustiere, während die Besitzer im Urlaub sind. In Deutschland gibt es diese und andere Dienste auch, aber weniger häufig.

Für die im Vergleich zu Deutschland größere Zahl einfacher Dienste in den USA gibt es im wesentlichen zwei Gründe: Zum einen stehen in den USA Arbeitskräfte aufgrund geringerer finanzieller Unterstützung bei Arbeitslosigkeit unter größerem Druck, auch einfache Dienste auszuüben. Zum anderen sind Dienstleistungen und Dienstleistende höher angesehen als in Deutschland. Allerdings sind Anbieter mitunter auch sehr kreativ, wenn es darum geht, Dienste zu "erfinden". Zudem können Beschäftigte in einfachen Diensten durch Trinkgelder beträchtliche Einkommen erzielen und auch in qualifiziertere Tätigkeiten aufsteigen.

Dennoch sind die USA nicht schlechthin ein Vorbild für einfache, personenbezogene Dienstleistungen. Viele der dort erbrachten Dienste sind mit den Sicht- und Verhaltensweisen sowie den Bedürfnissen der Deutschen nur schwer vereinbar, zum Beispiel kurzzeitige Autowachdienste, die jemand aus materieller Not anbietet und die der Fahrer aus Sorge um sein Auto annimmt.

³²³ So z.B. Cain, H. (1997).

³²⁴ Vgl. DIW (1997b) und (1996b). Kritisch dazu Bräuninger, D. (1996). Studien, in denen die Beschäftigten nach Wirtschaftssektoren abgegrenzt werden, sind wenig aussagekräftig, da sie die Bedeutung des Warenproduzierenden Gewerbes in Deutschland überzeichnen. Vorzug der DIW-Studie ist zudem, daß sie geringfügig Beschäftigte angemessen berücksichtigt. Vgl. DIW (1996b). Zur "Dienstleistungslücke" vgl. Ziffer 9.52 in Teil II.

³²⁵ Laut OECD betrug der Erwerbstätigenanteil 1996 in Westdeutschland 42 vH, in den USA 48 vH. Zur Erwerbstätigkeit in den USA vgl. Ziffer 7.3 in Teil I.

³²⁶ Vgl. Henzler, H.A./Späth, L. (1995), S. 221.

Neben den USA wird häufig Schweden als Vorbild einer Dienstleistungsgesellschaft genannt. In Schweden und den anderen skandinavischen Staaten stehen der Bevölkerung traditionell vor allem soziale Dienste wie Altenhilfe und Kinderbetreuung zahlreicher zur Verfügung als in Deutschland.³²⁷ Allerdings ist Schweden kaum ein Vorbild für die Schaffung von Arbeitsplätzen für gering qualifizierte Erwerbstätige, da die Beschäftigten in sozialen Diensten in der Regel qualifiziert sind.³²⁸ Zudem wurden diese Dienste vorwiegend vom Staat angeboten. Ihre Kosten wurden über hohe Steuern auf die Allgemeinheit abgewälzt. Diesen Weg kann Deutschland nicht gehen, weil Bürger und Unternehmen in Deutschland keine höhere Steuerbelastung mehr tolerieren. Schweden selbst hat mittlerweile neue Wege eingeschlagen.³²⁹

13.32.3 Im geschichtlichen Rückblick heute weniger einfache, personenbezogene Dienste als früher

Auch ein geschichtlicher Rückblick in das 19. und frühe 20. Jahrhundert zeigt, daß in Deutschland ein ungenutztes Beschäftigungspotential bei einfachen, personenbezogenen Diensten besteht. In Deutschland sind gegenwärtig erheblich weniger Erwerbstätige in einfachen, personenbezogenen Diensten beschäftigt als früher.³³⁰ Mitte des 19. Jahrhunderts machten Beschäftigte in häuslichen Diensten mit rund 1,4 Millionen Personen noch 9,5 vH aller Beschäftigten aus.³³¹ Im 20. Jahrhundert sank der Anteil jedoch deutlich. 1992 arbeiteten nur noch rund 3 vH aller Beschäftigten - sozialversicherungspflichtig und -frei Beschäftigte einschließlich geringfügig Nebenerwerbstätige - in privaten Haushalten.³³² Noch in den zwanziger Jahren waren die Dienste von Schuhputzern und Kofferträgern in Deutschland üblich, heute sind sie selten. Während die einfachen Dienste abnahmen, stieg die Zahl qualifizierter Dienstleister wie Ärzte, Rechtsanwälte und Friseure überproportional zur Bevölkerung.³³³ Der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft war also ein Trend weg von einfachen, hin zu qualifizierten Dienstleistungen.

³²⁷ Stichhaltige internationale Vergleiche der Altenhilfsdienste sind unmöglich, da in Deutschland keine ausreichende Datenbasis besteht, vgl. BMFS (1993), S. 212. Zum Vergleich der Altenhilfe in Skandinavien und Deutschland siehe OECD (1996a), Kapitel 17 und 18; zur Kinderbetreuung vgl. Europäische Kommission (1996b), Tabelle 6, S. 163.

³²⁸ Zu Anforderungen an Kinderbetreuer in Schweden vgl. Europäische Kommission (1996b), S. 123.

³²⁹ Vgl. Teil I, Ziffer 7.4.

³³⁰ Vgl. Hartwell, R.M. (1985), S. 251.

³³¹ Vgl. Fischer, W. (1985), S. 421 f. Ob mit "Beschäftigten" abhängig Beschäftigte oder Erwerbstätige gemeint sind, geht aus der Quelle nicht hervor.

³³² Geringfügig Beschäftigte nach ISG (1993). Da die amtliche Statistik geringfügig Beschäftigte untererfaßt, ist der Anteil von 3 vH etwas zu hoch angesetzt. In Westdeutschland betrug der Anteil 3,5 vH, in Ostdeutschland 0,8 vH.

³³³ Vgl. Fischer, W. (1985), S. 422 f.

Allerdings ist die Rückkehr zu einer Dienstbotengesellschaft wilhelminischer Prägung weder möglich noch wünschenswert. Eine Schicht verarmter Beschäftigter ist in einem modernen Sozialstaat nicht hinnehmbar. Zudem ist Dienstpersonal auch nicht mehr wie im vergangenen Jahrhundert erforderlich. Technische Geräte wie Staubsauger, Waschmaschinen und Elektroherde haben es entbehrlich gemacht. Gleichwohl können neue Arbeitsplätze entstehen, wenn hauswirtschaftliche Tätigkeiten wieder verstärkt durch Dienstleister erbracht werden und "alte" Tätigkeiten - für die durchaus Bedarf besteht - in moderner Gestalt wieder aufleben.

13.33 Hemmnisse einfacher, personenbezogener Dienste abbauen

Um das Beschäftigungspotential einfacher, personenbezogener Dienste in Deutschland auszuschöpfen, müssen zwei Hemmnisse überwunden werden: einerseits hohe Kosten - Arbeitskosten, Kosten durch Überregulierung und Suchkosten -, andererseits mentale Hemmnisse - geringe Wertschätzung einfacher Dienste, geringes Ansehen einfacher Dienstleister sowie Vorbehalte gegen Marktbeziehungen. Beide Hemmnisse hängen eng miteinander zusammen. Fehlenden oder schlechten Service in Deutschland auf eines der beiden Hemmnisse zu reduzieren wäre nicht sachgerecht.

13.33.1 Kostenhemmnisse ausräumen: Einfache, personenbezogene Dienste bezahlbar machen

Arbeitskosten einfacher, personenbezogener Dienste senken

Die Kommission empfiehlt, die Arbeitskosten einfacher, personenbezogener Dienstleister zu vermindern. Ob dies mit oder ohne Transfers geschieht, muß die Politik entscheiden.

Die Arbeitskosten sind der zentrale Ansatzpunkt, um die Kosten einfacher, personenbezogener Dienste zu senken und damit die Nachfrage nach ihnen zu steigern. Steigende Arbeitskosten waren in den zurückliegenden Jahrzehnten der wesentliche Grund dafür, daß die Preise einfacher, personenbezogener Dienste stärker zunahm als die Einkommen potentieller Kunden und dadurch die Nachfrage nach diesen Diensten abnahm.³³⁴ Die Arbeitskosten überstiegen zunehmend die Produktivität der Dienstleister. Während jedoch der Anbieter unabhängig von seiner Produktivität einen Lohn erwartet, der höher

³³⁴ Arbeitskosten setzen sich zusammen aus Direktentgelten, Personalzusatzkosten und Transaktionskosten bei Einstellung und Entlassung, die vor allem durch Arbeitsmarkt-Regulierungen entstehen. Vgl. Teil II, Ziffer 9.4.

ist als die Sozialhilfe, will der Nachfrager nicht mehr bezahlen, als es der Produktivität des Dienstleisters entspricht. So ist zum Beispiel für Familien mit mittlerem Einkommen eine Haushaltshilfe oder eine Kinderbetreuung durch eine Tagesmutter in legaler Beschäftigung kaum erschwinglich. Auch können es sich nur wenige ältere Menschen leisten, über die Leistungen der Pflegeversicherung hinaus einfache Dienste zu beanspruchen.

Die Möglichkeiten, die Arbeitskosten einfacher, personenbezogener Dienste zu senken, sind in den Ziffern 13.1 und 13.2 behandelt. In welchem Umfang sich hierdurch die Nachfrage nach ihnen erhöht, ist aber aufgrund der gegen sie bestehenden Vorbehalte nicht sicher.

Doch ist der Spielraum, die Arbeitskosten in diesem Bereich zu senken, gering, wenn der Erbringer dieser Dienste nicht verarmen und auch keine Transfers erhalten soll. Denn obwohl die Kunden die Kosten einfacher, personenbezogener Dienste oft als zu hoch empfinden, zählen die tariflichen Grundvergütungen dieser Dienste zu den niedrigsten,³³⁵ und auch der arbeitsrechtliche Schutz ist vergleichsweise gering. Tarifverträge für Beschäftigte in Privathaushalten sind nicht allgemeinverbindlich, und Beschäftigte in Privathaushalten oder im Gastgewerbe sind vom Verbot der Sonntagsarbeit ausgenommen. Zum Teil werden die Arbeitskosten gesenkt, indem einfache, personenbezogene Dienste in den Schwarzmarkt verlagert werden. Beschäftigungsverhältnisse im Privathaushalt sind oft illegal. Die Dunkelziffer beträgt in Westdeutschland über zwei Millionen.³³⁶

Eine legale Form der Senkung der Arbeitskosten speziell einfacher, personenbezogener Dienste ist der sogenannte Dienstleistungsscheck. Dienstleistungsschecks, wie sie in Frankreich und als sogenannter "Haushaltsscheck" seit 1997 auch in Deutschland bestehen, sind im Kern eine steuerliche Begünstigung von Erwerbsarbeit in privaten Haushalten. Die Arbeitskosten der Beschäftigten sinken, indem der Staat Löhne und Sozialversicherungsbeiträge subventioniert.³³⁷ Solche Subventionen sind jedoch kaum zu rechtfertigen, da Kosten für die Haushaltsführung nicht abzugsfähig sind, wenn sie von Dienstleistungsunternehmen erbracht werden.³³⁸ Auch ist der beschäftigungspolitische

³³⁵ Eine Haushaltshilfe verdient in Nordrhein-Westfalen in der untersten Tarifgruppe 1.470 DM, ein Gebäudereiniger 2.273 DM, ein Bote im saarländischen Hotel- und Gaststättengewerbe 1.616 DM. Diese Zahlen relativieren sich allerdings, da junge Beschäftigte diese Tarifgruppen schnell hinter sich lassen, und da die Zahl der Beschäftigten in diesen Tarifgruppen zum Teil nicht besonders groß ist. Vgl. Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (1996).

³³⁶ Henzler, H.A./Späth, L. (1995), S. 216, schätzen, daß zwei Drittel der Haushaltsdienste schwarz erbracht werden. 1992 gab es - einschließlich geringfügig Beschäftigter laut ISG (1993) - rund 1,1 Millionen legale Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten.

³³⁷ In Frankreich können private Haushalte bis zu einer Obergrenze von 45.000 Franc die Hälfte der Kosten für Löhne und Sozialabgaben der angestellten Haushaltshilfen von der Steuerschuld absetzen. In Deutschland ist ein Abzug von der Bemessungsgrundlage bis zu 18.000 DM möglich.

³³⁸ Vgl. RWI (1996a), S. 13 f.

Erfolg ungewiß, da durch die Steuervergünstigung Finanzmittel an anderer Stelle entzogen werden. Desweiteren ermöglicht die Steuervergünstigung erhebliche Mitnahmeeffekte. So können private Haushalte wechselseitig im Nachbarschafts- und Freundeskreis Scheinbeschäftigungen vereinbaren, um die Steuervergünstigung zu erhalten. Vorteile der Dienstleistungsschecks sind, daß sie für Arbeitgeber und Beschäftigte einen Anreiz bieten, Schwarzarbeit in legale Erwerbsarbeit umzuwandeln, sich für Arbeitgeber das Anmeldeverfahren vereinfacht und die Beschäftigten Ansprüche an die gesetzliche Sozialversicherung erwerben.

Durch Deregulierung Kosten einfacher, personenbezogener Dienste senken

Die Kommission empfiehlt, kostentreibende Regulierungen wie Genehmigungsverfahren abzubauen, um die Preise für einfache, personenbezogene Dienste zu senken oder ihr Angebot überhaupt erst zu ermöglichen.

Regulierungen einfacher, personenbezogener Dienste sollten abgebaut werden, soweit sie überflüssig sind oder weniger restriktive Regulierungen den gleichen Zweck erfüllen. Bislang erschweren restriktive rechtliche Rahmenbedingungen die Gründung von Dienstleistungsbetrieben. Das vermindert den Wettbewerb und erhöht die Preise, sofern die Dienste überhaupt angeboten werden. Deregulierung könnte eine "Gründerzeit" bei einfachen Diensten fördern: Waren früher der Bauernhof und das Lebensmittelgeschäft typische Berufsfelder kleiner Selbständiger, könnten es künftig solche Dienste sein.

Im Handwerksbereich - der auch Arbeitsplätze für unausgebildete Dienstleister bietet - sollte die Möglichkeit, sich selbständig zu machen, erleichtert werden.³³⁹ Zwar hat sich die deutsche Handwerksordnung und die Regelung, wonach ein selbständiger Handwerker in aller Regel einen Meisterbrief haben muß, bewährt. Doch könnte der Tätigkeitsbereich von sogenannten Minderhandwerken, für deren Ausübung kein Befähigungsnachweis benötigt wird, deutlicher abgegrenzt werden. Gründungswillige könnten dann Dienstleistungsideen wie "Service rund ums Haus" oder "Tortenservice" leichter umsetzen und so Arbeitsplätze für einfache, personenbezogene Dienstleister schaffen.

Solche Arbeitsplätze könnten insbesondere bei Gebäude- und Textilreinigern entstehen. Gegenwärtig sind Gebäudereinigungsbetriebe kaum in privaten Haushalten tätig, weil den Haushalten die Preise zu hoch sind. Zwar ist für die Gründung eines Minderhandwerk-Betriebes, der ausschließlich Wohnungsreinigung "nach Hausfrauenart" anbietet, kein Meisterbrief nötig. Da aber die Abgrenzung zwischen Voll- und Minderhandwerk nicht eindeutig ist, kommen Gründer ohne Meisterbrief oft mit Kammern oder In-

³³⁹ Vgl. Ziffer 11.6.

nungen in Konflikt und werden so von der Gründung abgehalten.³⁴⁰ Allerdings schafft Deregulierung im Reinigungsgewerbe nur dann in größerem Umfang zusätzliche Arbeitsplätze, wenn neue, kreative Unternehmer durch organisatorische und technische Innovationen einfache, personenbezogene Dienste verbilligen. Angesichts hoher Arbeitskosten sind Dienstleistungsunternehmen nur dann eine kostengünstigere Alternative zu geringfügig oder schwarz beschäftigten Putz- und Waschkraften in privaten Haushalten, wenn sie schneller, gründlicher, flexibler und zuverlässiger als diese sind oder Garantieleistungen und Versicherungsschutz übernehmen.³⁴¹

Keine weitere Deregulierung ist bei der häuslichen Altenhilfe erforderlich, wo Gesundheitsstruktur- und Pflegeversicherungsgesetz den Markt für private Anbieter hinreichend geöffnet haben.³⁴²

In der Freizeitwirtschaft muß die Länge der Genehmigungsverfahren verkürzt werden. Gegenwärtig können Tourismusunternehmen oft nicht schnell genug auf wechselnde Trends reagieren.³⁴³ Dadurch gehen Beschäftigungsmöglichkeiten gerade für einfache Dienstleister verloren. Administrative Hemmnisse sind auch für Existenzgründer in der Gastronomie auszuräumen. So sollten Gründer nicht schon für geringe Veränderungen der bestehenden Einrichtungen - ohne Umbauten - eine Nutzungsänderung beantragen müssen.³⁴⁴ Anbieter von Lifestyle-Diensten fühlen sich ebenfalls durch komplizierte Vorschriften wie z.B. im Steuerrecht in ihren Aktivitäten gehemmt.³⁴⁵

Kosten der Suche nach einfachen, personenbezogenen Dienstleistern verringern
Die Kommission regt an, die Kosten der Suche nach einfachen, personenbezogenen Dienstleistern durch Agenturen, Beratungsstellen und den Einsatz von IuK-Technik zu verringern. Subventionen sind dabei allenfalls für soziale Dienste gerechtfertigt.

Dienstleistungsagenturen und Beratungsstellen können die Suchkosten nach einer geeigneten Dienstleistungskraft verringern und damit das "mismatch"-Problem am Arbeitsmarkt mindern. Dabei sollten Anbieter und Nachfrager moderne IuK-Technik nutzen. Ebenso wie sich Mitfahr- und Mitwohnzentralen in jeder größeren Stadt etabliert haben,

³⁴⁰ Vgl. DIHT (1996), S. 3 f.

³⁴¹ Erste Erfahrungen mit öffentlich geförderten "Dienstleistungszentren" zeigen, daß diese Zentren ohne dauerhafte Förderung kaum rentabel sind.

³⁴² Die Kosten für Bau und Unterhalt von Kinderkrippen, -gärten und -horten könnten sinken, indem der Gesetzgeber überzogene Regulierungen abbaut. Dadurch würden allerdings keine Arbeitsplätze für gering qualifizierte, sondern nur für qualifizierte Kinderbetreuerinnen entstehen. Zur Diskussion über überflüssige Standards bei Kindergärten vgl. Reidenbach, M. (1996).

³⁴³ Vgl. Scherrieb, R. (1996a), S. 21.

³⁴⁴ Untersuchung in Nordrhein-Westfalen, vgl. Institut für Mittelstandsforschung (1997), S. 159.

³⁴⁵ Vgl. Goebel, J./Clermont, C. (1997), Kapitel "Lassen Sie es bleiben!", S. 175 ff.

könnten sich auch Vermittlungsstellen für einfache Dienste etablieren. Dabei können Agenturen zusätzlich zu ihrer Vermittlungstätigkeit ein Gütesiegel vergeben, um dem Wunsch der Kunden nach hinreichend zuverlässigen Dienstleistern entgegenzukommen.

Die Suche speziell nach hauswirtschaftlichen Dienstleistern kann vereinfacht werden, wenn Wohnungsunternehmen entsprechende Dienste anbieten. Beschäftigte im hauswirtschaftlichen Bereich brauchten dann nicht ineffizient durch Empfehlungen im Bekanntenkreis vermittelt zu werden. Auch können sich mehrere Dienstleister - zum Beispiel Reinigungskräfte - zu einem "Dienstleistungspool" zusammenschließen und damit ihre Dienste flexibler anbieten.³⁴⁶ Die Subventionierung von "Dienstleistungsagenturen", die Europäische Union, Bund und Länder seit kurzem praktizieren, lehnt die Kommission allerdings ab. Eine staatliche Anschubfinanzierung oder gar dauerhafte Förderung solcher Agenturen ist allenfalls bei sozialen Diensten begründet, wenn der Markt die Dienste nicht bereitstellen kann oder die Bevölkerungsmehrheit eine staatliche Förderung wünscht.

Auch für einfache häusliche Altenhilfe ist es sinnvoll, mehr Vermittlungsstellen für potentielle Anbieter und Nachfrager zu schaffen.³⁴⁷ Die Angebote häuslicher Altenhilfe sind den potentiellen Kunden oft zu wenig bekannt oder kaum überschaubar. Beratungsstellen in freier oder kommunaler Trägerschaft können verstärkt die Aufgabe übernehmen, Hilfe im Alter zu vermitteln.³⁴⁸ In einigen Städten gibt es bereits Koordinierungsstellen, die allerdings meist nur über ein begrenztes Angebot verfügen.³⁴⁹ Werbung privater Anbieter dürfte nicht ausreichend sein, da gerade bei älteren Menschen Vorbehalte bestehen, fremde Dienste zu beanspruchen.

Suchen erwerbstätige Mütter oder Väter eine Betreuungsperson für ihre Kinder, können sich auch die Arbeitgeber der Eltern einschalten. Sie können Kinderbetreuung vermitteln, wie dies unter dem Namen "Familienservice" bereits bei über 30 Firmen in sechs Großstädten der Fall ist.³⁵⁰ Diese Form der betrieblichen Mitwirkung nutzt nicht nur den Unternehmen, sondern kann auch Angebot und Nachfrage nach Kinderbetreuung besser zusammenführen und damit Arbeitsplätze schaffen.

Auch bei einfachen Freizeit- und Lifestyle-Diensten ist Vermittlung gefordert, zum Beispiel in Form von "Mitsportzentralen" und Freizeitagenturen, wie sie in einigen Städten bereits bestehen.

³⁴⁶ Zum Gedanken des Dienstleistungspools vgl. Weinkopf, C. (1996).

³⁴⁷ Zum unübersichtlichen Angebot von Altenhilfsdiensten vgl. BMFS (1993), S. 192.

³⁴⁸ Vgl. Ittermann, P./Scharfenorth, K. (1996), S. 54.

³⁴⁹ Vgl. Hilbert, J. (1995), S. 23.

³⁵⁰ Vgl. Erler, G.A. (1995), S. 101.

13.33.2 Auf geänderte Sicht- und Verhaltensweisen hinwirken: Einfache, personenbezogene Dienste schätzen lernen

Normen der Dienstleistungsgesellschaft annehmen

In der Bevölkerung muß die Wertschätzung für einfache, personenbezogene Dienste geweckt werden. Diese Dienste müssen von den Klischees der Vergangenheit befreit und an das Menschenbild moderner Gesellschaften angepaßt werden.

Die Deutschen waren und sind sehr erfolgreich im Produzieren von Waren. Sie können auch erfolgreich im Dienstleisten sein. Dazu müssen sie die verinnerlichteten Normen der Industriegesellschaft ersetzen durch die Normen der Dienstleistungsgesellschaft. Die Normen und Notwendigkeiten der Industriegesellschaft waren der effektive Umgang mit Maschinen, Energie und Wissen. Die Normen der Dienstleistungsgesellschaft sind bestimmt durch den beruflichen Umgang mit Menschen, für die es eine Aufgabe zu erfüllen gilt. Erleben mehr Menschen Dienstleistungen als Lösung eines Problems und als bereichernde zwischenmenschliche Begegnung,³⁵¹ steigen das Angebot einfacher, personenbezogener Dienste und die Bereitschaft, für sie zu zahlen. Leitbild einer zukunftsorientierten Wirtschaft in Deutschland ist dann nicht nur "high tech", sondern auch "high touch". Gehören verdienen und dienen zusammen, gilt: Nur der verdient, der dient.

Gegenwärtig schätzen viele Deutsche einfache, personenbezogene Dienste gering, wenn diese über das funktional Notwendige hinausgehen. Umgekehrt fällt es Dienstleistern schwer, Wünsche der Kunden zu befriedigen. Laut "Deutschem Kundenbarometer" waren die Kunden 1996 so unzufrieden wie noch nie seit Beginn der Erhebung 1992. Dies wird auf "mangelnde Servicebereitschaft deutscher Unternehmen" - also auf Geringerschätzung von Diensten - zurückgeführt.³⁵² Daß es an Kundenorientierung bislang mangelt, zeigt auch eine Umfrage, in der die Hälfte der telefonisch befragten Autowerkstätten ablehnte, ein Auto abzuholen, zu reparieren und zurückzubringen.³⁵³ In der Tourismusbranche gilt Deutschland als eine der unfreundlichsten Nationen der Welt.³⁵⁴ Doch könnte dies auch auf eine sozio-kulturell verankerte Güterabwägung zurückzuführen sein: Den Belangen der Arbeitnehmer wird oft Vorrang vor denen der Kunden eingeräumt, zum Beispiel bei Dienstleistungen am Abend oder an Wochenenden.

³⁵¹ Vgl. Nerdinger, F. (1994), S. 91. Einfache, personenbezogene Dienste können einen "Zusatznutzen" über den Dienst als solchen hinaus erhalten, indem Dienstleister und Kunde Informationen austauschen.

³⁵² Allerdings sind auch die Ansprüche der Kunden durch die Diskussion über Dienstleistungsqualität gestiegen. Vgl. Dornach, F./Meyer, A. (1997), S. 49f. In einer Emnid-Umfrage beklagten sich 1994 72 vH der Befragten über unfreundliches Personal. Vgl. Tominaga, M. (1996), S. 31.

³⁵³ Vgl. tetralog (1995).

³⁵⁴ Vgl. Scherrieb, R. (1996b), S. 21 und 22.

Aber nicht nur die Anbieter, auch die Nachfrager schätzen einfache, personenbezogene Dienste mehrheitlich nicht hoch. Die Deutschen neigen zu einer Selbstversorger-Mentalität. 71 vH der Befragten stimmten bei einer Studie in Nordrhein-Westfalen der Aussage zu, daß "viele Dienstleistungen nicht notwendig sind, weil man sie selber erledigen kann".³⁵⁵ Eine Studie in Sachsen-Anhalt kam zu ähnlichen Ergebnissen.³⁵⁶ Auch kaufen die Deutschen extrem preisbewußt.

Allerdings gibt es sowohl auf Anbieter- als auch auf Nachfragerseite Anzeichen für eine größere Wertschätzung einfacher, personenbezogener Dienste. So setzen einige größere Einzelhandelsgeschäfte gezielt mehr Personal für Kundendienste etwa beim Packservice ein. Der Erfolg der Schnellgericht-Hauslieferung zeigt, daß die Deutschen manche einfachen Dienstleistungen durchaus gerne beanspruchen. Auch gibt es an mehreren Bahnhöfen wieder Gepäckträgerdienste, die viele Kunden annehmen.

Ansehen einfacher, personenbezogener Dienstleister erhöhen

Einfache, personenbezogene Dienstleister sollen größere gesellschaftliche Anerkennung erfahren.

Um einfache, personenbezogene Dienste auszubauen, muß in der Bevölkerung jedoch nicht nur das Bewußtsein für den Wert solcher Dienste zunehmen. Zugleich muß auch das gesellschaftliche Ansehen einfacher Dienstleister wachsen. Bislang ist sowohl das Ausüben als auch das Annehmen eines einfachen Dienstes sozio-kulturell problematisch: Potentielle Dienstleister sehen ihr Ansehen oder sogar ihre Würde beeinträchtigt, potentielle Nachfrager kommen sich anmaßend vor. Besonders problematisch sind einfache Dienste, wenn Anbieter und Nachfrager den Augen der Öffentlichkeit ausgesetzt sind. Schuhputzer zum Beispiel sind in Deutschland selten, obwohl manche den Schuhputz-Dienst als solchen durchaus schätzen und Anbieter damit durchaus ein ansprechendes Einkommen erzielen können.

Wegen des geringen Ansehens einfacher, personenbezogener Dienstleister unter Deutschen sind Ausländer überproportional in den entsprechenden Berufsgruppen vertre-

³⁵⁵ Ergebnisse einer Umfrage des Emnid-Instituts unter 3.000 Haushalten. Vgl. MWMTV (1997), S. 7.

³⁵⁶ Vgl. isw (1997), Frage 45, wo gefragt wurde, welche Dienste bei Kosten von 10-15 DM pro Stunde "in Frage" kämen. Rund 65 vH der Erwerbstätigen antworteten: "Kommt generell nicht in Frage."

ten.³⁵⁷ Männer sind in einfachen, personenbezogenen Diensten deutlich unterrepräsentiert, da die meisten dieser Dienste traditionell als "Frauenarbeit" gelten.³⁵⁸

Vor allem das Ansehen hauswirtschaftlicher Dienstleister muß erhöht werden.³⁵⁹ Einen Beitrag, diese Dienstleister aufzuwerten, könnte unter anderem eine Reform der Ausbildungsverordnung für Hauswirtschaftler leisten.³⁶⁰ Beschäftigte in einfachen sozialen Diensten sind dagegen durchaus angesehen.³⁶¹ Gleichwohl sollte der Gesetzgeber die Attraktivität des Berufsbildes "häusliche Altenhilfe" erhöhen, indem er allgemeinverbindliche Standards für die Zulassung von Altenhilfsdiensten, für Pflegesatzverhandlungen und laufende Qualitätskontrollen setzt.³⁶² Über das Ansehen einfacher, personenbezogener Freizeitdienstleister liegen keine Erkenntnisse vor. Im allgemeinen ist das Image von Beschäftigten in der Freizeitbranche jedoch recht gut: Eine selbständige Tätigkeit können sich deutlich mehr Befragte (45 vH) in der Freizeitwirtschaft vorstellen als in einer beliebigen anderen Branche (36 vH).³⁶³ Andererseits zeigt das Beispiel mehrerer Rikscha-Unternehmen, die in Berlin Touren anbieten, daß auch einfache Freizeitdienste Ansehensprobleme haben können. Die Rikschas werden bislang nur spärlich in Anspruch genommen, weil sich die Kunden genießen.³⁶⁴ Für Erbringer und Empfänger von Lifestyle-Diensten bestehen hinsichtlich Selbstachtung und Ansehen keinerlei Probleme; im Gegenteil verhelfen ihnen die Dienste zur Selbstverwirklichung.

Vorbehalte gegen Marktbeziehungen abbauen

Vorbehalte, fremde Personen im eigenen Haushalt zu beschäftigen, dürften abnehmen, wenn das Angebot an einfachen, personenbezogenen Diensten qualitativ besser und zuverlässiger würde. Das ist bei Hauswirtschaftsdiensten möglich, wenn zum Beispiel Reinigungsbetriebe potentielle Kunden über ihr Angebot informieren, ihr Image verbessern

³⁵⁷ 1995 war gut ein Viertel der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Kellner und Steward und etwa ein Fünftel der Raumpfleger, Wäscher und hauswirtschaftlichen Betreuer Ausländer. Der Ausländeranteil an allen Berufen betrug 9,4 vH. Vgl. BA (1996a).

³⁵⁸ 1995 waren mehr als 90 vH der sozialversicherungspflichtig beschäftigten hauswirtschaftlichen Betreuer und Raumpfleger Frauen. Der Frauenanteil an allen Berufen betrug 42,8 vH. (Angaben der Bundesanstalt für Arbeit.)

³⁵⁹ So zählten im Berichtsjahr 1995/96 die Ausbildungsberufe der Hauswirtschaftshelfer sowie der Textil- und Gebäudereiniger in Westdeutschland zu den Berufen mit einem Überhang an offenen Ausbildungsstellen gegenüber noch nicht vermittelten Bewerbern. Dies galt nicht für Ostdeutschland.

³⁶⁰ Vgl. Sobotka, M./Krämer, M./Hövel, B. (1996).

³⁶¹ Zwar gibt es keine Untersuchungen speziell zum Ansehen der Beschäftigten in "einfacheren" Sozialberufen, aber verschiedene Studien über qualifizierte soziale Dienste geben Anhaltspunkte, daß soziale Dienstleistungen insgesamt keine Ansehensprobleme haben: Heil-, Pflege- und Sozialberufe zählen laut einer Jugendstudie von IBM und Institut der deutschen Wirtschaft im Jahre 1992 bei jungen Frauen zu den sechs beliebtesten Berufen. Vgl. IW (1992).

³⁶² Vgl. BMFS (1993), S. 216 f; Faßmann, H. (1996), S. 311.

³⁶³ Ergebnisse einer repräsentativen Forsa-Umfrage. Vgl. IW (1996c).

³⁶⁴ Vgl. Der Spiegel (1996).

sowie einen speziellen Mitarbeiterstab und Dienstleistungspakete für Privathaushalte anbieten.³⁶⁵ Gegenwärtig haben viele private Haushalte als potentielle Arbeitgeber Hemmungen, fremde Personen in der eigenen Wohnung zu beschäftigen. Die Vorbehalte reichen von unerwünschten Einblicken Fremder ins Privatleben bis zur Angst vor Sachbeschädigung und Diebstahl.³⁶⁶ Auch bei der einfachen häuslichen Altenhilfe müssen Vorbehalte gegen Dienstleister durch kundennahe Ausgestaltung der Dienste vermindert werden. Alte Menschen, die es oft gewohnt sind, daß einfache, personenbezogene Dienste innerhalb des Familienverbandes in Eigenarbeit erbracht werden, haben häufig große Hemmungen, bezahlte Dienste zu beanspruchen, selbst wenn sie es sich leisten können. Dienstleister, Angehörige und Hilfsbedürftige stimmen sich gegenwärtig zu wenig ab und vergeben so Chancen für eine menschliche und produktive Hilfe.³⁶⁷ Um die Akzeptanz bezahlter Dienstleister gerade bei alten Menschen zu steigern, könnten die Arbeitskräfte indirekt entlohnt werden, etwa indem die Dienstleistung von der Hausverwaltung organisiert und im Mietzins enthalten ist.³⁶⁸ Unangebracht wäre es dagegen, soziale Dienste ausschließlich von karitativen Organisationen oder vom Staat erbringen zu lassen, um Profitinteressen privater Unternehmen auszuschalten. Auch Staat und karitative Organisationen stehen unter finanziellen Zwängen, denen sie Rechnung tragen müssen.

Insbesondere bei sozialen Diensten müssen Vorbehalte gegen den Markt abgebaut werden. Viele potentielle Nachfrager mißtrauen dem Markt, weil es auf Märkten - so der Vorwurf - nur um Geld und Eigennutz gehe. Symbol von Markt, Kommerz und Ausbeutung ist das Geld. Vor diesem kulturellen Hintergrund ist es psychologisch für viele Menschen problematisch, einen bezahlten sozialen Dienst zu beanspruchen und damit das eigene Wohlergehen oder das Wohlergehen des eigenen Kindes dem freien Spiel des Marktes auszusetzen. Diese Vorbehalte müssen überwunden werden.

13.4 Wirkungen der Differenzierung und Senkung von Arbeitseinkommen sowie mögliche Reaktionen

Die Differenzierung und Senkung von Arbeitseinkommen sowie der Ausbau einfacher, personenbezogener Dienste bringt auf dem Arbeitsmarkt Gewinner und Verlierer hervor. Gewinnen können die derzeitigen die Bezieher von Arbeitslosenhilfe und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger, da deren Beschäftigungschancen steigen. Gleiches gilt für Arbeitslose, die weder Ansprüche gegen die Arbeitslosenversicherung noch die Sozial-

³⁶⁵ Vgl. sinus (1996), Abschnitt zu Privathaushalten, S. 14 f.

³⁶⁶ Vgl. im Fall von Reinigungskräften sinus (1996), S. 40 und S. 46.

³⁶⁷ Vgl. Evers, A./Olk, T. (1996).

³⁶⁸ In vielen Altenwohnanlagen ist dies bereits Praxis, vgl. Meyer, B./Heinze, R.G. (1996), S. 29.

hilfe haben sowie nicht sozialhilfeberechtigte Erwerbsfähige in der Stillen Reserve. Mit steigenden Beschäftigungschancen dieser Gruppe nehmen zugleich die Einnahmen der öffentlichen Hand zu und ihre Ausgaben sinken.

Verlieren können demgegenüber Erwerbstätige, die aufgrund dieser Maßnahmen Einkommenseinbußen erleiden. Zwar können solche Einbußen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen beitragen. Dennoch führt die Niedriglohnstrategie - so jedenfalls die bisherigen Erfahrungen in Ländern, in denen sie mit beachtlichen Beschäftigungserfolgen durchgeführt wird - in einer Vielzahl von Fällen zu einem Rückgang des Lebensstandards. Hierauf kann unterschiedlich reagiert werden, wobei über die jeweilige Reaktion politisch entschieden werden muß.³⁶⁹

13.41 Geringe Erwerbseinkommen durch Transfers ergänzen

Sinkt im Zuge der Niedriglohnstrategie Erwerbseinkommen unter das Niveau der Sozialhilfe³⁷⁰ und liegen auch die übrigen Voraussetzungen für deren Bezug vor, kann das Einkommen durch Sozialhilfe ergänzt werden. Faktisch bedeutet das eine Subventionierung von Erwerbsarbeit entweder durch die Öffentliche Hand oder - sofern diese Rückgriff nimmt³⁷¹ - durch Personen, die dem Erwerbstätigen zu Unterhalt verpflichtet sind. Entsprechend steigen deren Aufwendungen.

Das Ausmaß des Mittelbedarfs hängt ab von der Entwicklung der Zahl von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich und der dort gezahlten Löhne. Dabei gilt: Je niedriger die Löhne, desto höher die Zahl der Arbeitsplätze und desto höher der Transfer- bzw.

³⁶⁹ Die Kommission beschränkt sich an dieser Stelle darauf, die jeweiligen Vor- bzw. Nachteile der verschiedenen Optionen darzustellen. Sie gibt keine Empfehlung, welcher Weg gewählt werden sollte.

³⁷⁰ Das Sozialhilfeniveau kann noch durch nicht anzurechnendes Erwerbseinkommen aufgestockt werden. Der Höchstbetrag der anrechnungsfrei zur Sozialhilfe hinzuverdient werden kann, liegt derzeit bei rd. 270 DM.

³⁷¹ Unterhaltspflichtig sind grundsätzlich Eltern für ihre Kinder und Kinder für ihre Eltern. Eine Unterhaltspflicht besteht ferner zwischen Ehepartnern. Diese Pflicht besteht in vielen Fällen auch nach einer Scheidung. Kommt ein Unterhaltsverpflichteter seiner Pflicht nicht nach und muß deswegen Sozialhilfe gezahlt werden, dann kann der Unterhaltsverpflichtete vom Träger der Sozialhilfe in Regreß genommen werden. Allerdings gibt es von dieser Regelung Ausnahmen. Eine Unterhaltspflicht besteht dann nicht, wenn der Unterhaltspflichtige finanziell dazu nicht in der Lage ist. Eltern behinderter und pflegebedürftiger Erwachsener, denen nach Vollendung des 21. Lebensjahres "Eingliederungshilfe" oder "Hilfe zur Pflege" gewährt wird, werden in der Regel nicht als Unterhaltspflichtige in Anspruch genommen. Ebenfalls können Eltern von Hilfeempfängerinnen, die schwanger sind oder ihr leibliches Kind bis zur Vollendung seines 6. Lebensjahres betreuen, nicht zur Unterhaltspflicht herangezogen werden (§ 91 Abs. 1 BSHG). Weiter entfernte Verwandte werden auf keinen Fall herangezogen. Vgl. BMG (1995), S. 29 f., Erlenkämper, A./Fichte, W. (1996), S. 718 f. Zur Zeit werden allerdings nur 1,5 vH der Bruttoausgaben der Sozialhilfe in Westdeutschland im Regreß eingefordert.

Subventionsbedarf. Wird dieser Bedarf nicht von Unterhaltsverpflichteten gedeckt, müssen die Steuerzahler die erforderlichen Mittel aufbringen. Die Abgabenlast steigt.

Ein weiterer Abgabenschub ist zu erwarten, wenn Erwerbstätige neben ihrem Sozialhilfeanspruch mehr als bisher dazu verdienen dürfen, ohne daß dies die Sozialhilfezahlungen vermindert.³⁷² Zwar werden hierdurch die Anreize erhöht, trotz gewährter Sozialhilfe einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Doch gleichzeitig steigt die Zahl der Transferberechtigten und mit ihnen die Aufwendungen für Sozialhilfe.

Der steilste Anstieg öffentlicher Lasten dürfte jedoch eintreten, wenn allen Bürgern im Rahmen von negativer Einkommensteuer³⁷³ oder ähnlichen Modellen ein Mindest- oder Grundeinkommen gewährt wird. Hat dieses Grundeinkommen die Höhe der derzeitigen Sozialhilfe, beträgt der zusätzliche Aufwand für die öffentlichen Haushalte etwa 190 Milliarden DM.³⁷⁴ Damit muß selbst bei Gewährung eines Grundeinkommens deutlich unterhalb des derzeitigen Sozialhilfeniveaus die Belastung der Steuerzahler kräftig steigen.

Das aber widerspricht den Grundsätzen der Erneuerungsstrategie, die zur Stärkung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dynamik die Verminderung öffentlicher Abgaben und der Staatsquote zum Ziel haben. Auch könnte die großzügige Gewährung von Transfers, sei es in Form ergänzender Sozialhilfe oder negativer Einkommensteuer, die Bereitschaft mindern, überhaupt eine Erwerbsarbeit namentlich im niedrig produktiven Bereich der Volkswirtschaft aufzunehmen. Erwerbsfähige könnten sich in zunehmender Zahl daran gewöhnen, ganz oder teilweise durch Transfers versorgt zu werden. Dadurch würde die Entwicklung zur unternehmerischen Wissensgesellschaft beeinträchtigt. Etwas anderes gilt, wenn besonders niedrige Erwerbseinkommen proportional ansteigend mit ihrer Höhe und gegebenenfalls der Zahl Unterhaltsberechtigter durch Transfers aufgestockt werden. Hiermit werden in den USA recht gute Erfahrungen gemacht.³⁷⁵

³⁷² Beispielsweise soll nach Plänen des Bundesgesundheitsministeriums, das für die Sozialhilfe zuständig ist, in Zukunft weniger Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe angerechnet werden. Vgl. Handelsblatt (1997c), S. 3. Über den Umfang in dem dies geschehen soll, ist zur Zeit noch nicht endgültig entschieden. Für eine verringerte Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe tritt auch die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) ein. Vgl. BDA (1997a).

