



Wohnungs-, Bildungs- und Familienpolitik sollten im Sinne eines „sozialen Risikomanagements“ verändert werden	787
Geldpolitik in besonderer Verantwortung für den Aufschwung	801

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 47/2000

Berlin

23. November 2000

67. Jahrgang

Wohnungs-, Bildungs- und Familienpolitik sollten im Sinne eines „sozialen Risikomanagements“ verändert werden

Das DIW beginnt mit diesem Wochenbericht eine regelmäßige Berichterstattung über aktuelle sozialpolitische Probleme und deren Bewertung.¹ Sozialpolitische Reformvorhaben werden dabei sowohl im Hinblick auf die Ziele der Sozialpolitik selbst als auch im Hinblick auf andere Ziele, insbesondere wirtschaftspolitische, untersucht. Der Blick soll über die Sozialpolitik im herkömmlichen Sinn hinaus auf alle Maßnahmen des „Managements sozialer Risiken“ gerichtet werden.

Das DIW hält grundsätzlich diesen von der Weltbank geprägten Begriff für sinnvoller als den herkömmlichen Begriff der Sozialpolitik.² Soziales Risikomanagement bringt zum Ausdruck, dass es um Entscheidungen geht, die in einer von Gefahren geprägten Welt im Interesse der gesamten Bevölkerung liegen und nicht nur — wie Sozialpolitik suggeriert — im Interesse bestimmter besonders bedürftiger Gruppen der Bevölkerung, denen durch „soziale Umverteilung“ geholfen werden muss.

Im hier vorgelegten ersten Bericht dieser Reihe werden Themen angesprochen, die nicht im Rampenlicht der sozial- und gesellschaftspolitischen Diskussionen stehen: Familienpolitik, Wohnungspolitik und Schulpolitik. In allen drei Politikbereichen birgt die traditionelle Objektsubventionierung der Anbieter Probleme. Es wird diskutiert, ob und wieweit die Objektförderung langfristig zumindest teilweise durch mehr Subjektsubventionierung ersetzt werden sollte, die den Nachfragern zu flexibel einsetzbarer Kaufkraft verhilft. Kurzfristig sind kleinere Reformen sinnvoll und — bei einer umfassenden Politik — auch finanzierbar.

Ziele von Sozialpolitik

Zentrale Ziele der Sozialpolitik — Existenzsicherung, Chancengleichheit und Risikoschutz — sind weitgehend unumstritten; die einzelnen Maßnahmen zu ihrer Umsetzung werden jedoch häufig kontrovers diskutiert. Dies liegt nicht nur daran, dass es Unterschiede bei der Risikoscheu³ und bei Wertvorstellungen gibt, sondern auch an

management: Ein neuer konzeptioneller Rahmen für soziale Sicherheit. In: W. Schmähl (Hrsg.): Sozialpolitik zwischen Markt und Staat. Berlin 2000, S. 9–45. Vgl. auch Rolf, Gabriele, P. Bernd Spahn und Gert Wagner (Hrsg.): Sozialvertrag und Sicherung. Frankfurt und New York 1988, S. 13 ff.

³ Man kann davon ausgehen, dass alle Menschen bezüglich großer Risiken (d. h. Ereignissen mit gravierenden Folgen) risikoscheu sind. Vgl. für eine evolutions-ökonomische Begründung der Risikoscheu: Sinn, Hans-Werner und Alfons Weichenrieder: Biological selection of risk preferences. In: Bayerische Rückversicherung (Hrsg.): Risk is a construct — Perceptions of risk perceptions. München 1993, S. 67–83 (auch: Die biologische Selektion der Risikopräferenz, Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge Nr. 93-01, München 1993). Die klassische Annahme der modernen ökonomischen Theorie, das Gesetz vom „abnehmenden Grenznutzen“, geht auch von der Annahme der Risikoscheu aus.

¹ Daneben werden weiterhin vertiefende Einzelberichte erscheinen. Zu aktuellen verteilungs- und sozialpolitischen Fragen siehe die Homepage: <http://www.diw.de>, hier vor allem Wochenberichte und Diskussionspapiere des DIW.

² Vgl. Holzmann, Robert und Steen Jorgensen: Soziales Risiko-

unzureichenden empirischen Kenntnissen über die Wirkungen einzelner sozialpolitischer Maßnahmen.

Unstrittig ist, dass der Staat die Existenzsicherung eines jeden Bürgers gewährleisten sollte, wenn dieser nicht für sich selbst sorgen kann (Fürsorge, die in Deutschland insbesondere in Form der Sozialhilfe verwirklicht ist). Grundsätzlich liegt das im Interesse der meisten Menschen, da sie nicht wissen können, ob sie selbst oder ihre Kinder und Kindeskindesten einmal in eine Situation kommen, in der sie auf Fürsorge angewiesen sind. Darüber hinaus profitiert die gesamte Gesellschaft, also auch Wohlhabende, vom „sozialen Frieden“, den Fürsorge erzeugt.⁴

Im Detail kann man sich über die Ausgestaltung der Fürsorge streiten, da das als Minimalversorgung anzusehende Niveau letztlich eine politische Entscheidung ist. Schwierig ist auch die Bestimmung von angemessenen Maßnahmen zur Verhinderung von Missbrauch und zur Sicherstellung eines angemessenen Arbeitsanreizes (also des Anreizes zur Selbsthilfe). Sie sind notwendig, damit keine Mittel verschwendet werden und das Fürsorgesystem allgemein akzeptiert wird.⁵

Die staatliche Steuerfinanzierung einer wirksamen Fürsorge ist unvermeidbar, da private Wohltätigkeit nicht dauerhaft verlässlich ist und mit großer Wahrscheinlichkeit selektiv sein wird. Freilich muss der „soziale Dienst“ der Fürsorge nicht unbedingt vom Staat selbst durchgeführt werden. In vielen Kommunen setzt sich diese Erkenntnis insbesondere für die Durchführung der „Hilfe zur Arbeit“ durch.

Insbesondere Bürger, die unverschuldet — beispielsweise durch Geburt oder Krankheit — in eine Situation kommen, in der sie am Arbeitsmarkt nicht oder nicht voll wettbewerbsfähig sind, sind auf Maßnahmen zur Förderung angewiesen. Die Herstellung von Chancengleichheit hat neben der Verwirklichung der weitgehend akzeptierten Norm der Fairness auch volkswirtschaftliche Vorteile. So werden durch bildungspolitische Maßnahmen Begabungsreserven ausgeschöpft, die der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und dem wirtschaftlichen Wachstum dienen.

Maßnahmen, die in Richtung einer größeren Chancengleichheit wirken, werden traditionell als Aufgabe der Bildungspolitik gesehen, müssen aber viel weiter gespannt werden. So sind u. a. auch die Einkommenssicherung, die Ermöglichung einer angemessenen Kinderbetreuung und die Bereitstellung einer hinreichenden Wohnungsver-sorgung in diesen Zusammenhang zu stellen.

Konkret entstehen allerdings bei naturgemäß begrenzten Ressourcen Probleme bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung von Chancengleichheit. Ebenso wie bei der Fürsorge gilt, dass der Staat Maßnahmen zur Herstellung von Chancengleichheit finanzieren muss. Die Leistungen müssen nicht notwendigerweise vom Staat

selbst bereitgestellt werden. Frei-gemeinnützige Anbieter von Kinderbetreuung sind ein Beispiel.

Ein drittes wichtiges Grundziel der Sozialpolitik ist es, für einen ausreichenden Versicherungsschutz der Bevölkerung hinsichtlich der großen ökonomischen Risiken zu sorgen, denen jeder Einzelne aufgrund der Folgen von Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit und einer individuell nicht bekannten Lebensspanne ausgesetzt ist. Historisch bedingt hat der Staat diese Aufgabe in vielen Bereichen mit Hilfe der Sozialversicherungen selbst übernommen (bzw. an „Parafiskalen“ delegiert). Prinzipiell könnten aber auch private Versicherungen diese Aufgabe übernehmen; freilich besteht dann im Detail ein enormer Regulierungsbedarf, da Versicherungsmärkte aufgrund unvollkommener Informationen meist nicht gut funktionieren und sie keine Rücksicht auf Chancengleichheit nehmen. Private Versicherungen unterscheiden bei der Prämien-differenzierung nicht zwischen verhaltensbedingten und individuell nicht beeinflussbaren Risiken. So müssen zum Beispiel Frauen auf privaten Rentenversicherungsmärkten aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung höhere Prämien zahlen (oder bei gleicher Prämie eine niedrigere Rente hinnehmen), obwohl sie in diese Situation hineingeboren wurden. Wenn aber ein Risiko zufallsbedingt ist, halten es viele für angemessen, dass der Betroffene nicht alle Folgen dieses Zufalls selber tragen, sondern ihm — von den zufallsmäßig Begünstigten — solidarisch geholfen werden sollte.

Über das Ausmaß dessen, was der Staat mit Versicherungen absichern sollte, kann man sich streiten. Es ist aber festzuhalten, dass die staatlich erzwungenen Versicherungen (z. B. die Auto-Haftpflicht oder die soziale Pflegeversicherung für privat Krankenversicherte) und die Sozialversicherungen keineswegs reine „Umverteilungsmaschinen“ sind, sondern Versicherungen, die — in unterschiedlichem Ausmaß — im Interesse eines jeden einzelnen Versicherten liegen.

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion wird häufig gefordert, dass die Menschen flexibler werden müssten, damit die Marktwirtschaft besser funktioniert. Implizit wird bei einer solchen Argumentation von der Idee ausgegangen, dass die Präferenzen der Menschen entsprechend einem bestimmten Leitbild geändert werden sollten. Bundespräsident Rau hat solche Vorstellungen kürzlich — durchaus provokativ — kritisiert: „Aller Ideologie, auch der der Herrschaft des bindungslosen Marktes, liegt — bewusst oder unbewusst — ein Menschenbild zu-

⁴ Vgl. z. B. Sala-i-Martin, Xavier: Transfers, Social Safety Nets, and Economic Growth. IMF Staff Papers, 1997, S. 81–102.

⁵ Dass es Missbrauch und Störungen des Arbeitsanreizes gibt, ist evident, jedoch wenig aussagekräftig. Relevant und zugleich sehr schwierig ist die empirische Bestimmung des tatsächlichen Ausmaßes von Missbrauch und Störungen und damit die Bestimmung der Notwendigkeit entsprechender Maßnahmen.

grunde. Immer wieder wird ein neuer Typ Mensch propagiert. Auch die Ideologie, die eine Modernisierung um fast jeden Preis durchzusetzen versucht, schafft das Bild eines neuen Menschen. Es ist der Mensch, der den Gesetzen des Marktes perfekt angepasst ist“.⁶

In der Volkswirtschaftslehre wird die Forderung, dass sich der Mensch in seinen Präferenzen ändern sollte, üblicherweise vermieden. Normalerweise nehmen Ökonomen Präferenzen als gegeben hin und suchen nach den besten Lösungen, diesen Präferenzen gerecht zu werden. In dieser methodischen Tradition wird hier die Natur des Menschen ernst genommen, die neben Wagemut durch Risikoscheu bestimmt ist, und nicht für eine „Umerziehung“ plädiert.

In diesem Zusammenhang darf auch nicht vergessen werden, dass ökonomische Effizienz kein eigenständiges Ziel ist; sie kann immer nur an bestimmten Zielen, beispielsweise sozialpolitischen, gemessen werden. In der aktuellen Diskussion um die Modernisierung des Sozialstaats wird oft vergessen, dass billige Sozialpolitik nicht zwangsläufig eine zielgerechte ist. Vielmehr geht es darum, dass sozialpolitische Ziele entweder effektiver, d. h. mit besserem Zielerreichungsgrad, oder effizienter, d. h. mit geringeren Mitteln unter Beibehaltung des Zielerreichungsgrades, realisiert werden.

Ausgangsbedingungen

Die Sozial- und Bildungspolitik in Deutschland — wie auch in vielen anderen Staaten — ist aus historischen Gründen stark von unmittelbarer staatlicher Produktion gekennzeichnet, die — häufig — im Verdacht steht, ineffizient zu sein. Die Frage, ob es heute noch sachgerecht ist, dass der Staat viele dieser Aufgaben übernimmt, sollte keine ideologische Grundsatzfrage sein, sondern anhand der konkreten Wirkungen der einen oder anderen Lösung in den einzelnen Politikbereichen beantwortet werden. In Bereichen, wo es auf Flexibilität und Innovationen ankommt, ist eine direkte staatliche Produktion häufig einer privaten Produktion unterlegen. Das heißt aber nicht, dass eine unregelmäßige Privatisierung optimal wäre. Private Produktion muss beim sozialen Risikomanagement von klaren Zielvorgaben bestimmt und zumeist durch eine staatlich gewährleistete Qualitätssicherung reguliert werden. Auch muss den Nachfragern mit Hilfe von Versicherungsleistungen und/oder Transfers („Subjektförderung“) genügend Kaufkraft gegeben werden. Beides ist zum Beispiel im Bereich der sozialen Pflegeversicherung gegeben. Im Folgenden wird diskutiert, inwieweit diese Leitlinie auch in der Wohnungs-, Bildungs- und Familienpolitik eine größere Rolle spielen könnte. Es wird sich zeigen, dass Subjektsubventionen und Wettbewerb an einigen Stellen durchaus sinnvoll sein können, an anderen hingegen nicht.

Wohnungspolitik

Wohnen ist ein Grundbedürfnis, dessen befriedigende Deckung die Voraussetzung für das Erzielen von Erwerbseinkommen sowie für die Erziehung und Bildung der nachwachsenden Generation ist. Zugleich ist der Wohnungsmarkt, da er nicht kurzfristig reagieren kann, von Marktunvollkommenheiten in besonderer Weise bedroht.⁷

Wohnungspolitik ist zum einen darauf ausgerichtet, für ein ausreichendes Angebot zu sorgen; in diesem Sinne beeinflusst sie die Rahmenbedingungen des Wohnungsbaus und unterstützt ihn durch steuerliche Begünstigungen oder direkte Förderung. Zum anderen zielt sie auf eine Begrenzung der Wohnungskostenbelastung. Dies setzt schon bei der Baukostenseite an, betrifft aber mehr Regulative des Mietrechts.

Wegen der besonderen Bedingungen des Wohnungsmarktes sind die Mieten — insbesondere die neu gebauten Wohnungen — jedoch häufig höher, als dies für Haushalte mit geringen bis mittleren Einkommen tragbar erscheint. Die Finanzierungsphase von Wohngebäuden, über die normalerweise eine Rendite kalkuliert wird, erstreckt sich auf 20 bis 30 Jahre; gemessen an der langen Nutzungsdauer (80 bis 100 Jahre) ist dies ein kurzer Zeitraum. Die am Markt erzielbare Miete liegt zu Anfang in aller Regel weit unter der erforderlichen „Kostenmiete“ — erst nach ein bis zwei Jahrzehnten wirft die Vermietung einen Gewinn ab, dann allerdings dauerhaft über lange Zeit.

Erfahrungsgemäß eilt in Deutschland der Anstieg der Mieten in aller Regel dem der allgemeinen Lebenshaltungskosten voran — dies betrifft auch den älteren Wohnungsbestand.⁸ Deutlich wird dies in den entsprechenden Vergleichsdaten, die in den jährlichen Wohngeld- und Mietenberichten der Bundesregierung ausgewiesen sind.

Deshalb übernimmt die Wohnungspolitik zugleich auch sozialpolitische Aufgaben, indem sie die individuellen Kostenbelastungen der Haushalte durch gezielte Unterstützung auf ein tragbares Maß begrenzt. Über lange Zeit stand dabei der soziale Wohnungsbau im Vordergrund („Objektförderung“), wobei die Bauförderung unmittelbar mit Mietpreisbindungen und der Belegung nur für bestimmte Einkommensschichten kombiniert war. Ein solcher Wohnungsbau „für breite Schichten“ hat sich jedoch weitgehend überlebt. Diese Art der Förderung ist teuer und kommt nur wenigen zugute; hinzu kommt, dass eine

⁶ Rau, Johannes: Was ist mit den Werten, die nicht an der Börse gehandelt werden? In: Frankfurter Rundschau, 17. Oktober 2000.

⁷ Vgl. z. B. für das Konzept der „Marktunvollkommenheiten“ Fritsch, Michael, Thomas Wein und Hans-Jürgen Ewers: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 3. Auflage, München 1999.

⁸ Dies kann teils mit dem Nachholbedarf bei den Mieten erklärt werden, teils auch damit, dass die Baukosten infolge geringerer Produktivitätseffekte rascher steigen als die Preise anderer Wirtschaftsgüter.

„Fehlbelegung“ durch Mieter, die aus der Bedürftigkeit herausgewachsen sind, faktisch schwer zu verhindern ist. Sozialer Wohnungsbau war in Zeiten allgemeiner Wohnungsknappheit ein sinnvolles Instrument. Diese Knappheit ist nicht mehr gegeben, und folgerichtig ist das Instrument der Objektförderung durch eine Ausweitung der Subjektförderung in Form des Wohngelds ersetzt worden.

Aktuelle Probleme

In der wohnungspolitischen Diskussion der letzten Jahre standen zwei Themen im Vordergrund: Neuregelung des sozialen Wohnungsbaus (Objektförderung) und Verbesserungen beim Wohngeld (Subjektförderung). Die frühere Bundesregierung hatte im Jahre 1997 einen Gesetzentwurf zur Reform des Wohnungsbaurechts vorgelegt, der zusammen mit Alternativvorschlägen des Bundesrates und der Oppositionsparteien in einer öffentlichen Anhörung im Frühjahr 1998 von Experten diskutiert worden war.⁹ Einhellige Meinung war damals, dass eine Verbesserung beim Wohngeld Vorrang vor einer Reform der Wohnungsbauförderung haben müsste; der Gesetzentwurf wurde daraufhin zurückgestellt.

Die rot-grüne Bundesregierung hat ihre Vorstellungen zur Reform des sozialen Wohnungsbaus bisher nur in einem „Eckwertepapier“ skizziert, aber umgehend eine Wohngeldnovelle auf den Weg gebracht. Diese wurde zwar Ende 1999 als Gesetz verabschiedet, tritt aber erst zum 1. Januar 2001 in Kraft.¹⁰ Ausschlaggebend für die Verzögerung war die ungünstige Finanzlage — man wollte sich mit den hohen Kosten, die mit der Verbesserung dieses Leistungsgesetzes verbunden sind, nicht sofort belasten.

Im Wohngeld- und Mietenbericht 1999 wird darauf hingewiesen, dass aufgrund der Novelle die Wohngeldleistungen für alle bisherigen Berechtigten im Durchschnitt um etwa 50 % steigen werden;¹¹ hinzu kommt, dass der Berechtigtenkreis durch die Anhebung der Einkommensgrenzen größer wird: Haushalte, die aufgrund ihres Einkommens in den letzten Jahren aus der Förderung herausgefallen waren, aber auch neue Haushalte werden Ansprüche anmelden. Insofern ist im kommenden Jahr mit einem kräftigen Anstieg des Förderungsaufwands zu rechnen, wobei allerdings berücksichtigt werden muss, dass es seit 1990 — sieht man von den besonderen Übergangsregelungen für die neuen Bundesländer ab — keine Leistungsverbesserung beim Wohngeld mehr gegeben hat. Für die Berechtigten waren somit über zehn Jahre reale Einbußen zu verzeichnen. Die durchschnittlichen Mieten der Mieterhaushalte sind allein im Zeitraum 1993 bis 1998 um rund 30 % gestiegen, bezogen auf 1990 dürfte der Anstieg 45 % betragen haben.¹²

Die Verbesserung betrifft im Wesentlichen das so genannte Tabellenwohngeld (berechnet mit Bezug auf tatsächliche Wohnungskosten, gemeindespezifische Miet-

preisstufen und Belastungsgrenzen, gemessen am Einkommen). Daneben spielt das pauschalierte Wohngeld eine bedeutende Rolle — hierbei handelt es sich um die Übernahme eines Großteils der Wohnungsmieten von bedürftigen Haushalten im Rahmen der Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge. Von den rund drei Millionen Wohngeldempfängern in West- und Ostdeutschland war 1998 rund die Hälfte Bezieher von pauschaliertem Wohngeld. Die Wohngeldleistungen insgesamt wurden für 1998 auf knapp 7 Mrd. DM beziffert. Während sich die Leistungen für Bezieher von Tabellenwohngeld seit 1992 kräftig verminderten, haben sich die für das Pauschalwohngeld im gleichen Zeitraum mehr als verdoppelt und erreichten 1998 einen Anteil von knapp zwei Dritteln an allen Wohngeldausgaben.¹³

Gestützt auf diese Angaben wird geschätzt, dass die Aufwendungen für das Tabellenwohngeld um 1,2 bis 1,5 Mrd. DM steigen werden. Insgesamt dürften die Wohngeldleistungen im kommenden Jahr mit mindestens 9 Mrd. DM zu Buche schlagen. Man könnte argumentieren, dass der Mehraufwand angesichts der verbesserten Finanzlage von Bund und Ländern verkraftbar sei. Dennoch sollte geprüft werden, inwieweit Einsparungen an anderer Stelle möglich sind, zumal es sich um eine dauerhafte Leistung in dieser Größenordnung handelt. Hinzu kommt, dass nach der Neuregelung die Gemeinden stärker belastet werden: Weil auch beim Pauschalwohngeld künftig Miethöchstbeträge gelten sollen — bis zu dieser Höhe geht die Förderung zu Lasten von Bund und Ländern —, fällt den Gemeinden ein höherer Teil der Mietsubvention im Rahmen der Sozialhilfe zu.

Umschichtung von Subventionen

Die Möglichkeiten zur Umschichtung von Subventionen im wohnungspolitischen Bereich sind keineswegs ausgeschöpft. Unschädlich wäre es, wenn die Doppelförderung des Bausparens beseitigt wird:

— Neben anderen Anlageformen wird das Bausparen als „vermögenswirksame Leistung“ im Rahmen des

⁹ Vgl. BT-Drucksachen 13/8802 (Bundesregierung), 13/7918 (Bundesrat), 13/7841 (SPD), 13/7710 (Bündnis 90/Die Grünen) und 13/4725 (Gruppe PDS), ferner Bundestagsausschuss für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Ausschussdrucksache Nr. 13/116.

¹⁰ Vgl. Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1999, Bundesgesetzblatt I, S. 2671 ff.

¹¹ Gegenüber einem bisherigen mittleren Förderungsbetrag von 172 DM monatlich.

¹² Ergebnis der Mikrozensus-Zusatzerhebung über Wohnverhältnisse und Mieten 1998 im Vergleich zur 1%-Wohnungsstichprobe 1993.

¹³ Vgl. Wohngeld- und Mietenbericht 1999 der Bundesregierung. BT-Drucksache 14/3070, S. 39 und S. 55.

Vermögensbildungsgesetzes gefördert; da andere Sparformen (Kontensparen, Lebensversicherungen) nicht berücksichtigt werden, ist bereits dies eine Privilegierung. Die von Bund und Ländern getragenen Kosten der Förderung (Arbeitnehmer-Sparzulage insgesamt) wurden für dieses Jahr mit 660 Mill. DM veranschlagt, wovon mehr als die Hälfte — etwa 360 Mill. DM — dem Bausparen zugute kommt.

- Unabhängig davon gibt es eine Förderung nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz, die allein vom Bund getragen wird und deren Kosten aktuell auf 1 Mrd. DM beziffert werden.¹⁴

Anstatt diese Wettbewerbsverzerrung abzubauen, ist die spezifische Bausparförderung im Jahre 1996 sogar nochmals kräftig aufgestockt worden.¹⁵ Es ist fragwürdig, ob damit tatsächlich das Bauen als besondere individuelle Vermögenssicherung begünstigt wird, denn zunehmend wird für Verträge geworben, bei denen lediglich eine prämiengünstige Finanzanlage im Vordergrund steht (ohne dass später überhaupt ein Darlehen zum Wohnungsbau in Anspruch genommen wird).

Aus dieser Sicht hätte bereits 1999 eine Kürzung oder Streichung nahe gelegen, die es ermöglicht hätte, die Verbesserung beim Wohngeld ohne Verzögerung und ohne Belastung der Gemeinden in Kraft zu setzen.

Auch im Hinblick auf die Diskussion um die Rentenversicherung, die durch eine private Altersvorsorge ergänzt werden soll, ist es nahe liegend, die bisherige Förderung der Vermögensbildung (nebst der Bausparbegünstigung) zu überdenken. Zurzeit wird diskutiert, ob die private Vorsorgepflicht von den Arbeitnehmern allein getragen werden soll, inwieweit sie durch eine staatliche Hilfe unterstützt wird und welche Formen der privaten Kapitalanlage gegebenenfalls als „Rentenäquivalent“ anerkannt werden. Eine Förderung — ob neben dem bisherigen Vermögensbildungsgesetz oder integriert in dieses — würde jedenfalls einen beträchtlichen finanziellen Aufwand bedeuten. Auch deshalb liegt es nahe, nicht mehr gerechtfertigte Subventionen wie das Bausparen aufzugeben oder einzuschränken.

Schulen

Das Bildungssystem hat eine Schlüsselstellung bei der Zuteilung der Lebenschancen, weil über Fähigkeiten, Kenntnisse, Zeugnisse und Abschlüsse nicht nur die Teilnahme an weiterführenden allgemeinbildenden sowie beruflichen Bildungs- und Ausbildungsgängen geregelt wird, sondern zugleich der Zugang zu qualifizierten beruflichen Tätigkeiten und anderen status- und einkommensrelevanten Positionen geöffnet wird.

Der Zugang und die Ausgestaltung müssen nach Grundsätzen vorgenommen werden, die allgemein als gerecht anerkannt sind. Das Bildungswesen muss so ge-

staltet werden, dass vornehmlich die erzielte Leistung in Schule sowie Ausbildung und nicht Merkmale wie Geschlecht, Wohnort oder Region, soziale, konfessionelle, politische oder ethnische Herkunft den Weg im Bildungssystem und die Vergabe von Abschlüssen beeinflussen oder gar bestimmen.

In Deutschland gibt es seit längerem empirische Hinweise auf faktische Benachteiligungen — u. a. sozialer und ethnischer Art — beim Zugang zur Bildung, während des Bildungs- und Ausbildungsprozesses oder beim Abschluss.¹⁶ Deshalb bleibt es auch weiterhin ein wichtiges bildungspolitisches Ziel, der Forderung nach Chancengleichheit — für die jeweils benachteiligte Gruppe spezifiziert — im Bildungs- und Ausbildungssystem noch stärkere Geltung zu verschaffen. Jedoch wird es wohl nur möglich sein, eine annähernde Gleichheit der Chancen zu realisieren. So sind Kinder aus Familien, in denen Bildung gefördert wird, gegenüber anderen Kindern und Jugendlichen im Vorteil; in der Schule kann dies nur näherungsweise ausgeglichen werden.¹⁷ Das bildungspolitische Ziel ist insbesondere deshalb wichtig, weil die Schule für viele Schüler, bei denen eine Förderung durch Eltern nur unzureichend oder gar nicht erfolgt, oft der einzige Ort ungestörten Lernens bleibt. Wird an der Schule nicht ausreichend gefördert, dann wird sich die Ungleichheit verstärken und sich negativ z. B. bei der Lehrstellensuche sowie im Hochschulbereich auswirken.

Um den bildungspolitischen Erfolg sicherzustellen, muss Schülern die Bildungsförderung schon vor ihrer Schullaufbahn gewährt werden, d. h. nicht erst an Grundschulen, sondern bereits in vorschulischen Kinderbetreuungseinrichtungen.¹⁸ Dafür sind nicht nur die Grundschulen, sondern auch die vorschulischen Einrichtungen per-

¹⁴ Vgl. Subventionsbericht der Bundesregierung 1999 (17. Subventionsbericht). BT-Drucksache 14/1500, Textziffern 50 und 75 sowie die Zahlenangaben auf S. 131 und S. 186.

¹⁵ Im Subventionsbericht 1998 wird angemerkt, dass infolge der Anhebung der Einkommensgrenzen 85 % der Einkommensteuerepflichtigen grundsätzlich Anspruch auf eine Wohnungsbauprämie haben. Vgl. BT-Drucksache 13/8420 (16. Subventionsbericht), Textziffer 70.

¹⁶ Vgl. hierzu beispielsweise: Weishaupt, Horst et al.: Perspektiven des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland. In: Hermann Avenarius et al. (Hrsg.): Gesellschaft und Bildung, Band 2, Baden-Baden 1988; Köhler, Helmut: Bildungsbeteiligung und Sozialstruktur in der Bundesrepublik. Zu Stabilität und Wandel der Ungleichheit von Bildungschancen. In: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (Hrsg.): Berichte, Berlin 1992; Rodax, Annelie und Klaus Rodax: Bildungschancen und Bildungswege von Frauen. In: Sozialwissenschaftliche Schriften, Heft 33, Berlin 1996, und HIS-Workshop: OECD-Bildungsindikatoren. Methoden und Ergebnisse des internationalen Bildungsvergleichs. In: HIS-Kurzinformation, Heft A4, Hannover 2000.

¹⁷ Vgl. beispielsweise Weishaupt, Horst et al.: a.a.O., S. 151 ff.

¹⁸ Vgl. z. B. zuletzt: Bericht und Empfehlungen der Zukunftskommission der Landesregierung Baden-Württemberg: Solidarität und Selbstverantwortung. Stuttgart 2000, S. 91ff.

Fragen zur Bildungspolitik in langfristiger Sicht¹

Das deutsche Bildungswesen steht in der Kritik. Das Ausbildungsniveau in der Bundesrepublik ist zwar nach wie vor relativ hoch, doch ist der dauerhafte Erhalt dieses Niveaus nicht gesichert. Internationale Vergleiche deuten darauf hin, dass das Ausbildungsniveau in den Schulen — gemessen an den bislang verwendeten Indikatoren² — zumeist nur durchschnittliche Qualität erreicht;³ gleichzeitig erweist sich beispielsweise der Unterrichtsausfall als ernstes Problem. Die Studiendauer ist in Deutschland relativ lang; auch dies trägt zu dem relativ hohen Durchschnittsalter für westdeutsche Studierende im Erststudium von 25,3 Jahren bei.⁴ Dies ist vor allem deshalb bedenklich, weil technologischer Fortschritt und Internationalisierung der Märkte grundsätzlich für eine Verkürzung der Erstausbildung und eine Ausdehnung berufsbegleitender Qualifizierung (lebenslanges Lernen) sprechen.

Rahmenbedingungen

In einer Marktwirtschaft sollten staatliche Regulierungen und staatliche Monopole immer wieder auf ihre Notwendigkeit und Funktionsfähigkeit hin geprüft werden.⁵

Im Bereich des Bildungswesens ist die Rechtfertigung der zahlreichen Staatseingriffe nach wie vor im Hinblick auf die staatliche Finanzierung des Schulwesens valide. Die Kosten des Schulbesuchs belasten unmittelbar die Eltern (Lehrmaterial, entgangenes (Kinder-)Arbeitseinkommen), während der Nutzen erst langfristig anfällt und im Wesentlichen dem Kind zugute kommt. Weder Eltern noch Kinder berücksichtigen zudem die positiven Rückwirkungen auf die Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft.⁶ Wegen dieses externen Effekts lassen sich Schulpflicht und staatliche Finanzierung der dadurch entstehenden Kosten rechtfertigen. Hinzu kommt das Ziel der Verwirklichung von Chancengleichheit.

Die Informationen zu den Vorteilen eines hohen Bildungsstandes und zur optimalen Nutzung bestehender Angebote sind nicht gleichermaßen gegeben. Insbe-

sondere dürften die Startchancen von Kindern wohlhabender oder hoch qualifizierter Eltern überdurchschnittlich gut sein.⁷ Ein staatlicher Ausgleich ungleicher Startchancen durch finanzielle Unterstützung und durch Informationsangebote lässt sich daher allokativ und distributiv begründen.

¹ Vgl. als Hintergrund auch Weise, Christian: Globalisierung, Wettbewerb und Bildungspolitik. DIW-Diskussionspapier Nr. 209, Berlin 2000.

² Die Kritik an den bislang verwendeten Indikatoren richtet sich unter anderem darauf, dass nicht alle Lehrinhalte abgedeckt sind.

³ Europäische Kommission: European Report on Quality of School Education, Brüssel 2000; Jürgen Baumert et al.: TIMSS Mathematisch-Naturwissenschaftlicher Unterricht im internationalen Vergleich — Zusammenfassung deskriptiver Ergebnisse, Berlin 1997.

⁴ Schnitzer, Klaus et al.: Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland — 15. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch das HIS Hochschul-Informationssystem, Bonn 1998. In den neuen Ländern beträgt der Wert 23,3 Jahre bei steigender Tendenz.