³⁷³ Die Modelle verfolgen zwei Zielsetzungen. Zum einen soll jeder Bürger ein garantiertes Grundeinkommen zur Absicherung des Existenzminimum erhalten. Zum anderen sollen die negativen Anreize zur Arbeitsaufnahme wie bei der bisherigen Sozialhilfe durch veränderte Anrechnungsvorschriften vermieden werden.

³⁷⁴ Rürup und Sesselmeier kommen in einem Gutachten für die Kommission für Zukunftsfragen zu diesem Ergebnis. Vgl. Rürup, B./Sesselmeier, W. (1996). Allerdings muß darauf hingewiesen werden, daß in der Literatur keineswegs Einigkeit über die Kosten der Modelle herrscht. Der Kommission vorliegende Kostenschätzungen anderer Wissenschaftler weisen - abhängig von den jeweiligen Modellannahmen - erhebliche Unterschiede auf.

³⁷⁵ Im System der "Tax credits" in den USA werden besonders niedrige Erwerbseinkommen (6.000 - 11.000 US-Dollar) proportional mit einem von der Kinderzahl abhängigen Satz aufgestockt. Vgl. Scholz, J. K. (1996), 157 ff., Rolle, C. (1997), S. 608.

13.42 Sinkenden materiellen Lebensstandard von Teilen der Bevölkerung hinnehmen

Statt geringe Erwerbseinkommen durch Transfers zu ergänzen, kann die Bevölkerung auch hinnehmen, daß der Lebensstandard von Teilen der Erwerbsbevölkerung zusammen mit deren Einkommen abnimmt. Das setzt voraus, daß die Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfesätze für Erwerbsfähige gesenkt werden.

Auf diese Weise könnten die öffentlichen Haushalte und mit ihnen Wirtschaft und Gesellschaft entlastet werden. Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft könnte weiter steigen. Zugleich dürfte die Bereitschaft zunehmen, auch gering entlohnte Tätigkeiten auszuüben. Zwar könnte durch diese Vorgehensweise die Erwerbsbeteiligung steigen, noch stärker dürfte jedoch die Erwerbstätigkeit zunehmen, so daß im Ergebnis der Arbeitslosenanteil sinkt.³⁷⁶ Dadurch würden das Wirtschaftswachstum und die Einnahmen der Öffentlichen Hand ohne zusätzliche Belastungen für die Bürger steigen. Aufgrund sinkender Transferausgaben und höherer Einnahmen könnte sogar Raum für Steuersenkungen entstehen, womit weitere Leistungsanreize geschaffen würden.

Diesen erwünschten Wirkungen stehen allerdings erhebliche unerwünschte Wirkungen gegenüber. Die Einkommensungleichheit wächst. Armut wird ausgeprägter. Soziale Spannungen steigen besonders in urbanen Ballungsräumen. Vor allem hier können sie zu einer Erhöhung der Kriminalität beitragen, die die Kosten der inneren Sicherheit steigen lassen.³⁷⁷ In den größeren Städten ist auch die Entstehung von Armutsvierteln und ein Anstieg der Krankenrate nicht auszuschließen.³⁷⁸ Dies könnte zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Leistungen der Sozialversicherung führen. Ob die damit verbundenen Mehrkosten durch erhöhte Beitragseinnahmen infolge von Mehrbeschäftigung ausgeglichen werden, ist ungewiß.

Die Probleme verschärfen sich, wenn Bezieher von Niedriglöhnen bei Unterbrechungen oder nach ihrer Erwerbstätigkeit einkommensabhängige Transfers wie Arbeitslosengeld oder Altersrente beziehen. Da diese deutlich niedriger sind als die zuvor erziel-

³⁷⁶ Das Institut der deutschen Wirtschaft schätzt, daß es bei der Zulassung eines Niedriglohnsegments in Deutschland zu einer Zunahme der Beschäftigung um rund 4,7 Millionen Personen kommt. Die Arbeitslosenquote in Deutschland könnte danach von 11,2 vH auf 6,6 vH sinken. Vgl. Klös, H.P. (1997), S. 1 ff. Eine solche Schätzung kann zwar nur mit äußerster Vorsicht vorgenommen werden. Sie zeigt aber die Richtung an, in die sich der deutsche Arbeitsmarkt nach einer Absenkung der Sozialhilfe bewegen würde.

³⁷⁷ Für Deutschland konnte gezeigt werden, daß es bei Jugendlichen eine Korrelation zwischen Armut und Kriminalität gibt. Vgl. Ohlemacher, T. (1995), S. 706 ff. Eine Korrelation gibt allerdings nur einen statistischen Zusammenhang wieder. Inwieweit die Armut tatsächlich Ursache der Kriminalität ist - also eine Kausalität vorliegt -, ist umstritten.

³⁷⁸ Vgl. Mielck, A./Helmert, U. (1994), S. 93 ff. u. Köhler, B.M. (1994), S. 271 ff.

ten Erwerbseinkommen, sind in vielen Fällen keine existenzsichernden Transfers zu erwarten. Das könnte zu einer Belastung für den Arbeitsmarkt werden, wenn insbesondere alte Erwerbstätige solange wie möglich einer Arbeit nachgehen, um Armut zu vermeiden. Zugleich dürfte die Zahl von Sozialhilfeberechtigten zunehmen.

13.43 Soziale Sicherheit im Alter unabhängig von Erwerbseinkommen gewährleisten

Um zumindest letzterer Entwicklung vorzubeugen, kann im Alter ein existenzsicherndes Einkommen gewährt werden, das von der Höhe des zuvor erzielten Erwerbseinkommens unabhängig ist. Im Unterschied zum zuvor erwähnten Grundeinkommen setzt dieses existenzsichernde Einkommen Erwerbsunfähigkeit³⁷⁹ voraus. Die Erfüllung dieser Voraussetzung kann im Alter generell unterstellt werden. Auf diese Weise wird trotz sinkender Erwerbseinkommen der Zunahme von Sozialhilfebedürftigkeit bei alten Menschen und dem Zwang zu Erwerbstätigkeit bis in das hohe Alter vorgebeugt.³⁸⁰

³⁷⁹ Eine einheitliche Definition darüber, wer erwerbsunfähig ist, existiert nicht. Die Kommission hält aber die Definition der Gesetzlichen Rentenversicherung in diesem Zusammenhang für praktikabel. Diese lautet: "Erwerbsunfähig sind Versicherte, die wegen Krankheit oder Behinderung auf nicht absehbare Zeit außerstande sind, eine Erwerbstätigkeit in gewisser Regelmäßigkeit auszuüben oder Arbeitsentgelt oder Arbeitseinkommen zu erzielen, das 1/7 der monatlichen Bezugsgröße übersteigt." § 44 Abs. 2. Satz 1 SGB VI. Dies entsprach 1997 in Westdeutschland 610 DM und in Ostdeutschland 520 DM.

³⁸⁰ Vgl. hierzu die Ausführungen in Ziffer 18.2.

14. Individuelles Angebot von Erwerbsarbeit vermindern

14.1 Freiwillige Teilzeitbeschäftigung fördern

Die Kommission empfiehlt die freiwillige und kostenneutrale Aufteilung von Erwerbsarbeit in kleinere Teile. Durch Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung können das individuelle Angebot von Erwerbsarbeit verringert, vorhandene Tätigkeitsfelder erhalten sowie neue Tätigkeitsfelder im Bereich einfacher, personenbezogener Dienste leichter erschlossen werden. Dadurch können mehr Menschen einen Arbeitsplatz finden.

Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse bringen mehr Beschäftigung
Eine Verringerung des individuellen Angebots von Erwerbsarbeit kann vor allem durch mehr Teilzeitarbeit, aber auch durch mehr geringfügige Beschäftigungsverhältnisse erreicht werden. Die Zerlegung von Vollzeitarbeitsplätzen in Teilzeitarbeitsplätze und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse hat in Westdeutschland zwischen 1984 und 1992 bei zurückgehendem Arbeitsvolumen zu rund drei Millionen zusätzlichen Arbeitsplätzen geführt.

Teilzeitarbeit entspricht den Arbeitszeitbedürfnissen vieler Arbeitnehmer. Bei bestehender Rechtslage waren 1995 2,5 Millionen Arbeitnehmer bereit, ihre Arbeitszeit individuell zu verkürzen.³⁸¹ Interesse an Teilzeitarbeit haben in Westdeutschland jede zweite vollzeitbeschäftigte Frau und jeder fünfte vollzeitbeschäftigte Mann.³⁸² Ähnliche Aussagen bezüglich des Wunsches von Frauen nach Teilzeitarbeit sind aus Sachsen bekannt.³⁸³ Beleg für die hohe Akzeptanz von Teilzeitarbeit ist auch, daß zwei Drittel der Teilzeitbeschäftigten in einer kürzlich vorgelegten Untersuchung angaben, ihre aktuelle Arbeitszeit entspräche ihren Wünschen. Nur 12 vH der in einem unbefristeten Teilzeitarbeitsverhältnis stehenden Personen gaben an, ihr aktuelles Nicht-Normarbeitsverhältnis sei ein unfreiwilliger Ersatz für ein Normarbeitsverhältnis.³⁸⁴

Werden bei Teilzeitmodellen die betriebsspezifischen Gegebenheiten berücksichtigt und wird Kostenneutralität erreicht, führt das zu mehr Beschäftigung. Teilzeitbeschäftigung kann auch die Arbeitsproduktivität je Stunde erhöhen und zu geringeren Fehlzeiten im Unternehmen führen.³⁸⁵ Die von der Wirtschaft realisierte Teilzeitbeschäftigung bleibt aber noch immer hinter den Möglichkeiten zurück. Der Wunsch vieler vollzeitbeschäftig-

³⁸¹ Vgl. Deutscher Bundestag (1995a).

³⁸² Vgl. Enquete-Kommission "Demographischer Wandel" (1996), S. 9/6.

³⁸³ Aussagen zu diesem Problem sind unter den Bedingungen Ostdeutschlands stark von der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Situation und der aktuellen Einkommensentwicklung abhängig. Vgl. IM Leipzig (1996).

³⁸⁴ Vgl. WSF (1997).

³⁸⁵ Vgl. SVR (1993), Ziffer 467.

ter Arbeitnehmer nach Teilzeitarbeit findet oft keine Entsprechung auf dem Arbeitsmarkt.

Schließlich lassen sich durch eine Aufteilung der Arbeitszeit auf mehrere Beschäftigte noch nicht ausgeschöpfte Produktivitätspotentiale aktivieren. Intelligente Formen der Teilzeitarbeit können bei entsprechender Organisation in den Betrieben ein zusätzliches Potential qualifizierter Arbeitskräfte erschließen sowie zu größerer Effizienz beitragen und damit ebenfalls die Nachfrage nach Arbeitskräften positiv beeinflussen.

Auch die geringfügige Beschäftigung hat in neuerer Zeit zunehmende Bedeutung erlangt. Von 1991 bis 1996 ist die Zahl ausschließlich geringfügig Beschäftigter um 30 vH auf rund vier Millionen Personen gestiegen. Darüber hinaus gingen rund 1,4 Millionen Personen einer geringfügigen Beschäftigung als Nebentätigkeit nach.³⁸⁶

Die erhöhte Nachfrage nach geringfügiger Beschäftigung hat mehrere Gründe. Sie ist vor allem eine Reaktion auf Veränderungen des Marktes: Die technische Entwicklung ermöglicht flexiblere Arbeits- und Organisationsformen. Hinzu kommt der Anstieg der Steuer- und Abgabenlast bei Normarbeitsverhältnissen. Dabei sind Arbeitnehmer, die eine geringfügige Beschäftigung ausüben, meist anderweitig krankenversichert. Auch haben sie oft nur geringes Interesse an eigenständigen Rentenversicherungsansprüchen.³⁸⁷ Dabei wissen sie jedoch häufig nicht, was das für ihre spätere Altersversorgung bedeutet. Ein Zehntel der Befragten sieht keine oder kaum negative Versorgungseffekte. Die Hälfte der Befragten hat keine Meinung hierzu bzw. kennt die Auswirkungen nicht.³⁸⁸

Angesichts der beschäftigungsstabilisierenden Wirkung von geringfügiger Beschäftigung kommen Vorschläge für eine völlige Einbeziehung geringfügiger Beschäftigung in die Sozialversicherung einer weiteren Verteuerung der Arbeit gleich. Beschäftigung würde vernichtet oder in den Bereich von Schwarzarbeit und Illegalität gedrängt. Daher sollte die Sozialversicherungsfreiheit bei geringfügiger Beschäftigung grundsätzlich beibehalten werden, sofern die Betroffenen ausschließlich einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen

Selbst wenn nur eine Krankenversicherungspflicht bei weiter bestehender Versicherungsfreiheit in anderen Sozialversicherungszweigen eingeführt würde, verteuerte dies die Arbeit im Niedriglohnbereich und somit das Entstehen neuer Beschäftigungsfelder. Außerdem ist nicht sicher, ob sich dadurch der Finanzierungsaldo der gesetzlichen Kran-

³⁸⁶ Aus diesen, auf den Ergebnissen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) beruhenden Angaben, wird zugleich abgeleitet, daß die amtliche Erwerbsstatistik die Beschäftigung um 2 Millionen Personen unterzeichnet. Vgl. hierzu auch Ziffer 16.3.

Vgl. DIW (1997c), S. 689 ff.

³⁸⁷ Vgl. ISG (1993), S. 45 ff.

³⁸⁸ Vgl. WSF (1997), S. 31.

kenversicherung substantiell verbessert.³⁸⁹ Zu vermuten ist eher, daß dies nur in geringem Umfang geschieht.³⁹⁰

Die Einbeziehung der geringfügigen Beschäftigung in die Sozialversicherung würde letztlich weder die Probleme der sozialen Sicherung der geringfügig Beschäftigten lösen, noch die Einnahmen der Sozialversicherung spürbar verbessern.³⁹¹

Darüber hinaus dürfte die Aufhebung der Sozialversicherungsfreiheit von geringfügig Beschäftigten negative Auswirkungen auf die Frauenerwerbstätigkeit haben. Denn geringfügige Beschäftigungsverhältnisse werden mehrheitlich von Frauen ausgeübt. Bei steigenden Kosten sinkt vermutlich die Zahl solcher Arbeitsverhältnisse.³⁹² Wenn ferner geringfügige Beschäftigung "offenkundig eine Begleiterscheinung zur Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit von Frauen ist",³⁹³ wären auch Folgen für die Frauenerwerbstätigkeit im Bereich höherer Haushaltseinkommen absehbar.

14.2 Individuelle Wochen- und Jahresarbeitszeit verkürzen

Die Kommission lehnt sowohl die pauschale Kürzung von Arbeitszeiten und Überstunden als auch eine generelle Verlängerung individueller Arbeitszeiten ab. Derartige Vorschläge können nur unter bestimmten Bedingungen und daher in begrenztem Ausmaß zur Vermehrung der Beschäftigung beitragen.³⁹⁴ Eine pauschale Kürzung individueller Wochen- und Jahresarbeitszeiten führt bei Kostenneutralität zu geringerem Wohlstand.

Beschäftigungswirkung allgemeiner Arbeitszeitverkürzungen ungewiß

Ob durch die Verkürzung individueller Wochen- oder Jahresarbeitszeit zusätzliche Beschäftigung geschaffen werden kann, ist ungewiß. Diese Vorgehensweise wäre sinnvoll,

³⁸⁹ So könnten beispielsweise geringfügig beschäftigte Ehepartner von Privatversicherten in die gesetzliche Krankenversicherung eintreten und würden bei minimalen Beiträgen Anspruch auf vollen Versicherungsschutz erwerben. Dadurch würden die gesetzlich Versicherten zusätzlich belastet.

³⁹⁰ Die Beitragslast in der Krankenversicherung könnte also nur wenig sinken. Vgl. ASMK (1996).

³⁹¹ So würde durch die geringfügige Beschäftigung kein ausreichender Rentenanspruch erworben werden können. Die Versicherungsträger befürchten vielmehr die Auslösung von Umverteilungsmechanismen bzw. die Eröffnung von Manipulationsräumen. Wahrscheinlich wären die Ausdehnung der Schwarzarbeit oder die Verstärkung der Prozesse im sogenannten Bereich der Scheinselbständigkeit die Folge. Vgl. Schmidt, H. (1997), S. 121 ff.

³⁹² So sind in privaten Haushalten nach Schätzungen des Ifo-Instituts 200.000 bis 260.000 Menschen versicherungsfrei tätig, von denen viele anderweitig sozial abgesichert, zumindest krankenversichert sein sollen. Ein Teil dieser Beschäftigungen ist illegal und nicht zum legalen Arbeitsverhältnis wandelbar, da aufenthalts- oder arbeitserlaubnisrechtliche Voraussetzungen fehlen. Vgl. FAZ (1997c), S. 17.

³⁹³ Weinkopf, C. (1996), S. 39.

³⁹⁴ Zur Verringerung des individuellen Angebots von Erwerbsarbeit durch die Aufwertung sinnstiftender gemeinschaftsorientierter Tätigkeiten außerhalb von Erwerbsarbeit vgl. Ziffer 15.

wenn das Arbeitsvolumen einer Volkswirtschaft konstant wäre. Das aber ist nicht der Fall. Es wird bestimmt von der Produktivität der Arbeit und deren Kosten.³⁹⁵

Die Erwartung positiver Beschäftigungswirkungen durch Arbeitszeitverkürzung beruht auf der Annahme, daß die Produktivität erhöht und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gestärkt werden kann, wenn Arbeitszeiten stärker den individuellen Präferenzen der Arbeitnehmer sowie den Erfordernissen der Betriebe entsprechen. Mehr Beschäftigungsmöglichkeiten werden aber bei einer Verkürzung der individuellen Arbeitszeit nur erreicht, wenn der Preis für Arbeit, d.h. die reale Bruttolohn- und -gehaltssumme, sinkt. Die Steigerung der Produktivität muß daher - zumindest teilweise - für die Schaffung neuer Arbeitsplätze genutzt werden und kann nicht monetär in vollem Umfang den Arbeitsplatzbesitzern zukommen. Insgesamt sind positive Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen zu erwarten, wenn Produktivitätsgewinne nicht für Zwecke des Lohnausgleichs verwendet sowie Überstunden vermieden werden und die Substitutionsmöglichkeiten zugunsten von Kapital gering sind.³⁹⁶

Deshalb sind auch die im sogenannten "VW-Modell" vereinbarten Arbeitszeitverkürzungen kein tragfähiges Konzept für einen dauerhaft höheren Beschäftigungsstand. Die dort getroffenen Vereinbarungen dienen vielmehr der Vermeidung von Entlassungen. Sie sind eine besondere "Form von kollektiver Kurzarbeit"³⁹⁷. Eine solche Arbeitszeitraktionierung kann nur eine vorübergehende Notmaßnahme sein.

Desweiteren ist darauf hinzuweisen, daß eine zu einer Nettokostensparnis führende Verkürzung der individuellen Arbeitszeit allein für eine gesamtwirtschaftliche Zunahme der Beschäftigung nicht hinreichend ist. Voraussetzung für eine Zunahme der Beschäftigung ist zusätzlich, daß die Arbeitszeitverkürzung den Präferenzen der Arbeitnehmer entspricht. Anderenfalls können Arbeitszeitverkürzungen verstärkt zu Nebenbeschäftigungen einschließlich Schwarzarbeit anreizen.

Überstunden können nur bedingt in Beschäftigungszuwachs umgewandelt werden

Der Abbau von Überstunden kann nach Auffassung der Kommission die Beschäftigungslage nur unwesentlich verbessern, wenn nicht zugleich die Lohnpolitik verändert und Sozialkosten vermindert werden. In der Regel werden in Betrieben nicht mehr Überstunden als nötig geleistet. Denn sie sind teuer. Doch dienen sie gerade in kleineren und mittleren Betrieben als unverzichtbarer Arbeitszeitpuffer zum Ausgleich von krankheitsbedingten Fehlzeiten, Produktionsschwankungen und Kapazitätsengpässen. In West-

³⁹⁵ Dementsprechend sind auch die Aussagen zur Beschäftigungswirkung von Arbeitszeitverkürzungen unter den verschiedensten Bedingungen unterschiedlich. Vgl. dazu u.a. Klauder, W./Schnur, P./Zika, G. (1996a), Mülhaupt, B. et al. (1997), S. 660 ff.

³⁹⁶ Vgl. Klauder, W./Schnur, P./Zika, G. (1996b), S. 2 f.

³⁹⁷ Vogler-Ludwig, K. (1994), S. 3 ff.

deutschland werden 63 vH der Überstunden in kleinen und mittleren Betrieben erbracht. In Ostdeutschland sind es sogar 84 vH. Überstunden dienen überwiegend als Flexibilitätsinstrument (West: 74 vH, Ost: 79 vH).³⁹⁸ Doch können Zeitkonten und Jahresarbeitszeitmodelle den strukturellen Abbau von Überstunden vorantreiben. Allerdings ist das mit Einkommensverminderungen für die Arbeitnehmer verbunden.

Beschäftigungswirkungen der Verlängerung individueller Arbeitszeit ungewiß

Ungewiß sind schließlich die Beschäftigungswirkungen, die von einer Verlängerung individueller Arbeitszeit ausgehen. Denn entweder geht die Verlängerung der Arbeitszeit mit entsprechenden Einkommenssteigerungen einher. Dann können noch weniger Erwerbstätige die Arbeit verrichten. Mögliche Produktivitätssteigerungen, die aus einer besseren Kapitalnutzung erwachsen können, dürften die Beschäftigungslage nur unwesentlich verbessern. Oder die Arbeitszeit wird ohne entsprechende Einkommenssteigerungen verlängert. Dann sinken zwar - zusammen mit den Kapitalkosten - die Arbeitskosten und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen steigt. Ob dieser Kostenvorteil groß genug ist, Mehrbeschäftigung über eine Steigerung des Absatzes zu bewirken, ist jedoch ungewiß.

14.3 Individuelle Lebensarbeitszeit verkürzen

Die Kommission empfiehlt, die Möglichkeiten von Frühverrentungen, Sabbaticals und verlängertem Erziehungsurlaub sowie verlängerten Ausbildungszeiten zur Verminderung von Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit zu nutzen, auch wenn die Wirkungen dieser Maßnahmen begrenzt und ambivalent sind. Soweit diese Instrumente in Übereinstimmung mit individuellen Wünschen der Arbeitnehmer ohne zusätzliche Kosten für die Wirtschaft eingesetzt werden können, soll ihr Einsatz durch entsprechende rechtliche Regelungen unterstützt werden.

Unterschiedliche Beschäftigungswirkungen von Frühverrentungen und Sabbaticals

Obwohl die positiven Beschäftigungswirkungen von Frühverrentungen und Sabbaticals im allgemeinen begrenzt sind, müssen auch diese Instrumente genutzt werden. Ihrer Wirksamkeit steht entgegen, daß Arbeitgeber unter den derzeitigen Rahmenbedingungen Rationalisierungsmaßnahmen der Wiederbesetzung frei gewordener Arbeitsplätze vorziehen und, vor allem bei Sabbaticals, die von den Unternehmen nachgefragten Aufgabenprofile mit den Qualifikationsprofilen Arbeitssuchender oft nicht übereinstimmen. Bei Frühverrentungen kommt hinzu, daß sich Unternehmen häufig von älteren Arbeitskräften

³⁹⁸ Vgl. Kohler, H./Spitznagel, E. (1996).

trennen, weil deren Arbeitsplätze aufgrund technischer Neuerungen oder struktureller Veränderungen in der Unternehmensorganisation hinfällig geworden sind.

Darüber hinaus gilt auch hier: Positive Beschäftigungswirkungen gehen von diesen Maßnahmen wie auch der Verlängerung oder Flexibilisierung von Erziehungsurlauben und ähnlichem nur aus, wenn durch sie die Arbeitskosten nicht steigen. Das schließt ein, daß durch eine vermehrte Inanspruchnahme von Sabbaticals, Frühverrentungsmaßnahmen und Erziehungsurlaub kein Mehrbedarf an Transferzahlungen entsteht.³⁹⁹ Die Beschäftigungswirkungen der seit einiger Zeit möglichen Altersteilzeit⁴⁰⁰ bleiben abzuwarten.

14.4 Arbeitsmarktzugang von Zuwanderern verringern

Die Ausländerbeschäftigung soll, soweit sie durch die Erteilung von Arbeitserlaubnissen beeinflusst werden kann, verringert werden. Voraussetzung hierfür ist die konsequente Anwendung der Zumutbarkeitsanforderungen für Arbeitslosengeld-, Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger (vgl. hierzu Ziffer 16.7).

Aufgrund der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und anhaltender positiver Wanderungsüberschüsse, die nicht gesteuert werden können und sollen,⁴⁰¹ wird der Erwerbspersonenanteil an der Wohnbevölkerung Deutschlands auf absehbare Zeit hoch bleiben. Darüber hinaus soll dieser Anteil nicht weiter vergrößert werden. Dem dient die Besetzung möglichst aller offenen Stellen mit ansässigen oder aus EU-Staaten zuwandernden Erwerbspersonen. Voraussetzung hierfür ist die konsequente Anwendung der Zumutbarkeitsanforderungen für Arbeitslosengeld-, Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger. Die Gewährung von Sondergenehmigungen an Nicht-EU-Ausländer zur Aufnahme einer Arbeit in Deutschland muß die unbedingte Ausnahme werden.

³⁹⁹ Die Bundestagsfraktion der CDU/CSU beabsichtigt die Einbringung eines Gesetzes zur Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen. Unterbrechungen des Arbeitslebens ("Sabbaticals") sollen möglich werden, ohne den Sozialversicherungsschutz zu unterbrechen. Vgl. Schmitz, H. (1997).

⁴⁰⁰ Vgl. BMA (1997a).

⁴⁰¹ Ausländische Arbeitnehmer aus der EU und den EWR-Staaten Island, Norwegen und Liechtenstein genießen Freizügigkeit und benötigen keine Arbeitserlaubnis in Deutschland. Vgl. Teil II, Ziffer 10.10.

15. Erwerbsarbeit durch Bürgerarbeit ergänzen*

Alle bisher vorgeschlagenen Maßnahmen dienen dem Ziel, durch die Erneuerung von Wirtschaft und Gesellschaft möglichst viele Menschen in Erwerbsarbeit zu integrieren. Die Kommission empfiehlt, den Umbau zur unternehmerischen Wissensgesellschaft dadurch zu ergänzen, daß nicht-marktgängige, gemeinwohlorientierte Tätigkeitsfelder erschlossen und zu einem neuen attraktiven Zentrum gesellschaftlicher Aktivität gebündelt werden. In diesem Sinne schlägt die Kommission vor, die Voraussetzungen für die Einrichtung von Bürgerarbeit zu schaffen und zu erproben, d.h. für Formen freiwilligen sozialen Engagements jenseits der Erwerbsarbeit und jenseits der Arbeitspflicht für Sozialhilfeempfänger in inhaltliche Themengebiete wie z.B. Bildung, Umwelt, Gesundheit, Sterbehilfe, Betreuung von Obdachlosen, Asylbewerbern, Lernschwachen, Kunst und Kultur.

15.1 Bürgerarbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren

15.11 Definition von Bürgerarbeit

Was meint "Bürgerarbeit"? Im Verständnis der Kommission handelt es sich dabei um:

- freiwilliges soziales Engagement, das
- projektgebunden (und damit zeitlich begrenzt) in kooperativen, selbstorganisierten Arbeitsformen
- unter der Regie eines Gemeinwohl-Unternehmers,
- autorisiert, abgestimmt mit dem (kommunalen) Ausschuß für Bürgerarbeit ausgeschrieben, beraten und durchgeführt wird.
- Bürgerarbeit wird nicht entlohnt, aber belohnt und zwar immateriell (durch Qualifikationen, Ehrungen, die Anerkennung von Rentenansprüchen und Sozialzeiten, "Favor Credits"⁴⁰² etc.).
- Materiell erhalten diejenigen ein Bürgergeld, die hierauf existentiell angewiesen sind. Die Maßstäbe sind die gleichen wie bei der Gewährung von Sozialhilfe; deshalb können die erforderlichen Mittel aus den Haushalten der Sozialhilfe und gegebenenfalls der Arbeitslosenhilfe entnommen werden.
- Jedoch, die Bezieher von Bürgergeld sind - bei sonst gleichen Voraussetzungen - keine Empfänger von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe, da sie in Freiwilligen-Initiativen ge-

* Dieser Text wurde von Ulrich Beck verfaßt.

⁴⁰² Favor credits sind Vorteile, die ein in Bürgerarbeit Beschäftigter aus seiner freiwilligen Tätigkeit zieht, z.B. sein Kind gebührenfrei in einen Kindergarten schicken zu können. Vgl. Heinze, R.G./Keupp, H. (1997), S. 126.

meinnützig tätig sind. Auch stehen sie dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung, wenn sie das nicht wünschen. Sie sind keine Arbeitslosen.

15.12 Potentiale für Bürgerarbeit ausschöpfen

In der Kennzeichnung von Bürgerarbeit als freiwilligem sozialen Engagement liegt eine begriffliche Vorentscheidung, auf die hier nur kurz hingewiesen werden kann. Bürgerarbeit ist in diesem Sinne nicht nur zu unterscheiden von Erwerbsarbeit und Sozialarbeitszwang, sondern auch von Arbeiten im Haushalt und in Familien, Freizeitaktivitäten, Schwarzarbeit u.a.m. Bürgerarbeit dient nicht primär einem ökonomischen oder subsistenzwirtschaftlichen Zweck wie Haushaltsproduktion oder Schattenwirtschaft, sie ist verwandt dem politischen Handeln, produziert Kollektivgüter, dient dem "Gemeinwohl", anders als etwa individuelle Freizeitaktivitäten. Auch diese begriffliche Eingrenzung eröffnet noch ein weites Feld, das sowohl Selbsthilfe und mitgliedschaftliches Engagement wie ehrenamtliche Tätigkeiten (in Vereinen, Menschenrechtsorganisationen oder in der Beratung und Führung von Wohlfahrtsverbänden) umfaßt und nach Organisationsformen (formell - informell, groß - klein etc.), Sektoren (Soziales, Gesundheit, Notfalldienste, Umwelt, Bildungswesen etc.) sowie Motivationsarten (traditionsgeleitet, individualistisch etc.) unterschieden werden kann.⁴⁰³

In der Beschäftigung mit Zerfallszenarien, die in der Debatte um "Globalisierung" und "Individualisierung" die Öffentlichkeit bewegen, ist der Tatbestand verdeckt und verdrängt worden, daß das Ausmaß und Potential für freiwilliges soziales Engagement auch in Deutschland nicht nur beachtlich und in den letzten Jahren sogar noch gewachsen ist, sondern daß die Art seines Strukturwandels eine neue Mobilisierungsfigur geradezu herausfordert.⁴⁰⁴

Umfang des Engagements

Im Jahr 1994 war fast ein Drittel der westdeutschen Bevölkerung - das entspricht rund 16 Millionen Personen - in einer ehrenamtlichen Tätigkeit engagiert. Der Anteil ehren-

⁴⁰³ Siehe dazu im einzelnen Heinze, R.G./Keupp, H. (1997), S. 19 ff.

⁴⁰⁴ Die von der Kommission in Auftrag gegebene und von Rolf Heinze und Mitarbeitern durchgeführte erstmalige Auswertung der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zu diesem Thema vermittelt ein anderes Bild vom Umfang der Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit als die derzeit allenthalben zitierte "Eurovol-Untersuchung" zum ehrenamtlichen Engagement in Europa. Vgl. Gas-kin, K. et al. (1996). Die Eurovol-Forscher haben ermittelt, daß sich in Deutschland 18 vH freiwillig engagieren, Deutschland damit nur noch vor dem Schlußlicht Slowakei rangiere. Gleichzeitig seien jedoch über 85 vH davon mindestens einmal pro Monat aktiv. Die hier erstmals vorgestellte SOEP-Analyse - die den Wandel im Vergleich zu Querschnittsanalysen offenlegt - kommt zu anderen Ergebnissen. Siehe dazu im einzelnen Heinze, R.G./Keupp, H. (1997).

amtlich Aktiver war damit im Vergleich zu 1985 um 5 Prozentpunkte höher. In Ostdeutschland spielt ehrenamtliches Engagement eine nicht so große Rolle, wenngleich auch hier 1994 fast ein Fünftel der Bevölkerung - knapp 2,5 Millionen Personen - eine ehrenamtliche Tätigkeit ausübte. Bemerkenswert ist: Für alle Altersklassen in Westdeutschland ist im Vergleich zu 1985 ein Zunahme ehrenamtlicher Tätigkeit zu beobachten.

Individualisierung und Engagement

Die Individualisierung von Werthaltungen und Schichtenbindungen schlägt auch auf die Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit im Freiwilligen-Sektor durch. Die Organisationen können viele Menschen nicht mehr voraussetzungslos in ihre Arbeit einbinden, weil die Interessenten eigene Ansprüche an Zeit und Dauer entwickeln und sich vermehrt für thematisch gebundene Einzelprojekte einsetzen wollen. Auch die Bedeutung "biographischer Passungen" nimmt zu: Wichtiger als Orientierungsmarken durch die Zugehörigkeit zu einem sozialen Milieu ist die Koppelung der freiwilligen Tätigkeit an eigene Erfahrungen und Fähigkeiten. Dadurch wächst zugleich aber auch das Potential von Freiwilligen an, weil bürgergesellschaftliches Engagement ("neue Ehrenamtlichkeit") deutlich über das traditionelle Milieu und über Mitgliedschaftsgrenzen von Sozialverbänden hinausgeht. Alle Befunde belegen, daß Individualisierung keineswegs zu einer Vereinzelung und Entsolidarisierung führt. Vielmehr entwickelt sich ein neues Potential für Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit, das bislang mit herkömmlichen Begriffen nicht adäquat erfaßt wird. Dies zu erschließen und in Ermöglichungsformen zu binden, ist das Ziel von Bürgerarbeit.

Zeitdimension

Dieser Strukturwandel des freiwilligen Engagements zeigt sich auch darin, daß regelmäßiges Engagement zurückgeht, während das unregelmäßige Engagement stark gewachsen ist. Im Jahr 1985 gaben 15,4 vH der Befragten an, regelmäßig ehrenamtlich tätig zu sein; 8,5 vH waren sogar jede Woche aktiv. 1994 betrug der Anteil der regelmäßig Aktiven dagegen nur 14,9 vH und der Anteil der wöchentlich Aktiven noch 7,6 vH. Deutlich zugenommen hat dagegen die seltener ausgeübte ehrenamtliche Tätigkeit, nämlich von 1985 rund 10 vH auf fast 15 vH im Jahre 1994.

Erwerbsstatus

Bestimmte Gruppen von Arbeitslosen - vor allem jüngere, arbeitslose Akademiker - engagieren sich freiwillig in Projekten und Organisationen, um sich für den regulären Arbeitsmarkt weiterzuqualifizieren und in einer Art "Arbeitsprozeß zu bleiben". Demnach

ist das freiwillige Engagement von arbeitslos Gemeldeten in Westdeutschland von 16,5 vH im Jahr 1985 auf 28,6 vH in 1994 gestiegen. Doch gilt nach wie vor: Das Engagement außerhalb der Erwerbsarbeit wächst mit steigender Erwerbsbeteiligung. In Westdeutschland sind Vollzeitbeschäftigte mit etwa 35 vH im Jahre 1994 am häufigsten ehrenamtlich tätig, bei den Teilzeitbeschäftigten sind es knapp 32 vH.

Altersmerkmale

Die Entstehung neuer Altengenerationen ("aktives" Alter) spiegelt sich auch in den Debatten zum Engagement in politischen Organisationen. Von den 41-59jährigen waren 1994 12,5 vH "politisch" aktiv, das entspricht einer Zunahme von über drei Prozentpunkten gegenüber 1985. Noch deutlicher ist die Zunahme bei den über 60jährigen, bei denen sich der Anteil von 3,8 vH auf 7,5 vH nahezu verdoppelt hat. Bemerkenswert ist jedoch, daß das Engagement der Jungen in Parteien, Bürgerinitiativen und in der Kommunalpolitik deutlich von 9,1 vH im Jahre 1985 auf 6,5 vH im Jahre 1994 zurückgegangen ist.

Bildungsstatus

Die Ergebnisse zeigen, daß der "durchschnittliche" ehrenamtlich Tätige im mittleren Lebensabschnitt ist, eine gute Ausbildung besitzt und in einer gehobenen Position erwerbstätig ist. Die Entwicklung in Westdeutschland von 1985 zu 1994 zeigt allerdings einen überdurchschnittlichen Anstieg der ehrenamtlichen Tätigkeit bei Personen ohne Schulabschluß, und zwar von 17,5 vH auf 26 vH. Man kann von einer stärkeren Annäherung zwischen den Aktivitäten von Menschen mit hohen und niedrigen Bildungsabschlüssen sprechen, was nach dem bisherigen Stand der Forschung nicht unbedingt zu erwarten war. Ein signifikanter Unterschied zwischen den Gruppen mit unterschiedlichem Bildungsstatus bleibt dennoch bestehen.

Haushaltstypen

Bezogen auf Haushaltstypen sind Paare mit Kindern - zunehmend mit der Kinderzahl - am stärksten freiwillig engagiert. Rund 40 vH der Personen in Paarhaushalten mit drei und mehr Kindern sind in Westdeutschland ehrenamtlich tätig. Dies ist nicht nur mit kinderbezogenen Aktivitäten z.B. in Vereinen zu erklären, da auch die Mitarbeit in der Politik bei dieser Gruppe am häufigsten ist. Vielmehr sind Haushalte mit mehreren Kindern stark in soziale Netzwerke eingebunden und spüren eine größere Nähe zu Problemen.

Berufsstatus

Ein deutlicher Rückgang ehrenamtlicher Aktivitäten ist dagegen bei den Selbständigen von 43 vH im Jahr 1985 auf noch knapp 30 vH im Jahr 1994 zu beobachten. Dies beruht vor allem auf dem Rückgang bei regelmäßiger Tätigkeit in Vereinen, Verbänden oder sozialen Diensten. Möglicherweise spiegeln sich darin höhere zeitliche Anforderungen an selbständige Tätigkeiten wider. Es könnte aber auch sein, daß sich die Struktur der Selbständigen im betrachteten Zeitraum erheblich verändert hat und der Anteil sogenannter "abhängig Selbständiger" eine größere Rolle spielt. In Ostdeutschland ist die Beteiligung von Selbständigen an ehrenamtlichen Aktivitäten ähnlich hoch wie 1985 im Westen. Dort übertreffen die Anteile insbesondere im Bereich der Politik die der westdeutschen Selbständigen zum gleichen Zeitpunkt deutlich. Arbeiter sind von allen Berufsgruppen am seltensten ehrenamtlich tätig, was die These stützt, daß für ein Engagement Ressourcen - insbesondere in Form von Bildung und Einkommen - notwendig sind, die dieser Gruppe in geringerem Umfang zur Verfügung stehen.

15.13 Motivationen für Bürgerarbeit nutzen*Biographische Passung*

Mit der Individualisierung steigt die Bedeutung biographischer "Schnittstellen" und Übergänge (Jugendliche vor der Berufsausbildung, Mütter nach der Erziehungsphase, ältere Menschen im Übergang in den Rentenstand). In solchen Fällen suchen viele Menschen nach gezielten Einsatzfeldern für freiwilliges soziales Engagement, sie wollen thematisch und situationsbezogen aktiv werden. Hierin - und in neuen Ansprüchen an Dauer, Inhalt, Intensität, Verpflichtungsgrad sowie Befristung des Engagements - liegt das Motivationspotential für Bürgerarbeit.

Arbeitslose

Nicht jede Gruppe von Arbeitslosen ist voraussetzungslos für freiwilliges Engagement aktivierbar. Junge Akademiker nutzen Engagement häufig zur Weiterqualifizierung und als Brücke in den ersten Arbeitsmarkt. Vor allem Personen, die bereits vor Eintritt ihrer Arbeitslosigkeit in Netzwerken oder Projekten aktiv waren, setzen dieses Engagement fort, wenn sie arbeitslos sind.⁴⁰⁵

⁴⁰⁵ Siehe auch später Ziffer 15.5.

Jugendliche

Jugendliche engagieren sich vor allem aus zwei Motiven: Sie wollen situationsbezogen etwas anderes machen als in Schule oder Betrieb, oder sie wollen projekt- und zielorientiert ihre eigenen Fähigkeiten dazu einsetzen, ein erreichbares Ziel zu verfolgen. Ihr Engagement findet nur in solchen Organisationen statt, mit denen aufgrund ihrer Wertorientierung eine hohe Identifikation möglich ist. Sehr viel häufiger engagieren sich Jugendliche über Formen nicht-institutionalisierter politischer Partizipationen, d.h. punktuell, spontan und kurzfristig (z.B. bei Unterschriftenaktionen, Käuferboykotts etc.). Jugendliche wünschen sich einen Raum, "bei sich selbst bleiben zu können". Sie reagieren auf Hierarchien, Routinen und Stereotypen "selbstlosen Engagements" mit Unbehagen.