⁵ Bildung ist kein öffentliches Gut, da Interessenten von der Nutzung der Bildungsangebote ausgeschlossen werden können und Rivalitäten beim „Konsum“ der Angebote auftreten (die Relation von Lehrenden zu Unterrichteten ist gerade ein wesentliches Kriterium zur Beurteilung unterschiedlicher Bildungsinstitutionen).

⁶ Vgl. Thiele, Rainer: The Role of the Private and Public Sector in Human Capital Formation. In: *Intereconomics*, July/August 1997, S. 186–192; Psacharopoulos, George: Returns to Investments in Education: A Global Update. In: *World Development*, Vol. 22, 1994, S. 1325–1343; Mingat, Alain, Jee-Peng Tan: The Full Social Returns to Education: Estimates Based on Countries' Economic Growth Performance. Human Capital Development Working Papers 73, World Bank, Washington D.C. 1996.

⁷ Vgl. Behringer, Friederike, Wolfgang Jeschek: Zugang zu Bildung, Bildungsbeteiligung und Ausgaben für Bildung — Entwicklungen im Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland. DIW-Beiträge zur Strukturforchung, Heft 139, Berlin 1993; Büchel, Felix, Gert Wagner: Soziale Differenzen der Bildungschancen in Westdeutschland — Unter besonderer Berücksichtigung von Zuwandererkindern. In: Zapf, Wolfgang, Jürgen Schupp, Roland Habich (Hrsg.): *Lebenslagen im Wandel: Sozialberichterstattung im Längsschnitt*. Frankfurt a.M. 1996, S. 80–96; Deutsches Studentenwerk (DSW): *Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland*. 15. Sozialerhebung — Zusammenfassung, 1998.

sonell und sachlich gut auszustatten. Nur so kann erfolgreich unterrichtet und gefördert werden.

In den neunziger Jahren sind jedoch an den Grundschulen vielerorts die Klassengrößen und die Schüler-Lehrer-Relationen gestiegen, und es fehlten häufig neue Lehr- und Lernmittel, so dass Schüler oft nicht mehr ausreichend gefördert werden konnten.¹⁹ So gab es im Bundesdurchschnitt 1998 nahezu 23 Schüler je Klasse, und auf einen Vollzeitlehrer entfielen gut 21 Schüler.²⁰ Pädagogen emp-

¹⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): *Allgemeinbildende Schulen*, Fachserie 11, Reihe 1, Wiesbaden, mehrere Jahrgänge, zuletzt 1999; Sekretariat der Kultusministerkonferenz (Hrsg.): *Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 1989 bis 1998*. Dokumentation 150, Bonn 2000.

²⁰ Die Kennziffern in den Bundesländern weichen teilweise erheblich vom Durchschnitt ab: die Klassengröße variiert zwischen 19,7 (Sachsen-Anhalt) sowie 24,3 Schülern (Bayern), die Schüler-Lehrer-Relation zwischen 17:1 (Thüringen) und 23:1 (Baden-Württemberg). Vgl. hierzu: Kultusministerkonferenz (Hrsg.), a.a.O., S. 93 ff.

Während die Finanzierung allgemeiner Schulbildung und die generelle Gewährleistung der Qualitätskontrolle der Bildungsinstitutionen sinnvollerweise staatliche Aufgaben sind, besteht im Hochschulbereich ein deutliches Missverhältnis zwischen dem Ausmaß staatlichen Einflusses und seiner ökonomischen Legitimation. Da sich ein Studium für die meisten in Form der später zu erzielenden höheren Einkommen lohnt, ist die — in Deutschland gegebene — volle Finanzierung der meisten Hochschulen durch den Staat aus ökonomischer Sicht nicht ausreichend begründet.

Leitlinie für Reformen: Stärkung des Wettbewerbs ... zwischen Schulen

Eine stärkere Berücksichtigung von Wettbewerbsprinzipien im deutschen Bildungswesen ist möglich. Im Schulbereich spricht dies für eine Stärkung der Autonomie der Schulen sowie der Rolle der Eltern bzw. der erwachsenen Schüler als Nachfrager des Bildungsangebots.

Aus ökonomischer Sicht fällt im deutschen Schulsystem unmittelbar die geringe Entscheidungsautonomie der Eltern auf.⁸ In der Regel ist die Freiheit der Schulauswahl de facto eingeschränkt. Zwar gibt es auf den verschiedenen Ebenen (von den Schulen bis hoch zur Landesebene) Elternbeiräte, doch bleibt ihr Einfluss auf Unterrichtsmethoden und Inhalte begrenzt. Eltern haben dem Schulsystem gegenüber somit wenig Sanktionsmöglichkeiten, auch dann nicht, wenn Schulen ihre Verpflichtung zum Abhalten von Unterricht aufgrund von Stundenausfällen verletzen oder wenn sie keine verlässliche Unterrichtszeit gewährleisten.

Rein theoretisch kann ein wettbewerbsorientiertes Schulsystem durch die Ausgabe von staatlich finanzierten Bildungsgutscheinen an die Eltern verwirklicht werden, ohne das Ziel der Chancengleichheit aufgeben zu müssen.⁹ Eltern könnten dann selbst entscheiden, an welcher Schule ihre Kinder unterrichtet werden sollen, und würden dort ihre Gutscheine einlösen. Im Regelfall bekämen dann alle Schulen für jeden Schüler densel-

ben Betrag erstattet. Schulen an sozialen Brennpunkten müssten allerdings überdurchschnittliche Mittel zur Verfügung stehen, z. B. für die Finanzierung zusätzlicher Sprachkurse für Kinder mit geringen Deutschkenntnissen. Deswegen würde der Staat bei solch einem System nicht unbedingt Geld sparen. Mehr Wettbewerb verfolgt das Ziel, eine bessere Qualität der Schulen zu erreichen — diese Qualität muss aber nach wie vor vom Staat finanziert werden.¹⁰

In einem solchen System würden die Schulen um Schüler konkurrieren, und sie müssten die Eltern von der Qualität ihres Bildungsangebotes überzeugen. Die Mindeststandards der Schulbildung wären durch den Staat zu sichern; dazu gehört auch die Qualitätssicherung der Lehrerausbildung und die Festlegung der Zeugnisstandards (z. B. Vermeidung von „Notendumping“). Auf der Angebotsseite des Marktes müssten die Schulen Handlungsspielräume haben — vor allem in den Bereichen Personal und Finanzen —, um ein eigenständiges Profil entwickeln zu können.

Die praktische Umsetzung dieses Ansatzes wäre allerdings mit nicht unerheblichen Risiken verbunden. Zunächst einmal ist — auf der praktischen Ebene — angesichts sinkender Schülerzahlen in den neuen Bundesländern und der zu erwartenden Schließung einer Reihe von Schulen¹¹ ein solches Vorgehen nur in Städten und Ballungsräumen sinnvoll, da es in mit Schulen schwach besetzten Regionen keine Wahlmöglichkeiten gäbe.¹² Dort helfen nur unmittelbare Mitspracherechte

⁸ Vgl. auch Wößmann, Ludger a. a. O.

⁹ Vgl. für eine analoge Forderung für den Bereich der Kindertagesstätten Kreyenfeld, Michaela, C. Katharina Spieß, Gert G. Wagner: Kindertageseinrichtungen in Deutschland, Neuwied 2000 (in Druck).

¹⁰ Zwar kann man davon ausgehen, dass durch Wettbewerb die Effizienz gesteigert wird. Ob aber — rein fiskalisch betrachtet — diese Effizienzgewinne ausreichen, um die genannten Ausstattungsmängel an deutschen Schulen zu beseitigen, ist unklar.

¹¹ Lehrerbedarf und Schulstandorte: Eine Vorausberechnung bis zum Jahr 2010. Bearb.: Wolfgang Jeschek. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 13/96.

¹² Freilich würde der potentielle Wettbewerb die Situation auch nicht verschlechtern.

fehlen als Obergrenze für eine Grundschulklasse 16 bis 18 Kinder, vielfach ist dies in anderen Staaten realisiert. Das Durchschnittsalter der hauptberuflichen Lehrkräfte lag 1998 bei rund 47 Jahren (Lehrer mit einer Lehrbefähigung für Grundschulen oder Sekundarstufe I). Junge Lehrer, über die ein Transfer neuer Unterrichtsmethoden und fachlicher Kenntnisse in die Kollegien an Grundschulen stattfinden könnte, fehlen vielfach. Die bereits beschäftigten Lehrer wurden — bei steigender Unterrichtsbelastung —

oft nicht ausreichend von Seiten der Schulverwaltung bei der fachlichen Weiterbildung unterstützt.

Je Grundschüler wurden 1997 in Deutschland insgesamt 6 517 DM aufgewendet, genauso viel wie 1995.²¹ In

²¹ Die öffentlichen Bildungsausgaben werden nur zusammen für die Grund- und die Hauptschulen erfasst. Da die Ausgaben für Grundschulen allein nicht vorhanden sind, ist obiger Wert als Näherungswert zu betrachten. Vgl. beispielsweise: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Rechnungsergebnisse (Fortsetzung auf S. 794)

der Eltern und Zeitverträge für Schulleiter, um ihnen deutliche Leistungsanreize zu setzen.

Grundsätzlich negativ zu bewerten ist, dass mehr Wahlmöglichkeiten zwischen Schulen die ohnehin zu beobachtende soziale Entmischung der Schülerschaft fördert.¹³ Hingegen fördern sozial und leistungsmäßig heterogene Schulklassen die im Berufs- und Privatleben wichtige „soziale Kompetenz“. Angesichts des in Deutschland vorherrschenden dreigliedrigen Schulsystems sind solche Erfahrungsmöglichkeiten ohnehin schon recht begrenzt. Eine weitere soziale Entmischung könnte die Tendenz zur gesellschaftlichen Desintegration verstärken, wie es in den angelsächsischen Ländern mit all ihren negativen Folgen zu beobachten ist.¹⁴

Ein zweites grundsätzliches Argument gegen unbeschränkte Schulwahl gründet sich auf die Tatsache, dass Erfolg im Wettbewerb nur dann ein Maßstab für die Qualität pädagogischer Arbeit sein kann, wenn die Eltern diese Qualität ex ante ausreichend gut beurteilen können. Diese Qualität schlägt sich nicht nur in Notenspiegeln nieder, sondern auch in der Förderung der Entwicklung von Schlüsselqualifikationen wie fachunabhängiges Lösen von Problemen oder Kooperations- und Kommunikationsfähigkeit — mithin in nur schwer zu fassenden, ex ante schwer abzuschätzenden Leistungsmerkmalen.¹⁵ Bevor eine unbeschränkte Schulwahl sinnvoll wäre, müssten erst entsprechende Indikatoren entwickelt und bekannt gemacht werden, und der Staat müsste in jeder Schule eine Mindestqualität sicherstellen.

Auf jeden Fall sollten die verschiedenen Ansätze zur Verbesserung der Qualität pädagogischer Arbeit, wie sie z. B. im Rahmen des DFG-Schwerpunktprogramms „Bildungsqualität von Schule“ entwickelt und erprobt werden, in den Schulen umgesetzt werden.

Kurzfristig ist es auch wichtig, den Schulen mehr Gestaltungsmöglichkeiten bei den Lehrplänen einzuräumen. Dies erfordert eine Einschränkung bürokratischer Einflussmöglichkeiten und ermöglicht ein größeres Maß an Mitsprache durch die Eltern. Die Erfahrungen vieler Modellversuche und Experimente¹⁶ sollten deswegen rasch sozial- und verwaltungswissenschaftlich ausgewertet werden.

... zwischen Hochschulen

Auch für den Hochschulbereich gilt, dass eine stärkere Berücksichtigung von Wettbewerbsprinzipien möglich ist, ohne dass sozialpolitische Ziele — wie das der Gewährleistung von Chancengleichheit — konterkariert werden.

Mehr Wettbewerb könnte im Hochschulbereich im Wesentlichen durch zwei unterschiedliche Finanzierungs- und Steuerungsinstrumente erreicht werden, die in ihrer konkreten Ausgestaltung und Umsetzung allerdings ohne weiteres kombiniert werden könnten. Dies sind zum einen Bildungsgutscheine und zum anderen Studiengebühren.¹⁷

Der Hauptansatzpunkt von Bildungsgutscheinen besteht darin, dass die „Hochschulkunden“ ihre Präferenzen hinsichtlich Hochschule und Studienrichtung unmittelbar in eine effektive Nachfrage umsetzen können.¹⁸

¹³ Vgl. Wagner, Gert: Chancengleichheit — nicht nur ein Problem für Zuwanderer. In: Döring, Dieter (Hrsg.): Soziale Sicherheit in Gefahr. Frankfurt 1995, S. 129–147, hier S. 138.

¹⁴ Vgl. z. B. für den Zusammenhang einer ungleichmäßigen Einkommensverteilung und von Jugendarbeitslosigkeit die Arbeiten von Horst Entdorf (z. B. Kriminalität und Ökonomie: Übersicht und neue Evidenz. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 116, 1996, S. 417–450).

¹⁵ Im Projekt PISA (Programme for International Student Assessment), das Bestandteil des Indikatorenprogramms INES (Indicators of Educational Systems) der OECD ist, hat Deutschland eine Vorreiterrolle in diesem Bereich übernommen.

¹⁶ Vgl. beispielsweise Dilk, Anja: Aus Not zur Tugend. In: ZEIT Punkte, Nr. 2/1996, S. 96–97.

¹⁷ Es gibt zahlreiche Analysen zu den Allokations- und Verteilungswirkungen von Bildungsgutscheinen und Studiengebühren. Vgl. z. B. die Arbeiten des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie in Köln: <http://www.fibs-koeln.de>, insbesondere Dohmen, Dieter: Allokationswirkungen von Bildungsgutscheinen. FIBS-Diskussionspapier Nr. 8, 1995, und Dohmen, Dieter: Studiengebühren — Traum oder Trauma? FIBS-Diskussionspapier Nr. 9, 1997.

¹⁸ Im gegenwärtigen System wissen 10 % der Studienanfänger schon zu Studienbeginn, dass sie die Fachrichtung wechseln wollen. 25 % werden durch Zulassungsbeschränkungen an der Realisierung ihres Fächerwunsches gehindert. Vgl. dazu die Studienanfängerbefragungen der HIS-GmbH; siehe diverse Bände der Reihe Hochschulplanung des Hochschul-Informations-Systems (HIS), Hannover, Autoren: Lewin, Karl, Ulrich Heublein, Dieter Sommer und Jochen Schreiber.

diesem Zeitabschnitt stiegen vor allem die Personal- und die investiven Ausgaben pro Schüler etwas. Die Pro-Kopf-Ausgaben für den laufenden Sachaufwand sind dagegen leicht zurückgegangen; zuletzt wurden je Schüler nur noch 768 DM jährlich ausgegeben, 1992 waren es noch 816 DM. Damit gab es auch einen engeren Rahmen für den Erwerb von Lehr- und Lernmitteln. Insgesamt lagen die Ausgaben pro Schüler an Grundschulen in Deutschland 1997 etwas unterhalb des OECD-Durchschnitts. Dies

zeigt ein Vergleich der gesamten staatlichen und privaten Bildungsausgaben je Schüler in der Primarstufe: Während in Deutschland umgerechnet 3 490 US-\$ aufgewendet wurden, waren es in der OECD im Durchschnitt 3 769 US \$. So waren auch die jährlichen Pro-Kopf-Aus-

(Fortsetzung von S. 793) der Öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur. Fachserie 14, Reihe 3.4, Wiesbaden 1999.

Außerdem sind den Studierenden mit semesterweise einzulösenden Bildungsgutscheinen auch während des Studiums Sanktionsmöglichkeiten in die Hand gegeben, sofern die Hochschulen ihre Dienstleistungen nicht in ausreichender Qualität anbieten.

Mit der Einführung von Bildungsgutscheinen ist nicht zwingend eine Privatisierung der Hochschulfinanzierung verbunden. Indem der Staat einen Teil oder auch den gesamten „Gutscheinwert“ finanziert, beteiligt er sich — wie im bisherigen System — weiterhin an der Hochschulfinanzierung. Gleichzeitig würde aber der Anreiz für die Hochschulen, sich an den Interessen der Nachfrager zu orientieren, steigen, da mit jedem immatrikulierten Studierenden die Einnahmen der Hochschulen steigen.

Mit dieser Art Einnahmenautonomie müsste zumindest auch hinsichtlich der Lehrausgaben mehr Autonomie einhergehen, als es die gegenwärtige Hochschulfinanzierung zulässt. Indem nur die mit der Lehre verbundenen Ausgaben von Hochschulen über Bildungsgutscheine gedeckt werden, wäre der Forschungsbereich weiter vom Nachfrageverhalten der Studierenden unabhängig. Um zu verhindern, dass Bildungsgutscheine zu einer Selektion von Einkommensstärken statt von Leistungseliten führen, könnte der Wert von Bildungsgutscheinen an der Einkommenssituation der Eltern bemessen werden.

Ferner könnten Hochschulen das Recht erhalten, Studiengebühren zu erheben. Auch diese Möglichkeit könnte zu einer Effizienzsteigerung im Hochschulbereich führen, weil dann auch die Studierenden Qualität mit mehr Nachdruck verlangen könnten. Studiengebühren könnten auch einen Beitrag zur Hochschulfinanzierung leisten. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn Studiengebühren in voller Höhe direkt den Hochschulen zur Verfügung gestellt werden und nicht in den Staatshaushalt fließen.

Nachteile für finanzschwache Bevölkerungsschichten könnten auch bei Studiengebühren leicht vermieden werden, wenn man allen Studierenden einen staatlichen oder staatlich verbürgten Kredit in Höhe der Studiengebühren anbietet und die Rückzahlungsmodalitäten entsprechend gestaltet. So könnte man den jährlich an Zins- und Tilgungsleistungen maximal aufzubringenden

Betrag — ähnlich wie den Solidaritätszuschlag — als prozentualen Anteil der zu zahlenden Lohn- bzw. Einkommensteuer berechnen, was der individuellen Leistungsfähigkeit nach Beendigung des Studiums Rechnung tragen würde. Zudem sind in einem solchen öffentlichen Kreditsystem weitere unterstützende Elemente vorstellbar.¹⁹

Freilich bedarf es bei einer Umsetzung sowohl von Bildungsgutscheinen wie von Studiengebühren weiterer Überlegungen im Detail. So müsste entschieden werden, wie solche Fächer abgesichert werden, nach denen nur eine geringe Nachfrage besteht, von denen sich die Gesellschaft aber positive externe Effekte verspricht.

Der Einwand, dass Studierende die Qualität von Hochschulen nicht richtig bewerten könnten, da sie als (potentielle) Kunden einer Hochschule einem „Informationsdefizit“ unterliegen, das nur unter sehr hohen Transaktionskosten zu beheben wäre, ist nicht stichhaltig und spricht nicht grundsätzlich gegen Bildungsgutscheine oder Studiengebühren. Vielmehr könnte der Staat dafür Sorge tragen, dass entsprechende Informationen bereitgestellt werden, ohne dass er selbst in den „Hochschulmarkt“ eingreift — denkbar wäre z. B. eine Stiftung „Hochschultest“.

Bildungsgutscheine und/oder Studiengebühren sind prinzipielle Möglichkeiten, die Qualität des Hochschulangebots zu verbessern. Ein generelles Verbot von Studiengebühren im Hochschulrahmengesetz ist insofern kontraproduktiv. Vielmehr sollten diese Instrumente intensiver als bisher diskutiert werden. Vieles spricht dafür, dass ein Wettbewerb zwischen den Hochschulen letztlich zu besser ausgebildeten Akademikerinnen und Akademikern führt.

¹⁹ Ein Erstes könnte ein niedriger Kreditzins sein. Zweitens könnte bei schneller Rückzahlung ein Teil der Schulden gestrichen werden. Drittens könnte die Rückzahlungsverpflichtung in den ersten Jahren nach dem Studium zinsfrei unterbrochen werden, um diesen „Schuldnern“ beim Aufbau ihrer beruflichen Existenz genügend Liquidität zu lassen. Viertens könnten die Schulden teilweise verfallen, wenn auch nach längerer Zeit — z. B. 10 oder 15 Jahre nach Studienende — immer noch kein zu versteuerndes Einkommen erzielt wird (vgl. Trabold, Harald: Zum Verhältnis von Globalisierung und Sozialstaat. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B48/2000, S. 23–30).

gaben für die Primarstufe bei den westlichen Nachbarstaaten Deutschlands oft deutlich höher: In Frankreich erreichten sie immerhin 3 621 US-\$, in Belgien 3 813 US-\$, in der Schweiz 6 237 US-\$, in Österreich 6 258 US-\$ und in Dänemark sogar 6 596 US-\$.²² Der große Unterschied in den Pro-Kopf-Ausgaben zwischen Deutschland und anderen westlichen Industriestaaten sowie die real noch geringeren Veränderungen der Ausgaben in Deutschland deuten darauf hin, dass bei den Bildungsausgaben — ins-

besondere an Grundschulen — ein Nachholbedarf besteht. Die Verbesserung der Finanzausstattung der Schulen ist freilich keine Garantie für eine höhere Effizienz des Bildungssystems.²³ Hier sind Reformen überfällig, um

²² Vgl. OECD: *Education at a Glance*. Paris 2000, S. 85 ff.

²³ Es gibt international eine Diskussion über die Effizienz von Bildungsausgaben, die Probleme werden kontrovers diskutiert. Bis heute gibt es wohl bei der äußerst komplizierten Sachlage noch keine schlüssigen Resultate. Vgl. bei- (*Fortsetzung auf S. 796*)

u. a. auch die Autonomie der Schulen und damit den Leistungswettbewerb untereinander zu stärken.²⁴ Um dem Ziel der Chancengleichheit nicht nur unter den Schülern, sondern auch für berufstätige Mütter näher zu kommen, wäre das Angebot an Ganztagschulen weiter deutlich auszubauen sowie die Vor- und Nachschulbetreuung angemessen staatlich zu fördern.²⁵

Kurzfristige Reformen im Schulbereich sollten nicht bei einer Verbesserung der Personal- und Sachmittelausstattung²⁶ stehenbleiben. Es gibt relativ einfache Möglichkeiten, die „Nachfragemacht“ der Eltern zu stärken und dadurch mehr Qualität zu erreichen.²⁷ Die Schulen müssen Indikatoren für den Nachweis ihrer Leistungsfähigkeit bereitstellen; gleichzeitig muss den Schulen mehr Autonomie gewährt werden. „Globalbudgets“ sind ebenso hilfreich wie die Entrümpelung der verbindlichen Lehrpläne.

Familienpolitik

Ganz allgemein kann das Ziel familienpolitischer Maßnahmen mit der Förderung des Lebens in der Familie, zu der die wirtschaftliche Sicherung gehört, beschrieben werden. Das Zusammenleben mit Kindern mindert häufig die Chancen, Erwerbseinkommen zu erzielen, und erhöht zugleich den Bedarf für den Lebensunterhalt, nicht selten mit Einkommensarmut als Folge. Familienpolitik ist jedoch keineswegs allein auf die Einkommenssicherung begrenzt. Sie ist letztlich als gesellschaftliche Querschnittsaufgabe zu verstehen. So umfasst sie außer wirtschaftlichen Hilfen für Familien die Verbesserung der Wohnraumversorgung, die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, pädagogische Hilfen zur Unterstützung von Eltern, Kindern und Jugendlichen und auch Hilfen für Familien in „besonderen Lebenslagen“. ²⁸ Familienpolitik wird in einer Mischung aus Subjekt- und Objektförderung durchgeführt.

Familienpolitische Ziele stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Ziel der Gleichstellung verschiedener Lebensformen einerseits und der Chancengleichheit der Geschlechter andererseits, da in Deutschland traditionell die Betreuung und Erziehung von Kindern primär als Aufgabe der Mütter gesehen wird. Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie würde die ökonomische Situation der Familien verbessern und dazu beitragen, dass auch Mütter ihren Anspruch auf ein eigenes Einkommen ausbauen könnten, was bisher nur in der Rentenpolitik ein — bereits seit Jahren proklamiertes — offizielles Ziel ist.

Familienpolitische Ziele sollten stärker als im politischen Meinungsbildungsprozess heute üblich im Zusammenhang mit Zielen des Systems der sozialen Sicherung gesehen werden: Es ist zu vermuten, dass unter verbesserten Rahmenbedingungen — z. B. hinsichtlich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf — wieder mehr Kinder geboren werden. Dies wiederum könnte langfristig dazu

beitragen, dass die realen Voraussetzungen günstiger werden, die Ziele der Alterssicherung zu verfolgen, deren Gewährleistung aufgrund der demographisch bedingten Finanzierungsengpässe langfristig gefährdet ist.²⁹

Veränderte Rahmendaten

Die wirtschaftliche Situation von Familien mit Kindern ist im Vergleich zu Single-Haushalten oder Paar-Haushalten ohne Kinder im Durchschnitt deutlich schlechter. Die auf der Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für 1998 ermittelten bedarfsgewichteten Einkommen zeigen, dass im gesamten Bundesgebiet Paar-Haushalte mit Kindern unter 18 Jahren im Jahresdurchschnitt ein monatliches Netto-Äquivalenzeinkommen³⁰ in Höhe von 1 685 DM (Westdeutschland: 1 721 DM, Ostdeutschland: 1 535 DM), Eineltern-Haushalte von 1 419 DM (Westdeutschland: 1 442 DM, Ostdeutschland: 1 353 DM) bezogen; im Vergleich dazu hatten Haushalte ohne Kinder in dieser Altersgruppe deutlich geringere Einkommen, so Single-Haushalte etwa 2 400 DM und Paar-Haushalte ohne Kinder etwa 2 500 DM. Innerhalb der Familien haben Alleinerziehende, insbesondere ledige Alleinerziehende (im Gegensatz zu geschiedenen, getrennt lebenden oder verwitweten Alleinerziehenden), im Durchschnitt

(Fortsetzung von S. 795) spielsweise: Gundlach, Erich und Ludger Wößmann: Der Produktivitätsverfall der schulischen Ausbildung: Internationale Evidenz, außerdem Schettkat, Ronald: In Bildung investieren? Die Bildungs-Laffer-Curve. Beide werden in den „Beiheften der Konjunkturpolitik“ (2000) abgedruckt.

²⁴ Vgl. auch Wößmann, Ludger: Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: The International Evidence. Kiel Working Paper Nr. 983, Kiel 2000.

²⁵ Vgl. für Möglichkeiten zur Umsetzung solcher Forderungen: Kindertageseinrichtungen in Deutschland — Ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen. Bearb.: Michaela Kreyenfeld, C. Katharina Spieß und Gert G. Wagner. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 18/2000.

²⁶ Vgl.: Computer- und Internetnutzung hängen stark von Einkommen und Bildung ab — Geschlechtsspezifische Nutzungsunterschiede in der Freizeit besonders ausgeprägt. Bearb.: John Haisken-DeNew, Rainer Pischner und Gert G. Wagner. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 41/2000. Vgl. auch Rau, Johannes, a.a.O.: „Eine Teilung der Gesellschaft in Online- und Offline-Bevölkerung kann zu einer neuen anderen Spaltung führen“.

²⁷ Vgl. auch OECD: Parents as Partners in Schooling, Paris 1997.

²⁸ Vgl. z. B. Wingen, Max: Familienpolitik, Bonn, oder Bäcker, Gerhard, Reinhold Bispinck, Klaus Hofemann und Gerhard Naegle: Sozialpolitik und soziale Lage. Wiesbaden 1997, Band 2, S. 151 ff.

²⁹ Aufgrund der deutschen Historie wird über diesen möglichen Effekt, der langfristig auch zu einer Entlastung der Rentenproblematik beitragen kann, jedoch wenig diskutiert.

³⁰ Das Netto-Haushaltsäquivalenzeinkommen zeigt im Gegensatz zum Haushaltseinkommen oder Pro-Kopf-Einkommen besser die bedarfsgewichtete Einkommensposition eines Haushalts auf, da das Äquivalenzeinkommen nicht nur die Anzahl der Personen im Haushalt, sondern näherungsweise auch deren Bedarfslage berücksichtigt.

das niedrigste Einkommen.³¹ Dies liegt nicht zuletzt auch daran, dass im deutschen Transfersystem traditionell die Betreuung und Erziehung von Kindern in Ehepaar-Haushalten stärker gefördert wird. Die schlechtere wirtschaftliche Situation der Einelternfamilien kommt auch darin zum Ausdruck, dass mehr als ein Viertel der Haushalte allein erziehender Mütter auf den Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen ist.³² Hinzu kommt, dass die Bezugsdauer von Sozialhilfe bei Familien insbesondere mit mehreren Kindern und von Alleinerziehenden überdurchschnittlich ist und noch zugenommen hat, im Westen stärker als im Osten.³³

Der Trend einer steigenden Erwerbsbeteiligung von Müttern hält an.³⁴ Hinzu kommt, dass ein nicht unerheblicher Anteil von Müttern gern erwerbstätig wäre, wenn für die Betreuung ihrer Kinder gesorgt wäre. So gab 1998 gut die Hälfte der nichterwerbstätigen Hausfrauen an, aufgrund fehlender Kinderbetreuungsmöglichkeiten nicht erwerbstätig zu sein.³⁵

Aktuelle Probleme

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen hat sich die rot-grüne Koalition im familienpolitischen Bereich zum Ziel gesetzt, zum einen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und zum anderen für Familien die wirtschaftliche und soziale Situation von Kindern durch mehr Steuergerechtigkeit zu verbessern.³⁶

So hat die Bundesregierung gleich zu Beginn des Jahres 1999 in einem ersten Schritt das Kindergeld für das erste und zweite Kind von monatlich jeweils 220 DM auf 250 DM erhöht; am Anfang dieses Jahres erfolgte eine weitere Anhebung um 20 DM. Zum gleichen Zeitpunkt wurde — vor dem Hintergrund der neuesten familienpolitischen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts³⁷ — der allgemeine steuerliche Kinderfreibetrag bei verheirateten und unverheirateten Eltern pauschal erhöht, um einen Teil des Betreuungsaufwands zu berücksichtigen. Der steuerliche Betreuungsfreibetrag von 3 024 DM wird nun bis zum vollendeten 16. Lebensjahr eines Kindes gewährt. Gegenwärtig wird diskutiert, welche weiteren Änderungen notwendig sind, um auch die von Karlsruhe geforderte Freistellung des Erziehungsaufwands zu erreichen.³⁸

Eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie soll durch die Reform des Bundeserziehungsgeldgesetzes erreicht werden, die für Kinder vom Geburtsjahrgang 2001 an gelten wird. So können Mütter und Väter künftig gemeinsam Erziehungsurlaub nehmen. Während dieser Zeit darf die Wochenarbeitszeit für jeden bis zu 30 Stunden — gemeinsam also bis zu 60 Stunden — umfassen. Auf eine solche Teilzeitbeschäftigung besteht ein Anspruch für alle Beschäftigten in Betrieben ab 15 Mitarbeitern. Außerdem wurden die Einkommensgrenzen für Erziehungsgeldberechtigte erhöht, und zwar um 9,5 % auf 32 200 DM. Zu-

dem wird eine „Budgetierung“ des Erziehungsgeldes für Eltern möglich sein, d. h. sie erhalten bei einer kürzeren Bezugszeit von zwölf Monaten maximal statt 600 DM ein Erziehungsgeld von 900 DM monatlich.³⁹

Mit der Reform des „dualen Familienleistungsausgleichs“ soll die materielle Anerkennung der Betreuungs- und Erziehungsleistungen der Familie im Steuerrecht verbessert werden. Von der Erhöhung des allgemeinen Kinderfreibetrags profitieren aber lediglich verheiratete Eltern mit einem höheren Einkommen; erst für sie wird die steuerliche Entlastungswirkung des Freibetrags interessant. Gerade Paar-Familien mit mehreren Kindern im Haushalt und Alleinerziehende, von denen ein relativ großer Kreis einkommensschwach ist, profitieren nicht oder nur wenig von höheren steuerlichen Freibeträgen für die Kinderbetreuung (und -erziehung), da sie heute schon keine oder nur eine geringe Einkommensteuer zahlen.

Die vom Bundesverfassungsgericht eingeforderte gesellschaftliche (materielle) Anerkennung der Erziehungsleistung wird damit nur partiell erreicht, und es werden neue Ungleichbehandlungen geschaffen. Um dies zu vermeiden und auch im Hinblick auf das sozialpolitische Ziel, der Armut entgegenzuwirken, wäre es effektiver und effizienter, das Kindergeld stärker aufzustocken.⁴⁰ Denn eine

³¹ Vgl. Hanesch, Walter, Peter Krause und Gerhard Bäcker: Armut und Ungleichheit in Deutschland. Der neue Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands. Düsseldorf und Berlin 2000, S. 164 ff.