Inhaltliche Ansprüche

Ähnlich wie die Erwerbsarbeit immer stärker mit Ansprüchen an Inhalte und Kommunikation verbunden ist, erwarten viele auch von freiwilligem Engagement mehrere Qualitäten: Sie sollen die Person fordern, Spaß machen, kommunikativ sein, sichtbare und auch zurechenbare Ergebnisse bringen und Anerkennung vermitteln. Diese Grundsätze sind etwa in niederländischen Freiwilligen-Organisationen, aber auch in der amerikanischen Volunteering-Kultur, weitaus stärker verankert als in deutschen Organisationen.

Organisation und Motivation

An neuen Organisationstypen wie Seniorengenossenschaften, Tauschringen, Freiwilligen-Agenturen oder auch der AIDS-Hilfe lassen sich auch die neuen Potentiale für ein Engagement in Form von Bürgerarbeit ablesen. Es ist auffällig, daß diese neuen Formen ihre Art der Tätigkeit außerhalb der Erwerbsarbeit ähnlich organisieren, wie es vergleichbare Organisationen in den Niederlanden oder den USA schon seit längerem mit Erfolg tun, nämlich mit größerem Freiraum, klaren Tätigkeitsbeschreibungen und stärkerem Projekt- als Verbandsbezug. Für die Mobilisierung dieser Potentiale ist das Angebot Bürgerarbeit von entscheidender Bedeutung, weil ansonsten die Rahmenbedingungen nicht dafür sorgen, daß vor Ort konkrete "Angebotsstrukturen" für freiwilliges Engagement entstehen.

15.2 Gemeinwohl-Unternehmer gewinnen

Der gesellschaftliche Strukturwandel hat also auch die Potentiale für Tätigkeiten jenseits der Erwerbsarbeit grundlegend verändert. Auch hier haben wir es mit wachsenden Diskrepanzen zwischen einem "frei flottierenden bürgergesellschaftlichen Engagement" (Helmut Klages) und einer Struktur von Institutionen und (Wohlfahrts-)Organisationen zu tun, die diese unvertraute, organisatorisch "schwer verdauliche" Verbindung von

Egoismus und Altruismus nicht wirklich begreifen, nicht wirklich binden und entsprechend für die drängenden Zukunftsaufgaben nicht mobilisieren können. Damit dies möglich wird, sind eine Reihe von Entwicklungshemmnissen zu überwinden.

15.21 Entwicklungshemmnisse von Bürgerarbeit überwinden

Krise des Wohlfahrtsstaats

Wer den Wohlfahrtsstaat retten will, muß ihn verändern.⁴⁰⁶ Die Frage ist: Wie? Es ist nicht möglich, die Last der Problemlösungen auf die Familien abzuschieben, und dies schon deswegen nicht, weil die Familien ihrerseits in einem dramatischen Wandel begriffen sind. Die Subsidiaritätsleistungen der Familie beruhen weitgehend auf der unbezahlten Hausarbeit von Frauen. In dem Maße, in dem Frauen in die Erwerbsarbeit drängen und integriert werden und die Familien sich ausdifferenzieren in sehr unterschiedlichen Familienformen und Familienlagen (alleinerziehende Väter und Mütter, außereheliche Lebensformen, deine, meine, unsere Kinder etc.), ist es unrealistisch, die Lasten auf die sowieso schon überstrapazierten "Familien" zurückzuverlagern. Die Konsequenz aber ist: Der Schlüssel zu einer neuen Qualität von Wohlfahrt muß aus einem dritten Bereich kommen: neue Formen des kooperativen Bürgersinns - Bürgerarbeit -, die experimentell Individualität und Sozialsinn neu aufeinander abstimmen und die Kluft zwischen Familien und Staat überbrücken können.

Traditionelle Organisationsformen

Das klassische Ehrenamt, zumeist in den Wohlfahrtsverbänden organisiert, ist dazu nicht in der Lage. Es ist noch immer stark auf die Verbandsbedürfnisse zugeschnitten und vereinnahmt die Freiwilligen. Projekt- und themenbezogene Einsatzmöglichkeiten gewinnen erst langsam an Gewicht. Die starke, durch das formale Subsidiaritätsprinzip gefestigte Stellung der Wohlfahrtsverbände drängt neue Organisationsformen wie Freiwilligen-Agenturen - die als solche bislang schwer in die Förderlogik der öffentlichen Hand passen - an den Rand.

⁴⁰⁶ Siehe dazu zusammenfassend Giddens, A. (1997).

Defizitorientierung der Sozialpolitik

Dem kurativen und individualisierenden Blick der traditionellen Sozialpolitik entgeht die wachsende Bedeutung von sozialen Netzwerken, die auch sozialpolitisch stärker stabilisiert werden könnten. Hier lassen sich nicht in erster Linie Defizite behandeln, sondern neue Selbsthilfe-Ressourcen mobilisieren. Statt solche Ressourcen innerhalb von Gemeinschaften zu fördern (Bürgerarbeit), konzentriert sich Sozialpolitik auf die Bereitstellung von Leistungen an individuelle Empfänger, was im übrigen die (meist überzogen karikierte) Rolle des "Wohlfahrtskonsumenten" ungewollt fördert.

Schwaches Sozial-Sponsoring

In Deutschland existiert keine nennenswerte Kultur des Social Sponsoring, bei dem der Geldgeber marketingfähige Gegenleistungen erhält. Selten ergeben sich für Unternehmen konkrete Projekt-Formen, die aus Unternehmenssicht "marketingreif" wären. In Ländern wie den USA liegt der Anteil der selbst erwirtschafteten Mittel von Sozialorganisationen bei rund 50 vH ihrer Gesamteinnahmen, in Deutschland nur bei 28 vH. Die geringe Qualität der Darstellung und Kommunikation von Projekten in der Öffentlichkeit spielt hierbei eine große Rolle, aber auch die mangelnde Kenntnis und Bereitschaft in Unternehmen. In den USA gibt es in dieser Hinsicht eine größere "Sozialkultur" von Unternehmen.

Fehlende Anreize und Kompensation

Zum Beispiel werden in Deutschland - anders als in den Niederlanden und den USA - weder Sozialzeiten noch Zeitspenden anerkannt, um den Anreiz für freiwilliges Engagement zu erhöhen. Die Hemmschwelle ist daher für viele Gruppen noch zu hoch.

Sozio-kulturelle Barrieren

Vermittelt durch Politik und einen Teil der Medien hat sich in der Diskussion der Eindruck festgesetzt, individuelle Selbstsorge untergrabe Gemeinsinn-Orientierungen. Amerikanische Untersuchungen zeigen jedoch deutlich, wie sehr in einer sich wandelnden Gesellschaft gerade individuelle Zielverfolgung und Wahlmöglichkeiten die Grundlage für gemeinschaftsorientiertes Handeln bilden: "In der Lage zu sein, das zu tun, was man möchte", 83 vH derer, die sich diese Formel persönlich voll zu eigen gemacht haben, halten es für wichtig, sich zu engagieren, wenn andere Menschen Hilfe brauchen. Daß Individualisierung den wichtigen Gemeinsinnorientierungen nicht etwa den Boden ent-

zieht, sondern andere Voraussetzungen dafür schafft⁴⁰⁷, ist in der politischen Kultur Deutschlands allerdings noch nicht verankert.

15.22 Organisierte Spontaneität ermöglichen

Alle rufen nach Spontaneität, Kreativität, Innovation, Selbstverantwortlichkeit, aber niemand weiß, wie diese neuen, großen und zunächst doch leeren Hoffnungsworte in herstellbare Wirklichkeit zu verwandeln sind. Die allseits unbeantwortete Frage lautet: Wie wird organisierte Spontaneität möglich?⁴⁰⁸

Die Sozialwissenschaften, insbesondere im angelsächsischen Sprachbereich, haben sich in den letzten zehn Jahren intensiv mit dieser Frage befaßt und sind dabei auf das gestoßen, was man die Paradoxie der organisierten Spontaneität nennen könnte: Alle Versuche, Menschen zu ihrem Glücke organisierter Selbstverantwortung durch staatliche Verordnungen und Erlasse zu bewegen - beispielsweise indem man Wohnviertel mit sozial gemischten Nachbarschaften plant, öffentliche Räume verordnet, Rahmenrichtlinien für soziale Fürsorglichkeit erläßt etc. - sind kontraproduktiv. Je mehr soziale Spontaneität und Verantwortlichkeit vorgeschrieben wird, desto mehr wird diese verhindert.⁴⁰⁹

Rechtlich-institutionell gwendet bedeutet dies, daß Bürgerarbeit nicht den Kommunalverwaltungen, nicht den Sozialämtern, nicht den Arbeitsämtern, nicht den Wohlfahrtsverbänden, auch nicht einem neu einzurichtenden Amt für Bürgerarbeit unterstellt werden sollte. Nicht nur weil damit genau der kontraproduktive staatliche Kontrollzugriff etabliert würde, sondern auch weil mit Bürgerarbeit gerade ein Gegenakzent zur organisierten Phantasielosigkeit der Kommunalverwaltung, der Arbeitsämter, der Sozialfürsorge etc. etabliert werden soll. Doch damit stellt sich verschärft die Frage: Wer organisiert die Spontaneität?

15.23 Personifizierter Initiativreichtum: der Gemeinwohl-Unternehmer

Es ist die Schlüsselidee des Modells Bürgerarbeit, daß hierfür das Unternehmerische mit der Arbeit für das Gemeinwohl verbunden werden sollte und kann. Auf diese Weise entsteht der Typus des Gemeinwohl-Unternehmers. Soziale oder Gemeinwohl-Unternehmer

⁴⁰⁷ Dazu auch Wuthnow, R. (1997), Wilkinson, H. (1997), Beck, U. (1997).

⁴⁰⁸ "Warum haben wir eigentlich solche Angst vor Spontaneität?", fragt Kurt Biedenkopf. "Wir werden niemals vorweg sagen können, welche Ideen die Leute haben, die wir - aus welchen Gründen auch immer - veranlassen, Ideen zu haben; ... Wenn wir uns von der Frage verblüffen lassen, was sollen die Leute denn tun, ist die Debatte zu Ende. Man muß Strukturen schaffen, in denen sich Spontaneität entwickeln kann. Aber das Ergebnis der Spontaneität vorwegzunehmen, ist unmöglich." (Zitiert aus dem Protokoll der 5. Kommissionssitzung in Tutzing am 27.7.1996.)

⁴⁰⁹ Zusammenfassend und aufgrund eigener empirischer Studien siehe z.B. Saunders, B. (1993), S. 57 ff.

kombinieren in ihrer Person und in ihrem Können das, was sich der gängigen Logik funktional differenzierter Gesellschaften nach auszuschließen scheint: die Fertigkeiten und die Kunst des Unternehmers im emphatischen Wortsinn werden für soziale, gemeinnützige Zwecke eingesetzt.⁴¹⁰ Daß es sich dabei nicht um einen Homunkulus der Not handelt, sondern reale hochaktive Personen, zeigt eine entsprechende Studie aus Großbritannien, deren Ergebnisse wohl auch auf Deutschland übertragbar sein dürften.⁴¹¹ Die Figur des Gemeinwohl-Unternehmers bezeichnet eine personifizierbare Verdichtung von Initiativ-reichtum, wie sie empirisch oft genug außerhalb und in Opposition zu den traditionellen Wohlfahrts- oder staatlichen Dienstleistungsorganisationen anzutreffen ist.

Was macht das Soziale des Gemeinwohl-Unternehmers aus?

- Gemeinwohl-Unternehmer sind charismatische Führungspersönlichkeiten, können Geschichten erzählen, Menschen miteinander ins Gespräch bringen und anleiten, sie verführen, Dinge zu tun, die sie ansonsten vielleicht gar nicht in Erwägung gezogen hätten. In diesem Sinne ist nicht nur der Charakter, auch das Ergebnis ihrer Arbeit sozial, weil hier die Wohlfahrt, die Gesundheit, die Gemeinschaft und ihre Voraussetzungen erneuert und befördert werden;
- Gemeinwohl-Unternehmer sind "visionäre Pragmatiker". Sie verfolgen eine Idee, aber wissen zugleich diese in einer Politik der nächsten Schritte umzusetzen. Sie sind Spezialisten in der Schaffung und Nutzung "sozialen Kapitals" - in Gestalt von Beziehungen, Netzwerken, Vertrauen und Kooperation. Dadurch verschaffen sie sich auch Zugang zu Kapital. Die Netzwerke, die sie knüpfen und pflegen, lassen sich also durchaus auch in Geld verwandeln.
- Die Organisationen, die sie gründen, sind "gemeinwohlorientiert" in dem Sinne, daß sie nicht profitorientiert sind und Fragen aufgreifen, die der Entwicklung des Gemeinwesens förderlich sind. Diese Organisationen sind weder Teil des Staates noch der privaten Wirtschaft. In der Tat drückt sich ihre innovative Kraft oft gerade darin

⁴¹⁰ Allgemein wird diese Idee, neue Rollen und Lösungsmuster für die zweite Moderne zu entwickeln, indem die getrennten Verhaltens-Logiken der ersten Moderne überwunden und neu verbunden werden, dargelegt in Beck, U. (1993), S. 193 ff.

⁴¹¹ Lord Michael Young of Dartington will eine Bildungsanstalt für Sozial-Unternehmer gründen: "Wir müssen Menschen ermutigen, weder für den Staat noch für Profit zu arbeiten, sondern für das öffentliche Wohl." In seinem Forschungsbericht "The Rise of the Social Entrepreneurs" begrüßt Charles Leadbetter die Schule: "Eines der großen Probleme des Wohlfahrtssystems ist, daß dieses versagt hat, Innovationen zu entwickeln und sich auf die neuen Umstände, die in allen hochentwickelten Gesellschaften entstanden sind, einzustellen. Es hat im Gegenteil den sozialen Zusammenhalt unterminiert und nicht den Gemeinschaftssinn gefördert und aktiviert, den man sich von ihm erhofft hatte. Der soziale Unternehmer, über den ich geschrieben habe, kombiniert die Fertigkeiten des Unternehmers mit dem sozialen Missionsgeist, um auf diese Weise brache Ressourcen zu nutzen, um neue Werte zu schaffen und - nicht zuletzt - das Gemeindeleben vor Ort zu revitalisieren." Leadbetter, C. (1997). Vgl. auch McCgwire, S. (1997).

aus, daß ihre Initiativen und Lösungen für Probleme und Krisen staatlichen Stellen und Vorstellungen widersprechen.

- Gemeinwohl-Unternehmer sind meistens zugleich Gemeinde- und Gemeinschafts-Unternehmer; sie beleben die lokalen Biotope der Bürgergesellschaft, die Nachbarschafts-Netzwerke, aus denen heraus sie entstehen. Das schließt nicht aus, daß Gemeinwohl-Unternehmen auch Initiativen starten und unterhalten, die nicht nur das "Soziale" an dem Ort ihrer Tätigkeit aktivieren. Sie pflegen auch den Austausch in internationalen und interdisziplinären Netzwerken.
- Schließlich sind Gemeinwohl-Unternehmer auch Freiwilligen-Unternehmer, indem sie das, was viele Menschen offenbar benötigen, um aktiv zu werden, leisten: Sie rufen auf zur freiwilligen Mitarbeit und betreuen, beraten, begleiten, organisieren diese. Diese Eigenschaften machen sie auch leicht zu Anti-Bürokraten. Sie hassen Vorschriften und Paragraphen und wissen sie zu umgehen, woraus sich auch vielfältige Konflikte und Widerstände ergeben können.

Was macht umgekehrt das Unternehmerische des Gemeinwohl-Unternehmers aus?

- Ihre unternehmerische Kunst und Fertigkeit liegt darin, daß sie unbefriedigte Bedürfnisse, ungelöste Aufgaben identifizieren und dafür brachliegende Ressourcen mobilisieren können. Sie vermitteln also in ihrer Person und Aktivität die Nachfrage nach Bürgerarbeit und die Aufgaben der Bürgerarbeit.
- In der privaten Wirtschaft ist es durchaus möglich, ein erfolgreicher Unternehmer zu sein, ohne wirklich innovativ zu sein. Im Freiwilligen-Sektor muß der sozialunternehmerische Geist ein Innovator sein, um sein wie auch immer ausgerichtetes Projekt zu starten und durchzusetzen, denn hier gibt es keine Vorbilder, keine Rezepte, keine Routinen.
- Gemeinwohl-Unternehmer organisieren Mitgliedschaften und Arbeitsformen nicht exklusiv, sondern inklusiv: Bürgerarbeit schließt letztlich niemanden aus, es sei denn, er oder sie schließt sich selber aus⁴¹².
- Wie die Erfahrungen in Großbritannien zeigen, haben die Projekte, die der Gemeinwohl-Unternehmer entwirft und durchführt, oft größere Erfolge mit geringeren Kosten als parallele Projekte des Wohlfahrtsstaates, und zwar, weil sie weniger bürokratisch, aber sehr viel flexibler in ihren Organisationsabläufen sind und mit dem Stamm der Freiwilligen über eine Art Engagement verfügen, das nur schwer oder gar nicht

⁴¹² Dies ist sicherlich eine Aussage, die praktisch getestet werden muß, beispielsweise in der Integration von (geistig) Behinderten, Kranken, Einsamen, neuen Analphabeten etc. Das heißt: die inklusive Idee muß gegen den Verdacht des Mittelschicht-Bias, der Bürgerarbeit innezuwohnen scheint, in der Praxis selbst in Zukunft entfaltet und bestätigt oder relativiert, widerlegt werden.

kaufbar, bezahlbar ist.⁴¹³ So kann Bürgerarbeit zu einer Innovation werden, die Innovationen ermöglicht. Denn in dem Maße, in dem das Wohlfahrtssystem durch die Einrichtung von Bürgerarbeit auch inhaltlich neu fundiert wird, wird es zugleich dezentralisiert, klienten- und problemnäher. Zugleich entsteht eine Kultur der Kreativität, d.h. ein öffentlicher Raum, in dem experimentelle Vielfalt möglich wird.

15.3 Kommunale Ausschüsse für Bürgerarbeit einrichten

Die Einrichtung von Bürgerarbeit mit der Initiatorrolle des Gemeinwohl-Unternehmers wirft vielfältige Fragen auf: Wie wird diese Arbeitsform finanziert? Wer autorisiert, berät sie und legt sie auf öffentliche Belange fest? Und: Wie wird das (in der Metapher des Unternehmerischen angelegte) mögliche Scheitern - sozusagen der "Konkurs" - bestimmter Projekte festgestellt und verkraftbar? Insbesondere wirft Bürgerarbeit auch Schnittstellen-Fragen auf, die aus möglichen Überschneidungen mit bereits etablierten Leistungsträgern und Beschäftigungsformen entstehen - als da wären: Zweiter Arbeitsmarkt, kommunale Pflichtarbeit im Rahmen der Sozialhilfe, professionelle Arbeit im öffentlichen Dienst und den Wohlfahrtsverbänden, Zivildienst, kleine Dienste (niedrig produktive Tätigkeiten), Schwarzarbeit.

Für die Bearbeitung bzw. Beantwortung dieser Art von Fragen schlägt die Kommission eine verfahrenstechnische Lösung vor, wie dies in entwickelten pluralistischen Demokratien praktiziert wird: An die Stelle inhaltlicher Vorgaben oder Abgrenzungskriterien, die bei einem dynamischen, auf Innovation und Kreativität ausgerichtetes Modell wie Bürgerarbeit sowieso ausgeschlossen sind, treten Verfahrensregeln, die festlegen, wie Entscheidungen getroffen und mögliche Friktionen produktiv aufgelöst werden. Die Initiator- und Schlüsselstellung des Gemeinwohl-Unternehmers wird auf diese Weise ergänzt durch ein weiteres Bauelement der "zivilen Infrastruktur": den Ausschuss für Bürgerarbeit.

Viele werden auch fragen: Wo findet man in den irdischen Zonen menschlicher Fehlbarkeit dies Wunderwesen des Gemeinwohl-Unternehmers? Welche Ausbildung sollte er genossen haben? Welche testbaren Eigenschaftsprofile sollten ihn kennzeichnen? Diese, ebenso wie alle zuvor genannten Fragen werden in dem Modell Bürgerarbeit mit dem Verfahren beantwortet, wie dieser Ausschuss ins Leben gerufen, besetzt, entscheidungsfähig wird und worin seine Aufgaben liegen.

Der Bürgerarbeits-Ausschuss setzt sich zusammen aus Vertretern des Gemeinderats, der Wohlfahrtsverbände, Freiwilligen-Vertretern, Leistungs-Empfängern von Bür-

⁴¹³ Vgl. Leadbetter, C. (1997).

gerarbeit, selbstverständlich auch Unternehmensvertretern, vor allem wenn sie Patenschaften (in Gestalt von Sozialsponsoring) für Bürgerarbeit übernommen haben. Die Mitglieder dieses Ausschusses werden auf Vorschlag des Gemeinderates von diesem gewählt. Der Ausschuß selbst wählt sich seinen Vorsitzenden. Im Idealfall sollte dieser dem Sozialprofil des "örtlichen Sokrates" (pensionierten Richter, Ex-Bürgermeister, Pfarrer, Schuldirektor, Künstler etc.) entsprechen. Der Ausschuß hat eine dreifache Funktion:

- Politische Entscheidung und Legitimation. Der Ausschuß stellt die politische Legitimationsinstanz dar, die den Sozial-Unternehmer beauftragt und der er oder sie letztlich verantwortlich ist. Als solche ist sie Teil der Belebung der sozialen Netzwerke, welche die Bürgergesellschaft ausmachen und diese für alle anderen gesellschaftlichen Teilbereiche - Wirtschaft, Politik, Kultur, alltägliche Lebensqualität - so unverzichtbar machen.
- Auswahl und Ernennung des Gemeinwohl-Unternehmers. Der Ausschuß schreibt Aufgaben aus und entscheidet, wer warum mit welchen Aufgaben Gemeinwohl-Unternehmer ist.
- Beratung und Konfliktregulierung. Es liegt in dem Auftrag dieses Gremiums, mögliche Schnittstellen-Fraktionen aufzulösen. Daß in diesem Ausschuß alle Gruppen vertreten sind, die in ihren Interessen und Aufgaben durch die gemeinwohl-unternehmerische Bürgerarbeit tangiert werden, macht ihn zugleich - neben der Konfliktregulierung - zu einem Beratungsgremium für Bürgerarbeit. Der Ausschuß beauftragt Gemeinwohl-Unternehmer aufgrund von Projektideen, Vorstellungsgesprächen und Beratungen; er kann aber auch selbst Aufträge öffentlich ausschreiben, um die sich dann mögliche Gemeinwohl-Unternehmer bewerben können. All diese Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse führen als solche schon zu einer Belebung des Gemeinnsinns, weil das "Was, Wer, Wie" wohlfahrtsstaatlicher Fragen öffentlich erörtert, verhandelt und entschieden wird.

15.4 Bürgerarbeit belohnen, nicht entlohnen

Der Kernsatz amerikanischen Volunteering lautet: "Volunteering ist not for free". Das ist nicht nur, aber auch ökonomisch gemeint. Nicht das Engagement selbst soll bezahlt werden, aber eine Rahmeninfrastruktur. Trotz der manifesten Krise öffentlicher Haushalte - insbesondere auf der wichtigen kommunalen Ebene - stehen daher die plakativen Bekenntnisse der Politik zur Aufwertung der Freiwilligen-Arbeit in einem merkwürdigen Kontrast zur ebenso häufigen Weigerung, zweckgebundene Mittel für die Förderung der Freiwilligen-Arbeit loszueisen.

15.41 Den ökonomischen Nutzen von Bürgerarbeit erschließen

Dabei vervielfacht sich jede DM, die in Bürgerarbeit investiert wird, auf keineswegs mysteriöse Weise. Denn in Freiwilligen-Arbeit wird nicht nach den Prinzipien des Äquivalenten-Austausches verfahren, sondern genau im Widerspruch dazu die Wunderfrage beantwortet: Wie kann man aus Wenigem viel machen, möglicherweise öffentliche Armut sogar in öffentlichen Reichtum verwandeln? Es lassen sich drei Effekte des ökonomischen Nutzens von Bürgerarbeit unterscheiden⁴¹⁴:

- Das für Bürgerarbeit ausgegebene Geld fließt zu einem großen Teil wieder zurück und fördert damit das Bruttosozialprodukt. Es lassen sich am Beispiel der Stadt München und ihrer Selbsthilfe-Förderung deutlich Rückflüsseffekte feststellen (z.B. in Form von Re-Investitionen im öffentlichen Sektor) so daß die Nettoausgaben im Vergleich zum Förderungsbetrag deutlich niedriger sind.⁴¹⁵
- Das für Selbsthilfe-Initiativen ausgegebene Geld fördert Engagement in unbezahlten, produktiven Stunden. Die daraus entstehenden Nutzeneffekte bedeuten eine relevante finanzielle Entlastung für den Staat (z.B. Vermeidung von zusätzlichen Kosten im Gesundheitssystem). Hier geht es um die von Bürgerarbeit erbrachten Stundenleistungen für Dritte, d.h. für Personen, die sich beraten lassen, aber selbst keiner Bürgerarbeit nachgehen.⁴¹⁶
- Hinzu kommen Effekte, die durch die Bürgerarbeit bei den Teilnehmern selbst bewirkt werden, z.B. Rückgang der Erkrankungen, geringere Medikamenteneinnahme, Verminderung der Inanspruchnahme ambulanter und stationärer Dienste mit dem entsprechenden Nutzen für Krankenkassen und Arbeitgeber.⁴¹⁷

⁴¹⁴ Vgl. Heinze, R.G./Keupp, H. (1997), S. 29.

⁴¹⁵ Eine Pauschalrechnung zeigt dieses Phänomen: "Pro 100 DM öffentlicher Zuschüsse werden weitere 50 DM private Ausgaben bei den Selbsthilfe-Initiativen angestoßen. Die somit von den Selbsthilfe-Initiativen ausgegebenen 150 DM führen ... zu Einnahmen der öffentlichen Hand von 75 vH, so daß die Nettoausgaben nur 25 vH der Bruttoausgaben betragen". Kandler, J. (1995), S. 81.

⁴¹⁶ Die Autoren der Münchner Studie haben vier verschiedene Bereiche (Eltern/Kind, Wohnen, Frauen/Männer, Gesundheit/Behinderung) analysiert. Nimmt man als Beispiel den Bereich "Gesundheit/Behinderung", so wurden im Jahr 1992 185.000 produktive Stunden geleistet (= Zeit zum Nutzen für Dritte und nicht zur Befriedigung "eigener Bedürfnisse"). Umgelegt auf ein Personalkostenäquivalent (BAT Vb) für professionelle Helfer bedeutet dies, daß 100 DM Fördersumme 587 DM Gegenwert erbringen. Vgl. Kandler, J. (1995), S. 84 f.

⁴¹⁷ Eine Modellrechnung am Beispiel der Münchner Angst Selbsthilfe (MASH) ergibt Einsparungen in einer geschätzten Höhe von 1,8 Millionen DM für die öffentliche Hand und ca. 400.000 DM für die Arbeitgeber. Pro 100 DM Zuschuß ergibt sich ein Effekt für die öffentliche Hand von 1.500 DM. Vgl. Kandler, J. (1995), S. 102.

Die Wertschöpfung, die durch Bürgerarbeit erbracht wird, liegt vor allem in der Bereicherung der demokratischen Kultur und der Erschließung von Kreativität und Spontaneität zur Lösung der anstehenden Zukunftsaufgaben. Dennoch mag ein Blick auf die Schätzungen des materiellen Wertes von Bürgerarbeit - wie fragwürdig solche Berechnungen auch immer sein mögen - sinnvoll sein. Die 1994 veröffentlichten Ergebnisse der Zeitbudget-Studie des Statistischen Bundesamtes ergaben für 1992 ein Jahresvolumen von 60 Milliarden Stunden für Erwerbsarbeit in Deutschland.⁴¹⁸ Dem stand ein Jahresvolumen von 95,5 Milliarden Stunden unbezahlter Arbeit gegenüber.⁴¹⁹ 3,8 Milliarden Stunden dieser unbezahlten Arbeit, das heißt 4 vH, entfielen auf "ehrenamtliche Tätigkeiten und soziale Hilfe". Das Statistische Bundesamt schätzt den Wert dieser ehrenamtlich erbrachten Arbeit auf knapp 80 Milliarden DM, einen Nettostundenlohn von 23 DM in Westdeutschland zugrundegelegt.⁴²⁰ Damit entspricht der Schätzwert für die Nettolohnsumme ehrenamtlicher Tätigkeit etwa 8 vH der Nettolohn- und -gehaltssumme für Deutschland, die 1992 rund 954 Milliarden DM betrug.

15.42 Bürgerarbeit immateriell belohnen

Bürgerarbeit verfügt durchaus - auch in Konkurrenz zu der Erwerbsarbeit - über wichtige immaterielle Belohnungsarten:

Freiwilligkeit

Eine Belohnung ist sicherlich zunächst die Unbezahlbarkeit, ausschließlich freiwillig zu arbeiten, und zwar in den Formen, die auf der (meist durchaus kooperativ eingestimmten) Eigeninitiative des einzelnen beruhen.

Überwindung von Stagnation

Man darf Freiwilligen-Arbeit auch nicht idealisieren - gerade weil dies in der Falle der leeren Kassen, in der staatliche Politik sich verrannt hat, so leicht und gern geschieht. Denn es ist keineswegs so, daß Freiwilligen-Organisationen automatisch flexibel, sensibel, innovativ und kostengünstig arbeiten. Im Gegenteil ist es oft so, daß auch im Freiwilligen-Sektor die Dinge festgefahren sind, daß amateurhaft, schlecht ausgestattet und in Abwehr gegenüber neuen Ideen vor sich hin gewurstelt wird. Wenn der Freiwilligen-Sektor für kompetente Innovationen geöffnet werden soll, dann wird dies im wesentli-

⁴¹⁸ Vgl. Blanke, K./Ehling, M./Schwarz, N. (1996), S. 42.

⁴¹⁹ Vgl. Schwarz, N. (1996), S. 265.

⁴²⁰ Vgl. Schwarz, N. (1996), S. 266, der Werte für Westdeutschland nennt und den Wert für Ostdeutschland auf 5 vH des Wertes für Westdeutschland schätzt.

chen der Initiative und Umsicht des Gemeinwohl-Unternehmers zuzuschreiben und zu verdanken sein. Er sucht und geht neue Wege, packt Fragen an, die andere verdrängen oder liegenlassen (müssen), und verbindet Ansätze, die in der staatlich-bürokratisierten Amtsteilung nur getrennt verfolgt werden können. Diese Kreativität ist allerdings eines jener unbezahlbaren Güter, welche die Bürgerarbeit im Vergleich zur routinisierten Erwerbsarbeit auszeichnet - sicherlich gerade für Jugendliche.

Professionalisierung

Obwohl sich Bürgerarbeit gegen Verregelung und Vereinnahmung sperrt, kann der Gemeinwohl-Unternehmer zugleich eine bestimmte Art von "Professionalisierung" von Bürgerarbeit betreiben und auf diese Weise Freiwilligen-Arbeit entstauben und eine neue Attraktivität verleihen. "Professionalisierung" im Rahmen von Bürgerarbeit heißt nicht: Diplome, Examina, Curricula, sondern klare Aufgabenbeschreibungen, kooperative Betreuung und Einarbeitungszeiten, gezielte Problem- und Konfliktverarbeitung. So werden den Freiwilligen eigene Aufgaben eingeräumt und ihre Aktivitäten in einen organisierten Rahmen gestellt. Im Kern heißt das: Die Grundlagen für ein selbstbewußtes Engagement schaffen. "Professionalisierung" in diesem Sinne ist keineswegs identisch mit einer stärkeren "Inpflichtnahme" von Freiwilligen, im Gegenteil: Eine solche Form der Professionalisierung verkörpert das institutionelle Pendant zum Wandel der Motive.⁴²¹

Tätigkeiten über soziale Grenzen hinweg

Bürgerarbeit verbindet einmal mehr, was sich auszuschließen scheint: Freiwilligkeit, flache Organisationsformen und Professionalität. Die Freiwilligen, die hier zur Mitwirkung eingeworben werden, sehen sich so eingebunden in Tätigkeitszentren über die Grenzen von Sozialmilieus, Altersgruppen etc. hinweg.

Weiterbildung

Auf derselben Linie liegt, daß Bürgerarbeit den Erwerb von Qualifikation ermöglicht, nicht nur im Sinne der Selbsterfahrung, Selbst-Bildung in selbstbestimmten Kooperationszusammenhängen, sondern auch für die Rückkehr in Erwerbsarbeit. In diesem Sinne bilden die Arenen und Projekte der Bürgerarbeit Tätigkeitsfelder für lebenslanges Lernen, die durchaus mit anderen Weiterbildungsinstitutionen konkurrieren können, und insofern auch von den Töpfen und finanziellen Mitteln profitieren sollten, die für diese Zwecke (öffentlich und privat) zur Verfügung stehen. Warum sollten z.B. Unternehmen die Foren der Bürgerarbeit nicht auch nutzen und finanziell unterstützen, um ihre - auch

⁴²¹ Siehe oben Ziffer 15.13.

leitenden! - Mitarbeiter durch unkonventionelles praktisches Tun weiterzubilden? Warum sollten also nicht auch die Kassen für Umschulungsmaßnahmen und Arbeitsförderungsprogramme, die der Bundesanstalt für Arbeit zur Verfügung stehen, in diesem Sinne für Projekte der Bürgerarbeit geöffnet werden?

Anerkennung

Jungen Menschen sollte Bürgerarbeit Punkte im Numerus-Clausus-Verfahren um Studienplätze bringen. Wenn sie nach Abschluß ihrer Ausbildung, bevor sie eine Stelle gefunden haben, sich zur Bürgerarbeit verpflichten, könnten die Leistungen, die sie dabei erbringen, auch bei den Rückzahlungsverpflichtungen des Bafög-Darlehens berücksichtigt werden.

Ehrungen

Selbstverständlich können und müssen die Aktivitäten und Erfolge der Bürgerarbeit auch durch öffentliche Auszeichnungen gewürdigt werden. Diese Belohnung durch Ehrungen kann wiederum auf vielfältige Weise geschehen. Zum einen sicherlich dadurch, daß Bürgermeister, Ministerpräsidenten, Staatsoberhäupter entsprechende Titel und Orden für zivilgesellschaftliches Engagement verleihen. Zum anderen liegt eine wichtige Würdigung gewiß darin, daß die Herkunft und Stellung derjenigen, die sich und ihr Engagement der Bürgerarbeit widmen, möglichst sozial vielfältig ist, also auch angesehene, hochgestellte, gutbezahlte Personen und Gruppen mit der gleichen Selbstverständlichkeit sich und ihr "Sozialkapital" einbringen. Gerade auch transnationale Unternehmen, die um örtliche Legitimation bemüht sein müssen, können durch ihr Unternehmensprestige Bürgerarbeit aufwerten, indem sie ihre hochdotierten Bereichsleiter, Abteilungsleiter oder Direktoren für derartige Aktivitäten an die Zivilgesellschaft "ausleihen". Im Unternehmen wird dann eine große Tafel errichtet, auf der steht: "For special excellency in civil society", und dann kommen die Namen. Der Wert, den diese Belobigungen haben - das mag paradox klingen - ergibt sich ja gerade daraus, daß man sich in unserer Gesellschaft inzwischen alles kaufen kann, aber eben gerade diese Art der öffentlichen Würdigung nicht!

15.43 Bürgerarbeit materiell belohnen

Doch alle immateriellen Belohnungen in und durch Bürgerarbeit könnten nicht darüber hinwegtäuschen, daß Bürgerarbeit auch erhebliche Kosten verursacht - seien es Sachkosten, seien es Personalkosten. So setzt Bürgerarbeit eine elementare materielle Existenzsicherung voraus, die nicht aus Bürgerarbeit bezogen werden kann. Sie muß in Form von Erwerbsarbeit erwirtschaftet werden. Auf diese Weise ruht Bürgerarbeit auf Erwerbsar-

beit auf und kann diese niemals ersetzen. Bürgerarbeit bleibt also in der einen oder anderen Form auf Transfereinkommen angewiesen. Es gibt nun allerdings derartige Transferleistungen zumindest in Deutschland (und in anderen kontinentaleuropäischen Ländern) längst in einem erheblichen Ausmaß. In Deutschland muß niemand "einkommenslos" sein, wenn er nachweist, daß er ohne Geld nicht leben kann. Die beiden wichtigsten Einkommensquellen in diesem Sinne sind (wenn man von der Alterssicherung und der Erwerbsunfähigkeit absieht) die Sozialhilfe sowie das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe. Man kann sich nun allerdings die Frage stellen, ob die Sozialhilfe nicht als existenzsichernde Grundlage für ein Engagement in der Bürgerarbeit dienlich sein kann. Auf diese Art und Weise werden zwei Grundprinzipien zugleich erfüllt: Zum einen entstehen durch Bürgerarbeit keine Mehrkosten; die Summe der bisherigen Transfereinkommen bildete die absolute Obergrenze eines öffentlichen Haushaltes für Bürgerarbeit, der - verwaltet durch den Ausschuß für Bürgerarbeit und die beauftragten Gemeinwohl-Unternehmer - zur existenzsichernden Grundfinanzierung der mitwirkenden Freiwilligen zur Verfügung stände (andere Töpfe wie Mittel der Wohlfahrtsverbände der Bundesanstalt für Arbeit, Socialsponsoring zunächst gar nicht berücksichtigt). Zum anderen wäre auf diese Weise zugleich eine wesentliche Bedingung organisierter Spontaneität erfüllt, nämlich die, daß der in der Zivilgesellschaft aktive Freiwillige über eine minimale Existenzsicherung verfügt.

Was unter den Vorzeichen der ausschließlich auf Erwerbsarbeit zentrierten Gesellschaft als "Sozialhilfe" oder "Arbeitslosenhilfe" ausgegeben wird, wird unter den Bedingungen der Bürgerarbeit dann allerdings zum Bürgergeld. Bürgerarbeiter sind nicht - jedenfalls wenn sie es nicht ausdrücklich wollen - Arbeitslose. Das würde diese gemeinnützig Tätigen im Widerspruch zu ihrem Engagement und ihren Leistungen für die Zivilgesellschaft abwerten. Sie stehen also auch nicht - jedenfalls nicht für die Zeitspanne ihres bürgergesellschaftlichen Engagements - "dem Arbeitsmarkt zur Verfügung" - es sei denn, sie wünschen das. Sie sind zivilgesellschaftlich beschäftigt.⁴²² Dieses Bürgergeld, das sich an der Arbeitslosen- und Sozialhilfe bemessen sollte und auch nur in einem begrenzten Ausmaß finanziert werden kann, stellt mit der Basissicherung der Existenz zugleich eine solche finanzielle Anerkennung für Bürgerarbeit dar. Dabei ist darauf zu achten, daß durch die Beteiligung an Bürgerarbeit Anreize zur Aufnahme regulärer Erwerbsarbeit und Sozialhilfearbeit nicht beeinträchtigt werden. In diesem Zusammenhang wird meist lebhaft darüber diskutiert, ob man einen Sozialhilfeempfänger zu bestimmten Arbeiten verpflichten kann. Weniger häufig wird gesehen, daß ein Großteil der Sozialhilfeempfänger nichts sehnlicher wünscht, als etwas für sie Chancenreiches, sozial Aner-

⁴²² Siehe dazu später Ziffer 15.5 zu den Arbeitsmarkt-Effekten.

kanntes zu tun, was aber oft an der inneren Logik - oder Unlogik - des sozialen Netzes scheitert.⁴²³

Wohlfahrtsverbände und Wohlfahrtskassen

Wer verteilt hier was an wen? Und wie können diese Ressourcen durchsichtiger und für die Finanzierung der Bürgerarbeit geöffnet werden? Da Wohlfahrtsverbände ihren Handlungsbedarf und ihre finanziellen Ressourcen staatlicher Delegation verdanken, ist es erforderlich, die subsidär zu erbringenden Leistungen an einem neuen Leitbild auszurichten und an öffentlich überprüfbare Kriterien zu binden. Solche Kriterien könnten sein: Partizipations- und Mitgestaltungsmöglichkeiten für Freiwillige; Ausbildungs- und Supervisionsangebote für Freiwillige; Sicherung eines spezifischen Budgetanteiles für die Förderung von Selbsthilfe und Bürgerarbeit; Nutzung von infrastrukturellen Ressourcen für solche Aktivitäten usw.⁴²⁴

15.44 Bürgerarbeit im Fall von Übernachfrage begrenzen

Vieles spricht dafür, daß die Zeit für die Idee der Bürgerarbeit reif ist: Brachliegende, gemeinwohlorientierte Handlungsbereitschaften finden keine geeigneten Kristallisationspunkte im öffentlichen Raum. Der Gemeinwohl-Unternehmer fragt diese Bereitschaften ab, bindet sie ein in Aufgaben und in partizipatorische Organisationsstrukturen, die Freiwilligkeit und Professionalität miteinander verbinden und auf diese Weise die kleinen

⁴²³ Dazu ein Beispiel: In Nürnberg beanspruchen die Ausgaben für Sozialhilfe inzwischen ein Fünftel des städtischen Haushalts; 34.000 Menschen in der Stadt leben von Sozialhilfe, jeder zwölfte Nürnberger. Diese Zahl fächert sich - grob gesprochen - folgendermaßen auf: Ein Drittel dieser 34.000 Menschen sind Kinder und Jugendliche; ein weiteres Drittel hat sich - wie die zuständige Referentin sagt - in der Sozialhilfe eingerichtet. Auf diese richtet sich der öffentlich immer wieder geäußerte Verdacht des Schmarotzertums. Niemand aber redet über das dritte Drittel: über die Sozialhilfeempfänger, die wieder arbeiten wollen, aber nicht können, denen offenbar jede Chance genommen wird, im Arbeitsalltag wieder Fuß zu fassen. Allein in Nürnberg also mindestens 10.000 Menschen. Die Hindernisse, die das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) dafür aufstellt, sind vielfältig. Für einen Sozialhilfeempfänger ist es heute unmöglich, zum Beispiel eine ABM-Stelle zu bekommen. Nicht nur weil die Mittel insgesamt gekürzt wurden, vor allem weil die Anforderungen für die Bewilligung der Mittel so gestrickt sind, daß Sozialhilfeempfänger, die zu alt oder in aussichtslosen Berufen qualifiziert sind usw., praktisch keine Chance bekommen - selbst wenn diese sich tatsächlich (z.B. im Rahmen bestimmter Beschäftigungsgesellschaften) bietet. Zu guter Letzt muß die Entdeckung neuer Tätigkeitsfelder, die durch das AFG überhaupt finanzierbar sind, die Hindernisse kodifizierter Einspruchsrechte von Firmen und Verbandsvertretern nehmen, die im Genehmigungsverfahren gehört werden müssen, sich aber oft lästige Konkurrenz vom Leibe halten wollen. Auf diese Weise ist das soziale Netz in Deutschland inzwischen so gewirkt, daß es viele gar nicht mehr herausläßt, so sehr sie auch wollen und sich abzappeln. Die Devise lautet: keine Experimente - und das bei 32.000 Arbeitslosen und 34.000 Sozialhilfeabhängigen allein in Nürnberg. Das aber heißt: Um die Töpfe für Sozialhilfe für Bürgerarbeit und Bürgergeld zu öffnen, bedarf es einer Reform des AFG, die genau dies ermöglicht.

⁴²⁴ Vgl. Heinze, R.G./Keupp, H. (1997), S. 120 f.

Netze der Gesellschaft revitalisieren. Läßt sich das Ausmaß der Nachfrage vorhersehen, vielleicht sogar quantifizieren? Darauf gibt es keine leichte, schnelle Antwort, da die Nachfrage u.a. von der Attraktivität der Bürgerarbeit und der Aktivität des Gemeinwohl-Unternehmers abhängt. Zwei Extrem-Szenarien lassen sich gegenüberstellen: (1) Minimale Nachfrage: Danach findet das Modell Bürgerarbeit wenig Anklang; es kann sich gegenüber den jetzt vorherrschenden Formen der Verbands-, Vereins- und ehrenamtlichen Tätigkeiten letztlich nicht durchsetzen. (2) Maximale Nachfrage: Bürgerarbeit droht von ihrem Erfolg überrannt zu werden. Dieses Extrem-Szenario ist "krisenträchtig", da man nicht ausschließen kann, daß Finanzierungsengpässe entstehen. Folgende gesellschaftlichen Gruppen könnten - hohe Aktivität vorausgesetzt - Bürgerarbeitsplätze sowie erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger;

- Hausfrauen (bzw. Hausmänner), insbesondere in der sogenannten "Phase des leeren Nestes"; nachdem die Kinder den Haushalt verlassen haben;
- Rentner und Rentnerinnen, die aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind und eine neue, ihre bisherigen Erfahrungen und erworbenen Kenntnisse herausfordernde Tätigkeit suchen;
- Jugendliche vor, neben und nach der Berufsausbildung;
- Teilzeit-Erwerbstätige, die sich in Teilzeit-Bürgerarbeit engagieren wollen; sowie schließlich
- Berufstätige, die vorübergehend aus der Berufsarbeit nach dem Muster des Sabbatical aussteigen wollen.

Wie also wird im Falle des Falles Selbstbegrenzung möglich? Einer Übernachfrage muß durch Differenzierungen im Modell der Bürgerarbeit begegnet werden:

- Projektbindung. Ein Schlüssel zur Selbstbegrenzung liegt in der Bindung der Bürgerarbeit an eine inhaltliche Projektaufgabe. Sie erlaubt es, zeitlich, sachlich und sozial nur eine begrenzte Zahl von Bürgerarbeitsplätzen einzurichten. Über die Vergabe dieser Arbeitsplätze sowie deren sachlichen und zeitlichen Rahmen entscheidet der Gemeinwohl-Unternehmer auf der Grundlage seines autorisierten Auftrages, also in Absprache mit dem kommunalen Bürgerarbeits-Ausschuß. Es gibt kein automatisches Anrecht auf die Beteiligung an Bürgerarbeit. Auch Bürgerarbeit setzt Qualifikationen, d.h. Selektion aufgrund von Eignung voraus. Die Nachfrage bleibt also durch die Projekt- und Aufgaben-Bindung der Bürgerarbeit politisch beeinflussbar (je nach Erfahrungen vor Ort).
- Finanzierbarkeit. Die Zahl der Bürgergeld-Arbeitsplätze wird - das Prinzip der Kostenneutralität vorausgesetzt - die öffentlichen Haushalte immer nur zu der Grenze belasten, zu der heute schon Transfereinkommen in die Sozialhilfe und die Arbeitslosen-

hilfe fließen. Daraus - und aus der potentiellen Nachfrage nach Bürgerarbeit - bestimmt sich das Volumen, in dem bürgergeldfinanzierte Bürgerarbeitsplätze überhaupt verfügbar sind.

- Karrieren. Damit entsteht eine soziale Differenzierung, nämlich die zwischen nur immateriell und auch materiell belohnten Bürgerarbeitsplätzen. In diesen beiden Kategorien können noch einmal verschiedene Formen des Teilzeit-Engagements vorgesehen werden. So ergibt sich ein differenziertes System von Bürgerarbeitsplätzen, die entsprechende Qualifikationsforderungen stellen und so etwas wie innere Karrieren zwischen diesen zulassen. Da Freiwilligen-Organisationen hohe Beratungs- und Betreuungsaktivitäten voraussetzen, können auf diese Weise eine große Anzahl von Personen eingebunden werden.

15.5 Erwerbsarbeit und Bürgerarbeit verzahnen - Arbeitslosigkeit senken

Welche Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt sind zu erwarten, wenn Bürgerarbeit eingerichtet wird? Bürgerarbeit, haben wir gesagt, ergänzt Erwerbsarbeit, ersetzt diese aber nicht; sie ist additiv, nicht substitutiv. Das heißt: Mit der Bürgerarbeit wird nicht das Ende der Erwerbsarbeitsgesellschaft eingeläutet, sondern der Übergang von einer Nur-Erwerbsarbeitsgesellschaft zu einer gemischten Tätigkeitsgesellschaft: Jenseits von Staat und Wirtschaft entstehen unternehmerische Rollen und Organisationsformen einer öffentlichen Selbstfürsorge. Darüber hinaus stellt Bürgerarbeit auch einen wesentlichen Beitrag zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit dar. Warum?

In demselben Maß, in dem Bürgerarbeit attraktiv wird (z.B. durch Zeitspenden-Modelle, wie sie in den USA im Zusammenwirken von Unternehmen und Beschäftigten erprobt werden), sinkt die Nachfrage nach Erwerbsarbeit. Denn es entsteht eine öffentliche Nische, in der die Menschen die schönen Seiten eines begrenzten "Arbeitsdrogenentzugs" erfahren können.

Bürgerarbeit beseitigt aber auch Arbeitslosigkeit. Wenn Bürgerarbeit als Option selbstverständlich wird, hat dies zur Folge, daß jemand nicht erwerbstätig, aber sehr wohl sinnvoll beschäftigt sein kann.

Damit entsteht eine "duale Beschäftigungsgesellschaft", in der sich vielfältige Kombinationen von Erwerbs- und Bürgerarbeit ergeben (für verschiedene Lebensabschnitte, Lagen etc.): Erwerbs- und Bürgerarbeit sind ergänzend anzulegen, z.B. im Sinne von gleichzeitiger Teilzeitarbeit im Erwerbs- und Freiwilligen-Sektor. Denn für einen wachsenden Teil der Menschen ist Arbeitslosigkeit ein bekanntes, deswegen aber nicht vertrautes Ereignis geworden. Ihr Erwerbsverlauf ist durch häufige Arbeitslosigkeit fragmentiert. Sie sind aus arbeitsmarktpolitischer Sicht die neue Problemgruppe unter

den Arbeitslosen - nicht nur weil sie eine ungewisse Zukunft haben, sondern weil die Gefahr besteht, daß sie aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt werden.⁴²⁵ Für diese Bevölkerungsgruppe ist Bürgerarbeit, insbesondere wenn sie berufsnah und weiterqualifizierend organisiert ist, ein attraktives Angebot, denn sie ermöglicht es, Arbeitslosigkeit (auch für spätere Arbeitgeber nachweisbar) sinnvoll zu überbrücken. Diese Sprungbrett- und Überbrückungsfunktion der Bürgerarbeit wird dabei nicht nur bei den Individuen wichtig, welche die typischen Negativmerkmale aufweisen (gesundheitlich Eingeschränkte, Ältere oder gering Qualifizierte), sondern in Zukunft gerade auch bei Hochqualifizierten, Hochmotivierten und Leistungsfähigen.

Auf diese Weise verändern sich auch die Rahmenbedingungen und Ziele der Politik: Arbeitslosigkeit kann nun nicht mehr nur indirekt, durch die Förderung des Wirtschaftswachstums, sondern auch direkt durch die Förderung der Bürgerarbeit abgebaut werden. Während sich im Zeitalter der Globalisierung die Einflußmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik auf die Schaffung von Arbeitsplätzen immer weiter einschränken (schon heute wird die Wertschöpfung der ganzen Welt zu 53 vH von transnationalen Konzernen erzeugt), erschließt sich die Politik mit der Einrichtung von Bürgerarbeit eine neue Quelle ihrer Legitimation: Sie kann das Wohl ihrer Bürger mehren mit relativ geringen Mitteln und in der paradoxen Form aktiver Selbstzurücknahme des Staates.

Diejenigen, die in Erwerbsarbeit engagiert sind, sind auch im Freiwilligen-Sektor aktiv. Man kann sogar von einem positiven Zirkel der verschiedenen Arbeits- und Tätigkeitsformen sprechen. Das stärkste Freiwilligen-Engagement findet sich sogar bei Paaren mit Kindern.⁴²⁶ Das heißt: Das Engagement der Menschen für Familienarbeit, Berufsarbeit und Bürgerarbeit schließt sich nicht etwa aus, sondern ergänzt und bekräftigt sich. Umgekehrt gilt, daß diejenigen, die am längsten und damit weitgehend hoffnungslos aus der Erwerbsarbeit herausgefallen sind, sich zugleich am seltensten in den klassischen Ehrenämtern engagieren. Daraus ergibt sich eine offene, schwierige Frage: Inwieweit gelingt es, Bürgerarbeit zu einem Integrationsangebot für die aus dem Arbeitsmarkt Herausgefallenen - "Langzeit-Arbeitslosen" - zu machen?

15.6 Ausblick: Verwirklichungschancen

Hat das so verstandene und in seinem Anspruch begrenzte Modell Bürgerarbeit Chancen, politisch umgesetzt zu werden? Die Verwirklichungschancen der Bürgerarbeit liegen in folgendem:

⁴²⁵ Vgl. Mutz, G. (1997).

⁴²⁶ Vgl. Heinze, R.G./Keupp, H. (1997), S. 35.

Es handelt sich um einen Vorschlag, der das Wohlfahrtssystem erneuert und die Bürgergesellschaft revitalisiert, ohne daß zusätzliche Kosten entstehen. Der Vertrauenskrise der Institutionen kann auf diese Weise entgegengewirkt werden. Zugleich wird der neuen Bedeutung von Individuen als Träger gesellschaftlicher Verantwortung Rechnung getragen, werden die chronisch überlasteten öffentlichen Haushalte entlastet, die erhärtete Kritik an dem "entmündigenden" Wohlfahrtsstaat umgesetzt sowie Aufgaben von der zentralen, nationalen auf die kommunale, dezentrale Ebene verlagert.

Nicht zuletzt liegen die politischen Durchsetzungschancen der Bürgerarbeit in einem - noch latenten - Allparteien-Konsens. Alle politischen Gruppierungen suchen nach Lösungen, die die Quadratur des Kreises ermöglichen: Sozialkosten zu sparen, aber gleichzeitig soziale Leistungen zu verbessern. Es liegt nahe, daß dabei überall der Blick auf den Freiwilligen-Sektor fällt. Das bürgerliche Lager gehört zu den schärfsten Kritikern der unbezahlbar gewordenen Leistungsangebote des Wohlfahrtsstaates. Gleichzeitig besinnt sich der zivilgesellschaftliche Konservatismus auf die in ihm enthaltene Tradition einer aktiven Bürgerschaft. Die Liberalen haben, wenigstens in ihrem bürgergesellschaftlichen Flügel, immer die Belebung örtlicher Bürgerinitiativen politisch in Großbuchstaben geschrieben. Dies gilt auch für die Grünen (in Deutschland und Europa). Selbst die sozialdemokratischen und Arbeiterparteien Europas, die aus vielen Gründen am nachhaltigsten das existierende Sozialsystem verteidigen, beginnen die Innovationskraft eines finanziell abgesicherten und gesellschaftlich aufgewerteten Freiwilligen-Sektors für die Lösung zukünftiger Gesellschaftsaufgaben zu entdecken.⁴²⁷ Das bedeutet: Es kann sehr wohl eine große Koalition zur Durchsetzung von Bürgerarbeit geschmiedet werden. Ja, die öffentliche Debatte über Bürgerarbeit kann sogar den Konsens stiften, der sie wirklich macht.

⁴²⁷ Vgl. Simonis, H. (1997), S. 236 ff.

16. Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes verbessern

16.1 Tarifrecht neu gestalten

Die Kommission geht davon aus, daß die Tarifvertragsparteien bereits jetzt ausreichende rechtliche Möglichkeiten zur beschäftigungswirksameren Flexibilisierung der Tarifverträge haben. Sie erwartet allerdings, daß die Tarifvertragsparteien davon mehr als bisher Gebrauch machen. Sie empfiehlt gesetzgeberische Eingriffe für den Fall, daß systemimmanente Bemühungen der Tarifparteien um eine Reform des Flächentarifvertrages scheitern sollten.

Der Flächentarifvertrag zeigt Reformbedarf.⁴²⁸ Die von den Verbänden geschlossenen Tarifverträge sind in der Vergangenheit vielfach den betrieblichen Erfordernissen nicht ausreichend gerecht geworden, mit den entsprechend negativen Beschäftigungswirkungen.⁴²⁹ Jüngere Tarifabschlüsse und Äußerungen maßgeblicher Verbandsspitzen deuten Problembewußtsein und die Bereitschaft an, künftig stärker das vom Gesetzgeber den Tarifvertragsparteien zur Verfügung gestellte rechtliche Instrumentarium für flexible, betriebsnahe und damit beschäftigungswirksame Lösungen (z.B. § 77 Abs. 3 BetrVG, § 4 Abs. 3 TVG) zu nutzen.⁴³⁰

⁴²⁸ Auch der 61. Deutsche Juristentag fordert bei grundsätzlicher Befürwortung des Flächentarifvertrags die Tarifparteien auf, den unterschiedlichen Verhältnissen in den Betrieben besser zu entsprechen; er erwartet von ihnen, daß sie von den bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten tariflicher Öffnungsklauseln in wesentlich stärkerem Maße Gebrauch machen als bisher. So die Beschlüsse 1 und 2 a, b der Abteilung Arbeitsrecht des 61. Deutschen Juristentages. Vgl. Deutscher Juristentag (1996), S. 2994 f.

⁴²⁹ Vgl. Teil II Ziffer 9.42 und 9.43.

⁴³⁰ So haben der Verband der Sächsischen Metall- und Elektroindustrie e. V. und die Christliche Gewerkschaft Mitte 1996 erstmals einen Tarifvertrag abgeschlossen, in dem flächendeckend Zeiträume für den Arbeitszeitausgleich vereinbart wurden. Dieser Tarifvertrag sieht auch die Möglichkeit vor, daß die Betriebsparteien eine Absenkung von Urlaubs- und/oder Weihnachtsgeld zur Beschäftigungssicherung vereinbaren. Weitere Beispiele aus der Praxis sind: Chemische Industrie-West (Tarifvertrag v. 29.3.1996) mit zeitlich befristeten Lohnabschlägen für Langzeitarbeitslose und Berufsanfänger; Textil- und Bekleidungsindustrie-West (Tarifvertrag v. 18.3.1996) mit Öffnungsklauseln für Arbeitszeitregelungen und für das Aussetzen der Tariferhöhungen gegen Beschäftigungssicherung bei wirtschaftlicher Notlage durch Betriebsvereinbarungen; Privates Versicherungsgewerbe-West (Tarifvertrag v. 5.6.1996) mit der Möglichkeit der Verringerung der Wochenarbeitszeit von 38 Stunden um bis zu 8 Stunden ohne Lohnausgleich gegen Beschäftigungssicherung durch Betriebsvereinbarung. Chemische Industrie-West (Tarifvertrag v. 3.6.1997) mit Entgeltkorridorregelung ab 1.10.1998, die "zur Sicherung von Beschäftigung und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten" eine Möglichkeit vorsieht, die Tarifsätze befristet um bis zu 10 vH abzusenken. Voraussetzung hierfür ist sowohl die Zustimmung des Betriebsrats und des Arbeitgebers als auch der Tarifvertragsparteien. Vgl. DGB (1996), S. 12 f., der einen Mix aus kollektiver Grundsicherung und individuellen Spielräumen grundsätzlich befürwortet. Auf dieser Linie liegt auch das Aktionsprogramm des DGB v. März 97, wonach ein "neues Verhältnis von Flächentarifverträgen und der jeweiligen Umsetzung in den Betrieben" angestrebt wird: "Dazu wollen

Sollten die Bemühungen der Tarifvertragsparteien um beschäftigungswirksamere betriebsnahe Regelungen dagegen scheitern, wären folgende gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen:

- Die Betriebsparteien dürfen bei Gefährdung von Arbeitsplätzen auch ohne Zustimmung der Tarifvertragsparteien, aber mit Zustimmung einer (qualifizierten) Mehrheit der Belegschaft, eine vom Tarifvertrag abweichende, befristete Regelung treffen. Damit wird den Betriebsparteien allerdings keine eigenständige Regelungskompetenz im Verhältnis zu den einzelnen Arbeitnehmern eingeräumt. Vielmehr soll nur die Regelungssperre im Verhältnis zu den Tarifparteien in § 77 Abs. 3 BetrVG gelockert werden (d.h. es ist weiterhin zusätzlich erforderlich, daß die einzelnen Arbeitnehmer jeweils noch für ihr Arbeitsverhältnis zustimmen);
- die Arbeitsvertragspartner dürfen zeitlich befristet eine untertarifliche Entlohnung für einen begrenzten Personenkreis wie Langzeitarbeitslose, Berufsanfänger sowie gering qualifizierte und ungelernete Arbeitskräfte vereinbaren;⁴³¹
- Tarifbindungen sind nach Verbandsaustritt zeitlich begrenzt. Gleiches gilt für die Nachwirkung von Tarifverträgen.

Zur Umsetzung der Maßnahmen sind folgende gesetzliche Änderungen erforderlich:⁴³²

- Änderung von § 4 Abs. 3 1. Hs. TVG und von § 77 Abs. 3 BetrVG: Gesetzliche Öffnungsklausel mit dreifacher Einschränkung:
 - inhaltlich eingeschränkt auf Fälle der Gefährdung von betrieblichen Arbeitsplätzen
 - zeitlich eingeschränkt, da befristet

wir in die Flächentarifverträge geregelte Wahlmöglichkeiten aufnehmen, um erforderliche Differenzierungen zu ermöglichen." Vgl. DGB (1997), S. 7.

⁴³¹ Vgl. Ziffer 12.41.1.

⁴³² Zu allen vorgeschlagenen Maßnahmen existieren in der Wissenschaft in bezug auf rechtspolitische Wünschbarkeit und Verfassungskonformität unterschiedliche Meinungen. Vgl. den Überblick bei Söllner, A. (1996), S. 897 ff. Höchststrichterliche Rechtsprechung zu genau den vorgeschlagenen Maßnahmen liegt naturgemäß noch nicht vor; es kann aber davon ausgegangen werden, daß die Maßnahmen wegen ihrer Zielsetzung und ihrer Verhältnismäßigkeit den zuletzt höchstrichterlich präzisierten verfassungsgerichtlichen Maßstäben standhalten: So hat das BVerfG zwar in deutlicher Abgrenzung zu seiner früheren Rechtsprechung in den jüngsten Entscheidungen deutlich gemacht, daß vom Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 GG keineswegs nur der Kernbereich des Art. 9 Abs. 3 GG erfaßt sei; zugleich hat es aber klargestellt, daß ein verhältnismäßiger Eingriff durch "hinreichend gewichtige, grundrechtlich geschützte Belange" gerechtfertigt sein kann (vgl. BVerfG, NZA 1996, 381 u. NZA 1996, 1157). Dem Ziel, neue Arbeitsplätze zu schaffen bzw. bestehende zu sichern, wird man vor dem Hintergrund des Sozialstaatsgebots einen verfassungsrechtlich beachtlichen Belang wohl schwerlich absprechen können; die vorgesehenen Maßnahmen sind wegen ihres mehrfach einschränkenden Charakters auch verhältnismäßig.

- verfahrensmäßig: Wirksamkeit der einzelarbeitsvertraglichen Abweichung ist abhängig von Vereinbarung der Betriebsparteien (sofern Betriebsrat vorhanden) und von qualifizierter Zustimmung der Belegschaft.
- Änderung von § 4 Abs. 3 1. Hs. TVG: Öffnung der Unabdingbarkeit des Tarifvertrags, eingeschränkt
 - gegenständlich: maximal 20 vH Abschlag vom geltenden Tariflohn
 - personell: beschränkt auf Problemgruppen wie Langzeitarbeitslose, Berufsanfänger, geringqualifizierte und ungelernete Arbeitskräfte
 - zeitlich: Befristung.
- Änderung von § 3 Abs. 3 TVG und § 4 Abs. 5 TVG: zeitliche Begrenzung der Tarifgebundenheit und der Nachwirkung von Tarifverträgen
 - § 3 Abs. 3 TVG: Ergänzung durch den Hinweis, daß bei einem Austritt aus dem tarifschließenden Verband die Tarifbindung spätestens nach Ablauf eines Jahres nach dem Austritt endet, auch wenn die Laufzeit des Tarifvertrages noch nicht beendet ist.
 - § 4 Abs. 5 TVG: Ergänzung, daß die Nachwirkung eines Tarifvertrages spätestens ein Jahr nach seinem Ablauf endet.

Die Maßnahmen verfolgen den Zweck, flexible, arbeitsplatzerhaltende bzw. arbeitsplatzschaffende Regelungen mehr als bisher zu ermöglichen. Wie weit ihre Beschäftigungswirkung reicht, läßt sich derzeit nicht genau quantifizieren. Im einzelnen:

- Die rechtspolitische Notwendigkeit zur Einführung einer eingeschränkten gesetzlichen Öffnungsklausel ergibt sich aus der bereits häufig geübten Praxis vieler Betriebe, aus Gründen der Beschäftigungssicherung tarifwidrige Löhne und Arbeitszeiten zu vereinbaren.⁴³³ Die Maßnahme stellt wegen der Hochrangigkeit ihrer beschäftigungsorientierten Zielsetzung und ihrer mehrfachen (inhaltlichen, zeitlichen und verfahrensmäßigen) Beschränkung eine verhältnismäßige Einschränkung der Tarifautonomie dar.⁴³⁴

⁴³³ Von derartigen Fällen ist mehrfach in der Tagespresse berichtet worden. So etwa zum wohl bekanntesten Fall der tarifgebundenen Firma Viessmann, die in einer Regelungsabrede mit der Mehrheit des Betriebsrates und mit Zustimmung von mehr als 96 vH der Betriebsangehörigen tarifvertragliche Arbeitsbedingungen zur Beschäftigungssicherung bewußt unterlaufen hat. Vgl. FAZ (1996a). Trotz dieses beschäftigungswirksamen "Rettungsmanövers" mußte sich der Betriebsrat mittlerweile gerichtlich rechtswidriges Verhalten attestieren lassen (ArbG, Marburg NZA 96, 1331).

⁴³⁴ Das vorgesehene Quorum gewährleistet überdies eine Mißbrauchssicherung. Es ist nicht anzunehmen, daß die Belegschaft einer für sie ungünstigeren und vom Tarifvertrag abweichenden materiellen Regelung zustimmen wird, wenn sie nicht die Notwendigkeit der Maßnahme erkennt und für ihre Zustimmung eine ausreichende Gegenleistung (Arbeitsplatzsicherheit) erhält. Auf eine Zustimmung durch die Tarifvertragsparteien, wie sie der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 1996/97, vgl. SVR (1996), Nr. 323, alternativ anregt, sollte aus Gründen einer zeitlich und sachlich gebotenen Dringlichkeit verzichtet werden. Denkbar wäre, den Partnern der Betriebsvereinbarung die Auflage zu machen, daß sie die Tarifvertragsparteien von der Entscheidung umgehend informieren müssen.

- Den Langzeitarbeitslosen, Berufsanfängern sowie gering qualifizierten und ungelerten Arbeitskräften nützen niedrigere Einstiegsgehälter. Sie erleichtern ihnen den beruflichen Erst- oder Wiedereinstieg, weil die Unternehmen zu diesen für sie tragbaren wirtschaftlichen Bedingungen Neueinstellungen weitaus eher vornehmen. Auch hier liegt wegen der mehrfachen (personellen, gegenständlichen und zeitlichen) Beschränkung eine verhältnismäßige und damit zulässige Einschränkung der Tarifautonomie vor.⁴³⁵
- Die rechtspolitische Notwendigkeit für die Begrenzung der Tarifbindung nach einem Verbandsaustritt und für die Begrenzung des Nachwirkungszeitraums ergibt sich vor allem daraus, daß durch die langen Laufzeiten gerade der Manteltarifverträge⁴³⁶ flexible und betriebsnahe Lösungen oftmals erschwert werden. Die Notwendigkeit einer Verkürzung würde sich gerade dann stellen, wenn die Tarifvertragsparteien mit ihren Bemühungen zur Modernisierung des Flächentarifvertrags scheitern sollten. Keine dieser Maßnahmen ist verfassungsrechtlich bedenklich.⁴³⁷

16.2 Wirkungen arbeitsrechtlicher Deregulierungen prüfen

Die Kommission hält es derzeit nicht für angebracht, den Kündigungsschutz weiter abzubauen oder sonstige gesetzliche Eingriffe in das Arbeitsrecht vorzunehmen. Vielmehr sollen zunächst die Wirkungen des arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetzes vom 25.9.1996 abgewartet werden. Sollten die in diesem Gesetz vorgenommenen Deregulierungen erfolgreich sein, sind weitere Maßnahmen angezeigt, da dann viel für die bislang noch nicht hinreichend eindeutige Wechselbeziehung von geringerer arbeitsrechtlicher Regelungsdichte und Beschäftigungsintensität spräche.

Wegen des bislang noch nicht eindeutig erbrachten empirischen Nachweises für eine Wechselbeziehung von Deregulierung und Beschäftigung⁴³⁸ kommt den beschäftigungs-

⁴³⁵ Im Hinblick auf die Geeignetheit der Maßnahme liegen insoweit wegen der positiven Erfahrungen einer strukturparallelen Regelung in der Chemie-Industrie erfolgsversprechende Erfahrungswerte vor. Vgl. Ziffer 13.1.

⁴³⁶ Eine kursorische Erhebung durch das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit ergab eine durchschnittliche Laufzeit der Manteltarifverträge von 3 bis 5 Jahren.

⁴³⁷ Im Falle des § 3 Abs. 3 fehlt es bereits an der mitgliedschaftlichen Legitimation (die Vorschrift betrifft nur Außenseiter); im Falle des § 4 Abs. 5 TVG haben es die Tarifvertragsparteien selbst in der Hand, eine der aktuellen gesetzlichen Vorschrift vergleichbare Regelung zu treffen.

⁴³⁸ Skeptisch insoweit etwa Kronke, H. (1990), S. 286: "... daß Kündigungsschutzlockerung ... ebenso wenig generell ein geeignetes Mittel zur Arbeitslosigkeitsbekämpfung ist wie ... die Steigerung des Bestandsschutzes." Kronke weist überdies darauf hin - S. 22 -, daß in einigen ausländischen Rechtsordnungen das Ziel der Flexibilisierung gerade nicht durch eine Ausdünnung des Normenbestandes und durch einen Rückzug des Staates, sondern teilweise gerade durch massive und anhaltende legis-

politischen Wirkungen, die sich aus dem Arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetz ergeben, eine Schlüsselfunktion zu: Gehen die den Kündigungsschutz nicht unbedeutend lockernden Änderungen⁴³⁹ beschäftigungspolitisch ins Leere, so stünde diese Entwicklung im Gegensatz zu Erfolgsprognosen, die seitens Vertretern der Wirtschaft im Vorfeld der gesetzlichen Änderungen angestellt worden sind.⁴⁴⁰

Die mittlerweile deutlich gewordene Skepsis⁴⁴¹ gibt deshalb derzeit um so weniger Anlaß, weitere Deregulierungsschritte in Erwägung zu ziehen, als nach der vorgenommenen Änderung die Arbeitgeber bereits jetzt durch die verlängerte Befristungsmöglichkeit ein durchaus angemessenes Instrument in der Hand haben, um die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft eines Arbeitnehmers über einen längeren Zeitraum zu prüfen bzw. um Unsicherheiten der Auftragslage mit vertretbarem Risiko zu begegnen.

Eine Erfolgskontrolle der bisher eingeleiteten Deregulierungsmaßnahmen könnte insbesondere von den Verbänden der Wirtschaft geleistet werden, die den Betrieben näher stehen als der Staat. Ohne eine derartige Evaluierung von Seiten der Wirtschaft ist eine weitere Deregulierung wenig sinnvoll.⁴⁴²

lative Eingriffe in bisher dem Arbeitsmarkt überlassene Prozesse angestrebt wird. Eine Studie des britischen National Institute of Economic and Social Research kommt sogar zu dem Ergebnis, daß arbeitsrechtliche Regulierungen zu mehr Beschäftigung führen. Vgl. National Institute of Economic and Social Research (1996). Zum entgegengesetzten Ergebnis kommt allerdings die OECD. Vgl. OECD (1996b). Kritisch zum Anteil der Rechtsprechung an der Beschäftigungskrise äußern sich Rüthers, B. (1996) u. Hromadka, W. (1997).

⁴³⁹ Durch die Veränderung der Kleinbetriebsklausel (Kündigungsschutz nun erst ab 11 Beschäftigten) gilt künftig immerhin für 83 vH der Betriebe das Kündigungsschutzgesetz nicht (bisher: 67 vH); auf die Zahl der Beschäftigten bezogen: statt für bisher 6,8 Millionen (24 vH der Beschäftigten) gilt das Kündigungsschutzgesetz nun nicht mehr für 8,4 Millionen (30 vH der Beschäftigten). Vgl. Globus (1996); weitere wichtige Änderungen sind u.a. die Beschränkung der Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte auf Dauer der Betriebszugehörigkeit, Lebensalter und Unterhaltspflichten sowie die Einräumung der Möglichkeit, einen Arbeitsvertrag ohne besonderen Grund bis zur Dauer von zwei Jahren zu befristen, ebenso die dreimalige Verlängerung in diesem Zeitraum; für Arbeitnehmer über 60 gilt nicht einmal mehr die 2-Jahresfrist oder die begrenzte Verlängerungsmöglichkeit.

⁴⁴⁰ So sagte der damalige Präsident des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH), Heribert Späth, eine Einstellungswelle für den Fall voraus, daß es zu einer Anhebung des Schwellenwertes für die Geltung des Kündigungsschutzgesetzes käme und bezifferte den Zuwachs auf kurzfristig rund 500.000 zusätzliche Arbeitsplätze. Einschränkend ist allerdings darauf hinzuweisen, daß Späth diese Ankündigung im Zusammenhang mit seiner Forderung nach Anhebung des Schwellenwertes von damals fünf auf 20 Mitarbeiter machte.

⁴⁴¹ So ZDH-Generalsekretär Hanns Eberhard Schleyer, der im Gegenteil sogar darauf verweist, daß das Handwerk jüngsten Umfragen zufolge über 50.000 Stellen weiter abbauen werde. Vgl. SZ (1996).

⁴⁴² Die Sorge um diese arbeitsrechtlichen Schutzstandards dürfte womöglich auch die Arbeitsgesetzbuchkommission im Jahr 1977 bewogen haben, in ihren Beratungsergebnissen (die der Bundesregierung als Vorschlag für die Ausarbeitung einer Kodifikation zum Arbeitsvertragsrecht vorgelegt wurden) von einer Lockerung des Kündigungsschutzes abzusehen. Im Gegenteil, es wurde sogar eine Erstreckung des Kündigungsschutzgesetzes auch auf Kleinbetriebe vorgeschlagen Vgl. BMA (1977), S. 119. Vorsichtig insoweit auch die aktuell vorliegenden Gesetzesentwürfe der Länder Brandenburg, vgl. Deutscher Bundesrat (1996), und Sachsen, vgl. Deutscher Bundesrat (1995), für ein Arbeitsvertragsgesetz. Die den Kündigungsschutz betreffenden Regelungen sehen im Vergleich zum Arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetz keine weiteren Lockerungen vor. Sie gehen

16.3 Räumliche Mobilität erhöhen

Zur besseren Zusammenführung von Arbeitskräfteangebot- und nachfrage ist eine Erhöhung der regionalen Mobilität erforderlich. Dazu müssen Hemmnisse wie die steuerliche Benachteiligung bei beruflich bedingter doppelter Haushaltsführung oder nicht kompatible Regelungen im europäischen Rahmen, z. B. im Bildungsbereich, beseitigt werden.

Die Bewertung der Mobilitätsbereitschaft ist unterschiedlich.⁴⁴³ Untersuchungen der Bundesanstalt für Arbeit weisen auf eine hohe räumliche Mobilität von Erwerbstätigen hin. Dagegen überwiegen zur Mobilität von Arbeitslosen Negativaussagen, die angesichts fehlender Angaben über die Konditionierung derartiger Aussagen allerdings nur schwer bewertbar sind.

Auf der Grundlage einer Regionalpolitik, die auf die räumliche Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage hinwirkt, und damit der Forderung des Grundgesetzes nach der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der besonderen Förderung der Familie entspricht, gibt es folgende Ansätze für die Erhaltung der vorhandenen und die Förderung einer höheren Mobilitätsbereitschaft:

- Liberalisierung des Wohnungsmarktes, insbesondere im Bereich der Bauvorschriften und des Mietvertragsrechtes. Allerdings hat die Förderung von Wohneigentum neben positiven Beschäftigungswirkungen auch verstärkt räumliche Bindungen zur Folge. Vor allem dann, wenn sich Immobilien - in Krisenregionen - nur mit Verlust veräußern oder vermieten lassen.
- Materielle Anerkennung der Lasten hoher räumlicher Mobilität. Im Steuerrecht führen die mit dem Jahressteuergesetz 1997 vorgenommenen Einschränkungen der Abzugsfähigkeit von notwendigen Mehraufwendungen für eine doppelte Haushaltsführung aus beruflichen Gründen⁴⁴⁴ sowie die Besteuerung von Tagegeldern im Vergleich zur bisherigen Praxis zu einer Beeinträchtigung der Mobilität.⁴⁴⁵ Dies sowie weitere bei einer Steuerreform vorgesehene Veränderungen müssen in ihren Auswirkungen auf die Mobilitätsbereitschaft geprüft werden.

im Gegenteil, insbesondere was den Anwendungsbereich anbelangt, eher wieder zurück zum früheren Rechtszustand bzw. (so der Gesetzesentwurf aus Brandenburg) wollen den Anwendungsbereich sogar noch weiter ziehen als vor der Gesetzesänderung.

⁴⁴³ Vgl. Pfliegner, K. (1994), S. 49, Entdorf, H. (1996).

⁴⁴⁴ Vermutungen, daß eine beruflich bedingte getrennte Haushaltsführung den durch die Individualisierung geprägten Lebensstilen entspreche und daß daher Aufwendungen zusätzlicher Art nicht steuerlich auszugleichen seien, sind nicht empirisch belegbar. Derartige Mitnahmeeffekte dürften gegenüber dem Anliegen, familiären Zusammenhalt zu fördern, von geringerem Gewicht sein.

⁴⁴⁵ Vgl. Jahressteuergesetz 1997, Artikel I, Ziffer 14.

- Verstärkung der Informationen über Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten in Europa (System EURES) durch die Bundesanstalt für Arbeit, insbesondere Vergrößerung des Nutzerkreises.⁴⁴⁶ Beschleunigter Ausbau der computergestützten Arbeitsvermittlung der Bundesanstalt für Arbeit, bei der Arbeitsangebote aus anderen Regionen abrufbar sind.⁴⁴⁷
- Bessere Übertragbarkeit von Rentenansprüchen und die gegenseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen zwischen Mitgliedsstaaten der EU.⁴⁴⁸

Durch die Maßnahmen wird insgesamt ein Beitrag zum Abbau des "Mismatch" auf dem Arbeitsmarkt geleistet. Zugleich verringern sich dadurch Suchkosten nach geeigneten Arbeitskräften sowie materielle und immaterielle Aufwendungen auf Seiten der Arbeitnehmer. Die Wirkung materieller Anreize für eine höhere Mobilität, z.B. durch steuerliche Vorteile oder zeitlich befristete direkte Mobilitätsbeihilfen⁴⁴⁹, wird nur begrenzt sein, weil andere Einflüsse, z.B. die Wohnungsbaupolitik, die Situation im öffentlichen Personenverkehr sowie familiäre Bedingungen und unterschiedliche Lebenshaltungskosten häufig die Mobilität mindern. Voraussetzung für derartige Maßnahmen ist eine sorgfältige Kosten-Nutzen-Analyse. Kommt es zu einer hinreichenden Förderung der Mobilität - zumindest zu einer Anerkennung der Lasten hoher räumlicher Mobilität -, dann sind auch mentale Sperren abbaubar.

16.4 Individuelle Arbeitszeit und Personaleinsatz flexibilisieren

Individuelle Arbeitszeit und Personal können und müssen flexibler eingesetzt werden. Kammern, Verbände und Gewerkschaften sind aufgefordert, sozialverträgliche Modelle zu entwickeln. Noch bestehende Vorbehalte gegenüber Nicht-Normarbeitsverhältnissen sind abzubauen. Wo immer Arbeitnehmer solche Verhältnisse freiwillig suchen, sind sie zu ermöglichen.

Flexible Arbeitszeitgestaltung

Ogleich Arbeitszeit zunehmend flexibel gestaltet wird, dominieren noch immer tradierte Arbeitszeitformen. Das gilt vor allem für Männer und für kleine und mittlere Unternehmen.⁴⁵⁰

⁴⁴⁶ Über das Netzwerk EURES (European Employment Service) können 350 Euro-Berater Informationen über 16 EU-Länder austauschen und über offene Stellen beraten.

⁴⁴⁷ Derzeit sind in den computergestützten Stellen-Informationssystemen Angebote im Tagespendelbereich von ca. 70 km erfaßt.

⁴⁴⁸ Vgl. FAZ (1996b), Handelsblatt (1996a).

⁴⁴⁹ Im Freistaat Sachsen erhalten Jugendliche, die einen Ausbildungsplatz in Westdeutschland annehmen, angesichts des fehlenden Ausgleichs auf dem Ausbildungsstellenmarkt eine Mobilitätsbeihilfe.

⁴⁵⁰ Vgl. Dörsam, P. (1996), S. 113 ff.

Die Anforderungen der Betriebe und Präferenzen der Arbeitnehmer lassen sich aber immer weniger in starre Arbeitszeiten pressen. Wie aus repräsentativen Befragungen hervorgeht, besteht in Deutschland eine große Bereitschaft zu neuen Arbeitszeitmodellen, die den Unternehmen mehr Flexibilität und den Beschäftigten mehr Individualisierung ermöglichen.⁴⁵¹ Nach Angaben der Europäischen Kommission ist die Bereitschaft zur Arbeitszeitflexibilisierung in Deutschland jedoch geringer als in der EU.⁴⁵² Insbesondere ist die Bereitschaft, zu sogenannten atypischen Zeiten tätig zu sein, nur schwach ausgeprägt.⁴⁵³

Um den Spielraum der Unternehmen für eine Steigerung der Produktivität zu erweitern und die Möglichkeiten der individuellen Arbeitszeitgestaltung zu erhöhen, ist eine Entkoppelung individueller Arbeitszeiten von Betriebsnutzungszeiten erforderlich.

Forderungen nach einer Flexibilisierung individueller Arbeitszeiten schließen aus Sicht der Unternehmen die Möglichkeit ein, in bestimmten Situationen auch individuelle Arbeitszeiten zu verlängern. Hierdurch können die wirtschaftliche Lage des Unternehmens verbessert und unter bestimmten Voraussetzungen Arbeitsplätze erhalten werden.⁴⁵⁴ Die Kehrseite sind mögliche Einkommenseinbußen von Arbeitnehmern. Das gilt insbesondere, wenn Zuschläge für atypische Arbeitszeiten entfallen oder vermindert werden. Unter dieser Voraussetzung stellt die Flexibilisierung der Arbeitszeit eine Verschlechterung des Status quo dar, die jedoch vorübergehend vermutlich unvermeidlich ist.