³² Vgl. Hanesch, Walter et al., a.a.O., S. 158 ff.

³³ Vgl. Eggen, Bernd: Familien in der Sozialhilfe und auf dem Arbeitsmarkt. In: Sozialer Fortschritt, 7/2000, S. 149–153.

³⁴ Vgl. Engstler, Heribert: Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. Studie erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn 1998 (2. Aufl.).

³⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1999. Bonn 2000, Kapitel 11.

³⁶ Vgl. Koalitionsvertrag „Aufbruch und Erneuerung — Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“. 20. Oktober 1998, Abschnitt VII, Punkt 3.

³⁷ So hatte das Bundesverfassungsgericht entschieden, den Aufwand für die Betreuung und Erziehung von Kindern generell insoweit steuerfrei zu stellen, wie das bisher nur für Alleinerziehende möglich war (vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 10. November 1998).

³⁸ Vgl. dazu aktuell auch Althammer, Jörg: Familienbesteuerung zwischen Systematik und Tarifmanipulation. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 80, 2000, S. 355–360.

³⁹ Vgl. Vorläufige Informationsgrundlage (Bundesratsbeschluss im 2. Durchgang zum nicht zustimmungspflichtigen Gesetz am 29. September 2000) zum Text des Bundeserziehungsgeldgesetzes mit den vom Bundestag am 7. Juli 2000 beschlossenen Änderungen (Drittes Gesetz zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes).

⁴⁰ Vgl. hierzu: Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erfordert Reform der staatlichen Förderung von Ehe und Familie. Bearb.: Ellen Kirner, in Zusammenarbeit mit Anke Schöb und Stefan Weick. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 8/99.

Das Verfassungsgericht hat dem Gesetzgeber anheim gestellt, statt der Steuerfreibeträge das Kindergeld entsprechend anzuhäufeln.

Kindergelderhöhung, bei der der zusätzliche Betrag unter Berücksichtigung der Steuersätze dem Vorteil aus einem Betreuungsfreibetrag bei höheren Einkommen entspricht, würde auch Haushalte mit niedrigerem Einkommen besser stellen.⁴¹

Was die Reform des Bundeserziehungsgeldes angeht, so ist es anerkennenswert, dass der Gesetzgeber der Tatsache, dass Väter von ihrem Recht auf Erziehungsurlaub wohl auch aus Einkommensgesichtspunkten kaum Gebrauch machen, Rechnung getragen hat. Zudem soll die stärkere Beteiligung der Männer an der Kinderbetreuung gefördert werden, um dem Gleichstellungsziel näher zu kommen. So ist eine „Beurlaubung“ des männlichen Elternteils meist mit höheren Einbußen im Haushaltseinkommen verbunden, als wenn Mütter aussetzen — ein Argument, das insbesondere für junge Familien oft erhebliche Relevanz hat.⁴² Es ist allerdings fraglich, ob die Gesetzesänderungen die erhoffte Wirkung zeigen wird und sich mehr Väter an der Erziehungsarbeit beteiligen werden; denn eine Teilzeitbeschäftigung ist für männliche Arbeitnehmer in Deutschland — aus den unterschiedlichsten Gründen — immer noch eine Seltenheit.⁴³ Ebenso ist es bemerkenswert, dass mit der Einführung der Budgetierung erstmals Anreize zu einem früheren Wiedereinstieg nach der Kinderpause gesetzt werden. Dies ist insofern von Bedeutung, als empirische Hinweise dafür gefunden werden können, dass eine Verlängerung des Erziehungsurlaubs in Deutschland die Rückkehrwahrscheinlichkeiten von Müttern in den Arbeitsmarkt verringert hat.⁴⁴ Gleichwohl gilt auch hier, dass der finanzielle Anreiz, die Budgetierung in Anspruch zu nehmen, von keiner größeren Wirkung sein dürfte. Zwar erhöht sich für die Dauer eines Jahres das Erziehungsgeld bei einer früheren Rückkehr in die Erwerbstätigkeit um 300 DM monatlich, dennoch würde Eltern, die sich für diese Budgetierung entscheiden, insgesamt ein niedrigerer Betrag zukommen als bei der längeren Bezugsdauer von zwei Jahren (sie müssten dann eine Kürzung um 3 600 DM in Kauf nehmen).

Außerdem ist es fraglich, inwiefern die beschriebenen monetären Anreize überhaupt zum Tragen kommen. Zumindest in Westdeutschland wird die Betreuung in der Krippe und auch im Hort sowie die Ganztagsbetreuung im Kindergarten im öffentlichen Bewusstsein als Ausnahmeerscheinung betrachtet.⁴⁵ Bei einer Beurteilung dieser Sicht, die auch von Betroffenen — vor allem in Westdeutschland — häufig geteilt wird, wird jedoch oft verkannt, dass Einstellungen auch von institutionellen Rahmenbedingungen geprägt werden. Wird das Ziel, Beruf und Familie leichter vereinbaren zu können, tatsächlich ernst genommen, so sind zumindest mehr Halbtagsbetreuungsplätze für Kinder (einschließlich Mittagessen) sowie Ganztagsbetreuungsplätze notwendig. Hinzu kommt, dass eine verbesserte Infrastruktur zur Kinderbetreuung auch die Möglichkeiten für eine Erwerbstätigkeit maßgeb-

lich erleichtern bzw. ganz allgemein die Einkommenschancen der die Kinder Erziehenden erhöhen würde, was für Alleinerziehende besonders wichtig ist.⁴⁶ Somit könnte über diese familienpolitische Maßnahme auch die wirtschaftliche Situation von Familien verbessert werden.⁴⁷

Unstrittig ist aber auch, dass mit der Forderung nach einem verstärkten Ausbau der sozialen Dienstleistung „Kinderbetreuung“ die kommunalen Haushalte überlastet wären — schon die Umsetzung des Rechts auf einen (Halbtags-) Kindergartenplatz brachte viele Kommunen in finanzielle Schwierigkeiten. Allerdings sollte nicht vergessen werden, dass bessere Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie erwartungsgemäß auch zu einem Rückgang sozialhilfeabhängiger Familien führen würde, was wiederum die kommunalen Haushalte entlasten würde. Empirische Befunde zeigen, dass ostdeutsche verheiratete Mütter — im Vergleich zu der westdeutschen

⁴¹ In neuester Zeit wird eine weitere Anhebung des Kindergeldes als zweite Stufe der neuen steuerlichen Familienförderung in der Koalition tatsächlich erwogen (vgl. die „Sozialpolitische Umschau“ des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 6. November 2000).

⁴² Wie die Ergebnisse einer Studie für das Bundesfamilienministerium zeigen, halten vor allem finanzielle Gründe Väter davon ab, Erziehungsurlaub zu nehmen. Knapp drei Viertel der Befragten dieser Untersuchung geben an, dass das Erziehungsgeld nicht ausgereicht hätte, den Einkommensverlust zu kompensieren (vgl. Vasikovics, Laslo und Harald Rost: Väter im Erziehungsurlaub, hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Stuttgart 1999).

⁴³ Vgl. Arbeitszeitpräferenzen in West- und Ostdeutschland 1997 — Potential für Verkürzung der Arbeitszeit gesunken. Bearb.: Elke Holst und Jürgen Schupp. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 37/98.

⁴⁴ Vgl. Ondrich, Jan, C. Katharina Spieß, Qing Yang und Gert G. Wagner: Full Time or Part Time? German Parental Leave Policy and the Return to Work after Childbirth in Germany. In: Research in Labor Economics, Vol. 18, 1999, S. 41–74. Dass eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit von Müttern insbesondere auch die langfristige ökonomische Selbständigkeit der Familie und ihre soziale Sicherung erschweren, belegen mit einer aktuellen Studie Claus Wendt und Mathias Maucher: Mütter zwischen Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit. Arbeitspapier Nr. 18 des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung, Mannheim 2000.

⁴⁵ Vgl. z. B. für den vorschulischen Bereich: Colberg-Schrader, Hedi: Kinderbetreuung — Elternsache und Teil einer kommunalen Kinderpolitik. In: WSI Mitteilungen, Jg. 44, 1991, S. 74–81; für den Hortbereich: Lüders, Yvonne G.: Hort. In: Becker-Textor, I. (Hrsg.): Handbuch der Kinder- und Jugendbetreuung. Neuwied u. a., 1993, S. 79–99.

⁴⁶ Für eine aktuelle Analyse der Schnittstellenprobleme zwischen Sozialhilfe, Familien- und Arbeitsmarktpolitik vgl. auch Sell, Stefan: Sozialhilfe, Familienpolitik und Arbeitsmarktintegration. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 7, 2000, S. 154–163.

⁴⁷ Auch der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen betont, allerdings im Kontext des Familienleistungsausgleichs, dass neben der monetären Familienpolitik vor allem dem Ausbau der familienrelevanten Infrastruktur hohe Priorität zukommt (vgl. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen „Zur Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs nach den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998“).

Referenzgruppe — zu einem geringeren Anteil sozialhilfebefürchtigt sind, was auch durch ihre stärkere Erwerbsorientierung, eine andere Einstellung zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die in Ostdeutschland bessere Versorgung mit Plätzen in Kindertageseinrichtungen erklärt werden kann.⁴⁸ Obwohl die zu erwartende Entlastung der kommunalen Haushalte nicht zu vernachlässigen ist, wird sie nicht ausreichen; vielmehr sind weitere Quellen der Finanzierung zu erschließen. Daran sollte sich auch der Bund beteiligen.

Um die finanziellen Spielräume für solche Maßnahmen zu öffnen, sollte außerdem auch über eine Umstrukturierung des Bündels unterschiedlicher familienpolitischer Maßnahmen nachgedacht werden. Ein maßgeblicher Ansatzpunkt in diesem Kontext ist das Ehegattensplitting bei der Einkommensteuer. So hat das DIW bereits mehrfach dafür plädiert, diese heute nicht mehr zeitgemäße Form des Splittings so zu verändern, dass die steuerliche Begünstigung der „Hausfrauen-Ehe“ abgeschwächt wird. Für eine Änderung oder Abschaffung dieser steuerlichen Splittingmöglichkeit spricht außerdem der Befund, dass ärmere Familien vom Splitting nicht oder in sehr viel geringerem Umfang profitieren als einkommensstärkere Haushalte und es insbesondere auch dann gewährt wird, wenn keine Kinder zu betreuen und zu erziehen sind.⁴⁹ Deshalb wäre es z.B. denkbar, das Ehegattensplitting in ein Ehegattenrealsplitting umzuwandeln. Anders als das Ehegattensplitting würde das Realsplitting den Grundsatz der Individualbesteuerung realisieren. Die aus einer solchen Umstellung resultierenden Mehreinnahmen — in Höhe von etwa 17 Mrd. DM⁵⁰ — könnten so z. B. zu einer Erhöhung des Kindergelds und zu verbesserten Infrastrukturangeboten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie verwendet werden.

Schlussfolgerungen

Sozialpolitik wird zunehmend als soziales Risikomanagement begriffen, das sich moderner Organisationsmethoden bedienen sollte. Entsprechend gibt es in den Bereichen der Wohnungs-, Bildungs- und Familienpolitik eine Vielzahl von Ansätzen, durch regulierten Wettbewerb und Subjektsubventionen — statt Objektsbutionen — Qualität und Effizienz zu steigern. Diese Ansätze sollten systematischer als bislang untersucht werden.

... für die Wohnungspolitik

Im Bereich der Wohnungspolitik sind weitere Umschichtungen von Subventionen in Richtung Subjektförderung möglich. Dies tangiert auch die Vermögensbildung.

Die Wohngeldanpassung tritt nach langer Verzögerung im Januar 2001 in Kraft und führt zu einer Vereinheitli-

chung der Verhältnisse in Ost- und Westdeutschland. Die damit verbundenen Mehrkosten könnten unschwer durch Einsparungen bei der Bausparförderung (Vermögensbildung) aufgefangen werden. Auch im Hinblick auf die Diskussion um die Rentenversicherung, die durch eine private Altersvorsorge ergänzt werden soll, ist es nahe liegend, die besondere Bausparförderung des Bundes zu überdenken. Eine Förderung der privaten Altersvorsorge — die entweder neben das bisherige Vermögensbildungsgesetz tritt oder in dieses zu integrieren wäre — bedeutet jedenfalls einen beträchtlichen Finanzaufwand. Auch deshalb liegt es nahe, weniger gerechtfertigte Subventionen aufzugeben oder einzuschränken.

Bei der Förderung privater Vorsorge sollte im Gesetzgebungsverfahren geprüft werden, ob die Bildung von Wohneigentum berücksichtigt werden kann. Solche Anlagen, die bisher schon von vielen Haushalten gewählt worden sind, können unschwer in Rentenzahlungen umgewandelt werden bzw. werfen indirekt eine „Rente“ in Form ersparter Miete ab.

... für die Schulpolitik

Die Grundschulen wie auch die beruflichen Schulen sind in besonderer Weise unterausgestattet. Kurzfristig können Sonderprogramme des Bundes und der Länder helfen, die Ausstattung von Schulen zu verbessern. Dies ist auch Teil eines sozialen Risikomanagements, um Kindern aus bildungsfernen und einkommensschwachen Haushalten gute Bildungschancen zu bieten. Bei der Finanzierung ist deswegen auch der Bund gefordert. Er sollte die Spielräume ausnutzen, die sich aus der Senkung der Bundesschuld durch die UMTS-Lizenzerlöse ergeben.⁵¹

⁴⁸ Für empirische Hinweise zu diesem Befund vgl. z. B. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1999, a.a.O., und Kreyenfeld, Michaela, C. Katharina Spieß und Gert G. Wagner: Finanzierungs- und Organisationsmodelle für institutionelle Kinderbetreuung — Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform, Neuwied 2000 (im Druck).

⁴⁹ Das ehebezogene Steuersplitting hat 1996 Steuermindereinnahmen von etwa 41 Mrd. DM verursacht, davon 10 Mrd. DM für Paare, die keine Kinder (mehr) zu versorgen haben. Dieser Betrag lag fast so hoch wie die Aufwendungen für das Kindergeld bzw. die Kinderfreibeträge (44 Mrd. DM) und mehr als sechsmal so hoch wie die Ausgaben für das Erziehungsgeld (7 Mrd. DM). Vgl. Bäcker, Gerhard, Reinhold Bispinck, Klaus Hofmann und Gerhard Naegel: Sozialpolitik und soziale Lage. Wiesbaden 2000, Band 2, S. 200 f.

⁵⁰ Vgl. zuletzt: Alternative Umsetzung des Karlsruher Urteils zu den Kosten der Kinderbetreuung und Kindererziehung. Bearb.: Teichmann, Dieter. Gutachten des DIW im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin, Januar 2000.

⁵¹ Langfristig könnte insbesondere im Hochschulbereich mit Hilfe von mehr Wettbewerb zwischen Anbietern eine bessere Qualität erreicht werden. Dieser Wettbewerb wäre durch Subjektsubventionen für Studenten zu flankieren.

Die Probleme im deutschen Schulbereich lassen sich allerdings allein durch den Einsatz von mehr finanziellen Mitteln kaum dauerhaft lösen. Vielmehr kommt es zumindest mittelfristig auch hier darauf an, die Position der Nachfrager, also der Eltern, sowie den Handlungsspielraum von Schulen zu stärken.

... für die Familienpolitik

Die Flexibilisierung des Erziehungsurlaubs durch die rot-grüne Bundesregierung ist in familienpolitischer Hin-

sicht ein Schritt in die richtige Richtung. Jedoch ist die Einkommenssituation vieler Haushalte mit Kindern nach wie vor unbefriedigend. Dies wie auch der Mangel an geeigneten Kinderbetreuungseinrichtungen müssten durch gezielte Maßnahmen von Seiten des Bundes bekämpft werden. Die dafür erforderlichen Finanzierungsspielräume ließen sich unter anderem dadurch eröffnen, dass der Staat längerfristig die Förderung der Ehe zugunsten der Förderung der Kinderbetreuung abbaut. Auch bei der Kinderbetreuung sollte im Interesse der Qualität des Angebots mehr Wettbewerb — flankiert durch entsprechende Gutscheine — als bislang zugelassen werden.