Flexibler Personaleinsatz

Zur Flexibilisierung gehört ferner der Ausbau von Arbeitnehmerüberlassung und befristeter Beschäftigung. Vor allem Männer, die sich noch immer an stabilen Normarbeitsverhältnissen und den damit verknüpften sozialen Sicherungsansprüchen orientieren,⁴⁵⁵ müssen sich flexibler auf unterschiedliche Arbeitsbedingungen einstellen. Allerdings verstärkt diese Flexibilität möglicherweise Individualisierungsprozesse, die für den Familienverband eine zusätzliche Belastung darstellen können.⁴⁵⁶

⁴⁵¹ Vgl. u. a. McKinsey (1994), Holst, E./Schupp, J. (1994), S. 618 ff., Kohler, H./Spitznagel, E. (1995), S. 339 ff., Opaschowski, H. W. (1997).

⁴⁵² Vgl. Europäische Kommission (1996a).

⁴⁵³ Zwar sind zur Samstagsarbeit ohne Zuschlag fast die Hälfte und mit Lohnzuschlag sogar vier Fünftel der Arbeitnehmer bereit. Sonntagsarbeit wird dagegen weitgehend abgelehnt. Sie kommt ohne Lohnzuschlag nicht einmal für jeden fünften und mit Lohnzuschlag nur für jeden zweiten Arbeitnehmer in Frage. Vgl. Handelsblatt (1997a).

⁴⁵⁴ Zur generellen Verlängerung individueller Arbeitszeiten und ihren Folgen für das individuelle Angebot von Erwerbsarbeit vgl. Ziffer 14.2.

⁴⁵⁵ Vgl. Teil II, S. 79.

⁴⁵⁶ Vgl. Ziffer 16.3.

Arbeitnehmerüberlassung

Arbeitnehmerüberlassung⁴⁵⁷ ist eines der Instrumente zur Anpassung des Arbeitskräfteangebots an sich verändernde Anforderungen der Arbeitswelt. Mit den ab 1.4.1997 in Kraft getretenen Lockerungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG)⁴⁵⁸ hat der Gesetzgeber hierauf bereits reagiert. Diese Möglichkeiten sollten von den Unternehmen künftig verstärkt genutzt werden. Arbeitnehmerüberlassung ist nicht nur ein Beitrag zur Verringerung der "Mismatch"-Arbeitslosigkeit, sondern auch eine Chance für Arbeitslose, vor allem aus sogenannten Problemgruppen.⁴⁵⁹ Nach Angaben der Branche führte die Arbeitnehmerüberlassung für rund ein Drittel der Überlassenen zu dauerhaften Arbeitsverhältnissen. Deshalb plädiert auch die EU für den Abbau bestehender Restriktionen der Arbeitnehmerüberlassung.

Befristete Beschäftigung

Befristete Beschäftigungsverhältnisse sind ein weiteres Instrument flexiblen Personaleinsatzes. Dabei verwischen sich mit zunehmender Labilität der unbefristeten Beschäftigungsverhältnisse die Grenzen zwischen befristeten und unbefristeten Tätigkeiten. Im konkreten Fall kann ein befristetes Verhältnis mittlerweile dauerhafter sein als ein unbefristetes. Befristete Arbeitsverhältnisse werden künftig zunehmend Bestandteil von Erwerbsbiographien sein. Sie können gerade für Berufseinsteiger vorteilhaft sein, weil sie auf diese Weise auf verschiedenen Arbeitsfeldern und bei verschiedenen Arbeitgebern Erfahrungen sammeln. Darüber hinaus können befristete Arbeitsverhältnisse zu unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen führen.⁴⁶⁰

Teleheimarbeit

Für die Flexibilisierung von Arbeitszeit und Personaleinsatz gewinnt aufgrund technischer Entwicklungen auch Teleheimarbeit an Bedeutung. Die Möglichkeiten von Tele-

⁴⁵⁷ Arbeitnehmerüberlassung galt in der Vergangenheit häufig als "schlecht und unzuverlässig". 1993 hat die Bundesanstalt für Arbeit eine veränderte Praxis in der Bewertung derartiger Stellenangebote eingeleitet. 1994 brachten dann das Arbeitszeit- und das Beschäftigungsförderungsgesetz weitere Erleichterungen für die Branche. Ende 1995 gab es rund 162.000 Beschäftigte im Bereich Arbeitnehmerüberlassung, 11 vH mehr als Ende 1994. In Ostdeutschland betrug der Zuwachs sogar 35 vH, ohne daß nach Angaben der Branche der Bedarf gedeckt werden konnte. Nach Angaben des Bundesverbandes der Zeitarbeit könnten bei Wegfall aller gesetzlichen Beschränkungen, einschließlich des weiter bestehenden Überlassungsverbot im Bauhauptgewerbe, jährlich 280.000 Zeitarbeitskräfte eingestellt werden. Vgl. FAZ (1997b), S. 17.

⁴⁵⁸ Unter anderem die Verlängerung der Überlassungsdauer von 9 auf 12 Monate, die Erweiterung der Kollegenhilfe, die Zulassung befristeter Arbeitsverträge und die Lockerung des Synchronisationsverbotes.

⁴⁵⁹ Vgl. IWG (1995), IAT (1997).

⁴⁶⁰ Nach Angaben von Infratest Sozialforschung ist bei der Nutzung von befristeten Arbeitsverhältnissen nach "neuem Recht" eine Übernahmequote von 50 vH zu verzeichnen. Vgl. Bielenski, H. (1997).

heimarbeit kommen, insbesondere in Verbindung mit Teilzeitarbeit, bestehenden Erwerbswünschen oft entgegen.⁴⁶¹

Umsetzung von Flexibilisierungslösungen

Um die Flexibilitätswünsche von Betrieben und Beschäftigten zur Deckung zu bringen, sollten Unternehmen nicht zögern, die Beratung von Experten in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus würden Flexibilisierungsbemühungen, insbesondere die weitere Verbreitung von Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung, nachhaltig gefördert, wenn dadurch keine unzumutbaren Nachteile bei der Alterssicherung entstünden.⁴⁶² Dies legt eine Umgestaltung der gesetzlichen Sicherungssysteme nahe.

16.5 Vermittlungstätigkeit verbessern

Die Vermittlungstätigkeit öffentlicher, gemeinnütziger und privater Einrichtungen ist zu verbessern. Vor allem im Bereich öffentlicher Arbeitsverwaltung muß die Vermittlung unbedingten Vorrang vor anderen Aufgaben haben. Dies setzt eine enge Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern voraus. Intensiver als bisher sind auch die Möglichkeiten der elektronischen Stellenvermittlung zu nutzen. Die wissenschaftlich-technischen Voraussetzungen hierfür sind weitgehend vorhanden.

Öffentliche Arbeitsvermittlung

Die öffentliche Arbeitsvermittlung muß ihre Kunden- und Dienstleistungsorientierung weiter ausbauen. Voraussetzung hierfür sind nicht zuletzt genauere Kenntnisse der auf

⁴⁶¹ Nach einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Empirica von 1994 sind 57 vH der Arbeitnehmer bis 34 Jahre an alternierender Telearbeit interessiert. Bei den 35-54jährigen sind es 36 vH, bei den über 54jährigen 14 vH. Vgl. Müller, S. (1997), S. 8.

⁴⁶² Im Bereich der Arbeitslosenversicherung hat sich die gesetzliche Regelung, bei der Aufnahme einer Teilzeitarbeit befristet einen Arbeitslosengeldanspruch in Höhe einer vorangegangenen Vollzeitbeschäftigung zu erhalten, positiv auf die Bereitschaft zur Teilzeitarbeit ausgeweitet. Vgl. Ziffer 18.

dem Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen. Nur so können offene Stellen rascher und gezielter besetzt werden. Derzeit können Arbeitgeber Vakanzen mitunter nicht zügig füllen, weil ihnen von der Arbeitsvermittlung keine entsprechenden Kräfte angeboten werden.

Diese Mängel sollen nicht zuletzt durch das Reformprojekt "Arbeitsamt 2000" überwunden werden.⁴⁶³ Dieses Projekt wird von der Kommission nachdrücklich unterstützt. Ein Schwerpunkt ist die engere Zusammenarbeit von Arbeitsvermittlung und Arbeitgebern. Auszubauen sind auch Möglichkeiten zur Selbstinformation.⁴⁶⁴ Ferner sollen in größeren Städten "Job-Büros" eingerichtet werden, die über Stellen- und Weiterbildungsangebote, Möglichkeiten der Existenzgründung und Wirtschaftsförderung und anderes mehr unterrichten. Arbeitgeber können auch über Möglichkeiten der Arbeitszeitflexibilisierung, insbesondere Teilzeit- und Telearbeit⁴⁶⁵ und flankierende Integrationshilfen⁴⁶⁶ informiert werden. Diese Büros sollen auch in den Abendstunden und an Wochenenden zugänglich sein. Gewerbliche Arbeitsvermittler beginnen bereits mit der Einrichtung von "Job-Shops".⁴⁶⁷

Arbeitslose, die hierzu ihr Einverständnis erklärt haben, sollen von Arbeitgebern direkt angesprochen werden können. Zugleich können ihnen über computergestützte Systeme aktuelle und überregionale Angebote unterbreitet werden.

Besondere Bedeutung hat ferner die Unterrichtung von Arbeitnehmern - arbeitslosen wie beschäftigten - über Möglichkeiten von Existenzgründungen.⁴⁶⁸ Allerdings müssen hier auch die Industrie- und Handels- sowie Handwerkskammern noch aktiver werden.

⁴⁶³ Grundlegende (eigentlich selbstverständliche) Organisationsziele sind: Kundenorientierung, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Mitarbeiterorientierung.

⁴⁶⁴ Beispielsweise der Stelleninformationsservice; seit Ende 1996 lassen sich 200.000 Stellenangebote, die täglich aktualisiert werden, über T-Online abrufen. Dieser Service ist auch über Internet erreichbar. Vgl. BA (1996c) und BA (1997d). Private Arbeitsvermittler präsentieren über Internet vor allem Angebote für Fach- und Führungskräfte.

⁴⁶⁵ Nach Schätzung der Europäischen Union kann bis zum Jahr 2000 die Zahl der Telearbeitsplätze auf 800.000 steigen. In Deutschland liegt der Anteil von Telearbeitsplätzen an allen Arbeitsplätzen bei unter 5 vH. In Frankreich und Großbritannien sind es 7 vH, in den USA 14 vH. Mehr als ein Drittel der Arbeitnehmer sollen an Telearbeit interessiert sein. Das Bundesforschungsministerium fördert die Einrichtung von Telearbeitsplätzen in Klein- und Mittelbetrieben. Vgl. FAZ (1997a).

⁴⁶⁶ Eingliederungsverträge, Einstellungszuschüsse, Möglichkeiten befristeter Verträge, Lohnkostenzuschüsse etc.

⁴⁶⁷ Die Personaldienstleistungsfirma Adecco hat in einem Dresdner Kaufpark bereits ein mobiles multimediales Stellen-Informationssystem eingerichtet. Die Benutzung ist für Arbeitssuchende kostenlos. In Kürze sollen Stellenangebote für das gesamte Bundesgebiet auswählbar sein. Vgl. Sächsische Zeitung (1997), S. 10.

⁴⁶⁸ Nach § 55a Arbeitsförderungsgesetz wurden von 1992 bis 1995 über 161.000 Existenzgründungen gefördert, davon knapp 43 vH in Ostdeutschland. Allgemein wird damit gerechnet, daß je 100 Existenzgründungen 53 weitere Einstellungen erfolgen. Etwa 6 vH derartiger Existenzgründungen sind von Mißerfolg gekennzeichnet.

Insgesamt soll die öffentliche Vermittlungstätigkeit durch die Gewährung erfolgsabhängiger Prämien gefördert werden. Weniger erfolgversprechend sind hingegen die im Arbeitsförderungsreformgesetz vorgesehenen Eingliederungsbilanzen, die die unterschiedlichen Leistungen der Arbeitsämter und einzelnen Arbeitsvermittler künftig sichtbarer werden lassen sollen. Auf jeden Fall sind hierbei bürokratischer Mehraufwand und Formalismus zu vermeiden.⁴⁶⁹

Sollte im Rahmen der organisatorischen Veränderungen zur Verbesserung der öffentlichen Arbeitsvermittlung darüber hinaus eine personelle Verstärkung zweckmäßig erscheinen, ist diese durch Personalumschichtungen vorzunehmen.⁴⁷⁰

Mitwirkung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern

Arbeitgeber sollen Informationen über offene Stellen und ihren künftigen Personalbedarf den Arbeitsämtern umfassend zur Kenntnis geben bzw. die Möglichkeiten der privaten Arbeitsvermittler stärker nutzen. Bei Inanspruchnahme der öffentlichen Arbeitsvermittlung müssen die Arbeitsämter über Arbeitslose, die beim Vorstellungsgespräch keine oder nur geringe Arbeitsbereitschaft erkennen lassen, unverzüglich unterrichtet werden. Rückmeldungen erfolgen häufig nicht, weil Arbeitgeber die hieraus möglicherweise entstehenden Auseinandersetzungen bis hin zu Verleumdungsklagen befürchten. Daher sollen in bestimmten Fällen Arbeitslose bei Vorstellungsgesprächen von Mitarbeitern des Arbeitsamtes begleitet werden können. Dies kann neben der Eindämmung des Mißbrauchs der Arbeitslosenversicherung auch eine Hilfe für Arbeitslose sein.

Allerdings müssen Arbeitnehmer auch die eigenen Bemühungen um einen Arbeitsplatz verstärken. Die vorgesehene Nachweis- und Berichtspflicht der Arbeitslosen

⁴⁶⁹ Derartige Tendenzen sind bereits in der Pressearbeit der Bundesanstalt für Arbeit feststellbar, die auf eine ständig steigende Zahl von Arbeitsvermittlungen hinweist. Sie werden auch von Mitarbeitern der Bundesanstalt für Arbeit beklagt. Vgl. BA (1997b), S. 5. Für die Öffentlichkeit wird i. d. R. nicht deutlich, daß der Anteil von Vermittlungen in den sogenannten ersten Arbeitsmarkt an allen Vermittlungen in Westdeutschland 1996 bei etwa 66 vH lag. In Ostdeutschland waren es nur knapp 56 vH. Der Anstieg bei Vermittlungen in den letzten Jahren ist vor allem auf Vermittlungen im Bereich des zweiten Arbeitsmarktes zurückzuführen.

⁴⁷⁰ Vorschläge zur personellen Verstärkung der staatlichen Arbeitsvermittlung, wie sie auch von der EU-Kommission mit ihrer im Weißbuch geforderten Verdreifachung der jährlichen Verwaltungsausgaben der öffentlichen Arbeitsvermittlung von 0,17 auf 0,5 vH des Bruttosozialproduktes gemacht werden, scheinen nicht zweckmäßig. Es fehlen seitens der EU-Kommission nicht nur Angaben zur Inzidenz und den Folgekosten eines solchen Vorgehens, sondern es wird auch nicht auf die Möglichkeit zur personellen Umverteilung der Aufgaben innerhalb der Arbeitsverwaltung sowie zu den Möglichkeiten einer intensiveren Nutzung der Datentechnik für die Arbeitsvermittlung eingegangen. Vgl. Europäische Gemeinschaft (1993), S. 21, Walwei, U. (1995), S. 516 ff.

über ihre Bemühungen um Arbeit sind konsequent umzusetzen. Ebenso ist die Bereitschaft der Arbeitssuchenden für eine fachliche Qualifizierung - bis hin zur Akzeptanz, einen neuen Beruf zu erlernen⁴⁷¹ - sowie ihre Bereitschaft zur Annahme von Arbeiten, die nur eine geringe Qualifikation erfordern, befristeter Arbeit oder zur Erwerbstätigkeit im Rahmen der Arbeitnehmerüberlassung zu erhöhen.

Private Arbeitsvermittlung ein Wettbewerbsselement

Die private Arbeitsvermittlung hat seit Aufgabe des Monopols der öffentlichen Arbeitsvermittlung im Jahr 1994 an Bedeutung gewonnen. Die Zulassung privater Arbeitsvermittler ist wettbewerbsfördernd und ergänzt das Angebot der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Die öffentliche Arbeitsvermittlung ist seitdem spürbar bemüht, offene Stellen rascher zu besetzen und der Vermittlungstätigkeit gegenüber der Beratung und Verwaltung von Arbeitslosen Vorrang zu geben.

Vorwürfe, die Aufhebung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit habe nicht die erwarteten Ergebnisse gebracht, sind unberechtigt. Die Etablierung privater Arbeitsvermittler ist ein längerfristiger Prozeß, der zudem in einer schwierigen Arbeitsmarktlage erfolgt. Darüber hinaus wirkt das frühere Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit in Teilbereichen fort. Die technische Ausstattung der Arbeitsämter, Informationsvorsprünge, tradierte Gewohnheiten, die Prüfung der Verfügbarkeit von Arbeitslosen vor der Leistungsgewährung und der alleinige Zugriff der Arbeitsämter auf Fördermittel bringen Wettbewerbsvorteile. Analysen auf internationaler Ebene zeigen zudem, daß nach Aufgabe des Monopols der öffentlichen Arbeitsvermittlung zunächst eine deutliche Spaltung des Marktes eintritt, "bei der sich die privaten Vermittler im allgemeinen einem kleinen, hochqualifizierten Arbeitsmarktsegment zuwenden".⁴⁷²

Elektronischer Stellenmarkt

Fortschritte in der Datenverarbeitung wurden bisher vorwiegend zur Beschleunigung herkömmlicher Aufgaben der Arbeitsvermittlung genutzt. Künftig besteht für einen nicht geringen Teil der Bevölkerung die Möglichkeit, sich von zu Hause aus auf dem elektronischen Stellenmarkt zu präsentieren. In vielen Fällen wird dann kein Vermittler mehr benötigt werden. Die Bemühungen der Arbeitslosen, einen Arbeitsplatz zu finden,

⁴⁷¹ Bemühungen zur Qualifizierung können durch sogenannte Qualifizierungsscheine unterstützt werden.

⁴⁷² Europäische Kommission (1997b), S. 2ff.

können unter Berücksichtigung des Datenschutzes elektronisch erfaßt werden. Diese Möglichkeiten verändern Aufgaben und Strukturen der öffentlichen Arbeitsvermittlung. In die Diskussion zur Neugestaltung der Arbeitsvermittlung müssen auch die Überlegungen zur Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik sowie zur Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe einfließen.⁴⁷³

16.6 Arbeitsmarkttransparenz verbessern

Die Kommission ist der Auffassung, daß die statistische Erfassung des Arbeitsmarktes unzulänglich ist. Das gilt besonders für die Erfassung der Erwerbstätigkeit. Während die Arbeitslosigkeit recht genau und zeitnah erfaßt wird, ist dies bei der Erwerbstätigkeit nicht der Fall. Vermutlich wird diese tendenziell untererfaßt. Mangelhaft ist ferner die Erfassung der Qualität sowohl von Erwerbstätigkeit als auch Arbeitslosigkeit. Veränderungen in der Statistik müssen durch die Setzung neuer Schwerpunkte im bestehenden personellen und finanziellen Rahmen erfolgen.

Amtliche Statistik zur Erwerbstätigkeit ausbauen

Die Statistischen Ämter von Bund und Ländern übernehmen aus einer breitgefächerten Geschäftsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit die Zahl, Struktur und regionale Verteilung von Arbeitslosen sowie eine Vielzahl von Angaben zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Die Erwerbstätigkeit ist weit weniger genau erfaßt.⁴⁷⁴ Vor allem ist die Statistik hier noch weitgehend auf Normarbeitsverhältnisse ausgerichtet. Deshalb werden Daten in überholte Schemata gepreßt. Insgesamt ist der Beschäftigtenabbau statistisch besser erfaßt als der Beschäftigungsaufbau. Ebenso sind Informationen über Bereiche, die für den Strukturwandel besondere Bedeutung haben, unzureichend. So liegen für Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe redundante Informationen vor, während im Dienstleistungsbereich oder in Unternehmen mit bis zu 20 Beschäftigten erhebliche Informationslücken bestehen.

⁴⁷³ Vgl. dazu die Ziffern 16.8 und 17.

⁴⁷⁴ Informationen zur Erwerbstätigkeit liegen jeweils unterschiedliche Definitionen und Bezeichnungen, Periodizitäten, wirtschaftsfachliche und regionale Erhebungsbereiche, Klassifikationen, Abgrenzungen und methodische Verfahren zugrunde. Erste Angaben über das Niveau der Erwerbstätigkeit liegen frühestens im Februar, der endgültige Wert im Dezember des jeweiligen Folgejahres vor. Für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung werden erste Stichprobenergebnisse auf Bundesebene nach ca. 2 Monaten veröffentlicht, auf Kreisebene sind derartige Werte nach 1 1/2 Jahren verfügbar.

Auch sind Daten zur Selbständigkeit und Entwicklung von Nicht-Normarbeitsverhältnissen, insbesondere zur geringfügigen Beschäftigung, lückenhaft. In Deutschland tätige, nicht sozialversicherungspflichtige Ausländer werden von der Erwerbstätigenstatistik ebenfalls nicht erfaßt.⁴⁷⁵ Daher dürfte die Erwerbstätigkeit in Deutschland größer sein als statistisch ausgewiesen.⁴⁷⁶ Künftig soll das Gesamtniveau der Erwerbstätigkeit sowie aktuelle Verlaufsdaten und Zeitreihen aus einer Statistik vollständig und nach einheitlichem Konzept zeitnah entnommen werden können. Wünschenswert sind Quartals- oder zumindest Halbjahresergebnisse.⁴⁷⁷ Darüber hinaus wird angeregt, Personen im arbeitsfähigen Alter regelmäßig nach ihrer Erwerbssituation zu befragen.⁴⁷⁸ Zum Ausmaß von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung werden unter Einbeziehung vorliegender wissenschaftlicher Arbeiten ergänzende Schätzungen benötigt.⁴⁷⁹ Ebenso sind verlässliche Angaben über nicht erwerbstätige arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger sowie Umfang und Art ergänzender Sozialhilfe bei Erwerbstätigkeit notwendig.

Geschäftsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit

Die Geschäftsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit oder kurz: Arbeitsmarktstatistik ist verbesserungsfähig und -bedürftig. In ihrer derzeitigen Form ist sie in wichtigen Teilbereichen wenig aussagekräftig sowie für die breitere Öffentlichkeit verwirrend und mitun-

⁴⁷⁵ Das betrifft Werkvertragsarbeitnehmer aus den mittel- und osteuropäischen Ländern (1996 im Jahresdurchschnitt ca. 50.000 Personen), Saisonarbeitnehmer (1996 163.000 Fälle) und im Rahmen von Werkverträgen in Deutschland tätige Arbeitnehmer aus anderen EU-Staaten (insgesamt unbekannte Zahl; im Baugewerbe können seit dem 1.1.1997 auf der Grundlage des Arbeitnehmerentendegesetzes Angaben ermittelt werden: Juni 1997 etwa 70.000 Personen). Künftig können Ausländer aus Osteuropa in Deutschland auch ohne Arbeiterlaubnis tätig werden, wenn sie bei einem Unternehmen aus einem EU-Land beschäftigt sind und in diesem Land ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Rechtliche Grundlage bilden die Art. 59 und 60 des EWG-Vertrages und das EuGH-Urteil van der Elst.

⁴⁷⁶ Bereits 1987 war eine Korrektur von Erwerbstätigenzahlen um rund 1 Millionen Personen notwendig. Das führte zu einer Revision des Bildes der Arbeitsmarktentwicklung in den 70er und 80er Jahren. Vgl. Jäger, M./Siedt, H. G. (1994), S. 194. Das DIW geht für 1996 von einer Unterzeichnung der Beschäftigung durch unzureichende Erfassung der geringfügigen Beschäftigung um mindestens 2 Millionen Personen aus. Vgl. DIW (1997c), S. 689 ff. Klage über Lücken in der Berufsstatistik wurde auch für den Bereich des Gesundheitswesens geführt. Den Angaben des Statistischen Bundesamtes in Höhe von knapp zwei Millionen Beschäftigten im Jahr 1995 stellt der Sachverständigenrat für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen eine eigene Schätzung von 3,1 Millionen Beschäftigten gegenüber.

⁴⁷⁷ Sechs EU-Länder haben eine quartalsweise Berichterstattung auf der Basis des Mikrozensus eingeführt. Dies entspricht der EU-Forderung zur quartalsweisen Arbeitskräftestichprobe. Vgl. Europäische Union (1997).

⁴⁷⁸ Analog zu in anderen Ländern inzwischen üblichen Verfahrensweisen könnten vierteljährlich 20.000 Personen (netto) telefonisch befragt werden. Merkmale: Ost-/Westdeutschland; Geschlecht; Erwerbsstatus - erwerbstätig, arbeitslos, Fortbildung oder Umschulung durch das Arbeitsamt; Erwerbstätigkeit nach Stellung im Beruf - selbständig, abhängig, neue Selbständigkeit; Art der Erwerbstätigkeit: Vollzeit, Teilzeit, geringfügig.

⁴⁷⁹ Vgl. Teil II, Ziffer 9.44.

ter sogar irreführend. Verbesserungen sind insbesondere erforderlich bei der Aufklärung von

- Arbeitslosigkeitsverläufen innerhalb der Erwerbsbiographie⁴⁸⁰
- Strukturen der Zu- und Abgänge von Arbeitslosen⁴⁸¹
- Zahl und Art von Ausbildungsplätzen sowie Verbleib von Bewerbern⁴⁸²
- Beschäftigungswirkungen arbeitsmarktpolitischer Fördermaßnahmen⁴⁸³
- Zahl und Qualifikation der Arbeitslosen, die nicht vorrangig eine Beschäftigung suchen, sondern vor allem Ansprüche gegen die sozialen Sicherungssysteme wahren wollen.⁴⁸⁴

⁴⁸⁰ Es gibt keine Informationen über Häufigkeit und jeweiliger Dauer der Arbeitslosigkeit für den einzelnen Arbeitslosen.

⁴⁸¹ Angaben liegen jeweils nur für den Monat Juni eines jeden Jahres vor. Sie sind zudem bezüglich der Informationen über Zu-/Abgänge in/aus Nichterwerbstätigkeit irreführend, da hierin Zu-/Abgänge in/aus Krankheit (längerfristig) und Weiterbildungsmaßnahmen enthalten sind. 1996 gab es allein in Ostdeutschland rund 269.000 Eintritte in Weiterbildungsmaßnahmen. Vgl. BA (1997a), S. 157.

⁴⁸² Angaben über Ausbildungsstellen erheben verschiedene Behörden. Bei den Arbeitsämtern werden bisher nur die ihnen angebotenen Ausbildungsstellen erfaßt. Somit gibt es keine eindeutige, aktuelle und umfassende Information über die Anzahl abgeschlossener Berufsausbildungsverträge, die Anzahl belegter Schulplätze und über den Verbleib noch unvermittelter Bewerber. Es ist nicht möglich, allen Ausbildungsbewerbern auch alle Ausbildungsangebote anzubieten. Diese Situation führt zu einem sich jährlich wiederholenden Streit über die tatsächliche Lage am Ausbildungsmarkt. Die Bundesanstalt für Arbeit hat bereits mit Vorarbeiten für Veränderungen begonnen.

⁴⁸³ Es gibt keine kontinuierliche Informationen über den Verbleib von Teilnehmern arbeitsmarktpolitischer Förderungen nach Abschluß dieser Maßnahmen. Insofern gibt es auch keine Kontrolle der Wirksamkeit eingesetzter Finanzmittel.

⁴⁸⁴ Die Bundesanstalt für Arbeit verweist stets auf die gesetzliche Grundlage der Arbeitslosenstatistik, die klar definiere, wer "arbeitslos" sei. Wenn erkennbar sei, daß eine uneingeschränkte Verfügbarkeit oder ein Interesse an der Arbeitsaufnahme nicht vorhanden sei, werde der Betreffende nicht als "arbeitslos" registriert. Angaben zum Problem liefern nur der Prüfdienst der Bundesanstalt für Arbeit (Sperrzeiten usw.) sowie in Ansätzen die empirische Sozialforschung. Infratest nennt, beruhend auf einer Befragung von Arbeitsvermittlern, einen durchschnittlichen Anteil von 21 vH der Arbeitslosen, die nicht ernsthaft an einer Arbeitsaufnahme interessiert seien. Vgl. BMA (1990). Asche, ehemaliger Präses der Handelskammer Hamburg, geht für 1994 von rund 100.000 Personen in Westdeutschland aus, auf die dies zutrifft. Vgl. Asche, K. (1994). Das sind

- Personen, die vor Erreichen des Rentenalters aus dem Beruf ausscheiden und sich wegen der Wahrung von Rentenansprüchen arbeitslos melden
- ältere Arbeitnehmer, die über Sozialpläne oder anderweitig Leistungen bei Betriebsstillegungen oder Personalabbau erhalten haben und eine Arbeitslosenphase bis zum Eintreten in die Rente vorziehen
- Schulentlassene, die auf den Beginn der Lehre, des Studiums, des Zivildienstes oder auf ihre Einberufung zum Wehrdienst warten und ihren Eltern die Fortzahlung des Kindergeldes sichern, indem sie als arbeitslos registriert sind
- Sozialhilfeempfänger, von denen vor der Gewährung von Sozialhilfe die Arbeitslosenmeldung verlangt wird
- Personen, die demnächst in Mutterschaft gehen.

Die Handelskammer Hamburg hat kürzlich die Aussage von Asche mit neuen Untersuchungen bestätigt. In Hamburg soll es mehr Schwarzarbeiter geben als Arbeitslose. Vgl. FAZ (1997f).

16.7 Zumutbarkeitsanforderungen konsequent durchsetzen

Die Kommission hält die konsequente Umsetzung der mit dem Arbeitsförderungsreformgesetz⁴⁸⁵ erfolgten Neubestimmung zumutbarer Tätigkeiten für dringend geboten. Wird eine zumutbare Arbeit abgelehnt, sind die vom Gesetzgeber vorgesehenen Sanktionen anzuwenden. Leistungen der Allgemeinheit und Gegenleistungen des Einzelnen müssen sowohl in der Arbeitslosenversicherung als auch in der Sozialhilfe eng miteinander verknüpft werden. Voraussetzung hierfür sind veränderte individuelle und kollektive Sicht- und Verhaltensweisen. So ist nicht länger hinnehmbar, daß Tätigkeiten, die für Deutsche und EU-Ausländer als unzumutbar gelten, Nicht-EU-Ausländern zugemutet werden.

1996 erhielten in Deutschland mindestens 3,8 Millionen Erwerbsfähige von der Arbeitslosenversicherung⁴⁸⁶ und/oder der Sozialhilfe Transfereinkommen wegen fehlender oder unzureichender Erwerbs- oder sonstiger Einkommen.⁴⁸⁷ Von ihnen bezogen knapp zwei Millionen beitragsfinanziertes Arbeitslosengeld, die übrigen steuerfinanzierte Arbeitslosen- und/oder Sozialhilfe. Zugleich erteilten die Arbeitsämter mehr als 900.000 Arbeitserlaubnisse an Nicht-EU-Ausländer, weil offene Stellen nicht mit deutschen oder EU-Arbeitsuchenden besetzt wurden. Darüber hinaus gab es eine nicht näher zu beziffernde Zahl offener Stellen, die auf dem Arbeitsmarkt nicht angeboten wurden, weil die Arbeitgeber keine geeigneten Bewerber erwarteten. Dennoch wurden 1996 nur knapp sechs von 10.000 Arbeitslosengeld- bzw. -hilfeempfängern Transferleistungen verweigert, weil zumutbare Arbeit abgelehnt worden war. Auch im Bereich gemeinnütziger Tätigkeiten wurde das Arbeitskräftepotential nicht ausgeschöpft. Hier übten allenfalls 30 vH der erwerbsfähigen aber nicht erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger derartiger Tätigkeiten aus.⁴⁸⁸ Ist zum einen eine verbreitete Scheu, Deutschen und EU-Ausländern Arbeiten zuzumuten, die zumeist niedrig produktiv und deshalb gering entlohnt sind. Allerdings zögern weder Behörden noch Öffentlichkeit, die gleichen Arbeiten Nicht-EU-Ausländern zu übertragen. Bei der Zumutbarkeit von Arbeit wird mithin mit zweierlei Maß gemessen. Diese Haltung ist Ausdruck einer gesellschaftlichen Fehlentwicklung, die dringend korrigiert werden muß.

⁴⁸⁵ Bisher Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit über die Beurteilung der Zumutbarkeit einer Beschäftigung vom 16.3.1982; Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz - AFRG) vom 24.3.1997, Art. 11.

⁴⁸⁶ Ohne Unterhaltsgeld, Eingliederungsgeld, Altersübergangsgeld sowie Entgelte bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

⁴⁸⁷ Schätzung um Doppelzählungen bereinigt.

⁴⁸⁸ Vgl. Handelsblatt (1997b).

Ursächlich ist ferner, daß Arbeitgeber nicht willens sind, wenig oder gar nicht motivierte Arbeitskräfte anzustellen, vor allem, wenn ausreichend qualifizierte und oft hoch motivierte Nicht-EU-Ausländer bereitstehen. Nicht ohne Grund befürchten sie von der Beschäftigung wenig motivierter Arbeitskräfte Umsatzeinbußen, während sie mit Nicht-EU-Ausländern in der Regel gute Erfahrungen gemacht haben. Anreize, sich wieder Deutschen oder EU-Ausländern zuzuwenden, sind gering.

Ursächlich ist schließlich, daß im gemeinnützigen Bereich die Gemeinden oft nicht willens oder in der Lage sind, entsprechende Tätigkeiten auszuweisen und durchzuführen. Ihnen fehlt entweder unternehmerischer Einfallsreichtum oder sie wollen oder können geeignete Maßnahmen nicht ergreifen, weil sie Widerstände bei den Betroffenen und der Öffentlichkeit befürchten. Eher gewähren sie öffentliche Transferleistungen, als daß sie sich der Mühen der Erschließung und Durchführung gemeinnütziger Tätigkeiten unterziehen.

Daraus folgt: Alle Meinungsbildner müssen in der Bevölkerung das Bewußtsein wecken, daß es keine Arbeiten gibt, die Deutschen und EU-Ausländern nicht zugemutet, Nicht-EU-Ausländern jedoch zugemutet werden können. Wenn eine Arbeit die Würde des Menschen verletzt, kann sie weder von einem EU-Bürger noch von einem Nicht-EU-Bürger durchgeführt werden.

Ferner sind die Arbeitsämter anzuhalten, bei der Gewährung von Arbeitserlaubnissen für Nicht-EU-Ausländer äußerst restriktiv zu verfahren. Bei mindestens 3,8 Millionen erwerbsfähigen Transferempfängern und weiteren rund 0,9 Millionen arbeitsmarktpolitisch geförderten Personen⁴⁸⁹ ist es an sich kaum möglich, daß bei einer konsequenten Durchsetzung der Zumutbarkeitsanforderungen Vakanzen entstehen, die durch Nicht-EU-Ausländer gefüllt werden müßten. Zugleich müssen bei Ablehnung zumutbarer Arbeit öffentliche Transfers unverzüglich vermindert und gegebenenfalls ganz eingestellt werden. Das gilt auch für Sozialhilfeansprüche. Damit wird gleichzeitig die Arbeitsmotivation erhöht.

Ebenso müssen Gemeinden angehalten werden, gemeinnützige Tätigkeiten auszuweisen und durchzuführen. Gemeinden, die dies unterlassen, verstoßen gegen den

⁴⁸⁹ Fortbildung und Umschulung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Maßnahmen nach § 249h bzw. § 242s AFG.

Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung.⁴⁹⁰ Dies muß der Bevölkerung bekannt gemacht werden, damit sie ihre Wahlentscheidungen entsprechend fällen kann. Die obersten Landessozialbehörden sowie die jeweilige Kommunalaufsicht müssen hier mehr als bisher tätig werden.

Organisatorisch sollen Arbeitslosen- und Sozialhilfe als steuerfinanzierte Leistungssysteme zusammengefaßt und die Arbeitsvermittlung für erwerbsfähige Leistungsempfänger neu geordnet werden.⁴⁹¹ Mit letzterer können private Unternehmen beauftragt werden.

16.8 Arbeitslosenversicherung reformieren

Die Kommission empfiehlt eine Aufgliederung des gegenwärtigen Systems der Arbeitslosenversicherung in eine beitragsfinanzierte, auf ihren Kernbereich zurückgeführte Arbeitslosenversicherung und einen steuerfinanzierten Bereich der Arbeitsförderung. Dies ist ein wichtiger Schritt zu mehr Beitrags- und Systemgerechtigkeit der zugleich zu einer Senkung der Arbeitskosten führt. Die Kommission empfiehlt zugleich eine enge Kooperation mit der Sozialhilfe.

Für die Aufgliederung in eine beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung und eine steuerfinanzierte Arbeitsförderung⁴⁹² sprechen:

- Verantwortlichkeiten und Ansprüche der Versichertengemeinschaft werden verdeutlicht.
- Versicherungsleistung und Arbeitsförderung werden entflochten.
- Die Versicherungsbeiträge werden vermindert.
- Die Erhebungsbasis für die Finanzierung der Arbeitsförderung wird verbreitert.
- Die Arbeitsförderung kann besser mit der regionalen Strukturpolitik verzahnt werden.⁴⁹³ Die Effizienz des Mitteleinsatzes kann erhöht und Mitnahmeeffekte können besser vermieden werden.

⁴⁹⁰ Vgl. beispielsweise § 72 Abs. 2 Sächsische Gemeindeordnung.

⁴⁹¹ Vgl. Ziffer 16.5.

⁴⁹² Vorschläge dieser Art werden seit längerem diskutiert. So beispielsweise die Vorschläge des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe Arbeit und Soziales der CDU/CSU-Fraktion Julius Louven und des ehemaligen Präsidenten der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) Klaus Murmann. Murmann schlug Anfang 1993 die Teilung der Bundesanstalt für Arbeit vor. Die Arbeitslosenversicherung sollte als beitragsfinanzierter Teil neben einer dem BMA unterstellten Bundesanstalt für die steuerfinanzierte Arbeitsmarktpolitik bestehen. Eine Steuerfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik würde für diesen Bereich zu einer Ausweitung des berechtigten Personenkreises führen.

⁴⁹³ Vgl. Ziffer 17.

Bisher werden Leistungen für den Lebensunterhalt bei Arbeitslosigkeit erbracht

- aus der Arbeitslosenversicherung als Arbeitslosengeld/Unterhaltsgeld usw. (für die Zeit der Anspruchsdauer),
- aus Bundesmitteln als Arbeitslosenhilfe (bei Bedürftigkeit für die Zeit nach dem Bezug von Arbeitslosengeld bzw. befristet als originäre Arbeitslosenhilfe) und
- aus kommunalen Mitteln als Sozialhilfe (bei Bedürftigkeit und soweit kein anderer Anspruch besteht bzw. als Aufstockung, wenn die anderen Leistungen zum Lebensunterhalt nicht ausreichen).

Die Arbeitslosenversicherung erbringt zusätzliche Leistungen für Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (möglich auch für Empfänger von Sozialhilfe) im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie bei beruflichen Qualifizierungs- oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Die Kommission hält es für erforderlich, die Aktivitäten zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser durch die Bundesanstalt für Arbeit und die Sozialhilfeträger besser aufeinander abzustimmen. Dies vor allem deshalb, da namentlich Arbeitslosenhilfebezieher schon jetzt häufig Leistungen der Sozialhilfe zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts beziehen.

Bei Maßnahmen zur Wiedereingliederung arbeitsloser Arbeitnehmer konzentrieren sich die Arbeitsämter vorrangig auf ihre Leistungsbezieher, die Sozialhilfeträger generell auf Sozialhilfeempfänger. Um mehr als bisher Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, ist eine Neubestimmung der Aufgaben der Arbeitsämter unumgänglich.

Wird die Arbeitsförderung steuerfinanziert, haben alle erwerbsfähigen Bürger, nicht nur die Versicherten der Arbeitslosenversicherung, im Fall von Arbeitslosigkeit bzw. bei drohender Arbeitslosigkeit Anspruch auf eine Fördermaßnahme. Dies muß durch Gesetz eindeutig geregelt werden. Dadurch werden auch bisher vorhandene finanzielle Anreize zur Bevorzugung bzw. Vernachlässigung bestimmter Gruppen bei der Arbeitsvermittlung neutralisiert. Sozialhilfeempfänger sind nicht länger von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen der Arbeitsämter weitgehend ausgeschlossen.⁴⁹⁴

⁴⁹⁴ Demgegenüber tritt der Deutsche Städte- und Gemeindebund dafür ein, die gesamte Arbeitsvermittlung gegen entsprechenden Finanzausgleich den Kommunen zu übertragen und eine erheblich verkleinerte Bundesanstalt für Arbeit auf die Aufgabe als Arbeitslosenversicherung zu reduzieren. Der Deutsche Städtetag lehnt diese Vorschläge ab und warnt davor, die Kommunen zu überfordern. Beide genannten Spitzenverbände halten übereinstimmend das gegenwärtige Nebeneinander für problematisch.

Allerdings sollen die Sozialhilfeträger weiterhin an der Schaffung von - insbesondere gemeinnützigen - Arbeitsgelegenheiten mitwirken und ihre Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten nutzen.

Darüber hinaus ist die Kommission mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung⁴⁹⁵ der Auffassung, daß die Versicherten in begrenztem Umfang die Höhe ihres Versicherungsschutzes selbst bestimmen sollen. Bei der Arbeitslosenversicherung kann zwischen einer obligatorischen Mindestsicherung und einer freiwilligen Versicherung höherer Leistungen unterschieden werden.⁴⁹⁶ Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die bestehende Absicherung schon heute oftmals unterhalb der Sozialhilfegrenze liegt.