Geldpolitik in besonderer Verantwortung für den Aufschwung

Die kurzfristigen Zinsen im Euroraum wurden in den vergangenen 12 Monaten deutlich angehoben. Damit ging die Geldpolitik auf einen restriktiven Kurs, doch hat der Außenwert des Euro im selben Zeitraum stark abgenommen. Insgesamt sind die monetären Rahmenbedingungen im Euroraum gegenwärtig neutral, d. h. sie stehen einem Wachstum in Höhe der Ausweitung des Produktionspotentials nicht entgegen. Angesichts moderater Lohnsteigerungen sind weitere Zinsschritte trotz der deutlichen Verteuerung des Öls, die den Preisauftrieb verstärkt, nicht erforderlich. Im kommenden Jahr werden die Preissteigerungsraten im Euroraum wieder zurückgehen. Mit den jüngsten Devisenmarktinterventionen zugunsten des Euro hat die EZB ein Signal gesetzt, mit dem sie die auf Grund ökonomischer Fundamentalfaktoren zu erwartende Wende beim Euro-Kurs unterstützt. Kommt es tatsächlich zu einer kräftigen Aufwertung des Euro, sollte die EZB die Zinsen unverzüglich wieder senken, um die wirtschaftliche Expansion nicht zu gefährden. Denn eine lang andauernde Aufschwungsphase ist erforderlich, wenn die noch immer hohe Arbeitslosigkeit im Euroraum deutlich verringert werden soll.

Seit Anfang November vergangenen Jahres hat die Europäische Zentralbank (EZB) den Refinanzierungszins in sieben Schritten um insgesamt 2½ Prozentpunkte auf nunmehr 4,75 % erhöht. Die Dreimonatszinsen sind auf 5 % gestiegen, und auch die Kreditzinsen haben merklich angezogen. Demgegenüber ist die Rendite zehnjähriger Staatsanleihen im Euroraum — die bereits in den ersten drei Quartalen 1999 einen Anstieg um reichlich 1½ Prozentpunkte verzeichnete — seit Herbst vergangenen Jahres nahezu unverändert geblieben (Abbildung 1).

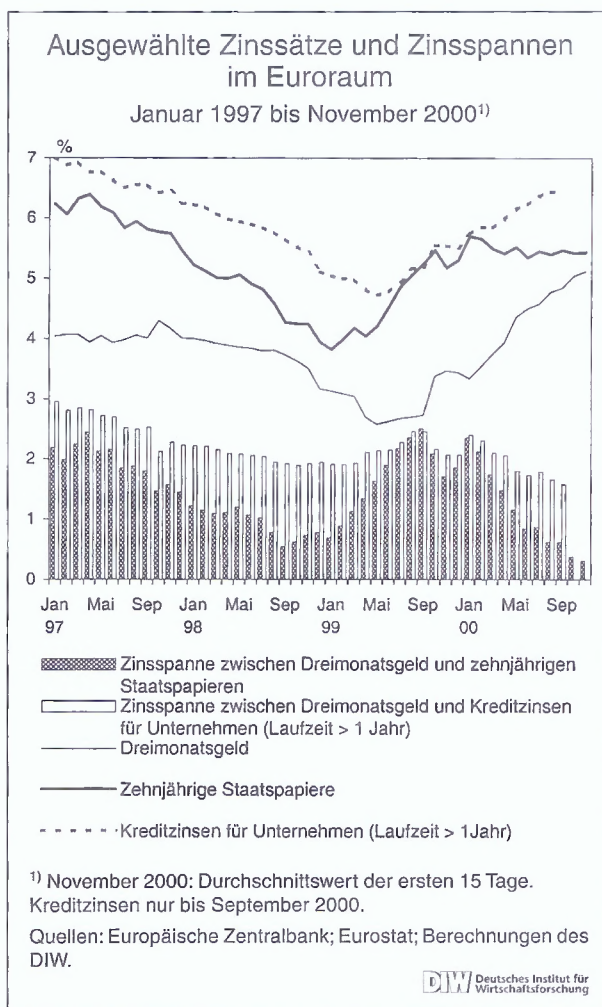
Während die EZB mit ihrer ersten Zinserhöhung im November vergangenen Jahres auf die Entschärfung der Krisen in Asien, Lateinamerika und Russland sowie deren Rückwirkungen reagierte, erfolgten die nächsten vier Schritte vor dem Hintergrund einer allgemeinen Anhebung der Wachstumsprognosen für den Euroraum und der weiterhin reichlichen Liquiditätsausstattung, die sich in der kräftigen Ausweitung der Geldmenge M3 zeigte. Die letzten zwei Zinsschritte um insgesamt einen halben Prozentpunkt begründete die EZB in erster Linie mit gestiegenen Risiken für die Preisstabilität infolge der weiterhin hohen und damals noch steigenden Ölpreise sowie des merklich niedrigeren Außenwerts des Euro.

Angesichts der insgesamt kräftigen Leitzinserhöhung stellt sich die Frage, ob die EZB angemessen auf die Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen reagiert hat. Damit ist zugleich gefragt, ob die gegenwärtige Geldpolitik als neutral, expansiv oder restriktiv einzustufen ist, und welche geldpolitische Ausrichtung in der gegenwärtigen Situation mit der Wahrung von Preisstabilität vereinbar ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die von der Zentralbank maßgeblich beeinflussten kurzfristigen Zinsen eine andere Entwicklung aufweisen als der Wechselkurs des Euro und daher die Wirkung der Geldpolitik im engeren Sinne und die Wirkung der monetären Rahmenbedingungen auseinanderklaffen.

Zinspolitik restriktiv

Entscheidend für die Wirkung der Zinspolitik auf die Verschuldungs- und Investitionsbereitschaft ist nicht das

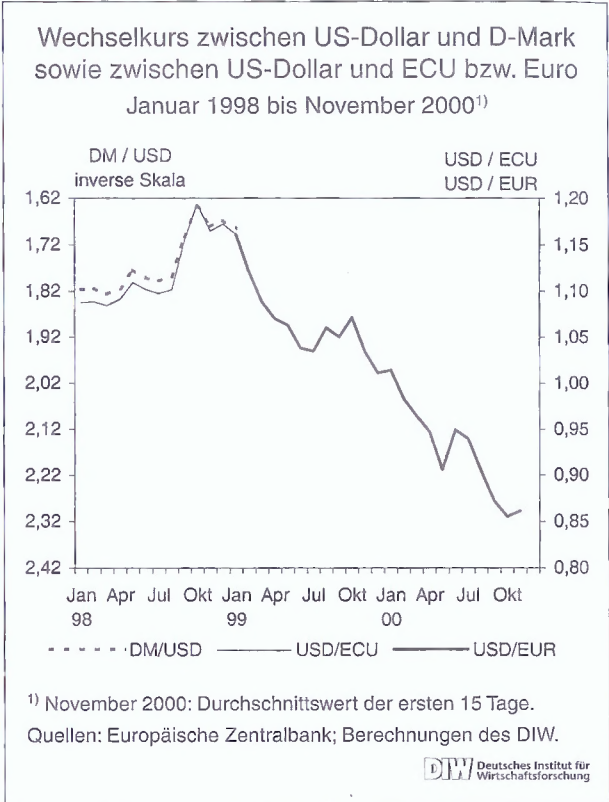
Abbildung 1



nominale sondern das reale, um die Preissteigerungsrate bereinigte Zinsniveau. Zur Einordnung und Beurteilung der Realzinsen werden zumeist langjährige Durchschnittswerte herangezogen. Dabei werden hier nicht die aggregierten Durchschnitte der Länder des heutigen Euroraums verwendet, da diese Verzerrungen durch Risikoprämien und Wechselkurserwartungen enthalten. Als Maßstab dienen vielmehr die deutschen und die US-amerikanischen Zinsen, wobei letztere mit einem deutlich höheren Wachstum einhergingen. Die kurzfristigen Realzinsen liegen derzeit mit 3,7 % leicht bzw. deutlich über den entsprechenden langjährigen Durchschnittswerten (Tabelle 1). Die Spanne zwischen langfristigem Zinsniveau — gemessen an den Zinsen für zehnjährige Staatsanleihen — und den Geldmarktzinsen ist mit 0,3 Prozentpunkten im historischen Vergleich als sehr gering einzustufen. Allerdings scheinen bei den zehnjährigen Staatsanleihen und entsprechend bei der Zinsspanne Sonderfaktoren eine Rolle zu spielen. Insbesondere dürften Spillover-Effekte des geringeren Angebots an zehnjährigen Staatspapieren in den USA infolge des Schuldenabbaus dort, aber auch die Verringerung der Budgetdefizite im Euroraum eine zinssenkende Wirkung in diesem Segment zur Folge gehabt haben. So sind beispielsweise die Renditen der Staatsanleihen mit dreijähriger Restlaufzeit anders als die Renditen der Staatsanleihen mit zehnjähriger Restlaufzeit während des vergangenen Jahres noch gestiegen; die Spanne zwischen kurz- und langfristigen Zinsen ist entsprechend weniger stark gefallen. Das gemessen am langfristigen Durchschnitt hohe kurzfristige Realzinsniveau deutet auf eine eher restriktive Haltung der Geldpolitik hin. Auch die geringe Zinsspanne legt nahe, dass die Marktteilnehmer eine konjunkturelle Abschwächung und damit Zinssenkungen erwarten. Alles in allem dürfte die derzeitige Zinspolitik bremsend auf die konjunkturelle Entwicklung wirken.

Vom Wechselkurs hingegen gehen gegenwärtig noch eindeutig expansive Wirkungen auf die wirtschaftliche

Abbildung 2



Entwicklung aus. Seit seiner Einführung hat der Euro gegenüber dem US-Dollar um insgesamt 26 % abgewertet; real effektiv ist der Außenwert um 19 % gesunken (Abbildung 2).¹ Allein im Verlauf dieses Jahres wertete der Euro gegenüber dem US-Dollar um 15 % und real effektiv um 10 % ab. Damit werden die Exporte kräftig angeregt; zu-

¹ Gewogener realer Wechselkurs gegenüber den Währungen von 39 Partnerländern, berechnet nach Angaben in den Monatsberichten der EZB.

Tabelle 1

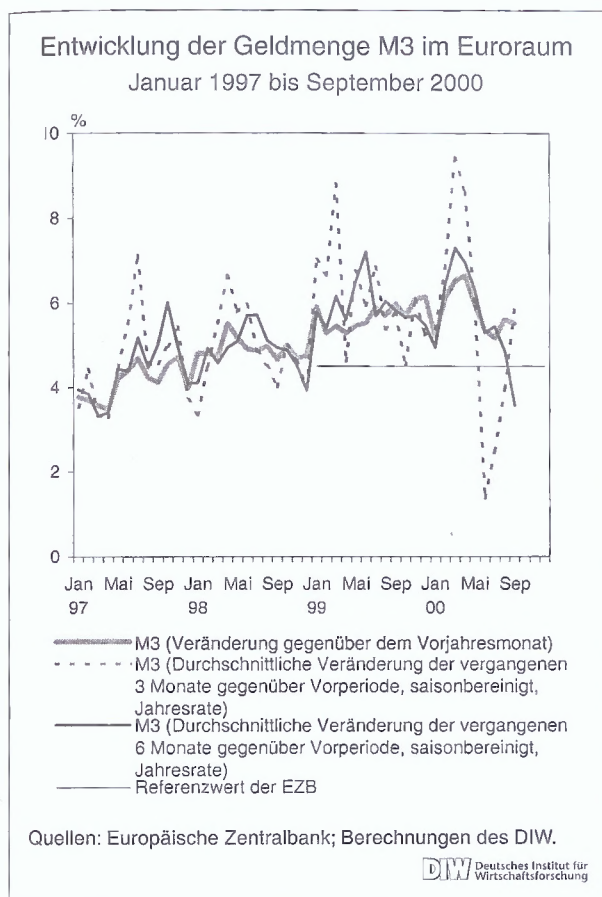
Realzinsen im historischen Vergleich

	Bundesrepublik Deutschland			USA			Euroraum
	1975–1999	1985–1999	1990–1999	1975–1999	1985–1999	1990–1999	Nov. 2000
Dreimonatsgeld ¹⁾	3,0	3,5	3,4	2,8	3,0	2,3	3,7
10-jähr. Staatsanleihen ²⁾	4,3	4,6	4,3	3,5	4,2	3,7	3,9
Zinsspanne ³⁾	1,2	1,1	0,9	0,7	1,2	1,3	0,3

¹⁾ Deutschland: Verzinsung Dreimonatsgeld Frankfurt abzüglich der Veränderungsrate der Lebenshaltungspreise; USA: Verzinsung Dreimonatsgeld Eurodollar London abzüglich der Veränderungsrate des Verbraucherpreisindex (CPI); Euroraum: Verzinsung Dreimonatsgeld (Euribor) abzüglich der Veränderungsrate des HVPI ohne Energie, Lebensmittel, Tabak und Alkohol. — ²⁾ Für Deutschland und USA jeweils deflationiert mit dem zentrierten 25-Monatsdurchschnitt der Veränderungsrate des Verbraucherpreisindex (Preisindex der Lebenshaltung bzw. CPI); für den Euroraum deflationiert mit der längerfristigen Inflationserwartung, die hier, dem impliziten Inflationsziel der EZB entsprechend, mit 1,5 % quantifiziert wird. — ³⁾ Rendite zehnjähriger Staatsanleihen minus Verzinsung Dreimonatsgeld.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Europäische Zentralbank, Federal Reserve Board, Berechnungen des DIW.

Abbildung 3



gleich werden die Importe stark verteuert, so dass mehr Nachfrage auf die Inlandsproduktion gelenkt wird.

Moderates Geldmengenwachstum

Die Ausweitung der Geldmenge M3 hat sich merklich abgeschwächt. Nach einer sehr kräftigen Zunahme im ersten Quartal ist der durchschnittliche monatliche Anstieg im Vorjahresvergleich auf zuletzt 5,5 % zurückgegangen, und der durchschnittliche Zuwachs in den vergangenen sechs Monaten ist saisonbereinigt und auf Jahresrate hochgerechnet sogar auf 3,6 % gefallen (Abbildung 3). Als Maßstab zur Beurteilung der Geldmengenentwicklung dient der EZB ein jährlich festgelegter Referenzwert. Er beträgt derzeit 4½ % und setzt sich zusammen aus 1½ % für den Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI), 2¼ % für den trendmäßigen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts und ¾ % für die trendmäßige Abnahme der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes.²

Der Zuwachs von M3 im Vorjahresvergleich liegt zwar weiterhin über dem Referenzwert. Diese Überschreitung um rund einen Prozentpunkt ist jedoch aus einer Reihe von Gründen stabilitätspolitisch unbedenklich:

- Es ist der EZB derzeit nicht möglich, bei den Besitzern von Geldmarktfonds zwischen Euro-Inländern und Euro-Ausländern zu unterscheiden.³ Geldmarktfonds im Besitz von Euro-Ausländern gehören jedoch eigentlich nicht zu M3 und dürften die im Euroraum vorhandene Liquidität derzeit etwas überzeichnen.
- Der Anstieg des HVPI übersteigt infolge des Ölpreisschocks das implizite Inflationsziel der EZB in diesem Jahr um rund 0,8 Prozentpunkte. Da dieser Preisniveauschub als unvermeidbar einzustufen ist, ist eine etwas stärkere Geldmengenentwicklung infolge des gestiegenen Transaktionsmittelbedarfs im Inland hinzunehmen.
- Zu Beginn der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion existierte eine Unterauslastung des Produktionspotentials, deren Beseitigung es erfordert, dass der dem Referenzwert zugrundegelegte trendmäßige Anstieg des Bruttoinlandsprodukts übertroffen wird. Dies bedeutet eine Überschreitung des Referenzwertes, es sei denn, man strebte zugleich eine Unterschreitung des impliziten Inflationsziels von 1½ % an.
- Der Anstieg des trendmäßigen Wachstums im Euroraum ist mit 2¼ % im Vergleich zu anderen Berechnungen niedrig angesetzt. So geht beispielsweise der Internationale Währungsfonds von einem Anstieg des Produktionspotentials im Euroraum um 2½ % aus.⁴
- Die Umlaufgeschwindigkeit von M3 hat in den neunziger Jahren stärker abgenommen, als es die EZB im Referenzwert berücksichtigt. Die EZB legt ihren Berechnungen die Werte aus den Zeiträumen 1980 und 1999 sowie 1992 bis 1999 zugrunde. Verwendet man demgegenüber den Zeitraum 1991 bis 1999, so ergibt sich eine trendmäßige Abnahme der Umlaufgeschwindigkeit um durchschnittlich etwa 1,3 % (Abbildung 4).⁵