16.9 Mißbrauch von arbeitsmarktrelevanten Sozialleistungen, Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung konsequent bekämpfen

Der Abbau wirtschaftlicher und steuerlicher Hemmnisse für legale Beschäftigung ist die entscheidende Voraussetzung zur Bekämpfung von Schwarzarbeit, illegaler Beschäftigung und eines damit häufig verbundenen Leistungsmissbrauchs. Die Kosten der Arbeit und das derzeitige Niveau alternativer Transferleistungen beeinträchtigen die Nachfrage und das Angebot an legaler Arbeit. Das untere Einkommenssegment des Arbeitsmarktes ist für Bezieher von Transferleistungen kaum interessant. Deshalb sind in diesem Bereich oft Neuzuwanderer legal oder illegal tätig. Da Arbeitgeber und Arbeitnehmer zum Schaden der Allgemeinheit mitunter zusammenwirken und die Verschleierungs- und Umgehungsmethoden immer mehr verfeinert werden, ist die Aufdeckung illegaler Beschäftigung zunehmend schwierig.

Leistungsmissbrauch⁴⁹⁷, Schwarzarbeit⁴⁹⁸ und illegale Beschäftigung⁴⁹⁹ belasten die sozialen Sicherungssysteme und stören die Ordnung des Arbeitsmarktes. Leistungsmissbrauch verstößt insbesondere gegen die Solidarität der Beitragszahler und beeinträchtigt die

⁴⁹⁵ Vgl. SVR (1996), S. 255.

⁴⁹⁶ Vgl. Ziffer 18.1.

⁴⁹⁷ Hierzu zählen unberechtigter Bezug von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder anderen Leistungen durch Arbeitslose, auch Meldeverstöße in Verbindung mit Urlaub, Umzug, Krankheit; bei Arbeitgebern: Verstöße gegen die Kurzarbeitergeldregelungen oder in Verbindung mit Lohnkostenzuschüssen u. ä. 1996 wurden in 238.600 Fällen Verwarnungen, Geldbußen und Strafanzeigen wegen mißbräuchlichen Bezugs von Sozialleistungen wirksam. Die Summe der festgesetzten Verwarnungsgelder und Geldbußen betrug 24,3 Millionen DM.

⁴⁹⁸ Vgl. Teil II, Ziffer 9.44.

⁴⁹⁹ Die Formen sind vielfältig; sie reichen von "einfacher" illegaler Beschäftigung über Scheinentsendung, Scheinselbständigkeit bis zum Scheinwerkvertrag. Nach Schätzungen des Landesarbeitsamtes Berlin-Brandenburg ist jedes 10. Beschäftigungsverhältnis illegal. Vgl. Wichnewski, B. (1997), S. 7.

bestimmungsgemäße Verwendung von Beitrags- und Steuermitteln. Die Leistungsbereitschaft der Betroffenen verringert sich, finanzielle Ressourcen der Solidargemeinschaft werden verknappet. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung verletzen häufig nicht nur soziale Schutzrechte. Sie verzerren auch den Wettbewerb und vernichten reguläre Arbeitsplätze. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung haben wie der Leistungsmissbrauch eine Verknappung der finanziellen Ressourcen zur Folge.⁵⁰⁰

Dieser Entwicklung kann am wirkungsvollsten durch die Erleichterung legaler Arbeit, insbesondere durch die Verminderung ihrer Kosten begegnet werden. Erst dann ist die Bekämpfung illegaler Beschäftigung und die mit ihr oft verbundene mißbräuchliche Nutzung sozialer Sicherungssysteme auf Dauer erfolgreich. Darüber hinaus müssen die zuständigen Behörden koordinierter gegen Rechtsverletzungen vorgehen und Verstöße zeitnah ahnden. Dem dienen u.a.

- Datenabgleiche zur Aufdeckung von Leistungsbezug während angemeldeter Beschäftigungszeiten (sogenanntes DALEB-Verfahren der Bundesanstalt für Arbeit⁵⁰¹),
- Durchführung von Datenabgleichen zwischen Arbeits-, Sozial- und Finanzämtern sowie der Rentenversicherung⁵⁰² für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger,
- Außenprüfungen ohne Anfangsverdacht, insbesondere auch zur Kontrolle der Werkvertragstätigkeit mittel- und osteuropäischer Firmen,⁵⁰³
- Verhängung von Bußgeldern gegen Arbeitgeber und Arbeitnehmer unter Ausschöpfung eines erhöhten Bußgeldrahmens,⁵⁰⁴

⁵⁰⁰ Nach Angaben des Bundes Deutscher Kriminalbeamter (BDK) sollen dem Staat allein durch illegale Beschäftigung jährlich bis 100 Milliarden DM an Steuern und Sozialabgaben verloren gehen. Es wird nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung je 10.000 Schwarzarbeiter bzw. illegale Beschäftigte mit ca. 280 Millionen DM Ausfall bei Sozialabgaben und Steuern gerechnet.

⁵⁰¹ Regelmäßiger Abgleich der Datei der Leistungsempfänger, die von der Bundesanstalt für Arbeit Lohnersatzleistungen beziehen, mit der Datei der Beschäftigten, die von den Arbeitgebern den Krankenkassen gemeldet werden. 1995 wurden von der Bundesanstalt für Arbeit 805.000 sogenannte Überschneidungsmeldungen ausgewertet und Überzahlungen in Höhe von rund 105 Millionen DM festgestellt. Vgl. Deutscher Bundestag (1995b), S. 63.

⁵⁰² Auf Ersuchen der Bundesanstalt für Arbeit darf das Bundesamt für Finanzen seit Anfang 1997 Auskünfte über die Anzahl der von einem Auftraggeber erteilten Freistellungsaufträge oder über das Vermögen des Ehepartners bzw. des Lebenspartners verlangen (Steueränderungsgesetz 1997). Ein flächendeckender, routinemäßiger Informationsaustausch ist allerdings nicht vorgesehen.

⁵⁰³ Seit dem 1.1.1996 wurden bei der Bundesanstalt für Arbeit "Sonderprüfgruppen Außendienst-Bau" in 11 Ballungszentren mit 840 zusätzlichen Mitarbeitern geschaffen. Von diesen Sonderprüfgruppen wurden seit dem 1.4.1996 40.600 Außenprüfungen der insgesamt 147.300 Außenprüfungen der Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführt. 1995 waren es 101.000 Außenprüfungen. Dabei wurden insgesamt 424.500 Personen überprüft sowie knapp 1,1 Millionen Lohn- und Meldeunterlagen durchgesehen. BA (1997c).

⁵⁰⁴ Die verschiedentlich geforderte generelle "Aufstufung" zur Straftat scheint zwar berechtigt, ist aber weniger praktikabel. Hohe Bußgelder, wie sie bereits verhängt werden können, sind in ihrer Abschreckungswirkung gleichwertig zu beurteilen. Das Ordnungswidrigkeitenverfahren hat darüber hinaus den Vorteil, daß die grundsätzlich überlasteten Staatsanwaltschaften und Gerichte zumindest

- das Arbeitnehmerentsendegesetz,⁵⁰⁵
- die weitere Verbesserung des rechtlichen Instrumentariums zur Verfolgung von Leistungsmissbrauch,
- die Stärkung des Bewußtseins, daß Leistungsmissbrauch, Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung Delikte sind⁵⁰⁶ und
- die Einschränkung von Mißbrauchsformen der sogenannten Scheinselbständigkeit.⁵⁰⁷

zunächst nicht befaßt werden. Ab 1.1.1998 wird das Bußgeld bei Schwarzarbeit von ausländischen Arbeitnehmern ohne Arbeitserlaubnis von 100.000 auf 500.000 DM für Arbeitgeber und von 1.000 auf 10.000 DM für Arbeitnehmer erhöht, § 404 Abs. 3 SGB III.

⁵⁰⁵ Dieses Gesetz in Verbindung mit dem Arbeitnehmerentsendegesetz ermöglicht der Bundesanstalt für Arbeit und den Hauptzollämtern nach dem Wirksamwerden des Mindestlohtarifvertrages im Bauhauptgewerbe seit dem 1.1.1997 die Kontrolle, ob ein Ausländer denselben Lohn erhält wie ein Deutscher. Bei Verstößen kann ein Bußgeld bis 100.000 DM verhängt werden. Für das Elektroh Handwerk gilt ab 1.6.1997 eine vergleichbare Regelung, die vorerst bis zum 31.5.1998 befristet ist.

⁵⁰⁶ Nach einer Befragung des Info-Instituts und des Sozialwissenschaftlichen Instituts Berlin-Brandenburg sollen knapp 36 vH der Befragten zur Schwarzarbeit bereit sein. Die Forschungsstelle für empirische Sozialökonomie verweist insbesondere auf eine bei Jüngeren vorhandene Bereitschaft zur Schwarzarbeit hin.

⁵⁰⁷ Vgl. Ziffer 15.1. Da Osteuropäer zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit nicht legal einreisen können, handelt es sich bei ausländischen Scheinselbständigen derzeit vor allem um ein Problem von EU-Staatsangehörigen. Sie nutzen die Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerfreizügigkeit, ohne zu beachten, daß die Abgrenzung zwischen Arbeitnehmer- und selbständiger Tätigkeit in den Mitgliedsstaaten unterschiedlich geregelt ist. Die Vorlage der E-101-Bescheinigung dokumentiert lediglich die Zugehörigkeit zum Sozialversicherungssystem des Heimatlandes. Sie entbindet weder von aufenthaltsrechtlichen Verpflichtungen, noch von einer Gewerbeanmeldung nach deutschem Recht.

17. Politische Zuständigkeiten regionalisieren

Die Kommission empfiehlt, die Eigenverantwortung der Länder der Bundesrepublik Deutschland in den Bereichen Wirtschaft und Beschäftigung nachhaltig zu stärken und ihnen die dafür erforderlichen Zuständigkeiten zu übertragen. Zugleich ist das umfassende System von Ausgleichsmaßnahmen unter Berücksichtigung der temporären Sondersituation der ostdeutschen Länder spürbar einzuschränken.⁵⁰⁸ Grundsätzlich muß gelten: Jedes Land trägt die Verantwortung für seine Wirtschafts- und Beschäftigungslage selbst. Dadurch wird unter den Ländern ein produktiver Wettbewerb gefördert⁵⁰⁹, der die Lebensbedingungen in Deutschland insgesamt zügiger verbessern wird. Zur Verwirklichung dieses Ziels empfiehlt die Kommission auch, die überfällige Neugliederung einiger Länder ernsthaft voranzubringen.

Ähnlich wie die dezentrale Steuerung des Marktes das Wohl des Ganzen steigert, indem sie unterschiedliche und konkurrierende Ergebnisse zeitigt,⁵¹⁰ sollen auch auf politischer Ebene durch mehr Wettbewerb Aufgaben besser gelöst werden. Hierin liegt eine der wichtigsten Begründungen des föderativen Prinzips.⁵¹¹

Auch der Länderfinanzausgleich gemäß Art. 107 Abs. 2 GG zieht der Finanzautonomie der Länder angesichts der unterschiedlichen Entwicklung der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik nur Grenzen, wo die Unterschiede in der Finanzkraft innerhalb des Bundesstaates als nicht mehr angemessen angesehen werden können. In diesem Fall verlangt das Grundgesetz "Sicherstellung" des angemessenen Ausgleichs. Das geltende Verfassungsrecht enthält nur einen generellen Verfassungsauftrag zur Schaffung oder Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet. Dies bedeutet, daß auch bei der Bestimmung des "angemessenen Ausgleichs" in Art. 107 Abs. 2 GG nicht auf einheitliche, sondern nur auf gleichwertige Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik abzustellen ist, was bundesstaatliche Pluralität und Differenzierung gewährleistet. Der Länderfinanzausgleich muß daher eine "Belohnung" für Sparsamkeit und erfolgreiche Wirtschaftspolitik bzw. eine "Bestrafung" für unsolide Finanzpolitik beinhalten.

⁵⁰⁸ So auch Bundespräsident Roman Herzog bei seiner Grundsatzrede anlässlich des Festaktes zum 50. Geburtstag des Nordrhein-Westfälischen Landtags am 3.10.1996 in Düsseldorf. Vgl. Herzog, R. (1996).

⁵⁰⁹ Vgl. SVR (1990), S. 210 ff.

⁵¹⁰ "Das wesentliche der Marktwirtschaft besteht hauptsächlich darin, daß der Wirtschaftsprozeß, d.h. Produktion, Güter- und Einkommensverteilung, nicht durch obrigkeitlichen Zwang gelingt, sondern innerhalb eines wirtschaftspolitisch gesetzten Ordnungsrahmens durch die Funktion freier Preise und den Motor eines freien Leistungswettbewerbs selbständig gesteuert wird". Erhard, L. (1952), S. 13.

⁵¹¹ Vgl. Oberender, P./Fiebelkorn A. (1997), S. 51.

Darüber hinaus ist aus dem in Art. 20 GG verankerten Sozialstaatsprinzip zwar die Zielsetzung einer gerechten und ausgeglichenen Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse abzuleiten;⁵¹² das heißt jedoch nicht: Gleichmacherei. Das Sozialstaatsprinzip gewährt lediglich einen Mindeststandard im gesamten Bundesgebiet.⁵¹³ Sein eigentliches Ziel ist die Vermeidung sozialer Notlagen und Beeinträchtigungen. Auf den Länderfinanzausgleich übertragen bedeutet Wahrung "gleichwertiger Lebensverhältnisse" mithin nur Gewährleistung dieses Mindeststandards.

Die Verfassung ist im individuellen Grundrechtsschutz auf Freiheit und Gleichheit im Sinne eines Willkürverbots, nicht jedoch auf Ergebnisgleichheit angelegt. Entsprechendes gilt für die Länder untereinander. Auch die Art. 70 ff., 104a ff. GG fordern nicht eine "Gleichheit der Lebensverhältnisse". Soweit in Art. 72 Abs. 2 GG von der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse die Rede ist, handelt es sich lediglich um die Tatbestandsvoraussetzungen für die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes, jedoch nicht um einen generellen Verfassungsauftrag.⁵¹⁴ Dies ist durch die Ersetzung der "Bedürfnisklausel" durch eine "Erforderlichkeitsklausel" in Art. 72 Abs. 2 GG nochmals verdeutlicht worden.⁵¹⁵ Der Verfassungsgeber wollte durch die neue Formulierung bewußt der innerstaatlichen Vielfalt und auch der föderativen Wettbewerbsfähigkeit mehr Raum geben.

Daher müssen auch die gesetzgeberischen Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern entflochten und klar zugeordnet werden. Dies setzt eine deutliche Trennung der Verantwortungsbereiche von Bund und Ländern voraus. Gegenwärtig sind diese Bereiche verwischt.⁵¹⁶ Hierdurch kann der politische Wille des Wählers auf Bundes- und Landesebene nur bedingt wirksam werden. Bei der Entflechtung von Zuständigkeiten ist auch die gesellschaftliche und/oder technologische Entwicklung zu berücksichtigen, die bisher zentrale Regelungen nun entbehrlich macht und regionale, miteinander konkurrierende Regelungen ermöglicht.⁵¹⁷

Die konsequente Durchsetzung föderal-regionaler und wettbewerblicher Strukturen ist darüber hinaus aufgrund der Struktur- und Regionalpolitik der EU, der Finanzbe-

⁵¹² BVerfGE 22, 204.

⁵¹³ Vgl. Arndt, H.-W. (1993), S. 361

⁵¹⁴ Vgl. Arndt, H.-W. (1993), S. 360 ff.

⁵¹⁵ Siehe Neufassung von Art. 72 Abs. 2 GG vom 27.10.1994.

⁵¹⁶ Vgl. Grimm, D. (1997).

⁵¹⁷ Früher waren beispielsweise die Versicherten den einzelnen Krankenkassenarten zugeordnet. Für regionale Regelungen bestand wenig Raum. Jetzt besteht die Freiheit der Krankenkassenwahl, die Krankenkassen stehen im Wettbewerb. Auch im Bereich der Schienenwege und der Strom- und Gasversorgung ist eine Aufteilung der bisher im wesentlichen monopolartig vorgehaltenen Strukturen infolge technologischer und organisatorischer Entwicklungen auch in regionale Organisationseinheiten möglich und bereits teilweise erfolgt.

ziehungen zwischen Bund und Ländern sowie der Voraussetzungen erfolgreicher Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik geboten:

- Regionale Gestaltung bedeutet bessere Kenntnis der regionalen Lebenswirklichkeit und damit höhere Problemlösungskompetenz.
- Kleinere, im Wettbewerb befindliche Einheiten entwickeln mehr Kreativität, Flexibilität und innovative Lösungen. Voraussetzung hierfür ist allerdings die Zuweisung entsprechender Verantwortung.
- Politische Widerstände werden geringer, wenn Innovationen nur einen kleinen Bereich betreffen und Ausweichreaktionen möglich sind. Neben den geringeren Reformrisiken und Reformkosten sind Reformen, die auf dezentralen und polyzentrischen Initiativen beruhen, damit auch wahrscheinlicher.⁵¹⁸
- Die Akzeptanz von Entscheidungen steigt bei größeren Mitwirkungsmöglichkeiten oder zumindest größerer Transparenz der nicht direkt zu beeinflussenden Entscheidungen; auch das demokratische Prinzip spricht damit für eine Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen.
- Eine stärkere Regionalisierung ist nicht zuletzt ein Gebot der Gerechtigkeit: Ursache-Wirkungszusammenhänge werden nicht unterbrochen oder überlagert; besondere Anstrengungen und Leistungen machen sich unmittelbar bezahlt.

Kreativer Wettbewerbsföderalismus auf allen Ebenen nützt auf Dauer keineswegs nur den Leistungsstarken. Vielmehr belohnt er diese nur mehr und schafft dadurch größere Anreize, noch mehr zu leisten.

Allerdings sind die Länder in ihrer Bevölkerungszahl, Fläche sowie Wirtschafts- und Finanzkraft derzeit zu heterogen, um dauerhaft und mit Erfolg Partner im Wettbewerbsföderalismus sein zu können. Deshalb empfiehlt die Kommission dringend die Neugliederung einiger Länder. Dabei müssen die betroffenen Länder selbst nach den für sie optimalen Lösungen suchen.⁵¹⁹

⁵¹⁸ Vgl. Oberender, P./Fiebelkorn A. (1997), S. 51.

⁵¹⁹ Der Verfassungsgeber hat durch Gesetz vom 27.10.1994 (BGBl. I, S. 3146) Art. 29 Abs. 8 in das Grundgesetz eingefügt. Während bisher Neugliederungsmaßnahmen nur auf bundesgesetzlicher Grundlage zulässig waren, haben die Länder nach dieser Regelung auch die Möglichkeit, Neugliederungsmaßnahmen durch Staatsvertrag zu regeln. Damit können "Neugliederungsmaßnahmen ... auch von den unmittelbar Betroffenen, also den Ländern selbst angestoßen und durchgeführt werden ...". Scholz, R. (1996).

17.1 Struktur- und Regionalpolitik der EU regionalisieren

Die Kommission hält eine grundlegende Reform der Struktur- und Regionalpolitik der EU für dringlich. Sie ist nicht zuletzt Voraussetzung für eine Osterweiterung der EU. Gegenwärtig ist diese Politik zu unübersichtlich, bürokratisch, ineffektiv und teuer. Sie hat die Grenze der Finanzierbarkeit erreicht. Mit ihren detaillierten Vorgaben höhlt sie die Eigenverantwortung und die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder und Regionen aus. Um den Einsatz der Fördermittel bürgernäher, effizienter und transparenter zu gestalten, muß die Eigenverantwortung der Regionen gestärkt werden. Die EU soll sich bei den Gemeinschaftsförderungen auf Rahmenvorgaben beschränken, Planung und Abwicklung aber den Regionen überlassen.

Die Struktur- und Regionalpolitik der EU ist künftigen Anforderungen nicht gewachsen, weil

- sie sich auf Kosten einer sachgerechten und wirksamen Regionalförderung mit ihren Förderzielen verzettelt;
- die Verfahren zu langwierig, bürokratisch und praxisfern sind;
- ihre Intransparenz Mißbrauch begünstigt;
- bei der Verwendung der Mittel den Stellen vor Ort zu wenig vertraut wird und dies zu Lasten der Gesamtinnovationsfähigkeit der Gemeinschaft geht.

Zur Reform der Regional- und Strukturpolitik der EU schlägt die Kommission vor:

- Konzentration der vorhandenen Mittel auf besonders bedürftige Gebiete;
- Rückführung des Wildwuchses der Förderung auf nur einen Fonds mit wenigen vorrangigen und klar definierten Förderzielen;
- Eigenverantwortung der Regionen bei der Auswahl der Maßnahmen entsprechend dem Subsidiaritätsgedanken; dadurch Steigerung von Effizienz und Transparenz;
- Stärkung der Freiräume der Regionen gegenüber der Beihilfeaufsicht der EU, soweit sie ihre Regionalpolitik mit eigenen Mitteln betreiben.

Bürokratische, unflexible und wenig transparente Verfahren bei hoher Konzentration wichtiger Entscheidungen bei der EU-Kommission führen zur Fehlleitungen von Ressourcen und leisten Mißbrauchsmöglichkeiten Vorschub.⁵²⁰

Mit Hilfe der Gemeinschaftsinitiativen, die allein in der Verfügungsgewalt der EU-Kommission liegen, wird immer häufiger in Politikbereiche eingegriffen, für die keine

⁵²⁰ Praktisch offiziell ist eine Mißbrauchsquote von 10 vH, das sind immerhin 28,5 Milliarden DM im Förderzeitraum 1994 bis 1999.

EU-Kompetenz besteht. Förderungen durch die EU dürfen jedoch die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten nicht in Frage stellen.

Die Beihilfekontrolle der EU (Art. 92 ff. EGV) beeinflusst wesentlich die Regionalpolitik, weil sie sich nicht allein an der Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen orientiert, sondern auch zum Abbau regionaler Unterschiede eingesetzt wird. Das bedeutet, daß ein und dieselbe Entwicklungsmaßnahme, die aus eigenen Mitteln finanziert wird, in der einen Region zulässig und in der anderen unzulässig sein kann. Dadurch werden die Regionen über Gebühr in ihrer Entwicklung behindert. Beim Einsatz eigener Mittel kann nicht der Entwicklungsstand in der gesamten EU zum Maßstab genommen werden. Ein solches Vorgehen nützt den schwachen Regionen nicht und behindert die EU insgesamt.

Bei den Strukturfonds sind die vorhandenen Mittel auf wenige vorrangige Ziele sowie wenige besonders benachteiligte Regionen zu konzentrieren. Mit der nächsten Vertragsänderung, z.B. beim Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten, können die bisherigen Fonds in einen einzigen "Europäischen Strukturfonds" zusammengefaßt werden, da schon derzeit etwa 70 vH der gesamten Fördermittel in Ziel-1-Gebiete fließen.

Zur Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens sind die Entscheidungen auf die Mitgliedstaaten und Regionen zu verlagern. Die EU kann sich auf vom Rat zu erstellende Verteilungskriterien und Ziele als Rahmenbestimmungen beschränken. Die Einzelmaßnahmen wählen die Regionen aus einem Maßnahmenkatalog selbst aus. Damit werden die Eigenverantwortung der Regionen und die Transparenz des Verfahrens gestärkt. Die Genehmigungsverfahren für Aktionspläne und operationelle Programme durch die EU-Kommission entfallen. Die gesteigerte Eigenverantwortung beugt einer ineffektiven und zweckwidrigen Verwendung vor; damit wird eine größere Wirkung vorhandener Kontrollmöglichkeiten von EU, Mitgliedstaaten und Regionen erzielt.

Gemeinschaftsinitiativen müssen auf eine überschaubare Zahl mit rein ergänzender Wirkung zurückgeführt werden. Die EU-Kommission soll Mittel nicht länger in Bereichen einsetzen dürfen, für die keine EU-Kompetenz besteht.

Die Beihilfekontrollpolitik muß vorrangig der Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen und darf nicht Kohäsionsgesichtspunkten dienen. Die Regionen müssen größere Freiräume für die Entwicklung des eigenen Raumes mit eigenen Mitteln erhalten. Das gilt vor allem für Regionen, die wegen Konzentration der Mittel nicht mehr oder nicht mehr im bisherigen Umfang aus EU-Mitteln gefördert werden können. Die Deminimis-Regelung, nach der Subventionen von geringerer Bedeutung vom Beihilfegenehmigungsverfahren der EU freigestellt sind, ist deutlich zu erweitern. Verfahren sind zu verkürzen, vor allem muß eine schnelle Reaktion auf besondere, plötzlich auftretende Strukturprobleme ermöglicht werden.

Angesichts knapper gewordener Ressourcen und sich verschärfender Probleme muß möglichst schnell eine Konzentration auf das Wesentliche und eine Steigerung der Effizienz erreicht werden. Der Sparzwang in den Mitgliedstaaten verbietet eine nennenswerte Ausweitung der derzeitigen Haushaltslinien. Die Erweiterung der EU um die Staaten Mittel- und Osteuropas erzwingt eine grundlegende Reform der Struktur- und Regionalpolitik.

Notwendig ist insbesondere, die EU-Finanzierung umfassend zu reformieren. Die finanzielle Belastung Deutschlands ist derzeit zu hoch. Mit Ende der laufenden Finanzperiode, 1999, müssen der Finanzierungsschlüssel geändert und die Finanzlasten entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verteilt werden.

17.2 Bund-Länder-Finanzbeziehungen reformieren

17.21 Länderfinanzausgleich

Das bestehende Länder-Finanzausgleichssystem ist leistungsfeindlich. Es bietet weder Geber- noch Nehmerländern Anreize zu eigenen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Anstrengungen. Die Kommission unterstützt den Vorschlag, demzufolge ein Land nur verpflichtet sein soll, maximal 50 vH seiner überdurchschnittlichen Finanzkraft für den Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen.⁵²¹

Derzeit wird jedem Land eine Finanzkraft von 95 vH des Länderdurchschnitts garantiert. Hinzu kommen die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, die auf Kosten der Ländergesamtheit finanziert werden. Der Bund zahlt den Ländern, die nach Länderfinanzausgleich unter 100 vH der Finanzkraft liegen, die Differenz zu 90 vH aus. Im Ergebnis wird damit ein Ausgleichsniveau von 99,5 vH erreicht. Jedem Land wird also praktisch die durchschnittliche Finanzkraft garantiert. Darüber hinaus gibt es Zahlungen des Bundes an einzelne Länder, die bestimmte Sonderbedarfe, wie Kosten der politischen Führung, teilungsbedingte Sonderlasten, Übergangslasten, Haushaltsnotlagen u.ä., geltend machen können. Dadurch ändert sich die Reihenfolge in der Finanzkraft der Länder.

Das neue Finanzausgleichs-System (seit 1.1.1995 unter Einbeziehung der neuen Länder) hat zur Folge, daß sich Ausgleichszahlungen sprunghaft erhöht haben. Letztlich führt das Umverteilungssystem dazu, daß eine extreme Nivellierung - in Teilen eine Überkompensation - stattfindet. Die Rangfolge bei der Finanzkraft wird über die Stufen des Finanzausgleichs umgekehrt. Ursprünglich finanzstarke Länder werden finanzschwach und finanzschwache Länder werden finanzstark. Hessen z.B. sinkt von Rang 1

⁵²¹ Vgl. Arndt, H.-W. (1997).

auf Rang 11, Bayern von Rang 2 auf Rang 15, Baden-Württemberg von Rang 3 auf Rang 14 und Nordrhein-Westfalen von Rang 4 auf Rang 16 ab.

Ausgehend vom Vermögensteuerbeschuß des BVerfG vom 22.6.1995 kann ein Land nur verpflichtet sein, 50 vH seiner überschießenden Finanzkraft für den Ausgleich zur Verfügung zu stellen. Gründe hierfür sind:⁵²²

- Die Abgabepflicht der finanzstarken Länder im Finanzausgleich ist eine "Abgabe aus Eigenem", d.h. sie muß ähnlich behandelt werden wie die Einkünfte eines Privaten gegenüber dem Staat.
- Ohne Obergrenze besteht für die finanzstarken Länder die Gefahr, übermäßig in Anspruch genommen zu werden, da die finanzschwachen Länder derzeit im Bundesrat die Mehrheit haben.
- Mit einer mehr als hälftigen Abschöpfung wird der Solidargedanke überstrapaziert.
- Eine mehr als hälftigen Abschöpfung steht nicht mit dem Demokratiedanken in Einklang; die Bürger eines Landes haben aufgrund der Nivellierungswirkungen keine Möglichkeit, die Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik ihrer Landesregierung zu würdigen und zu beeinflussen.

Die Finanzkraft eines Landes ist auf längere Sicht nicht zuletzt Ausdruck einer mehr oder weniger erfolgreichen Wirtschafts- und Finanzpolitik. Ein Land mit hoher Finanzkraft hat nach der vorgeschlagenen Neuordnung des Länderfinanzausgleichs mehr Raum für höhere Staatsausgaben bzw. Steuer- und Abgabensenkungen als ein finanzschwaches Land. Deshalb werden die unterschiedlichen Wirtschaftskonzepte der Länder stärker miteinander in Wettbewerb treten.

Allerdings erfordert das eine Abkehr von der weitverbreiteten Grundeinstellung, welche die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen mit der materiellen Gleichheit der Finanzausstattung gleichsetzt. Dabei ist zwischen alten und neuen Ländern zu differenzieren. Während die westdeutschen Länder seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland verantwortlich für ihre individuelle Entwicklung sind, haben die neuen Länder noch geraume Zeit teilungsbedingte Sonderlasten zu tragen. Diese Sonderlasten müssen auch künftig im Länderfinanzausgleich gesondert berücksichtigt werden.

17.22 Vertikale Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern

Die Kommission empfiehlt, zugleich mit der Neugestaltung des horizontalen Finanzausgleichs die vertikalen Finanzbeziehungen von Bund und Ländern zu reformieren und die

⁵²² Die Kommission folgt hier der Argumentation von Arndt, H.-W. (1997), S. 20 ff.

Länderzuständigkeit zu stärken. Auf der Ausgabenseite bedeutet das insbesondere den Rückzug des Bundes aus Gemeinschaftsfinanzierungen bzw. Gemeinschaftsaufgaben. Zugleich sollen den Ländern an Stelle des derzeitigen Systems der Gemeinschaftssteuern mehr Möglichkeiten zur selbständigen Gestaltung ihrer Einnahmen eingeräumt werden. Dies kann entweder über bestimmte Hebesatzrechte und Zuschläge auf Länderebene oder durch eigene, in der Hoheit der Länder liegende Steuern erfolgen. Größere Eigenverantwortung in der Ausgaben- und Einnahmenpolitik erhöht das Interesse der einzelnen Länder am wirtschaftlichen Erfolg. Die Kommission sieht auch darin einen Schlüssel zur Verbesserung der Beschäftigungslage in Deutschland.

In den letzten Jahrzehnten kam es zu erheblichen Fehlentwicklungen im Verhältnis von Bund und Ländern. Einerseits verfügt der Bund mittlerweile über eine Gesetzgebungsfülle, wie sie von den Schöpfern des Grundgesetzes 1949 nicht beabsichtigt war. Andererseits waren Kompetenzgewinne des Bundes regelmäßig von mehr Beteiligungsrechten der Länder in Bundesangelegenheiten begleitet. Im gegenwärtigen "kooperativen Föderalismus" blockieren und gängeln sich Bund und Länder vielfach wechselseitig.⁵²³ Die Kompetenzen sind deshalb wieder stärker zu trennen und jeweils eindeutig Bund oder Ländern zuzuordnen.

Zugleich sollen die Länder über Umfang und Struktur ihrer Einnahmen in höherem Maße autonom entscheiden können.⁵²⁴ Der dadurch ausgelöste Steuerwettbewerb zwingt zu einer insgesamt rationelleren Haushaltsführung. Er sichert ein besseres Nutzen-Kosten-Verhältnis des öffentlichen Leistungsangebots und führt zu einer stärkeren Pflege der Steuerquellen. Hiermit werden die Investitions- und Innovationsbereitschaft der Wirtschaft bzw. die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der Arbeitnehmer gefördert.⁵²⁵

Mit der Entflechtung der Finanzbeziehungen wird nachvollzogen, was in der Wirtschaft als Antwort auf den globalen Wettbewerb und Strukturwandel vielfach bereits umgesetzt ist: dezentrale Entscheidungsstrukturen, Abbau von Quersubventionierungen, klare Verantwortlichkeiten und eine klare Zuordnung von Erfolg und Mißerfolg.

17.3 Arbeitsmarktpolitik und Sozialversicherung regionalisieren

Weiterhin empfiehlt die Kommission die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik sowie der gesetzlichen Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung. Dadurch können Wirtschafts-, Sozial- und Strukturpolitik besser miteinander verzahnt werden. Der Wett-

⁵²³ Vgl. Homburg, S. (1996), S. 336 ff.

⁵²⁴ Vgl. Lammers, K. (1997), S. 430 f., DIW (1997a), S. 601 ff.

⁵²⁵ Vgl. Frey, B.S./Eichenberger, R. (1996), S. 335 ff.

bewerb wird auch in diesen Bereichen verstärkt. Zugleich wird das Subsidiaritätsprinzip sachgerecht verwirklicht. Die derzeitigen Strukturen der Arbeitsmarktpolitik und der Sozialversicherungssysteme entsprechen weder dem im Bundesstaatsprinzip und EU-Vertrag angelegten Subsidiaritäts- noch dem Wettbewerbsprinzip.

17.31 Arbeitsmarktpolitik regionalisieren

Die Arbeitsmarktpolitik kann Arbeitsplatzdefizite nicht beseitigen. Gefordert sind hier die Wirtschafts- und Strukturpolitik,⁵²⁶ aber auch Veränderungen in den Erwartungen an Erwerbsarbeit. Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik ist es, für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte eine Brücke zu neuen, wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen zu schlagen; sie muß dabei vorrangig die Maßnahmen der Wirtschafts- und Strukturpolitik flankierend begleiten und ihre Hilfe in erster Linie auf die einzelnen arbeitssuchenden Arbeitnehmer konzentrieren.⁵²⁷ Eine so auf das gemeinsame Ziel der Beschäftigungsförderung ausgerichtete Wirtschafts-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik wird jedoch um so effektiver sein, je besser die einzelnen Politikbereiche miteinander verzahnt sind, und zwar auch vertikal zwischen Bund, Ländern und Kommunen.⁵²⁸

Durch eine stärkere Verzahnung wird die Zusammenarbeit vor Ort und die Koordination der zur Verfügung stehenden Mittel verbessert.⁵²⁹ Ein erster Schritt in diese Richtung ist die im Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung (AFRG) vorgesehene Einrichtung eines sogenannten "Innovationstopfes". Damit werden die Arbeitsämter erstmals in die Lage versetzt, über ein bestimmtes Mittelkontingent frei zu verfügen und die Schwerpunkte der Arbeitsförderung so zu setzen, wie es unter Beachtung vorgegebener überregionaler Ziele für die örtlichen Arbeitsmarktbelange erforderlich ist. Die Mittel des Innovationstopfes können dabei durch kommunale oder Landesmittel aufgestockt werden. Die Arbeitsämter erhalten so die Möglichkeit, im Rahmen einer "verzahnten" Beschäftigungspolitik eigene Schwerpunkte zu setzen. Um eine möglichst effektive und

⁵²⁶ Vgl. Brinkmann, C. (1993).

⁵²⁷ Vgl. Reichling, R. (1993). Der Entwurf eines Arbeits- und Strukturförderungsgesetzes (ASFG) der SPD geht allerdings in eine andere Richtung. Das ASFG hält am Ziel der Vollbeschäftigung fest und strebt die Stärkung der präventiven Funktion der aktiven Arbeitsmarktpolitik an. Dem kann zwar grundsätzlich gefolgt werden, jedoch werden diese Ziele mit der Forderung nach erheblicher Ausweitung der Mittel für die aktive Arbeitsförderung verbunden. Auch wird die feste Etablierung eines zweiten, geförderten Arbeitsmarktes angestrebt bzw. gefordert. Von daher äußerten sich auch die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der Zentralverband des Deutschen Handwerks sowie der Deutsche Industrie- und Handelstag ablehnend.

⁵²⁸ Vgl. Brinkmann, C. (1993), Arbeitskreis AFG-Reform (1994).

⁵²⁹ Eine gewisse Verzahnung der Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Strukturpolitik hält auch die Bundesregierung für sinnvoll. Dies findet u.a. Ausdruck in den Vorschriften des neuen AFRG betreffs ortsnahe Leistungserbringung, Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen und der Förderung von Struktur- anpassungsmaßnahmen.

effiziente Mittelverwendung durch die Arbeitsämter zu erzielen, schlägt die Kommission eine Evaluierung der Mittelverwendung vor.⁵³⁰ Eine stärkere Verzahnung der Arbeitsmarktpolitik mit der Wirtschafts- und Strukturpolitik kann z.B. durch die Einrichtung regionaler und lokaler Koordinierungsstellen gefördert werden.⁵³¹ Auf lokaler Ebene haben diese Stellen die Aufgabe, insbesondere in Krisenregionen Arbeitsmarktinitiativen unter Einbeziehung aller Beteiligten, wie Unternehmen, Gewerkschaften, Kammern oder Kommunen, in enger Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern zu koordinieren. Gerade in Regionen mit überdurchschnittlichen Arbeitsmarktproblemen können so die Maßnahmen der Arbeitsverwaltung ergänzt und die Arbeitsmarktpolitik stärker mit der Wirtschafts- und Strukturpolitik abgestimmt werden.⁵³²

Für die notwendige Verzahnung der Beschäftigungspolitik sind, wie im Konzept "Arbeitsamt 2000" der Bundesanstalt für Arbeit vorgesehen, Budget- und Organisationskompetenzen stärker auf die Arbeitsämter zu delegieren und zentrale Handlungsanweisungen möglichst durch Rahmenvorgaben zu ersetzen.⁵³³ Hierfür müssen die gesetzlichen Regelungen des Arbeitsförderungsrechts entsprechend angepaßt werden.

Die Verzahnung von Arbeitsmarkt- mit regionaler Wirtschafts- und Strukturpolitik vergrößert die Transparenz des Mitteleinsatzes und erleichtert dessen Kontrolle. Die finanzielle Beteiligung von Kommunen oder Dritten sichert die Qualitätskontrolle für die

⁵³⁰ Im AFRG sind zur Effizienz- und Qualitätssicherung sowie zur Förderung des Wettbewerbs zwischen den Arbeitsämtern Eingliederungsbilanzen vorgesehen. Sie sollen transparent machen, wofür die einzelnen Arbeitsämter ihre Mittel einsetzen, wie hoch der durchschnittliche Förderaufwand bei einzelnen Leistungen und Personengruppen ist und wie wirksam die Förderung ist. Das vom Gesetzgeber verfolgte Anliegen ist unterstützenswert. Es darf jedoch kein Formalismus (z.B. Vermittlung um jeden Preis) entstehen.

⁵³¹ Ein Beispiel für die engere Zusammenarbeit der Arbeitsämter mit den für die Wirtschafts- und Strukturpolitik zuständigen Entscheidungsträgern auf regionaler Ebene ist die Einrichtung eines Aufgabenbereichs "Beschäftigung" zum 1.10.1996 bei den bayerischen Bezirksregierungen. Die Aufgabe dieses Bereichs besteht u.a. in der Mitwirkung an lokalen/regionalen Arbeitsmarktinitiativen sowie der Koordinierung und Abwicklung der arbeits- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen auf Regierungsbezirksebene. Mit einer entsprechenden personellen und finanziellen Ausstattung könnten diese Stellen zu einer wirksamen Abstimmung der Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsämter und der korrespondierenden staatlichen Ebenen beitragen. In Sachsen bestehen Überlegungen, die in den letzten Jahren vielfach praktizierte Verbindung von Wirtschaft und Arbeit im Rahmen eines Kooperationsvertrages mit den Arbeitsämtern auch organisatorisch auszugestalten. So könnten gemeinsame Büros von Wirtschaftsförderung und Arbeitsämtern eingerichtet werden. Bei der Wirtschaftsfördergesellschaft Sachsen könnte ein ständiger Vertreter des Landesarbeitsamtes tätig sein.

⁵³² In Bayern soll aus dem Arbeitsmarktfonds 1997 erstmals eine Anschubfinanzierung für regionale Koordinierungsstellen gewährt werden. In Sachsen wurden in den letzten Jahren umfangreiche arbeitsmarktpolitische Hilfen über regional organisierte Aufbauwerke und ABS-Gesellschaften gegeben. Seit 1997 existiert die "Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen". Dabei sichert der Freistaat Sachsen eine personelle Grundstruktur für fünf Regionalstellen. Für Projekte können Landesförderprogramme genutzt oder Mittel aus der Region eingeworben werden.

⁵³³ "Das Prinzip muß lauten: Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung auf der jeweiligen Ebene in Übereinstimmung zu bringen." Jagoda, B. (1995), S. 98.

mitfinanzierten Maßnahmen. Sie wird weiter verbessert durch die Regionalisierung der Arbeitslosenversicherung.

17.32 Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung regionalisieren

Zur Verbesserung der Wirtschafts- und Beschäftigungslage sollen ferner die Aufgabebereiche der verschiedenen Sozialversicherungssysteme sachgerechter gegeneinander abgegrenzt⁵³⁴ und sodann die Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung regionalisiert werden. Das gilt sowohl für die Organisation der Versicherungsträger als auch die Finanzströme. Beitragssätze sind regional festzulegen. Auf diese Weise kann der Wettbewerb zwischen den Regionen in Deutschland weiter verstärkt werden.