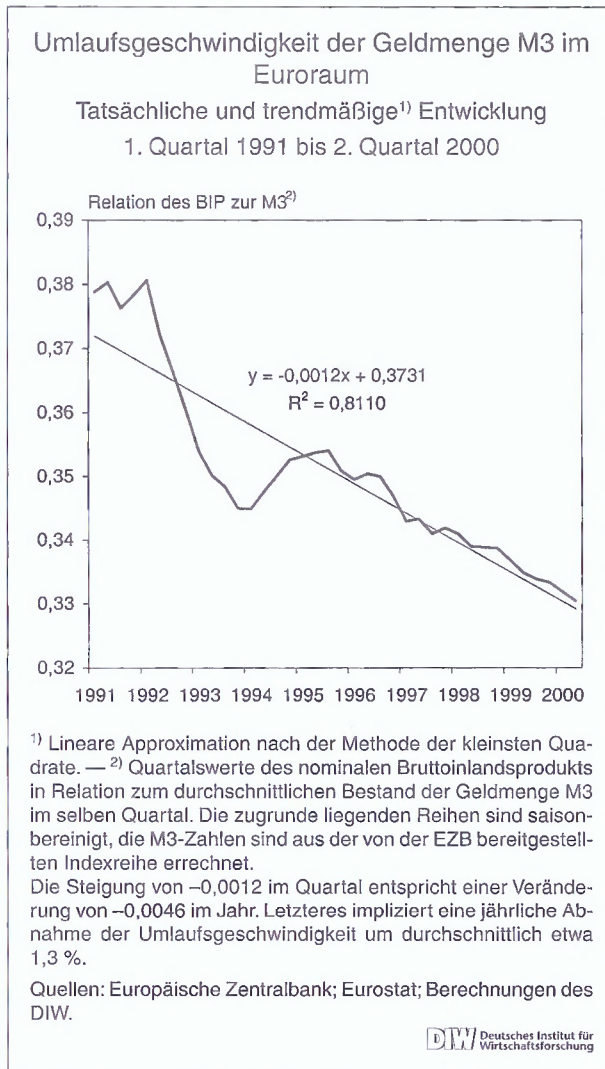
² Die Europäische Zentralbank gibt für die einzelnen Raten Spannen an, aus denen die konkreten Werte hier berechnet sind. In einzelnen sind dies höchstens 2 % bei dem Anstieg des Preisniveaus, 2 bis 2½ % bei dem trendmäßigen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts und ½ % bis 1 % bei dem Zuschlag für die trendmäßige Abnahme der Umlaufgeschwindigkeit; vgl. EZB, Monatsbericht Dezember 1999, S. 10 f.

³ Vgl. EZB, Monatsbericht Oktober 2000, S. 11.

⁴ Vgl. International Monetary Fund (2000): Staff Report on the Monetary and Exchange Rate Policies of the Euro Area; Supplement Updating Information on Recent Economic Developments and Policies in the Euro Area; Supplement on EU Trade Policies; Public Information Notice Following Consultation; Two Statements by Representatives on the IMF Executive Board for France, on Behalf of Euro-Area and EU Members. IMF Staff Country Report No. 00/146, November 2000, S. 8. Demgegenüber ergeben zahlreiche ökonomische Untersuchungen ein *trendmäßiges* Wachstum in der Größenordnung von 2¼ %; vgl. Europäische Zentralbank, Monatsbericht, Oktober 2000, S. 39 ff. Diese sind jedoch stark von dem geringen Wachstum in den neunziger Jahren beeinflusst.

⁵ Berechnungen des DIW auf Grundlage von Daten der EZB. Siehe auch „Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2000“. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 43/2000, S. 729.

Abbildung 4



Die EZB betont, dass der Referenzwert kein Zwischenziel der Geldpolitik darstellt. „Vielmehr dient der Referenzwert als Hilfsmittel bei der Analyse und Darstellung der Geldmengenentwicklung und stellt als solches eine wichtige Orientierungsgröße für die Beurteilung der Risiken für die Preisstabilität dar“.⁶ Selbst die Bundesbank hat in der Vergangenheit kleinere und größere Abweichungen von ihrem Geldmengenziel hingenommen, wenn diese nicht als Gefahr für die künftige Preisniveaustabilität angesehen wurden.⁷

Im Dezember 2000 wird die EZB die Höhe des Referenzwertes überprüfen. Es ist nicht zu erwarten, dass sie eine Änderung vornimmt. Dabei liefern sowohl die Annahme zur trendmäßigen Abnahme der Umlaufgeschwindigkeit als auch die zum trendmäßigen Wirtschaftswachstum Anlass zu einer Korrektur nach oben. Da die Umlaufgeschwindigkeit in den neunziger Jahren im Trend um jährlich rund 1,3 % zurückgegangen ist, läge es nahe, dieses Teilsegment des Referenzwertes mit

1¼ % statt wie bisher mit ¾ % zu beziffern. Es ergibt sich dann ein Referenzwert von 5 %.⁸ Ein Motiv dafür, keine Anpassung des Referenzwertes vorzunehmen, könnte im Falle der Umlaufgeschwindigkeit darin bestehen, dass die EZB eine Umkehr des Trends erwartet, weil beispielsweise die zunehmende monetäre Stabilisierung in Mittel- und Osteuropa die Rolle der D-Mark als Parallelwährung in dieser Region schmälert oder weil der elektronische Zahlungsverkehr einen verringerten Transaktionsmittelbedarf im Euroraum nach sich zieht. Im Falle des trendmäßigen Wachstums wird die EZB es vermutlich vorziehen, auf deutliche Indizien für ein erhöhtes Trendwachstum zu warten, bevor sie eine Anpassung vornimmt. Dann aber wäre es sinnvoll, bei der Analyse der Geldmengenentwicklung diese Unsicherheitsfaktoren, die gegenwärtig auf ein höheres stabilitätsgerechtes Geldmengenwachstum hindeuten, zu berücksichtigen und ein Überschießen des Referenzwertes in Kauf zu nehmen, um die Wachstumsmöglichkeiten im Euroraum nicht unnötig zu beschränken.

Euro unterbewertet

Die von vielen Analysten bereits seit geraumer Zeit erwartete Aufwertung des Euro hat sich auch in den vergangenen Monaten nicht durchgesetzt. Im Gegenteil: Der Euro hat erneut an Wert verloren, insbesondere gegenüber dem US-Dollar. Entscheidenden Anteil an dieser Entwicklung hatte nach wie vor die überraschend kräftige Konjunktur in den USA. Statt einer zumeist erwarteten Abschwächung des Wirtschaftswachstums ergab sich in den USA auch in diesem Jahr zunächst eine Beschleunigung der wirtschaftlichen Aktivität. Es ist mit einem durchschnittlichen Wachstum von 5,3 % in diesem Jahr zu rechnen, verglichen mit 3,3 % im Euroraum. Solange die Konjunktur in den USA keine ausgeprägte Verlangsamung aufweist, wird stärker in Dollaranlagen investiert, da diese — insbesondere im kurzfristigen Bereich — eine höhere Rendite abwerfen (Abbildung 5). Zuletzt zeigte sich jedoch eine deutliche Abschwächung. Wenn sich diese wie erwartet verfestigt,⁹ werden die internationalen Anleger mit einer Abwertung des US-Dollar rechnen und dann entsprechend stärker in Euroanlagen investieren. Der Euro

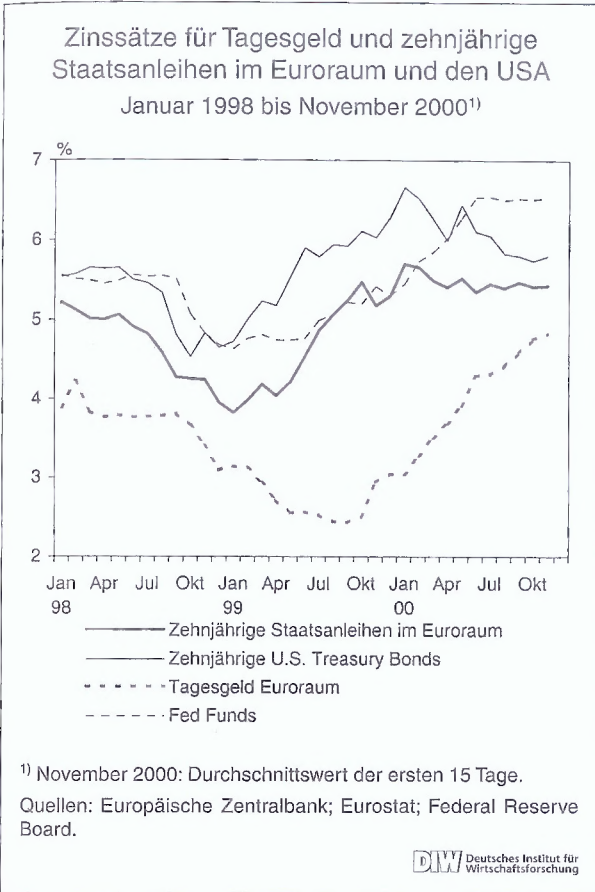
⁶ Vgl. EZB, Monatsbericht November 2000, S. 45.

⁷ Siehe beispielsweise B. S. Bernanke, I. Mihov (1997): What does the Bundesbank target? in: *European Economic Review*, 41, 6, S. 1025–1053; O. Issing (1997): *Monetary Targeting in Germany — The Stability of Monetary Policy and of the Monetary System*. *Journal of Monetary Economics*, 39, S. 71 f.; L.E.O. Svensson (1999): *Monetary Policy Issues for the Eurosystem*. Seminar Paper No. 667, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, S. 8.

⁸ Eine solche Korrektur schlagen die Wirtschaftsforschungsinstitute vor; vgl. „Die Lage der Weltwirtschaft ...“, a.a.O., S. 729.

⁹ Vgl. „Die Lage der Weltwirtschaft ...“, a.a.O., S. 694 f. und S. 704 f.

Abbildung 5



dürfte sich dann deutlich erholen. Für eine derzeitige Unterbewertung des Euro relativ zu seinem mittelfristigen Gleichgewichtswert sprechen unter anderem das mit 4 % des Bruttoinlandsprodukts hohe Leistungsbilanzdefizit der USA und die um rund einen Prozentpunkt höhere Inflationsrate in den USA (Abbildung 6).¹⁰

Die Vergangenheit hat allerdings gelehrt, dass sich Wechselkursanpassungen nicht allmählich vollziehen, sondern abrupt und in kräftigen Sprüngen. Zu begründen ist dies beispielsweise durch ein gewisses Herdenverhalten, das dadurch entsteht, dass einzelne Investoren mit Rücksicht auf ihre Reputation nicht weit von dem Verhalten anderer Investoren abweichen möchten.¹¹

Die Wechselkurskorrektur und die damit verbundenen Anpassungsreaktionen werden umso kräftiger ausfallen, je mehr der Euro zuvor übertrieben abgewertet hat. Entsprechend größer ist auch die Gefahr einer Destabilisierung der Weltwirtschaft infolge der dann zu befürchtenden Verstärkung der Inflation in den USA, der Beeinträchtigung der Aktienmärkte und der erhöhten Planungsunsicherheit der Wirtschaftsteilnehmer. Im Falle eines Überschießens der Dollarabwertung würde es zudem zu einer deutlichen Wachstumsabschwächung im Euroraum kommen. Der

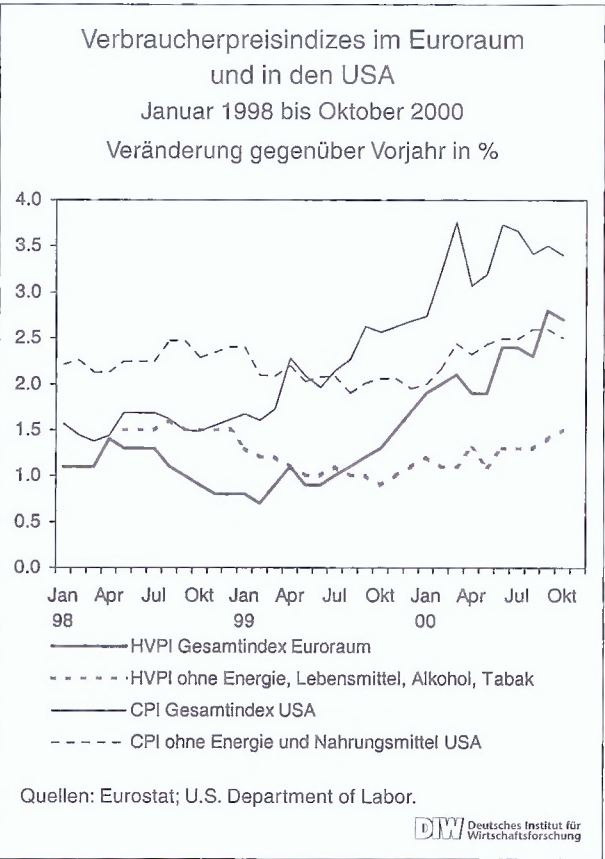
von der EZB bis zum Sommer unternommene Versuch einer Wechselkursstabilisierung mit dem Instrument der Zinspolitik ist wenig Erfolg versprechend, da dadurch der Abbau des Wachstumsgefälles zwischen dem Euroraum und den USA erschwert wird und im ungünstigsten Fall sogar eine weitere Abwertung des Euro induziert wird.

Dagegen sind die jüngsten Devisenmarktinterventionen der EZB vor dem Hintergrund einer zu erwartenden mittelfristigen Aufwertung des Euro zu begrüßen. Mit ihnen hat die EZB ihre Erwartung einer Euro-Aufwertung bekräftigt und so ein Signal gesetzt, das Investoren berücksichtigen müssen, wenn sie keine Verluste bei einer Anla-

¹⁰ Eine Unterbewertung des Euro um mehr als 30 % gegenüber dem US-Dollar konstatierte jüngst der Internationale Währungsfonds; vgl. International Monetary Fund a.a.O., S. 16. Der Sachverständigenrat bezieht sich in seinem diesjährigen Gutachten auf mehrere Studien, die ebenfalls eine deutliche Unterbewertung des Euro anzeigen; vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Chancen auf einen höheren Wachstumspfad. Jahresgutachten 2000/01, Ziffern 350 ff. Siehe auch Europäische Zentralbank, Monatsbericht, November 2000, S. 35 ff.

¹¹ Einen Überblick über Herdenverhalten an Finanzmärkten liefern beispielsweise S. Bikhchandani, S. Sharma (2000): Herd Behavior in Financial Markets: A Review. IMF Working Paper, WP/00/48.

Abbildung 6



ge in US-Dollar erleiden wollen. Die EZB kann mit Devisenmarktinterventionen zwar keinen Aufwertungsstrend in Gang setzen, aber eine weitere Schwächung verringern und einen gegebenenfalls einsetzenden Aufwertungsstrend verstärken. Der Zeitpunkt der jüngsten Interventionsserie war insofern geschickt gewählt, als der Euro kurz zuvor unter dem Eindruck des schwachen dritten Quartals in den USA (Abbildung 7) bereits an Wert gewonnen hatte. Zwar ist eine konzertierte Intervention von EZB und US-amerikanischer Zentralbank effektiver als ein Alleingang der EZB, da der Fed unbegrenzte Interventionsmittel in Form ihrer eigenen Währung zur Verfügung stehen. Die Gefahr, dass die EZB frühzeitig ihr Pulver verschießt, ist aber angesichts hoher Währungsreserven, nicht hoch einzuschätzen, zumal zu erwarten ist, dass die Zentralbanken der USA und Japans gegebenenfalls erneut unterstützend tätig werden.¹²

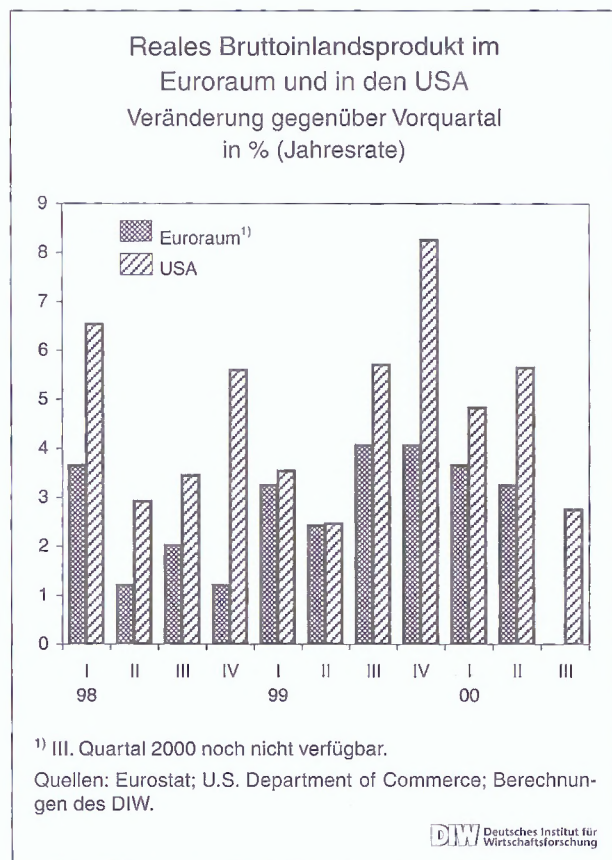
Keine Inflationsgefahren

Binnenwirtschaftlich ist der Euro weiterhin stabil. Zwar hat sich der Preisauftrieb insbesondere unter dem Einfluss der stark gestiegenen Ölpreise erhöht. Die Preishausse beim Öl hat jedoch ihren Höhepunkt überschrit-

ten. Vom Frühjahr 2001 an dürfte die Inflationsrate im Euroraum wieder deutlich niedriger sein, da die Basiseffekte der Ölverteuerung in diesem Jahr allmählich auslaufen und die Ölpreise zudem nachgeben dürften. Allerdings ist ein weiterer leichter Anstieg der Kerninflationsrate zu erwarten, da die höheren Energiekosten in den Preisen der meisten Güter weitergegeben werden.

Ob die Ölverteuerung die weitere wirtschaftliche Entwicklung stark beeinträchtigen wird, hängt entscheidend vom Verhalten der Tarifpartner und der Europäischen Zentralbank ab. Die EZB weist richtigerweise darauf hin, dass sie einen Verteilungskampf nicht alimentieren wird. Die sich abzeichnende weiterhin moderate Lohnentwicklung im Euroraum lässt erwarten, dass der Ölpreisschub anders als bei den Ölpreisschocks in den siebziger Jahren ein Einmaleffekt bleiben und nicht in eine Preis-Lohn-Spirale münden wird. Insofern sind die Bedingungen für eine Fortsetzung der wirtschaftlichen Expansion und einen damit einhergehenden Abbau der noch hohen Arbeitslosigkeit trotz der drastischen Ölpreisverteuerung noch günstig. Die EZB sollte die geldpolitischen Zügel nicht weiter straffen, sofern die Arbeitnehmer den durch die Ölverteuerung erforderlichen Reallohnverzicht hinnehmen. Hier stehen insbesondere auch die deutschen Gewerkschaften in der Verantwortung, da die deutschen Lohnabschlüsse infolge des hohen Gewichts Deutschlands im Euroraum Signalwirkung haben dürften. Bereits die jüngsten Zinsschritte der EZB hätten unterbleiben können, ohne dass die Preisstabilität gefährdet worden wäre, wenn die EZB frühzeitig berücksichtigt und hervorgehoben hätte, dass es sich bei den Folgen des Ölpreisschocks nicht um eine Inflationsbeschleunigung handelt, sondern um einen einmaligen Preisniveauschub, dem keine geldpolitische Restriktion folgen muss, sofern die Tarifpartner keine Nachschlagforderungen erheben.¹³ Sobald der Euro nennenswert aufwertet, muss die EZB die Zinsen unverzüglich herunterführen, um eine Straffung der monetären Rahmenbedingungen zu vermeiden und einen längeren Aufschwung zu ermöglichen.

Abbildung 7



¹² Eine gemeinsame Intervention der Zentralbanken gab es bereits einmal am 22. September 2000; vgl. Presseerklärung der EZB vom 22.9.2000.

¹³ Erst in den beiden jüngsten Monatsberichten erhält dieser Zusammenhang eine prominente Stellung in den Ausführungen der EZB; zuvor standen die Risiken für die Preisniveaustabilität im Vordergrund. So schrieb die EZB im November: „Um die Gewährleistung der Preisstabilität auf mittlere Sicht zu unterstützen, ist es in diesem Zusammenhang wichtig, dass die Wirtschaftsakteure den Charakter der derzeitigen Preisentwicklung richtig verstehen. Insbesondere muss erkannt werden, dass der gegenwärtige Aufwärtsdruck am besten überwunden werden kann, wenn die Akteure die Preistrends als das wahrnehmen, was sie sind — nämlich einmalige oder vorübergehende Preissteigerungen aufgrund externer Faktoren.“ Vgl. EZB, Monatsbericht November 2000, S. 6. Zuvor wurde demgegenüber die „Besorgnis hinsichtlich der Aufwärtsrisiken für die Preisstabilität“ betont. Vgl. EZB, Monatsbericht September 2000, S. 5.

Aus den Veröffentlichungen des DIW

Beiträge zur Strukturforschung

Erscheinen seit 1967.

- Heft 166 **Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft in Deutschland bis zum Jahr 2010** — Ergebnisse quantitativer Szenarien. Von Martin Gornig, Bernd Görzig, Claudius Schmidt-Faber und Erika Schulz. 169 S. 1997. (3-428-09126-4). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Heft 167 **Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU -Transformation, Verflechtung, Reformbedarf.** Von Christian Weise, Herbert Brücker, Fritz Franzmeyer, Maria Lodahl, Uta Möbius, Siegfried Schultz, Dieter Schumacher und Harald Trabold, unter Mitarbeit von Silke Boger und David Rusnok. 348 S. 1997. (3-428-09133-7). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 158,—.
- Heft 168 **Lage und Perspektiven der deutschen Schienenfahrzeugindustrie.** Von Rainer Hopf, Hartmut Kuhfeld, Heike Link, Jörg-Peter Weiß und Hans Wessels, unter Mitarbeit von Alfred Haid und Kurt Hornschild. 242 S. 1997. (3-428-09141-8). DM 144,— / öS 1.051,— / sFr 128,—.
- Heft 169 **Wirtschaftliche Verflechtung zwischen EU und GUS — Niedriges Niveau, großes Potential, vage Perspektiven.** Von Christian Weise, Herbert Brücker, Maria Lodahl, Uta Möbius, Siegfried Schultz, Dieter Schumacher, Harald Trabold und Ulrich Weißenburger (†) unter Mitarbeit von Silke Boger, Ulrike Ludden und David Rusnok. 210 S. 1997. (3-428-09344-5). DM 142,— / öS 1.037,— / sFr 126,50.
- Heft 170 **Lage und Perspektiven der Unternehmen in Ostdeutschland — Ergebnisse einer Umfrage.** Von Karl Brenke und Alexander Eickelpasch, unter Mitarbeit von Lorenz Blume. 124 S. 1997. (3-428-09361-5). DM 112,— / öS 818,— / sFr 99,50.
- Heft 171 **Europäische Strukturfonds in Sachsen: Zwischenevaluierung für die Jahre 1994 bis 1996.** Von Kornelia Hagen und Kathleen Toepel. 249 S. 1997. (3-428-09389-5). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 172 **Situation und Perspektiven der deutschen Raumfahrtindustrie — Eine ordnungspolitische Analyse.** Von Bernhard Wieland, Talat Mahmood und Lars-Hendrick Röllner, Projektleitung: Kurt Hornschild. 210 S. 1998. (3-428-09440-9). DM 142,— / öS 1.037,— / sFr 126,50.
- Heft 173 **Auswertung von Statistiken über die Vermögensverteilung in Deutschland.** Von Klaus-Dietrich Bedau. 127 S. 1998. (3-428-09481-6). DM 112,— / öS 818,— / sFr 99,50.
- Heft 174 **Effizienz von Maßnahmen zur Verbrauchseinschränkung bei Mineralölversorgungsstörungen.** Von Rainer Hopf, Jutta Kloas, Heilwig Rieke, Martin Schmied und Franz Wittke (DIW); Klaus Lindner und Dieter Merten (IE). 239 S. 1998. (3-428-09482-4). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 175 **Wirkung und Wirksamkeit der EU-Binnenmarktmaßnahmen — Evaluierung des Studienprogramms der Europäischen Kommission.** Von Christian Weise, Stefan Bach, Heike Link, Uta Möbius, Bernhard Seidel, Wolfgang Seufert und Harald Trabold. 173 S. 1998. (3-428-09579-0). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50.
- Heft 176 **Zum Einfluß betrieblicher und sektoraler Differenzierung der Arbeitskosten und sonstiger Regelungen auf die Beschäftigung im Strukturwandel.** Von Bernd Görzig, Wolfgang Scheremet und Frank Stille. 315 S. 1998. (3-428-09580-4). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 158,—.
- Heft 177 **Zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Metallhütten in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS).** Von Peter Eggert, Ilse Häusser, Bernd-Michael Kruse, Jochen Parchmann, Sieghelm Thede und Eberhard Wettig. 341 S. 1998. (3-428-09682-7). DM 188,— / öS 1.372,— / sFr 167,50.
- Heft 178 **Die wirtschaftliche Bedeutung Berlins für den Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg.** Von Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. 158 S. 1998. (3-428-09745-9). DM 136,— / öS 993,— / sFr 121,—.
- Heft 179 **Deutschland im Strukturwandel — Strukturberichterstattung 1997.** Von Dietmar Edler, Bernd Görzig, Dieter Schumacher, Frank Stille (Koordination), Dieter Teichmann, Dieter Vesper und Rudolf Zwiener. 400 S. 1998. (3-428-09766-1). DM 212,— / öS 1.548,— / sFr 188,—.
- Heft 180 **Der deutsche Dienstleistungshandel im internationalen Vergleich.** Von Siegfried Schultz und Christian Weise unter Mitarbeit von Dietmar Schumacher. 151 S. 1999. (3-428-09845-5). DM 140,— / öS 1.022,— / sFr 124,—.
- Heft 181 **Der Dienstleistungssektor in Hamburg — Stand, Verflechtung, Qualifikation und Entwicklungschancen.** Von Martin Gornig, Peter Ring und Reiner Stäglin. 230 S. 1999. (3-428-09901-X). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 182 **Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern.** Von Lorenz Blume (Universität Göttingen), Klaus-Peter Gaulke (DIW) und Josef Rother (GEFAK). Projektleitung: Rolf-Dieter Postlep (DIW). 108 S. 1999. (3-428-09915-X). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50,—.
- Heft 183 **Unternehmensbezogene Dienstleistungen im Land Brandenburg — Strukturen, Defizite und Entwicklungsmöglichkeiten.** Von Kurt Geppert. 122 S. 1999. (3-428-09941-9). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50,—.
- Heft 184 **Auswirkungen der weltweiten Konzentration in der Bergbauproduktion auf die Rohstoffversorgung der deutschen Wirtschaft.** Von Peter Eggert, Alfred Haid, Eberhard Wettig (DIW), Manfred Dahlheimer, Manfred Krusznica, Hermann Wagner (BGR). 398 S. 2000. (3-428-10273-8). DM 198,— / öS 1.445,— / sFr 176,—.
- Heft 185 **Kommunal финанzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg.** Von Dieter Vesper. 164 S. 2000. (3-428-10274-6). DM 148,— / öS 964,— / sFr 131,—.

Aus den Veröffentlichungen des DIW

Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948.

- Nr. 154 **Transferleistungen in die neuen Bundesländer und deren wirtschaftliche Konsequenzen.** Von Volker Meinhardt, Bernhard Seidel, Frank Stille und Dieter Teichmann. 104 S. 1995. (3-428-08293-1). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 155 **Technologische Zusammenarbeit von Berliner Unternehmen mit den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas.** Von Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. 100 S. 1995. (3-428-08411-X). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 156 **Demonstrationszentren für Faserverbundkunststoffe.** Von Friederike Behringer, Heike Belitz, Kurt Hornschild und Hans Wessels. 246 S. 1995. (3-428-08577-9). DM 86,— / öS 628,— / sFr 86,—.
- Nr. 157 **Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre.** Von Martin Gornig, Bernhard Seidel, Dieter Vesper, Christian Weise (DIW) in Zusammenarbeit mit Hans-Jürgen Ewers, Carl Friedrich Eckhardt, Rainer Magnan (GIB). 152 S. 1996. (3-428-08715-1). DM 74,— / öS 540,— / sFr 74,—.
- Nr. 158 **Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union.** Von Fritz Franzmeyer und Christian Weise. 201 S. 1996. (3-428-08768-2). DM 82,— / öS 599,— / sFr 82,—.
- Nr. 159 **Zwischenbilanz der Strukturfondsinterventionen und anderer EU-Programme in den neuen Bundesländern — Gemeinsamkeiten und Unterschiede.** Von Kathleen Toepel. 71 S. 1996. (3-428-08870-0). DM 64,— / öS 467,— / sFr 58,—.
- Nr. 160 **Arbeits- und Betriebszeiten in Deutschland: Analysen zu Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.** Von Frank Stille und Rudolf Zwiener. 153 S. 1997. (3-428-09209-0). DM 74,— / öS 540,— / sFr 67,—.
- Nr. 161 **Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen.** Von Dieter Schumacher, Harald Trabold und Christian Weise (Hrsg.). 435 S. 1997. (3-428-09239-2). DM 148,— / öS 1.080,— / sFr 131,—.
- Nr. 162 **Energiepreise als Standortfaktor für die deutsche Wirtschaft.** Von Jochen Diekmann, Manfred Horn und Hans-Joachim Ziesing. 220 S. 1997. (3-428-09333-X). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Nr. 163 **Sonderregelungen zur Vermeidung von unerwünschten Wettbewerbsnachteilen bei energieintensiven Produktionsbereichen im Rahmen einer Energiebesteuerung mit Kompensation.** Von Stefan Bach, Michael Kohlhaas, Barbara Praetorius, Bernhard Seidel und Rudolf Zwiener. 224 S. 1998. (3-428-09378-X). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Nr. 164 **Gesamtwirtschaftliche und regionale Effekte von Bau und Betrieb eines Halbleiterwerkes in Dresden.** Von Heike Belitz und Dietmar Edler. 127 S. 1998. (3-428-09450-6). DM 106,— / öS 774,— / sFr 94,—.
- Nr. 165 **Umwelt und empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung. Beiträge und Diskussionsberichte zu einer Tagung der Projektgruppe „Das Sozio-oekonomische Panel“ am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung.** Hrsg. von Jürgen Schupp und Gert Wagner. 199 S. 1998. (3-428-09457-3). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Nr. 166 **Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle — Das Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein.** Von Martin Gornig und Kathleen Toepel. 166 S. 1998. (3-428-09477-8). DM 112,— / öS 818,— / sFr 99,50.
- Nr. 167 **Auswirkungen der Europäischen Währungsunion auf die deutsche Wirtschaft.** Von Sebastian Dullien und Gustav A. Horn. 95 S. 1999. (3-428-10017-4). DM 98,— / öS 715,— / sFr 89,—.
- Nr. 168 **E-Commerce — Erfolgsfaktoren von Online-Shopping in den USA und in Deutschland.** Von Brigitte Preißl und Hans-Jörg Haas unter Mitarbeit von Christian Rickert. 112 S. 1999. (3-428-10076-X). DM 106,— / öS 774,— / sFr 94,—.
- Nr. 169 **Der Beitrag ausländischer Investoren zum Aufbau wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen in den neuen Bundesländern.** Von Heike Belitz, Karl Brenke und Frank Fleischer. 115 S. 2000. (3-428-10233-9). DM 112,— / sFr 99,50.
- Nr. 170 **Geld, Banken und Staat in Sozialismus und Transformation.** Von Mechthild Schrooten. 201 S. 2000. (3-428-10243-6). DM 148,— / sFr 131,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin

Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200

DIW-Internet-Homepage: <http://www.diw.de>

Präsident: Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Gustav A. Horn, Dr. Kurt Hornschild, Wolfram Schrettl, Ph. D.,

Dr. Bernhard Seidel, Prof. Dr. Gert G. Wagner, Dr. Hans-Joachim Ziesing

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich

Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann

Wohnungs-, Bildungs- und Familienpolitik sollten im Sinne eines „sozialen Risikomanagements“ verändert werden

Bearbeitet von Bernd Bartholmai, Friederike Behringer, Wolfgang Jeschek, Ellen Kirner, Bernhard Seidel,

C. Katharina Spieß, Harald Trabold, Gert G. Wagner und Christian Weise im Arbeitskreis Sozialpolitik

Geldpolitik in besonderer Verantwortung für den Aufschwung

Bearbeitet von Silke Tober

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig

Druck: Druckerei Conrad GmbH, Oranienburger Str. 172, D-13437 Berlin

Bezugspreis für den Jahrgang DM 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304