Arbeitslosenversicherung

Von der Geld- und Tarifpolitik abgesehen, schaffen vor allem die Länder durch ihre Wirtschafts- und Strukturpolitik die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung. Deshalb müssen sie auch für die Folgen ihres Handelns einstehen. Dies ist gegenwärtig jedoch nur bedingt der Fall. Die Arbeitnehmer und Arbeitgeber innovativer und zukunftsorientierter Länder, die den wirtschaftlichen Strukturwandel offensiv und besser bewältigen als andere und daher einen höheren Beschäftigten- und einen niedrigeren Arbeitslosenanteil haben, zahlen wegen des bundeseinheitlichen Beitragssatzes der Arbeitslosenversicherung weit mehr in die Kassen der Bundesanstalt für Arbeit ein, als ihren regionalen Bedürfnissen entspricht. Die Arbeitslosenversicherung bietet daher nur geringe Anreize für eine beschäftigungswirksame Wirtschafts- und Strukturpolitik. Ob ein Land gut oder schlecht wirtschaftet, wirkt sich im Ergebnis auf die Belastungen von Arbeitgebern und -nehmern kaum aus.

Um dies zu ändern, sind entweder die Beitragssätze der Arbeitslosenversicherung an der Arbeitslosigkeit des jeweiligen Landes zu orientieren oder - unter Beibehaltung des bundeseinheitlichen Beitragssatzes - die in den einzelnen Ländern erzielten Beitragsaufkommen regional zu verwenden.

Die erste Alternative bedeutet, daß bei bundesweit gleichen Leistungen der Beitragssatz in jedem Land in der Höhe festgesetzt wird, wie er zur Deckung der regionalen Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik erforderlich ist. In Ländern mit erfolgreicher Wirtschafts-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik kann der Beitragssatz niedrig gehalten werden. In Ländern mit höherer Arbeitslosigkeit muß ein verhältnismäßig hoher Beitragssatz festgesetzt werden. Zum Ausgleich für besondere Strukturdefizite, wie etwa standort-

⁵³⁴ Gegenwärtig werden zum Beispiel Leistungen, die von der Arbeitslosenversicherung erbracht werden müßten, von der Rentenversicherung erbracht.

oder teilungsbedingte Nachteile, muß bei den Beitragseinnahmen ein befristeter regionaler Strukturausgleich erfolgen. Bei Beibehaltung eines bundeseinheitlichen Beitragssatzes, der zweiten Alternative, kann die Regionalisierung der Arbeitslosenversicherung in der Weise verwirklicht werden, daß das jeweils in einem Land erzielte Beitragsaufkommen nach Abzug eines Ausgleichsbetrags im Strukturausgleich zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik dieses Landes bereitgestellt wird.

Eine derartige Regionalisierung der Arbeitslosenversicherung würde zwar einerseits dazu führen, daß Investitionen vermehrt in Ländern mit niedrigeren Beitragssätzen erfolgen. Andererseits folgen jedoch - bei hinreichend großer regionaler Mobilität - Arbeitnehmer diesen Investitionen, wodurch schwächere Länder entlastet werden. Auf Dauer müssen diese dann allerdings durch eine bessere Wirtschafts- und Strukturpolitik Arbeitsplätze und Arbeitnehmer im Lande halten.

Die Automatik des heutigen Lastenausgleichs in der Arbeitslosenversicherung verleitet eher zu Untätigkeit als zu aktivem Handeln. Aus politischen Rücksichtnahmen werden oft nicht die möglichen und zumutbaren Anstrengungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unternommen. Durch die Regionalisierung der Arbeitslosenversicherung werden in Ländern mit höherer Arbeitslosigkeit die Handlungsanreize für die Wirtschaftspolitik verstärkt, Antriebskräfte zur rascheren Bewältigung des Strukturwandels freigesetzt und damit ein gegenläufiger Trend zur tendenziellen Abwanderung von Arbeitnehmern und Arbeitsplätzen in Gang gesetzt.

Die Umsetzung einer regionalisierten Arbeitslosenversicherung erfordert folgende institutionelle Änderungen:

- Bei der ersten Alternative wird der Beitragssatz auf Landesebene festgesetzt. Das Land übernimmt die Ausgabenverantwortung und ist für alle wesentlichen Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik zuständig. Die Aufgaben können einer Landesanstalt für Arbeit übertragen werden.⁵³⁵ Die Bundesanstalt für Arbeit oder eine gemeinsame Einrichtung der Landesanstalten hat neben Forschung und Statistik im wesentlichen den Strukturausgleich durchzuführen. Die bisherige Haftung des Bundes für Defizite der Arbeitslosenversicherung sowie die Ausgabenverantwortung für die Arbeitslosenhilfe können den Ländern übertragen werden (Änderung des Art. 120 Abs. 1, S. 4 GG).
- In der zweiten Alternative wird der Beitragssatz wie bisher einheitlich durch Bundesgesetz festgelegt, doch entfällt die Verteilung der Mittel durch eine Zentrale. Für For-

⁵³⁵ Der Bund hat allerdings von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht, weil er die Voraussetzungen hierfür als gegeben ansah. Dem Bund steht für die Arbeitsförderung die Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 und 12 GG) zu. Allerdings hat er das Gesetzgebungsrecht nur dann, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung von Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erfordert (Art. 72 Abs. 2 GG).

schung, Statistik und Strukturausgleich kommt eine Bundesbehörde oder eine gemeinsame Einrichtung der Landesanstalten in Betracht. Die Defizithaftung und die Ausgabenverantwortung des Bundes für die Arbeitslosenhilfe können beibehalten werden.

Kranken- und Pflegeversicherung

Derzeit besteht in der Kranken- und Pflegeversicherung ein Nebeneinander von bundesweiten und regionalen Versicherungsträgern.⁵³⁶ Im wesentlichen ist diese Organisation auf die historische Unterscheidung von Arbeitern und Angestellten zurückzuführen.⁵³⁷ In der Kranken- sowie Pflegeversicherung spielt die Unterscheidung zwischen Angestellten und Arbeitnehmern seit 1.1.1996 jedoch keine Rolle mehr.⁵³⁸

Nach Auffassung der Kommission muß dem föderativen Staatsaufbau Deutschlands entsprechend dem Grundsatz der Länderzuständigkeit auch im Bereich der Sozialversicherung Geltung verschafft werden. Denn Solidarität bedeutet nicht: Zentralismus, Unitarismus und bundesweite Egalisierung der Lebensverhältnisse, sondern Ausgleich zwischen jungen und alten, gesunden und kranken, wohlhabenden und geringverdienenden Menschen. Dieser Ausgleich steht auch nicht zur Disposition.

Eine weitgehend föderale Organisation der Kranken- und Pflegeversicherung verbessert Sach- und Bürgernähe, schafft Vielfalt der Entscheidungszentren, ersetzt Systemstabilisierung durch Systemdifferenzierung, fördert Wettbewerb und Innovation und schützt nicht zuletzt kleine Lebenskreise.⁵³⁹ Wettbewerb findet nicht nur "nach oben hin", also auf europäischer Ebene oder weltweit statt, sondern auch "nach unten hin". Auch regionale Strukturen treten mit ihren gewollten oder ungewollten Unterschieden untereinander in Wettbewerb. Dieser Wettbewerb darf nicht durch "Einheitssysteme" behindert werden.

Daß Unterschiede zwischen den Regionen bestehen, ist evident. So bestehen bezüglich der Dauer von krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit erhebliche regionale Ab-

⁵³⁶ Bundesweite Träger sind vor allem Ersatzkassen, regionale Träger vor allem die Orts-, Innungs- und Betriebskrankenkassen.

⁵³⁷ Die Angestellten wurden den bundesweiten, die Arbeiter den regionalen Trägern zugeordnet. Vgl. Leyendecker, W. (1992). Leyendecker zeigt auch den Zustand und die Tendenz hinsichtlich des Föderalismus in der Sozialversicherung auf.

⁵³⁸ 1996 trat das Gesetz zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung, Gesundheitsstrukturgesetz (GSG), in Kraft, BGBl. I 92, S. 2266 ff.

⁵³⁹ Regionale Beitragssatzgestaltungen verstärken das Interesse überregionaler Kassen, sich um wirtschaftliche Angebotsstrukturen in den Regionen - z.B. durch Förderung des Wettbewerbs - zu bemühen. Umkehrschluß zu Sachverständigenrat für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1995), Abschnitt 368.

weichungen.⁵⁴⁰ Auswirkungen auf die Krankenversicherung hat auch die Arbeitslosigkeit. Dort bestehen ebenfalls erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern, die von der jeweiligen Struktur- und Arbeitsmarktpolitik abhängen.⁵⁴¹ Darüber hinaus gibt es strukturelle Unterschiede zwischen den Regionen. Während in einigen Regionen gut ausgebaute, aufeinander abgestimmte Versorgungsstrukturen z.B. im Bereich von Pflegeeinrichtungen bestehen, sind in anderen Regionen Defizite vorhanden.

Das dadurch entstehende Wettbewerbspotential und die Erprobung neuer Wege auf lokaler oder regionaler Ebene durch die Träger der Sozialversicherung bleibt durch bundesweite Systeme weitgehend ungenutzt. Konkret erfolgen in der Krankenversicherung eine Vielzahl von Transferleistungen über die Grenzen der Länder hinweg, die das Solidaritätsprinzip überstrapazieren. Ziel ist, diese Transferleistungen zurückzuführen. In der Krankenversicherung bestehen als solche länderübergreifenden Ausgleichssysteme der Risikostrukturausgleich⁵⁴² und die Unterstützung notleidender Kassen⁵⁴³. Hinzu kommen bei den Ersatzkassen und länderübergreifenden Betriebskrankenkassen die bundesweit festgelegten einheitlichen Beitragssätze. 1995 betrug z.B. die Transferleistungen aus Baden-Württemberg in die übrigen Länder 2,2 Milliarden DM und aus Bayern 1,8 Milliarden DM⁵⁴⁴. Der Risikostrukturausgleich war gedacht als Instrument zur Sicherung des Wettbewerbs der Kassen untereinander. Er sollte jedoch keinen interregionalen Ausgleich bewirken. Gerade dies ist aber durch seine zentralistische Struktur und Organisation der Fall. Deshalb ist er - soweit eine Legitimation infolge der Risikodurchmischung nicht ohnehin entfällt - zu regionalisieren. Allerdings gilt auch hier, daß unverschuldete Leistungsunterschiede, die aus der Teilung Deutschlands herrühren, durch einen zeitlich begrenzten Strukturfonds ausgeglichen werden müssen.

Zugleich müssen die bundesweiten Ersatzkassen regional differenzierte Beiträge anbieten. Das Nebeneinander von regionalen Beitragssätzen von Orts-/Betriebs- und Innungskrankenkassen und überregionalen Beitragssätzen von Ersatzkassen bringt trotz des derzeit bundesweiten Risikostrukturausgleichs Wettbewerbsverzerrungen mit sich:

- Der Beitragssatz verliert bei einem solchen Nebeneinander erheblich seine Funktion als Preis für die Kassenleistung.

⁵⁴⁰ Während Bayern im Jahr 1995 mit 18,27 Arbeitsunfähigkeitstagen und Sachsen mit 18,92 Tagen unter dem Bundesdurchschnitt von 20,94 Tagen lagen, waren andere Länder wie Hamburg/Schleswig-Holstein mit 28,30 Tagen weit darüber. Basis: Pflichtmitglieder der Betriebskrankenkasse. Vgl. BDA (1997b), S. 52 f.

⁵⁴¹ Vgl. Ziffer 17.31. Bayern z.B. hat seit Jahren eine im Vergleich zu den anderen Ländern niedrigere Arbeitslosenanteil.

⁵⁴² § 266 SGB V.

⁵⁴³ § 265a SGB V.

⁵⁴⁴ Nicht veröffentlichte Berechnungen des Sozialministeriums Baden-Württemberg und des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit.

- Eine bundesweite Beitragsgestaltung mindert das Interesse überregionaler Kassen, sich um wirtschaftliche Angebotsstrukturen in den Regionen - z.B. durch Förderung des Wettbewerbs - zu bemühen.
- Bundesweite Beitragssätze stellen bei den überregionalen Kassen eine Subventionierung der Beitragszahler dieser Kassen in den hochversorgten Regionen und damit einen Verstoß gegen die horizontale Verteilungsgerechtigkeit dar.⁵⁴⁵

In einem letzten Schritt sind auch die Organisationsstrukturen der bundeseinheitlichen Kassen entsprechend anzupassen.

Wie in der Krankenversicherung finden auch in der Pflegeversicherung Transferströme aufgrund des bundeseinheitlichen Finanzausgleichs⁵⁴⁶ und des bundesgesetzlich festgelegten Beitragssatzes statt.⁵⁴⁷ Wie in der Krankenversicherung ist damit ausgeschlossen, daß regional besonders gut aufeinander abgestimmte Strukturen, z.B. im Bereich der Pflegeeinrichtungen, den Versicherten beitragsmäßig zugute kommen. Die Bemühungen der einzelnen Landesregierungen, eine ausgewogene Pflegeinfrastruktur für die Bevölkerung zu schaffen, werden damit, zumindest partiell, konterkariert.⁵⁴⁸ Die so entstehenden Transferleistungen wurden für das Jahr 1995 in Baden-Württemberg auf rund 525 Millionen DM, in Bayern auf rund 543 Millionen DM geschätzt.⁵⁴⁹ Wie in der Krankenversicherung ist in einem ersten Schritt der Finanzausgleich und der bisher bundeseinheitliche Beitragssatz zu regionalisieren.

⁵⁴⁵ Sachverständigenrat für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1995), Abschnitt 368.

⁵⁴⁶ § 66 SGB XI.

⁵⁴⁷ § 55 SGB XI.

⁵⁴⁸ Nach § 9 SGB XI sind die Länder für die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur verantwortlich.

⁵⁴⁹ Nicht veröffentlichte Berechnungen des Sozialministeriums Baden-Württemberg und des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit.

18. Exkurs: Wirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf die sozialen Sicherungssysteme und die Sozialhilfe

Die Umsetzung sowohl der Erneuerungs- als auch der Anpassungsstrategie hat Rückwirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme und die Sozialhilfe. Für den Erfolg der Erneuerungsstrategie ist bedeutsam, daß in allen Bereichen der Daseinsvorsorge die Bürger ein Höchstmaß individueller Gestaltungsmöglichkeiten erhalten und ihre Fähigkeit zu individueller Vermögensbildung gestärkt wird. Das bedeutet umgekehrt, daß den gesetzlichen Sicherungssystemen künftig relativ weniger Mittel als bisher zur Verfügung stehen werden. Die Durchsetzung der Anpassungsstrategie wird hingegen erheblich erleichtert, wenn auch bei niedrigen Erwerbseinkommen existenzsichernde Transferansprüche gewährleistet werden. Die Ausarbeitung konkreter Vorschläge zur Reform der sozialen Sicherungssysteme war nicht Auftrag der Kommission. Die folgenden Ausführungen sollen dazu beitragen, die Diskussion über die Reform zu fördern.

18.1 Erneuerungsstrategie und Daseinsvorsorge

Da in der unternehmerischen Wissensgesellschaft der Einzelne, die Familie und gegebenenfalls die kleine Gruppe ein höheres Maß an Verantwortung für ihre Daseinsvorsorge tragen als in der arbeitnehmerzentrierten Industriegesellschaft müssen sie ein Höchstmaß an Gestaltungsmöglichkeiten haben. Nur so können sie ihre Daseinsvorsorge ihren sehr unterschiedlichen Lebenslagen und -entwürfen anpassen.

So soll von der Arbeitslosenversicherung wahlweise das Existenzminimum oder ein darüber hinausgehender einkommensabhängiger Betrag versichert werden können.⁵⁵⁰ Entsprechend unterschiedlich sind die Beiträge. Niedrigere Beiträge können auch gewährt werden, wenn der Versicherte bereit ist, im Falle der Arbeitslosigkeit unverzüglich jede angebotene Arbeit anzunehmen.⁵⁵¹ Problematisch ist hingegen die Einräumung von Karenzzeiten, da dann Arbeitslose in diesen Zeiten verstärkt der Sozialhilfe anheim fallen könnten.⁵⁵²

In der Krankenversicherung können vermehrt Selbstbehalte, begrenzte Leistungspakete und besondere Vorsorgeformen wie die Beschränkung der Wahl der Leistungsanbieter vorgesehen werden. Möglich ist weiterhin - bei einer entsprechenden Absenkung

⁵⁵⁰ Vgl. Ziffer 16.8.

⁵⁵¹ Wahlmöglichkeiten, die sich in unterschiedlichen Tarifen niederschlagen, gibt es derzeit in der Arbeitslosenversicherung nicht. Vielmehr gilt ein für alle Versicherten gleicher Beitragssatz von derzeit 6,5 vH des Bruttoarbeitsentgelts.

⁵⁵² Die Praktikabilität von Karenzzeiten sollte zumindest in einem längerfristigen regional begrenzten Modellversuch vorab geklärt werden.

der Beiträge -, das derzeit einkommensabhängige Krankengeld auf einen existenzsichernden Betrag zu vermindern. Grundsätzlich soll nur noch eine Versicherungspflicht gegen größere Gesundheitsrisiken bestehen.⁵⁵³ Bewußt in Kauf genommene Risiken, die beispielsweise mit gefährlichen Sportarten einhergehen, sollen künftig nicht mehr in den allgemeinen Versicherungsschutz einbezogen werden. Sie sind gesondert zu versichern.

Auch in der gesetzlichen Alterssicherung besteht Raum für größere individuelle Gestaltungsmöglichkeiten. Dem Einzelnen soll anheim gestellt werden, ob, wie und in welchem Umfang er - abgesehen von einem kraft Gesetzes zu definierenden Existenzminimum - für sein Alter vorsorgt. Zwar gibt es dabei - anders als bei der Arbeitslosen- und Krankenversicherung - Übergangsprobleme, da viele Versicherte in der gesetzlichen Alterssicherung bisher einkommensabhängig vorgesorgt und dadurch eigentumsähnliche Ansprüche erworben haben. Diese Übergangsprobleme sind jedoch lösbar.⁵⁵⁴

Mit dieser Erweiterung individueller Gestaltungsmöglichkeiten werden spürbare Entlastungen der Versicherten einhergehen, die wiederum Voraussetzung für die Verbesserung der Vermögensbildungsfähigkeit breiter Bevölkerungsschichten sind. Durch die tendenzielle Beschränkung der staatlich organisierten umlagefinanzierten Daseinsvorsorge auf das existentiell Notwendige werden jedoch nicht nur Mittel verfügbar, die die Bevölkerung für ihre individuelle Vermögensbildung benötigt.⁵⁵⁵ Zugleich wird sie in hohem Maße motiviert, tatsächlich Vermögen zu bilden. Denn die Daseinsvorsorge, namentlich die Vorsorge für das Alter, ist für die Bevölkerung ein wichtiger Grund, zu sparen und Vermögen zu bilden.⁵⁵⁶ Mit diesen Vermögen kann sie sich an der Wertschöpfung von Wissen und Kapital unmittelbar beteiligen. Mit den Versorgungsansprüchen, die im Rahmen der bestehenden Systeme der Sozialversicherung entstehen, ist das nicht möglich.

18.2 Anpassungsstrategie und Daseinsvorsorge

Gleichgültig, ob die Arbeitskosten durch eine Verminderung der Personalzusatzkosten oder die Direktentgelte gesenkt oder kleine, personenbezogene Dienste oder Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung ausgebaut werden - die Wirkungen für die Daseinsvorsorge sind ähnlich. In vielen Fällen sinken die Transferansprüche gegen die sozialen Sicherungssysteme, wobei sie im Bereich niedrig produktiver Tätigkeiten bei Arbeitslo-

⁵⁵³ Ob auch kleine Risiken noch der Versicherungspflicht bedürfen, sollte ebenfalls in Modellversuchen geklärt werden.

⁵⁵⁴ Vgl. Neumann, M. (1996).

⁵⁵⁵ Die Beschränkung führt ferner zu einem Rückgang des staatlichen Einflusses auf Wirtschaft und Gesellschaft und damit der Staatsquote insgesamt.

⁵⁵⁶ Vgl. Allianz Lebensversicherungs-AG (1997), S. 1 f.

sigkeit, Krankheit und im Alter leicht unter das Existenzminimum sinken können. Im einzelnen:

Werden bei einer Verminderung der Personalzusatzkosten die Beiträge an die verschiedenen Sicherungssysteme gesenkt, dürfte zwar der Erwerbstätigenanteil steigen und der Arbeitslosenanteil abnehmen. Ob jedoch dieser Beschäftigungsgewinn ausreicht, um zum einen den Rückgang der Beitragssätze und zum anderen die - zeitlich versetzte - Zunahme von Leistungsberechtigten auszugleichen, ist ungewiß. Doch ist recht unwahrscheinlich, daß bei einer Beitragsminderung von beispielsweise einem Fünftel der Kreis der Sozialversicherten entsprechend wächst. Wahrscheinlicher ist, daß es zu Beitragsausfällen kommt, die - sofern sie nicht durch staatliche Zuschüsse ausgeglichen werden⁵⁵⁷ - in Form von Leistungsminderungen an die Versicherten überwältzt werden müssen. Bei der derzeitigen einkommensabhängigen gesetzlichen Arbeitslosen- und Altersversorgung sowie bei der Zahlung von Krankengeld heißt das, daß Transferansprüche in erheblicher Zahl unter das Existenzminimum sinken. Ob und in welchem Umfang dies Sozialhilfeansprüche auslöst, hängt von sonstigen Einkommens- und Vermögensverhältnissen ab. Insgesamt ist jedoch von einem Anstieg der Zahl Sozialhilfeberechtigter auszugehen.⁵⁵⁸

Das gilt auch wenn Direktentgelte gesenkt werden. Zwar dürfte dann ebenfalls der Erwerbstätigenanteil steigen, wodurch - wenn nicht zugleich die Erwerbsbeteiligung zunimmt - die Belastung für die Arbeitslosenversicherung sinkt. Doch wächst damit die Zahl Anspruchsberechtigter in der gesetzlichen Alterssicherung und jener, die gegen die gesetzliche Krankenversicherung einen Anspruch auf Geldleistungen erwerben. Da sich diese Ansprüche nach den sinkenden Direktentgelten bemessen, vermindern sie sich mit ihnen. Bei Erwerbstätigkeit im Niedriglohnbereich kann das abermals - vorbehaltlich anderer Einkommensquellen - ein Absinken unter das Existenzminimum und mithin eine Zunahme von Sozialhilfeempfängern bewirken.

Ähnlich sind die Wirkungen bei der Zunahme von Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung, wenn - wie derzeit - derartige Tätigkeiten ohne Anstieg der Zahl der Arbeitsplätze anstelle bisheriger Vollzeitarbeit treten. Dann erwirbt eine wachsende Zahl von Erwerbstätigen niedrige Transferansprüche, die möglicherweise nicht existenzsichernd sind und deshalb durch Sozialhilfe ergänzt werden müssen.

Etwas anderes gilt, wenn Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung entweder durch Aufteilung von Vollzeitarbeit entsteht, bei gleichem Arbeitsvolumen also mehr

⁵⁵⁷ Die Zuschüsse würden aber die Erneuerungsstrategie behindern. Die notwendigen Mittel hierfür müßten entweder über Steuern oder über Schuldenaufnahme finanziert werden. Eine Finanzierung über Steuern würde die Wirkungen der in Ziffer 11.8 empfohlenen Steuersenkungen konterkarieren. Eine Finanzierung über Schuldenaufnahme würde die Zinsen ansteigen lassen und damit verhindern, daß genügend Kapital für effiziente privatwirtschaftliche Verwendungen zur Verfügung steht.

⁵⁵⁸ Dabei ist nicht auszuschließen, daß für einzelne weniger Mittel aus der Sozialhilfe aufgewendet werden müssen.

Arbeitsplätze geschaffen werden, oder, besser noch, zu vorhandenen Vollzeitarbeitsplätzen hinzukommen. Zwar nimmt auch dann die Zahl von Erwerbstätigen mit niedrigen Transferansprüchen zu. Doch gibt es in ersterem Falle insgesamt mehr Anspruchsberechtigte, so daß das Transfervolumen insgesamt nicht sinkt, sondern nur anders verteilt wird. Im letzteren Fall treten neben die Berechtigten mit hohen Ansprüchen weitere Berechtigte mit geringen Ansprüchen, so daß sich die Versorgungslage insgesamt verbessert.

Von diesem Sachverhalt abgesehen kann bei Durchsetzung der Anpassungsstrategie jedoch nicht ausgeschlossen werden, daß die Zahl Sozialhilfeberechtigter, wenn schon nicht während der Erwerbsphase⁵⁵⁹, dann doch in Phasen, in denen einkommensabhängige Transfers gewährt werden, steigt. Um diesen Anstieg zu vermeiden, kommen ähnliche Maßnahmen in Betracht wie unter Ziffer 13.4 bereits erörtert. Entweder das Sozialhilfeniveau wird mit allen negativen Folgen auch für Nicht-Erwerbsfähige abgesenkt⁵⁶⁰ oder Nicht-Erwerbsfähige erhalten - unabhängig von ihren vorangegangenen Erwerbseinkommen - existenzsichernde Transfereinkommen auf derzeitigem Niveau.⁵⁶¹ Dabei kommen drei Varianten in Betracht:

Wie im bisherigen System werden die tatsächlichen Einkommen der Nicht-Erwerbsfähigen durch ergänzende Transferzahlungen auf ein Mindesteinkommen aufgestockt. Die beitragsfinanzierten Systeme der Renten- und Krankenversicherung sind mit diesem Modell kompatibel,⁵⁶² die bisherige Arbeitslosenversicherung dagegen nur bei kurzfristigen Leistungen. Die bedarfsorientierte Leistung ersetzt zudem auch Leistungen für die Rentenversicherung von Arbeitslosen, die bisher über die Arbeitslosenversicherung aufgebracht werden mußten.⁵⁶³

Eine zweite Variante ist eine Rente nach Mindesteinkommen, wie sie für Versicherungszeiten bis 1992 galt. Hierzu bedarf es nur geringfügiger Eingriffe in das bestehende Rentenversicherungssystem. Bei der Rente nach Mindesteinkommen werden für Zeiten geringen Erwerbseinkommens Mindestansprüche erworben.⁵⁶⁴ Diese Ansprüche

⁵⁵⁹ Vgl. Ziffer 13.41.

⁵⁶⁰ Vgl. Ziffer 13.42.

⁵⁶¹ Vgl. Ziffer 13.43.

⁵⁶² Erhalten Nicht-Erwerbsfähige nicht existenzsichernde Zahlungen der Renten- und der Krankenversicherung, dann werden diese durch Sozialhilfe aufgestockt.

⁵⁶³ Im jetzigen System zahlt die Arbeitslosenversicherung Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslose, wodurch sich deren Rentenansprüche erhöhen. Dies gilt unabhängig davon, ob die spätere Rente existenzsichernd sein wird oder nicht. Bei einer Umstellung gemäß der aufgezeigten Variante würden keine Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslose mehr gezahlt, wodurch deren spätere Rente sinkt. Daraus kann sich dann ein Transferbedarf ergeben, wenn Renten nicht existenzsichernd sind. Für existenzsichernde Renten würden dagegen keine Transfers gezahlt. Dadurch ergäbe sich eine Einsparung gegenüber dem jetzigen System.

⁵⁶⁴ Bei der Rentenberechnung werden diese Zeiten mit bis zu maximal 75 vH des allgemeinen Durchschnittsverdienstes bewertet.

entstehen - im Gegensatz zu der ersten Variante - bedarfsunabhängig. Bei kontinuierlicher Beschäftigung wird auch bei niedrigen Einkommen ein hinreichender Rentenanspruch erworben. Allerdings wird mit dieser Variante das Ziel der sozialen Sicherung bei Nichterwerbsfähigkeit nur unvollständig erreicht, da Personen mit kurzer Erwerbsbiographie oder häufigen Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit noch immer unter das Existenzminimum fallen können. Die Aufwendungen wären zudem höher als bei der ersten Variante, da auch Personen mit hinreichenden Rentenansparungen und eigenem Vermögen für bestimmte Zeiten Rentenansprüche aus Transfers erhielten.⁵⁶⁵ Mit dieser Variante wird die Erwerbsneigung im niedrig produktiven Bereich erhöht, da mit verhältnismäßig geringem Arbeitseinsatz recht hohe Rentenansparungen erworben werden können.

Eine dritte Variante ist die Gewährung einer Grundsicherung⁵⁶⁶ im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit unabhängig von Bedürftigkeit. Mit einer solchen Grundsicherung wird nicht nur die Mindestversorgung aller Erwerbsunfähigen gewährleistet. Zugleich werden die Kosten der Erwerbsarbeit gesenkt, die Bereitschaft zu gering bezahlten Tätigkeiten erhöht und gegebenenfalls die Erwerbsbeteiligung vermindert. Allerdings setzt die Einführung einer solchen Grundsicherung deutliche Eingriffe in das bestehende System voraus.⁵⁶⁷

⁵⁶⁵ Eine Person, die langjährig mit niedrigem Einkommen beschäftigt war und über Vermögens- und Hinterbliebenenrentenansprüche verfügt, würde nach diesem System eine Rentenaufstockung erhalten. Dies ergibt sich aus der Bedarfsunabhängigkeit der Rente nach Mindesteinkommen.

⁵⁶⁶ Die dann auf freiwilliger Basis durch private Versicherungen nach den jeweiligen Präferenzen der Bürger aufgestockt werden könnte. Vgl. Ziffer 18.1.

⁵⁶⁷ Auf die Vielzahl von Grundsicherungsmodellen, die entweder als Ergänzung oder als Ersetzung der beitragsfinanzierten Systeme konzipiert sind, soll hier nicht eingegangen werden.

Bibliographie

- Allianz Lebensversicherungs-AG (1997), Es wird noch immer viel zu wenig für das Alter vorgesorgt, Pressegespräch Allianz Leben v. 23.10.1997, mimeo
- Arbeitskreis AFG-Reform (1994), Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz, Hamburg
- Arndt, H.-W. (1993), Forum zur verfassungsrechtlichen Problematik der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: Juristische Schulung (JuS), Jg. 33, S. 360-364
- Arndt, H.-W. (1997), Finanzausgleich und Verfassungsrecht, Gutachten im Auftrag der Länder Bayern und Baden-Württemberg, Mannheim
- Asche, K. (1994), Arbeitslosigkeit in Deutschland, Über den leichtfertigen Umgang mit erdrückenden Zahlen, Rede im Hamburger Ratskeller anlässlich des Mittagstisches der Konrad-Adenauer-Stiftung am 21.10.1994
- ASMK (1996), Abschlußbericht zur 73. Konferenz der Arbeits- und Sozialminister der Länder (ASMK) am 6./7.11.1996 in Braunschweig, Berichterstatte Schleswig-Holstein
- Assenmacher, W./Wenke, M. (1993), Haushaltsproduktion, Frauenerwerbstätigkeit und Dienstleistungsnachfrage privater Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 211, Nr. 1-2, S. 22-41
- BA (1995), Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt 1994, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Sondernummer, Nürnberg
- BA (1996a), Bundesanstalt für Arbeit, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Berufsordnungen am 30. Juni 1995 im Bundesgebiet West, Nürnberg
- BA (1996b), Bundesanstalt für Arbeit, Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit 1997, Nürnberg
- BA (1996c), Bundesanstalt für Arbeit, Offene Stellen vom Arbeitsamt jetzt bundesweit online, Presseinformation Nr. 57/96, v. 6.12.1996
- BA (1997a), Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt 1996, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Sondernummer, Nürnberg
- BA (1997b), Bundesanstalt für Arbeit, Am besten hilft gute Arbeit, in: Dialog, Mitarbeiterzeitung der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 3/97, S. 5
- BA (1997c), Bundesanstalt für Arbeit, Auch 1996 zahlreiche Verstöße aufgedeckt, Presseinformation Nr. 12/97 v. 7.3.1997
- BA (1997d), Bundesanstalt für Arbeit, Stellenangebote im Internet unter www.arbeitsamt.de, Presseinformation Nr. 4/97 v. 20.01.97
- Barro, R.J./Romer P.M. (1990), Economic Growth, NBER Report, No. 1-5, Cambridge, Mass.
- Barthel, A. (1997), Beteiligung am Produktivvermögen und Investivlohn - Vernachlässigte Konzepte? in: Politische Studien, Jg. 48, Nr. 352, S. 58-93
- BDA (1997a), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Kombi-Einkommen: Für eine verbesserte Verzahnung von Arbeitsmarkt und Transfersystemen, Internes BDA-Diskussionspapier v. 26.6.1997, Köln
- BDA (1997b), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Aktuelle Daten zur Arbeitsunfähigkeit, in: Soziale Selbstverwaltung, Nr. 7/97, 43-52
- Becher, G./Schuppenhauer, M. (1996), Kommerzielle Biotechnologie - Umsatz und Arbeitsplätze 1996-2000, Arbeitspapier der Prognos AG, Basel
- Beck, U. (1993), Die Erfindung des Politischen, Frankfurt a.M.

- Beck, U. (1997), Kinder der Freiheit: Wider das Lamento über den Werteverfall, in: Beck, U. (Hrsg.), Kinder der Freiheit, Frankfurt a.M.
- Beck, U./Vossenkuhl, W./Ziegler, U.E. (1995), Eigenes Leben: Ausflüge in die unbekannte Gesellschaft, in der wir leben, München
- Bedau, K.-D. (1997), Geldvermögen und Vermögenseinkommen der privaten Haushalte 1996, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 31/97, S. 540-547
- Bernstein, J./Mishel, L. (1997), Wage and Compensation Trends, 1959-1995, Economic Policy Institute (Hrsg.), Washington, D.C.
- Bertelsmann Stiftung (1997), Mitarbeiter am Kapital beteiligen - Leitfaden für die Praxis, Gütersloh
- Biedenkopf, K.H. (1997), Von der Arbeitnehmerrente zur Bürgerrente - Das Konzept der Grundsicherung im Alter für alle Bürgerinnen und Bürger, unter Mitarbeit des IWG BONN, mimeo
- Bielenski, H. (1997), Befristete Beschäftigung, Vortrag zur Tagung der Längsschnitt-Werkstatt-Berlin-Brandenburg (LWBB), "Arbeitsmarktstatistik zwischen Realität und Fiktion" am 18./19.9.1997, Berlin
- Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (1996), Tarifliche Niedrigeinkommen. Eine Analyse von ausgewählten Tarifbereichen in Westdeutschland, Informationen zur Tarifpolitik, Elemente qualitativer Tarifpolitik, Nr. 27, Düsseldorf
- Blanke, K./Ehling, M. (1994), Methode und Durchführung der Zeitbudgeterhebung 1991/92, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 9/94, S. 717-723
- Blanke, K./Ehling, M./Schwarz, N. (1996), Zeit im Blickfeld, Ergebnisse einer repräsentativen Zeitbudgeterhebung, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 121, Stuttgart u.a.
- Blau, H. (1996), Entwicklung und Reformansätze im Gesundheitswesen, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 17-18/96, S. 26-37
- BMA (1977), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Arbeitsgesetzbuchkommission - Entwurf eines Arbeitsgesetzbuches - Allgemeines Arbeitsvertragsrecht, Bonn
- BMA (1990), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Arbeitsvermittlung zwischen Arbeitslosigkeit und Fachkräftemangel, Untersuchung von Infratest im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Forschungsbericht Sozialforschung Nr. 197, München
- BMA (1994), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Die Rente - das neue Rentenrecht, Bonn
- BMA (1997a), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, mobil Zeit ab 55, Bonn
- BMA (1997b), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Praktisch erprobte betriebliche Vereinbarungen zur Kapitalbeteiligung der Arbeitnehmer - mögliche Modelle einer künftigen Mitarbeiterbeteiligung aufgrund tarifvertraglicher Regelungen, Forschungsbericht Sozialforschung Nr. 265, Bonn
- BMA (1997c), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Übersicht über das Sozialrecht, Bonn
- BMF (1997), Bundesministerium für Finanzen, Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Entwicklung des Finanzplatzes Deutschland (Drittes Finanzmarktförderungsgesetz) v. 25.3.1997, Bonn
- BMFS (1993), Bundesministerium für Familie und Senioren, Erster Altenbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 12/5897

- BMFS (1994), Bundesministerium für Familie und Senioren, Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland - Zukunft des Humanvermögens, Fünfter Familienbericht, Bundestagsdrucksache 12/7560
- BMG (1995), Bundesministerium für Gesundheit, Sozialhilfe - Ihr gutes Recht, Bonn
- BMWi (1997a), Bundesministerium für Wirtschaft, Reformen für Beschäftigung, Jahreswirtschaftsbericht 1997, Bonn
- BMWi (1997b), Bundesministerium für Wirtschaft, Wagniskapital, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn
- Bräuninger, D. (1996), Gibt es eine Dienstleistungslücke in Deutschland? in: Deutsche Bank Research (Hrsg.), Aktuelle Themen, Nr. 24 v. 1.8.1996
- Brinkmann, C. (1993), Verzahnung von Wirtschafts-, Struktur-, Umwelt- und Beschäftigungspolitik, in: Loccumer Protokolle, Nr. 33/93 - Brauchen wir eine neue Beschäftigungspolitik? Loccum
- Brinkmann, C./Otto, M. (1996), Überbrückungsgeld hilft den arbeitslosen Frauen und Männern beim Sprung in die Selbständigkeit, IABwerkstattbericht, Nr. 6/96
- Cain, H. (1997), USA - Das Mutterland der Dienstleistung, in: Mangold, K. (Hrsg.), Die Zukunft der Dienstleistung. Fakten - Erfahrungen - Visionen, Frankfurt a.M./Wiesbaden
- Cugno, F./Ferrero, M. (1991), Share systems and unemployment: a theoretical analysis, Houndmills u.a.
- Der Spiegel (1996), Viel baggern. Mit fernöstlichen Rikschas wollen Kleinunternehmer deutsche Innenstädte erobern, (o.V.), Nr. 32, S. 101
- Deregulierungskommission (1991), Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen, Marktöffnung und Wettbewerb, Tübingen
- Deutsche Börse (1997), Fact Book 1996 - Zahlen zur Deutschen Börse, Frankfurt a.M.
- Deutsche Bundesbank (1993), Zur Vermögenssituation der privaten Haushalte in Deutschland, in: Monatsbericht, Nr. 10, S. 19-32
- Deutsche Bundesbank (1997a), Die gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsströme in Deutschland im Jahr 1996, in: Monatsbericht, Nr. 5, S. 17-41
- Deutsche Bundesbank (1997b), Entwicklung und Bestimmungsgründe grenzüberschreitender Direktinvestitionen, in: Monatsbericht, Nr. 8, S. 63-82
- Deutscher Bundesrat (1995), Entwurf eines Arbeitsvertragsgesetzes, Bundesratsdrucksache 293/95
- Deutscher Bundesrat (1996), Entwurf eines Gesetzes zur Bereinigung des Arbeitsrechts, Bundesratsdrucksache 671/96
- Deutscher Bundestag (1987), Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987, Bundestagsdrucksache 11/11
- Deutscher Bundestag (1995a), Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage der Fraktion der SPD "Entwicklung und Stand der Arbeitszeitflexibilisierung in Deutschland", Bundestagsdrucksache 13/1334
- Deutscher Bundestag (1995b), Achter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zu Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG, Bundestagsdrucksache 13/5498
- Deutscher Bundestag (1997), Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuerbegünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) v. 8. Juni

- 1967 für die Jahre 1995 - 1998 (16. Subventionsbericht der Bundesregierung), Bundestagsdrucksache 13/8420, Bonn
- Deutscher Juristentag (1996), 61. Deutscher Juristentag: Die Beschlüsse, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), S. 2994-2999
- DGB (1996), Deutscher Gewerkschaftsbund, Grundsatzprogramm v. Nov. 96, Düsseldorf
- DGB (1997), Deutscher Gewerkschaftsbund, Aktionsprogramm des DGB v. März 97, Düsseldorf
- Dickinson, G.M./Dinenis, E. (1996), Investment regulations of insurance companies across the OECD, in: OECD, Policy issues in insurance, S. 137-169, Paris
- Dietrich, V./Ragnitz, J. (1997), Investivlöhne - keine Lösung der Probleme ostdeutscher Unternehmen, in: Wirtschaftsdienst, Nr. IX/97, S. 527-530
- DIHT (1996), Deutscher Industrie- und Handelstag, Stellungnahme des Deutschen Industrie- und Handelstages betreffend einer Reform der Handwerksordnung, o.O.
- DIW (1996a), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Senkung der Produktionskosten durch Maßnahmen zur Senkung der Arbeitskosten und eine Reform der Unternehmensbesteuerung, Gutachten für die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Berlin
- DIW (1996b), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Keine Dienstleistungslücke in Deutschland. Ein Vergleich mit den USA anhand von Haushaltsbefragungen, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 14/96, S. 221-226
- DIW (1997a), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wirtschaftsschwache Bundesländer trotz Finanzausgleich in der Klemme, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 34/97, S. 601-611
- DIW (1997b), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Rückstand beim Anteil der Dienstleistungstätigkeiten aufgeholt. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich anhand von Haushaltsbefragungen, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 34/97, S. 613-617
- DIW (1997c), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Erwerbsstatistik unterschätzt Beschäftigung um 2 Millionen Personen, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 38/97, S. 689-694
- Dornach, F./Meyer, A. (1997), Das Deutsche Kundenbarometer. Ein objektives Meßinstrument für kundenorientiertes Qualitätsmanagement, in: Qualität und Zufriedenheit, Nr. 1, S. 49-56
- Dörsam, P. (1996), Flexible Arbeitszeitgestaltung in mittelständischen Unternehmen, Institut für Mittelstandsforschung, Bd. 71, Bonn
- Economist (1997), Playing godmother to invention, (o.V.), Ausg. v. 24.5.1997, S. 84
- Elkeles, T./Seifert, M. (1992), Arbeitslose und ihre Gesundheit. Empirische Langzeitanalysen, Forschungsgruppe Gesundheitsrisiken und Präventionspolitik, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin
- Englmann, H. (1995), Modernisierungsbedarf: iw-Symposium zum Flächentarifvertrag in Bonn, in: iw-Gewerkschaftsreport, Nr. 1, S. 85-88

- Enquete-Kommission "Demographischer Wandel" (1996), unkorrigiertes Wortprotokoll der 9. Sitzung der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages "Demographischer Wandel", "Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik" v. 10.6.1996, Öffentliche Anhörung zum Thema "Weiterentwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt", S. 9/6
- Entdorf, H. (1996), Strukturelle Arbeitslosigkeit in Deutschland - Mismatch, Mobilität und technologischer Wandel, Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Institut für Volkswirtschaft und Statistik, Universität Mannheim, Diskussionspapier 537/96, Mannheim
- Erhard, L. (1952), Grundbedingungen einer freiheitlichen Sozialordnung, in: Hohmann, K. (1988) (Hrsg.), Grundtexte der sozialen Marktwirtschaft, Ludwig-Erhard-Stiftung e.V., Bd. 2, Das soziale der sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart, S. 13-16
- Erhard, L. (1962), Deutsche Wirtschaftspolitik, Düsseldorf/Wien
- Erlenkämper, A./Fichte, W. (1996), Sozialrecht, Allgemeiner Teil - Anspruchsvoraussetzungen und Rechtsgrundlagen des Besonderen Sozialrechts - Verfahrensrecht, 3. Aufl., Köln u.a.
- Erler, G.A. (1995), Der "Familienservice" bzw. das "Kinderbüro" - ein Angebot privater Kinderbetreuung im Haushalt, in: Gräbe, S. (Hrsg.), Private Haushalte und neue Arbeitsmodelle. Arbeitsmarkt und Sozialpolitik im Kontext veränderter Lebensformen, Frankfurt a. M., S. 101-115
- Europäische Gemeinschaft (1993), Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, Herausforderung, Gegenwart und Wege in das 21. Jahrhundert, Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Bulletin der Europäischen Gemeinschaft, Beilage 6/93
- Europäische Kommission (1995), Lokale Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Beschäftigung. Studien der Europäischen Union, Luxemburg
- Europäische Kommission (1996a), Beschäftigung in Europa, Brüssel
- Europäische Kommission (1996b), Ein Überblick über Angebote für kleine Kinder innerhalb der Europäischen Union 1990-1995, Netzwerk der Europäischen Kommission für Kinderbetreuung und andere Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Brüssel
- Europäische Kommission (1996c), Welthandel als globale Herausforderung, Eine Marktöffnungsstrategie der EU, Brüssel
- Europäische Kommission (1996d), Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie - eine Bewertung mittels Benchmarking, in: Mitteilung der Europäischen Kommission, KOM (96) 153 endg., Brüssel
- Europäische Kommission (1996e), Kohäsionspolitik und Kultur, in: Mitteilung der EU-Kommission, KOM (96) 512 endg., Brüssel
- Europäische Kommission (1997a), PEPPER II, Die Förderung der Gewinn- und Betriebsergebnisbeteiligung (einschließlich Kapitalbeteiligung) der Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten, in: Mitteilung der Europäischen Kommission, KOM (96) 697 endg., Brüssel
- Europäische Kommission (1997b), Neue Aufgaben der öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlung zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation: Ein Überblick über aktuelle Trends und Reformen, in: Beschäftigung in Europa, Brüssel, S. 2-5
- Europäische Union (1997), Arbeitskräfteerhebung: Entwurf für eine Verordnung, Punkt 2 der Tagesordnung der 24. Sitzung des Ausschusses für das statistische Programm am 13.03.1997, CPS 97/24/2, Brüssel

- Evers, A./Olk, T. (1996), Von der pflegerischen Versorgung zu hilfreichen Arrangements. Strategien der Herstellung optimaler Beziehungen zwischen formellem und informellem Hilfesystem im Bereich der Pflege älterer Menschen, in: Evers, A./Olk, T. (Hrsg.), Wohlfahrtspluralismus, Opladen, S. 347-370
- Faßmann, H. (1996), Institutionelle Hilfsangebote für ältere Menschen außerhalb der primären ambulanten und stationären medizinischen Versorgung. Eine Bestandsaufnahme, in: Farny, D./Lütke-Bornefeld, P./Zellenberg, G. (Hrsg.), Lebenssituation älterer Menschen. Beschreibung und Prognose aus interdisziplinärer Sicht, Berlin, S. 299-329
- FAZ (1996a), Frankfurter Allgemeine Zeitung, Die IG-Metall klagt gegen Viessmann und den Betriebsrat, (o.V.), Ausg. v. 3.6.1996
- FAZ (1996b), Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ein europäischer Weg zu mehr Beschäftigung, (o.V.), Ausg. v. 12.6.1996
- FAZ (1997a), Frankfurter Allgemeine Zeitung, Neues Förderungsprogramm für Telearbeit, (o.V.), Ausg. v. 11.3.1997
- FAZ (1997b), Frankfurter Allgemeine Zeitung, Die Reform der Arbeitnehmerüberlassung wird die Zeitarbeit fördern, (o.V.), Ausg. v. 1.4.1997
- FAZ (1997c), Frankfurter Allgemeine Zeitung, Anhörung im Bundestagsausschuß für Arbeit, (o.V.), Ausg. v. 17.4.1997
- FAZ (1997d), Frankfurter Allgemeine Zeitung, EGB fordert EU-Auflagen zur Beschäftigung, (o.V.), Ausg. v. 10.9.1997
- FAZ (1997e), Frankfurter Allgemeine Zeitung, Beilage zur Unternehmensbeteiligung, Ausg. v. 29.9.1997
- FAZ (1997f), Frankfurter Allgemeine Zeitung, Der Arbeitsmarkt in Hamburg gerät aus den Fugen, (o.V.), Ausg. v. 18.11.1997
- Fels, G. (1997), Globalisierung - nur eine mentale Falle, in: iwd, Nr. 1/97, S. 2-3
- Fink, O./Zohnhöfer, W. (1996), Wirkungen von tariflichen Maßnahmen auf die Beschäftigung, Gutachten für die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Mainz
- Fischer, W. (1985), Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 5, Europäische Wirtschafts- und Sozialgeschichte von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg, Stuttgart
- Flehmig, S./Binder, M./Wagner, G. (1995), Der "Markt" für vorschulische außerhäusige Kinderbetreuung in Westdeutschland, Expertise im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
- Forschungsgemeinschaft Urlaub und Reisen (1996), Reiseverhalten der Senioren - heute und künftig, Ergebnisse der RA 96, Hamburg
- Forschungsgruppe Wahlen e. V. (1997), Politbarometer Juni, Mannheim
- Fourastié, J. (1954), Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts, Köln
- Franz, W. (1995), iw-Symposium zum Flächentarifvertrag, in: iw-Gewerkschaftsreport, Nr. 1, S. 87
- Frey, B.S./Eichenberger, R. (1996), To harmonize or to compete? That is not the question, in: Journal of Public Economics, Jg. 50, S. 335-349
- Friedman, M. (1991), Old wine in new bottles, in: Economic Journal, Vol. 101, No. 404, S. 33-40
- Frühwald, W. et al. (1997), Manifest zur Entwicklung der Forschung in Deutschland, o.O.

- Garskin, K. et al. (1996), Ein neues bürgerschaftliches Europa. Eine Untersuchung zur Verbreitung und Rolle von Volunteering in zehn Ländern, Freiburg i. Br.
- Gehrke, B./Grupp, H. (1994), Innovationspotential und Hochtechnologie, Schriftenreihe des Fraunhofer-Instituts für Systemtechnik und Innovationsforschung, Bd. 8, 2. Aufl., Heidelberg
- Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer (1997), Indexierung in der Währungsunion, Mitteilungen und Kommentare zur Geldwertstabilität, Nr. 9
- GFF (1996), Gesellschaft für finanzwissenschaftliche Forschung e. V., Quantitative und qualitative Entwicklung der Beschäftigten in sich industrialisierenden Ländern - insbesondere in Südost- und Ostasien, Gutachten für die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, bearb. von Grüske, K.-D. et al., Nürnberg
- GfK Marktforschung (1996), Wieviel Service braucht der Kunde? Märkte - auf den Punkt gebracht, Nürnberg
- Giddens, A. (1997), Jenseits von Links und Rechts, Frankfurt a.M.
- Giersch, H. (1996), Arbeitsmärkte im Standortwettbewerb, in: Dräger, C./Pissulla, P./Wass von Czege, A. (Hrsg.), Edition Drägerstiftung Zukunft, Bd. 15, Baden-Baden
- Globus (1996a), Globus Kartendienst GmbH, Kündigungsschutz: Wen trifft die Änderung? 15.7.1997, Hamburg
- Globus (1996b), Globus Kartendienst GmbH, USA und Europa: Gegensätze auf den Arbeitsmärkten, 28.10.1996, Hamburg
- Goebel, J./Clermont, C. (1997), Die Tugend der Orientierungslosigkeit, Berlin
- Grimm, D. (1997), Blockade kann nötig sein, in: Die Zeit, Ausg. v. 10.10.1997
- Grossman G.M./Helpman E. (1991), Innovation and Growth in the Global Economy, Cambridge
- Gutmann, G. (1996), unveröffentlichter Textbeitrag anlässlich des Workshops der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen zum Thema "Möglichkeiten und Grenzen der Beeinflussung der Arbeitskräftenachfrage in Deutschland" am 29.1.1996 in Bonn
- Guttmann, E. (1995), Geldvermögen und Schulden privater Haushalte Ende 1993 - Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 5/95, S. 391-399
- Handelsblatt (1996a), Sozialpakete sollen den Konsens fördern, (o.V.), Ausg. v. 12.6.1996
- Handelsblatt (1997a), Wenig Interesse an 32-Stunden-Woche, (o.V.), Ausg. v. 27.8.1997
- Handelsblatt (1997b), Städte beschäftigen knapp 200000 Sozialhilfeempfänger, (o.V.), Ausg. v. 31.10./1.11.1997
- Handelsblatt (1997c), Höherer Zuverdienst bei Sozialhilfe, (o.V.), Ausg. v. 26.8.1997, S. 3

- Hartwell, R.M. (1985), Die Dienstleistungsrevolution: die Expansion des Dienstleistungssektors in der modernen Volkswirtschaft, in: Cipolla, C. (Hrsg.), Europäische Wirtschaftsgeschichte, Bd. 3: Die industrielle Revolution, Stuttgart/New York, S. 233-260
- Hauser, R. (1997), Entwicklung und Verteilung von Einkommen und Vermögen der privaten Haushalte in Deutschland, Gutachten für die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, unter Mitarb. v. Becker, I./Faik, J./Schwarze, J., Frankfurt a.M.
- Häußermann, H./Siebel, W. (1995), Dienstleistungsgesellschaften, Frankfurt a.M.
- Heinze, R.G./Keupp, H. (1997), Gesellschaftliche Bedeutung von Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit, Gutachten für die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Bochum/München, November 1997
- Helmstädter, E. (1996), Diffusionsgeschwindigkeit von innovativen Produkten und Verfahren, Gutachten für die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Münster
- Hemmer, E. (1996), Personalzusatzkosten in der deutschen Wirtschaft, in: iw-trends, Nr. 1/96, S. 51-61
- Henow, G. (1996), Tageseinrichtungen für Kinder am 31. Dezember 1994, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 12/96, S. 798-807
- Henzler, H.A./Späth, L. (1995), Countdown für Deutschland. Start in eine neue Zeit?, Berlin
- Herbert Quandt Stiftung (1996), Globale Wirtschaft - nationale Sozialpolitik: Wie lange geht das noch gut?, in: 6. Sinclair-Haus Gespräch, Bad Homburg v.d. Höhe, S. 16.
- Herzog, R. (1996), Grundsatzrede von Bundespräsident Roman Herzog anlässlich des Festaktes zum 50. Geburtstag des Nordrhein-Westfälischen Landtags am 3.10.1996 in Düsseldorf
- Hesse, H. (1997), Probleme mit dem EURO!, in: Deutsche Bundesbank - Auszüge aus den Presseartikeln, Nr. 41/97, S. 5-9
- Heuser, U. J. (1997), Wohlstand für wenige, in: Die Zeit, Ausg. v. 24.10.1997, S. 23-26
- Heye, W. (1992), Außerfamiliäre Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen. Ergebnisse einer Befragung von Eltern zu Einrichtungen und Möglichkeiten der Kinderbetreuung in Niedersachsen, IES-Bericht 206.92, Hannover
- Hilbert, J. (1995), Verknüpfung: Die Schlüsselressource für die sozialverträgliche Entwicklung personenbezogener Dienste, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Beschäftigungsfelder der Zukunft. Personenbezogene Dienstleistungen, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 46, S. 17-27
- Hofer, P./Waiding, I./Wolff, H. (1989), Arbeitslandschaft 2010, Gutachten der Prognos AG im Auftrag des IAB und des BMA, Basel
- Hofmann, H./Saul, C. (1996), Qualitative und quantitative Auswirkungen der Informationsgesellschaft auf die Beschäftigung, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 10/96, S. 12-24
- Holst, E./Schupp, J. (1994), Ist Teilzeitarbeit der richtige Weg? Arbeitszeitpräferenzen in West- und Ostdeutschland, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 35/94, S. 618-626
- Homburg, S. (1996), Notwendigkeit einer Finanzreform, in: Wirtschaftsdienst, Nr. VII/96, S. 336-339

- Homm, F. (1995), Zugang der KMUs zu den Kapitalmärkten, in: Durch Mitarbeiterbeteiligung und Venture-Capital zu mehr Eigenkapital im Unternehmen, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, (Hrsg.), Reihe Tagungsberichte, Bd. 23, München
- Hondrich, K.O./Schumacher, J. (1988), Krise der Leistungsgesellschaft? Empirische Analysen zum Engagement in Arbeit, Familie und Politik, Opladen
- Hromadka, W. (1997), Arbeitsrecht und Beschäftigungskrise, Stuttgart
- Hübler, O. (1995), Produktivitätssteigerung durch Mitarbeiterbeteiligung in Partnerschaftsunternehmen?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 2/95, S. 214-223
- Hummel, M. (1990), Kultur als Standortfaktor - Das Beispiel der Region Siegen, in: ifo-Studien zu Kultur und Wirtschaft, München
- Hummel, M./Wolf-Csanády, E. (1997), Kulturfinanzierung in Sachsen: Mehr Effizienz durch das Kulturräumgesetz?, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 24/97, S. 14-25
- IAT (1997), Institut für Arbeit und Technik, Wiedereingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung in der Bundesrepublik Deutschland, Gelsenkirchen
- Ifo (1997), Institut für Wirtschaftsforschung, Ungünstige Bedingungen für die betriebliche Altersversorgung, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 28/97, S. 10-19
- IfW (1996), Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Perspektiven für den deutschen Arbeitsmarkt: Szenarien zur Beschäftigungsentwicklung und arbeitsmarktpolitische Optionen, Gutachten für die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, bearb. v. Klodt, H., Kiel
- IHK Saarland (1997), Länderneugliederung? - Fakten und Argumente -, Saarbrücken, mimeo
- IM Leipzig (1996), Institut für Marktforschung GmbH Leipzig, Frauen in Sachsen, Ergebnisse der 3. Wiederholungsuntersuchung, Leipzig
- Institut für Mittelstandsforschung (1997), Wissenschaftliche Begleitforschung 1996 zur Gründungsoffensive Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, IfM-Materialien Nr. 123, Bonn
- ISG (1993), Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Sozialversicherungsfreie Beschäftigung. Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Forschungsbericht Sozialforschung 181a, Bonn
- isw (1997), Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung Halle-Leipzig (Hrsg.), Arbeitsmarkt-Monitor Sachsen-Anhalt, 6. Umfragewelle: Herbst 1996, Tabellenband, Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Sachsen-Anhalt
- Ittermann, P./Scharfenorth, K. (1996), Soziale Arbeit in der Zukunft - Billigware oder Qualitätsdienstleistung? Herausforderungen und Gestaltungsperspektiven in Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung und Altenhilfe, Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 96/6, Gelsenkirchen
- IW (1992), Institut der deutschen Wirtschaft, Jugend '92. Mit Zuversicht in die Zukunft, in: iwd, Nr. 50/92, S. 8
- IW (1995), Institut der deutschen Wirtschaft, 2.600 Milliarden Mark, in: iwd, Nr. 23/95, S. 8
- IW (1996a), Institut der deutschen Wirtschaft, Bedeutung der Erwerbsarbeit als Einkommensquelle, Gutachten für die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, bearb. v. Kroker, R./Fuest, W., Köln

- IW (1996b), Institut der Deutschen Wirtschaft, Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Köln
- IW (1996c), Institut der deutschen Wirtschaft, Freizeitwirtschaft. Attraktiv für Existenzgründer, in: iwd, Nr. 24/96, S. 8
- IW (1996d), Institut der deutschen Wirtschaft, Dienstleistungen. Das Lächeln im Ausland, in: iwd, Nr. 50/96, S. 8
- IW (1997a), Institut der deutschen Wirtschaft, Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Köln
- IW (1997b), Institut der deutschen Wirtschaft, Exportboom made in USA, in: iwd, Nr. 14/97, S. 2
- IW (1997c), Institut der deutschen Wirtschaft, Schattenwirtschaft: Abgabenfreie Zone, in: iwd, Nr. 32/97, S. 4-5
- IW (1997d), Institut der deutschen Wirtschaft, Senioren-Tourismus: Zweimal im Jahr auf Achse, in: iwd, Nr. 33/97, S. 8
- IW (1997e), Institut der deutschen Wirtschaft, Sozialhilfe in den USA, in: iwd, Nr. 37/97, S. 4-5
- IWG (1995), Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Zeitarbeit in Deutschland, Gutachten im Auftrag des Londoner Beratungsunternehmens European Public Advisers Ltd. (EPPA), Bonn
- Jäger, M./Siedt, H.G. (1994), Die Zukunft der Zensen, in: Merk, H.G./Bürgin, G. (Hrsg.), "Statistik 2000 - Zukunftsaufgaben der amtlichen Statistik", Bd. 27 der Schriftenreihe "Forum der Bundesstatistik", S.189-211
- Jagoda, B. (1995), "Arbeitsamt 2000" - Gemeinsames Dach für die Weiterentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit, in: Arbeit und Beruf, Nr. 4/95, S. 97-100
- Kandler, J. (1995), Rückflüsseffekte der städtischen Zuschüsse für Selbsthilfeinitiativen für die öffentliche Hand, in: Engelhardt et al. (1995), S. 76-102
- Kant, I. (1964), Was ist Aufklärung?, in: Gesammelte Werke, Bd. VI, Frankfurt a.M.
- Klauder, W./Schnur, P./Zika, G. (1996a), Wege zu mehr Beschäftigung - Simulationsrechnungen bis zum Jahr 2005, IABwerkstattbericht, Nr. 5/96
- Klauder, W./Schnur, P./Zika, G. (1996b), Strategien für mehr Beschäftigung, IABkurzbericht, Nr. 7/96
- Klös, H.P. (1997), Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland, in: iw-trends, Nr. 3/97, S. 1-27
- Köcher, R. (1994), Fürsorglich, unerschöpflich, zu teuer - die Deutschen bejahen den Sozialstaat, doch die Angst vor den Kosten wächst - Der Allensbacher Monatsbericht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausg. v. 16.2.1997
- Köddermann, R. (1996), Investitionen in Ostdeutschland: Struktur und steuerliche Förderung, München
- Köhler, B.M. (1994), Ernährung in der Armut - Folgen für die Gesundheit, in: Barlösius, E. (Hrsg.), Ernährung in Armut: gesundheitliche, soziale und kulturelle Folgen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 271-290
- Kohler, H./Spitznagel, E. (1995), Teilzeitarbeit in der Gesamtwirtschaft und aus der Sicht von Arbeitnehmern und Betrieben in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 3/95, S. 339-363
- Kohler, H./Spitznagel, E. (1996), Überstunden in Deutschland, eine empirische Analyse, IABwerkstattbericht, Nr. 4/96
- Kroker, R. (1985), Deregulierung und Entbürokratisierung, Köln

- Kronberger Kreis (1995), Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik - die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe, in: Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik (Hrsg.), Argumente zur Wirtschaftspolitik, Nr. 52/Juni 1995, Frankfurt
- Kronke, H. (1990), Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt: Kernbereiche des Arbeitsrechts im internationalen Vergleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft für die Deregulierungskommission, Baden-Baden
- Laewen, H. (1993), Chance oder Risiko - die Tagesbetreuung von Kleinkindern in Krippen. Ein Überblick über neuere Forschungsergebnisse, Handbuch der Elementar-erziehung, Kapitel 1.22, Ergänzungslieferung Juli 1993
- Lammers, K. (1997), Systemfehler im Finanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, Nr.VIII/97, S. 430-431
- Lampert, H. (1994), Lehrbuch der Sozialpolitik, 3. Aufl., Berlin u.a.
- Lang, A.R. (1992), Programm Standort Bayern: Positionspapier des Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, zur Zukunft des Wirtschaftsstandortes Bayern, München
- Lang-Neyjahr, R./Weber, A. (1996), Erfolgreiche Innovation, in: Bundesarbeitsblatt 11/96, S. 20-24
- Laue, E. (1995), Grundvermögen privater Haushalte Ende 1993, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 6/95, S. 488-497
- Leadbetter, C. (1997), The Rise of the Social Entrepreneur, London, DEMOS
- Leyendecker, W. (1992), Föderalismus und Entwicklung der Sozialversicherung, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch (ZfSH/SGB), Nr. 6/92, S. 281-289
- Lezius, M. (1996), Eine neue Arbeitskultur für Deutschland - Beteiligung als Chance für Belegschaft und Unternehmen, in: Süddeutsche Zeitung, Ausg. v. 13.6.1996, S. 22
- Lorenz, M./Clasen, L. (1997), Tarifentwicklung 1996 - Die wichtigsten Ergebnisse, in: Bundesarbeitsblatt 4/97, S.7
- Maier, J./Rösch, A. (1996), Chancen und Möglichkeiten eines kreativen Milieus für die Stadt- und Regionalentwicklung, Bayreuth
- Maier-Mannhart, H. (1996), Mitarbeiterbeteiligung, Reihe SZ-Aktuell, München
- Mangold, K. (1997), Nur hochwertige Dienstleistungen sichern die deutsche Industrie, in: Süddeutsche Zeitung, Ausg. v. 21.7.1997
- Maydell, B. v./Seegmüller, R. (1996), Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, München
- McCgwire, S. (1997), Do-Gooders Could do Better, in: The Independent, Ausg. v. 3.7.1997
- McKinsey (1994), Teilen und Gewinnen. Das Potential der flexiblen Arbeitszeitverkürzung, Düsseldorf
- Meier, B. (1995), Patente in Deutschland, Entwicklungstrends und Strukturen, in: iw-trends, Nr. 4/96, S. 73-82
- Merkle, L.E. (1994), Frauenerwerbstätigkeit und Kinderbetreuung. Eine theoretische und empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg
- Meyer, B./Heinze, R.G. (1996), Neue Dienstleistungsangebote in der Wohnungswirtschaft. Sozialer Wandel und Entwicklungstendenzen, Hamburg
- Miegel, M. (1983), Die verkannte Revolution (1), Einkommen und Vermögen der privaten Haushalte, Stuttgart
- Mielck, A./Helmert, U. (1994), Krankheit und soziale Ungleichheit: Empirische Studien aus Westdeutschland, in: Mielck, A. (Hrsg.): Krankheit und soziale Ungleichheit, Opladen, S. 93-124

- Möller, J. (1996), unveröffentlichter Textbeitrag anlässlich des Workshops der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen zum Thema "Möglichkeiten und Grenzen der Beeinflussung der Arbeitskräftenachfrage in Deutschland" am 29.1.1996 in Bonn
- Mülhaupt, B. et al. (1997), Konzepte zur Reduzierung der Massenarbeitslosigkeit auf dem Prüfstand, in: WSI Mitteilungen Nr. 9/97, S. 660-667
- Müller, S. (1997), Selbst der Chef legt sein Büro nach Hause, in: Handelsblatt, Ausg. v. 30.9.1997, S. 8
- Müller-Syring, R. (1994), "...von Natur aus tätig und industriös..." - Die Wirtschafts- und Arbeitskultur der Erwerbsbevölkerung Sachsens, Leipzig
- Mutz, G. (1997), Zukunft der Arbeit. Chancen für eine Tätigkeitsgesellschaft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B48-49, S. 47-61
- MWMTV (1997), Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Dienstleistungen für private Haushalte in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse einer Bürgerbefragung, Düsseldorf
- Naegele, G./Olbermann, E./Dietzel-Papakyriakou, M. (1997), Älter werden in der Migration. Eine Herausforderung für die kommunale Sozialpolitik, in: Sozialer Fortschritt, Nr. 4/97, S. 81-86
- National Institute of Economic and Social Research (1996), zitiert nach: The Observer v. 15.12.1996
- NCEO (1997), The National Center for Employee Ownership, 401 (k) and phantom stock plans as alternative to ESOP's, in: <http://www.nceo.org/library/401k.html>, Oakland, CA
- Nerdinger, F. (1994), Zur Psychologie der Dienstleistung, Stuttgart
- Neumann, M. (1996), Wie kann ein Übergang vom bestehenden Rentenversicherungssystem zum Kapitaldeckungsverfahren gestaltet werden?, Stellungnahme für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, mimeo
- NIW (1996), Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Hannover
- Noelle-Neumann, E./Köcher, R. (1993), (Hrsg.), Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1984-1992, Bd. 9, München u.a.
- Noelle-Neumann, E./Köcher, R. (1997), (Hrsg.), Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1993-1997, Bd. 10, München u.a.
- Oberender, P./Fiebelkorn, A. (1997), Ein zukunftsfähiges deutsches Gesundheitswesen, Bayreuth
- Odierna, S. (1992), Die Rückkehr der Dienstmädchen durch die Hintertür. Empirische Befunde und theoretische Vorarbeiten zur Analyse bezahlter Arbeit in Privathaushalten, unter Mitarb. v. Baumann, K., München
- OECD (1995), Employment Outlook 1995, Paris
- OECD (1996a), Caring for frail elderly people. Policies in evolution, Social Policy Studies No. 19, Paris
- OECD (1996b), Assessing the role of Labour Market Policies and institutional settings on unemployment - A Cross-Country Study, No. 26, Paris
- OECD (1997a), Wirtschaftsausblick, Juli, Paris
- OECD (1997b), Technology and Industrial Performance, Paris

- Ohlemacher, T. (1995), Eine ökologische Regressionsanalyse von Kriminalitätsziffern und Armutsraten, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 47. Jg., H. 4/95, S. 706-724
- Opaschowski, H. W. (1997), Zukunftsstudie "Deutschland 2000", Hamburg
- Peck, C. (1993), Variable pay: nontraditional programs for motivation and reward, von The Conference Board (Hrsg.), Report No. 1031, New York
- Pflegner, K. (1994), Mismatch-Arbeitslosigkeit, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 185/94, Nürnberg
- Priewe, J. (1997), Investivlöhne in Ostdeutschland - kein Königsweg, aber hilfreich, in: Wirtschaftsdienst, Nr. IX/97, S. 530-532
- Prognos (1996), Aufrechterhaltung und Schaffung individueller und kollektiver Kreativität, Dynamik und Innovationsbereitschaft, Gutachten für die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, bearb. v. Becher, G., Basel
- Reichling, R. (1993), Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik, in: Loccumer Protokolle, Nr. 33/93 - Brauchen wir eine neue Beschäftigungspolitik?, Loccum
- Reidenbach, M. (1996), Kommunale Standards in der Diskussion. Setzung und Abbau von Standards am Beispiel der Kindergärten, Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 22, Berlin
- Reisen, H. (1996), Alterssicherung, Pensionsfonds und die aufstrebenden Aktienmärkte, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik (Hrsg.), Finanzmärkte, Finanzinnovationen und Geldpolitik, N.F. Bd. 242, Berlin, S. 169-190
- Rexrodt, G. (1997), Aktiensteuer schwächt den hiesigen Finanzplatz, in: Süddeutsche Zeitung, Ausg. v. 21.1.1997, S. 21
- Rolle, C. (1997), "US-Kombi-Einkommen" - ein Beispiel für Deutschland?, in: Arbeitgeber 19/49, S. 608-613
- Rothschild, K.W. (1986), Is there a Weitzman miracle?, in: Journal of Post-Keynesian Economics, Vol. IX, No. 2, S. 198-211
- Rottmann, H./Ruschinski, M. (1997), Sind Innovationen beschäftigungswirksam?, in: ifo Schnelldienst, Nr. 17-18/97, S. 21-26
- Rübel, G. (1997), Arbeitszeitverkürzung oder längere Arbeitszeit?, in: Wirtschaftsdienst Nr. I/97, S. 37-44
- Rückert, W. (1997), Von Mensch zu Mensch. Hilfe und Pflege im Alter, in: Deutsches Institut für Fernstudienforschung an der Universität Tübingen (Hrsg.), Funkkolleg Altern, Studienbrief 7
- Rürup, B./Sesselmeier, W. (1996), Möglichkeiten und Grenzen der Entkopplung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung, Gutachten für die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Darmstadt
- Rüthers, B. (1996), Beschäftigungskrise und Arbeitsrecht, Bad Homburg
- Rüttgers, J. (1997), Die Rolle des Mittelstandes in der deutschen Wirtschaft, Rede im Rahmen der "Gothaer Zukunftsgesprächen" am 18.9.1997 in Göttingen

- RWI (1996a), Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Fiskalische Implikationen und arbeitsmarktpolitische Aspekte des sog. Dienstleistungsschecks zur Förderung von Beschäftigungen in Privathaushalten, bearb. v. Loeffelholz, H.D. v., Essen
- RWI (1996b), Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Gegen Alleingang bei Ökosteuer, in: Handelsblatt, Ausg. v. 11.6.1996, S. 6
- RWI/WSF (1996), Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) und Wirtschafts- und Sozialforschung (WSF), Mittelstandsförderung in Deutschland - Konsistenz und Transparenz sowie Ansatzpunkte für Verbesserungsmöglichkeiten, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Essen/Kerpen
- Sächsische Zeitung (1997), Arbeitssuche per Computer kostenlos möglich, Ausg. v. 1./2.11.1997, S. 10
- Sachverständigenrat für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1995), Gesundheitsversorgung und Krankenversicherung 2000, Sondergutachten, Bonn
- Saunders, B. (1993), Citizenship in a Liberal Society, in: Turner, B. (Hrsg.), Citizenship and Social Theory, London
- Schäfer, D./Schwarz, N. (1994), Wert der Haushaltsproduktion 1992, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 8/94, S. 597-612
- Schalk, H./Lüschow, J./Untiedt, G. (1997), Wachstum und Arbeitslosigkeit - Gibt es noch einen Zusammenhang?, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 17-18/97, S. 3-14
- Schares, C. (1996), Lohnform und Arbeitslosigkeit - Beschäftigungseffekte einer Gewinn- und einer Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern, Köln
- Scherrieb, R. (1996a), Freizeitwirtschaftliche Landschaftsgestaltung. Freizeitgroßanlagen - Investitionen mit Zukunft, Manuskript zum Fachkongreß "Arbeitsmarkt Freizeitindustrie in den neuen Ländern" am 31.10.1996
- Scherrieb, R. (1996b), Tourismusspezifische Trends und Anforderungen an die Anbieter aus Sicht der Freizeitwirtschaft, in: Jahrbuch für Fremdenverkehr, München
- Schmähl, W. (1995), Funktionsgerechte Finanzierung der Sozialversicherung: ein zentrales Element einer Entwicklungsstrategie für den deutschen Sozialstaat - Begründungen und quantitative Dimensionen, in: Deutsche Rentenversicherung, Nr. 10-11/95
- Schmid, G. (1997), Das niederländische Beschäftigungswunder?, Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und Deutschland, in: Europäische Kommission (Hrsg.), MISEP Maßnahmen, Nr. 59, S. 26-35
- Schmidt, A. (1996), Lohnkürzung gegen Unternehmensbeteiligung, in: Maier-Mannhart H. (1996), S. 59-64
- Schmidt, H. (1997), Geringfügige Beschäftigung - Umfang, Struktur und Folgen, in: Baden-Württemberg, Nr. 3/97, S. 121-127
- Schmitz, H. (1997), CSU: Rentenreform kommt erst 1999, in: Handelsblatt, Ausg. v. 24.9.1997, S. 8
- Schneekloth, U. et al. (1996), Hilfe- und Pflegebedürftige in privaten Haushalten. Endbericht, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 111.2, Stuttgart u.a.
- Schneider, H.J. (1997), Formen und Gestaltung einer Erfolgsbeteiligung, in: Bertelsmann Stiftung (1997), S. 31-48
- Scholz, J.K. (1996), In-Work Benefits in the United States: The Earned Income Tax Credit, in: The Economic Journal 106, S.156-169

- Scholz, R. (1996), Art. 29, RandNr 12, in: Maunz, T. et al. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 32. erg. Lieferung, München
- Schöning, W. (1996), Ersparnisbildung und Vermögensanlage privater Haushalte - Zur Fundierung einer Verhaltenstheorie des Sparens mittels einer Auswertung des sozio-ökonomischen Panels, Frankfurt a.M. u.a.
- Schörcher, U. (1997), Rede von Ursula Schörcher, Vorsitzende des Vorstands der Deutschen Zentrale für Tourismus e.V. auf dem Forum "Dienstleistungswirtschaft 2000" des Bundesministers für Wirtschaft am 6.5.1997 in Berlin
- Schwarz, N. (1996), Ehrenamtliches Engagement in Deutschland. Ergebnisse der Zeitbudgeterhebung 1991/92, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 4/96, S. 259-266
- Simonis, H. (1997), Politik als Beschäftigung: Über die traditionelle Arbeitsgesellschaft hinausdenken, in: Bissinger, M. (Hrsg.), Stimmen gegen den Stillstand, Hamburg
- Sinn, H.W. (1993), Eigentum statt Lohn, in: Die Zeit, Ausg. v. 5.11.1993
- Sinn, H.W. (1997), Reformbedarf und -möglichkeiten der Lohn- und Arbeitsmarktpolitik, Vortrag bei der Akademie für Politische Bildung in Tutzing am 17.1.1997
- sinus (1996), Sozialwissenschaftliches Institut Nowak und Partner GmbH, Marktanalyse für das Gebäudereiniger-Handwerk. Bd. 2: Absatzmarkt Kleinbetriebe und Privathaushalte, Heidelberg
- Sobotka, M./Krämer, M./Hövel, B. (1996), Grundlagen für die Neuordnung des Ausbildungsberufs Hauswirtschafter/Hauswirtschafterin. Abschlußbericht, im Auftrag des Bundesinstituts für Berufsbildung, Berlin
- Söllner, A. (1996), Grenzen des Tarifvertrages, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA), S. 897-906
- Soltwedel, R. et al. (1986), Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Tübingen
- Spengel, C./Schmidt, F. (1997), Betriebliche Altersversorgung, Besteuerung und Kapitalmarkt, Ein Vergleich der Verhältnisse in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den USA, Baden-Baden
- Statistisches Bundesamt (1994a), Verfügbares Einkommen, Zahl der Haushalte und Haushaltsmitglieder nach Haushaltsgruppen - Aktualisierte Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Jahre 1972 bis 1993, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (1994b), Einkommensverteilung nach Haushaltsgruppen und Einkommensarten - Aktualisierte Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Jahre 1972 bis 1993, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (1995a), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 3, Haushalte und Familien (Ergebnisse des Mikrozensus), Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (1995b), Wirtschaftsrechnungen - Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993, Fachserie 15, Heft 2, Vermögensbestände und Schulden privater Haushalte, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (1996a), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.3, Hauptbericht, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (1996b), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden

- Statistisches Bundesamt (1997a), Datenreport 1997. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim, Schriftenreihe Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 340
- Statistisches Bundesamt (1997b), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.3, vorläufige Ergebnisse des Hauptberichts, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (1997c), Statistik der Sozialhilfe, Empfänger(innen) von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31.12.1995, Arbeitsunterlage, Wiesbaden
- Stumpfe, W. (1996), Flächentarifverträge in Zeiten der Globalisierung, Expertentagung "Tarifverträge in Zeiten der Globalisierung" in Bonn am 26./27.9.1996, in: BMW, Bayerische Motorenwerke (Hrsg.), Politik-Brief, Fakten, Argumente, Positionen, 4. Ausg., S. 6-8
- SVR (1990), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Jahresgutachten 1990/91, Bonn
- SVR (1993), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zeit zum Handeln - Arbeitskräfte stärken, Jahresgutachten 1993/94, Bonn
- SVR (1995), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Im Standortwettbewerb, Jahresgutachten 1995/96, Bonn
- SVR (1996), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Reformen voranbringen, Jahresgutachten 1996/97, Bonn
- SVR (1997), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion - Orientierung für die Zukunft, Jahresgutachten 1997/98, Bonn
- SZ (1996), Süddeutsche Zeitung, Das deutsche Handwerk sagt weiteren Stellenabbau voraus (o.V), Ausg. v. 22.11.1996, S. 23
- tetralog (1995), Institut für Verhaltens- und Organisationsentwicklung (Hrsg.), Kundenorientierung bei Kfz-Werkstätten. Dokumentation einer Studie erstellt im Auftrag von Forbes, bearb. v. Krist, R./Jonitz, L., München
- Tietze, W. (1990), Betreuungsalltag. Kindergarten, Oma, Nachbarin, in: Welt des Kindes, Nr. 5, S. 12-15
- Tofaute, H. (1997), Mehr Steuer statt Beitragsfinanzierung für "versicherungs Fremde" Leistungen in der Sozialversicherung?, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 6/97, S. 415-426
- Tominaga, M. (1996), Die kundenfeindliche Gesellschaft. Erfolgsstrategien für Dienstleister, Düsseldorf
- US-Bureau of Labor Statistics (1996), zitiert nach: Financial Times, Ausg. v. 22.10.1996
- VDR (1995), Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen, Gutachten der Prognos AG, Basel
- Verband der Sächsischen Metall- und Elektroindustrie e.V. (1997), (Hrsg.), Effektivlohnstatistik Oktober 1996, Schriftenreihe für die Praxis, Nr. 14
- Vester, M. (1996), Mentalitäten und Politik in Deutschland. Ökonomischer Wandel und soziale Milieus nach dem Zweiten Weltkrieg, unveröffentlichtes Manuskript
- Vogler-Ludwig, K. (1990), Betriebszeiten der Produktionsanlagen, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 1-2/90, S. 3-8

- Vogler-Ludwig, K. (1994), Beschäftigungsperspektiven für das vereinte Deutschland - Zeit zum Umdenken, ifo-Schnelldienst, Nr. 16-17/94, S. 3-15
- Vogler-Ludwig, K./Severin, C./Langmantel, E. (1996), Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, Kurzstudie des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 17-18/96, S. 14-25
- Walwei, U. (1995), Brutto- und Nettoeffekt der Arbeitsvermittlung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 4/95, S. 516-526
- Weinkopf, C. (1996), Dienstleistungspools - ein Ansatz zur Professionalisierung von Dienstleistungen in Privathaushalten?, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 1/96, S. 36-43
- Weitzman, M.L. (1984), The share economy, Cambridge, Mass.
- Wenke, M. (1991), Erwerbsverhalten der Frauen und Dienstleistungsnachfrage privater Haushalte. Eine empirische Überprüfung des Zusammenhangs für die Bundesrepublik Deutschland, in: RWI-Mitteilungen, Jg. 42, S. 75-98
- Werner, H. (1997), Die Arbeitsmarktentwicklung in den USA - mit Licht und Schatten, in: Arbeit und Sozialpolitik, Nr. 5-6/97, S. 14-20
- Wichnewski, B. (1997), Die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung kann dem Land 6000 Arbeitsplätze bringen, in: brand aktuell, special 1/97, S. 7
- Wilkinson, H. (1997), Kinder der Freiheit. Entsteht eine neue Ethik individueller und sozialer Verantwortung?, in: Beck, U. (Hrsg.), Kinder der Freiheit, Frankfurt a.M., S. 85-123
- Winkelmann, L./Winkelmann, R. (1995), Happiness and Unemployment: A Panel Data Analysis for Germany, in: Konjunkturpolitik, Nr. 4, S. 293-307
- Wirtschaftsjunioren Deutschland (1997), Bevölkerungsbefragung 1997 - Berichtsband, Bonn
- Wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute e.V. (1996), Herbstgutachten 1996, Berlin u.a.
- Wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute e.V. (1997), Frühjahrsgutachten 1997, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 17/97, S. 306-320
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1996), Anstehende große Steuerreform, Bonn
- WSF (1997), Wirtschaft und Sozialforschung, Freiwilligkeit und soziale Sicherung von Nicht-Normbeschäftigung aus Sicht der Beschäftigten, Berichtsband, Gutachten auf der Grundlage einer repräsentativen Befragung durch das EMNID-Institut für die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Kerpen
- Wuthnow, R. (1997), Handeln aus Mitleid, in: Beck, U. (Hrsg.), Kinder der Freiheit, Frankfurt a.M., S. 34-84
- Zika, G. (1997a), Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, IABwerkstattbericht, Nr. 7/97
- Zika, G. (1997b), Mehr Beschäftigung durch eingeschränkte Lohnfortzahlung im Krankheitsfall?, IABkurzbericht, Nr. 7/97, Nürnberg