

ifo Standpunkte 2000

- Chaos in Nizza
- Doppelte einfache Mehrheit
- Warum fällt der Euro?
- Auf einem Auge blind?
- Ein Schritt in die richtige Richtung
- Nie mehr als 20%
- Verteilungskampf mit der OPEC
- Greencard, Goethe und Gates
- Transferökonomie
- Das Dilemma der Globalisierung

Chaos in Nizza*

Eine verfassungsgebende Versammlung kann nur hinter dem „Schleier des Unwissens“ sinnvoll funktionieren, also bevor ihre Mitglieder wissen, von welcher Regelung sie selbst betroffen sein werden. Wenn man die Verfassung zu schreiben versucht, obwohl der Schleier des Unwissens bereits gelüftet ist, dann lassen sich keine allgemeinen und unparteiischen Entscheidungsregeln mehr finden, es sei denn, ein jeder bringt die Größe auf, von seiner eigenen Situation zu abstrahieren. Das hat der Philosoph John Rawls erkannt, und das folgt im Grunde auch schon aus dem kategorischen Imperativ von Immanuel Kant. Das unwürdige Gefeilsche um die Stimmrechte, das in Nizza stattfand, hat die Grundprinzipien der Verfassungstheorie verhöhnt. Zu genau wussten die Organisatoren der Konferenz, welche Regeln ihnen selbst helfen würden, zu ängstlich waren sie um ihren eigenen Vorteil bemüht.

Im Vorfeld der Regierungskonferenz hatte die Hoffnung bestanden, die Europäische Kommission werde mit ihrem Vorschlag, die doppelte einfache Mehrheit einzuführen, Gehör finden. Danach wäre für Mehrheitsbeschlüsse sowohl eine einfache Mehrheit der Länder als auch eine Mehrheit der durch sie repräsentierten Bevölkerung nötig gewesen. Eine Reihe kleinerer Länder mit wenig Einwohnern hätte genauso über eine Sperrminorität verfügt wie wenige große Länder mit einem hohen Bevölkerungsanteil. Es wäre eine Situation wie in einem Zwei-Kammern-System entstanden, bei dem die eine Kammer die Bevölkerung und die andere die Länder repräsentiert. Die kleinen Staaten wären geschützt worden, und doch wären die Einwohner in den großen Staaten gleich behandelt worden.

Dieser Vorschlag wurde von Frankreich abgeblockt, weil er nach französischer Meinung dem Bevölkerungskriterium und damit auch Deutschland zu viel Gewicht gegeben hätte. Statt dessen gelang es dem Gastgeber des Gipfels, seine Gestaltungsmacht in der Weise einzusetzen, dass ein kaum noch verständliches zweistufiges Wahlsystem mit lauter „krummen“ und von Willkür strotzenden Kennziffern beschlossen wurde. Den Ländern wurde eine unterproportional mit der Bevölkerungszahl ansteigende Stimmenzahl zugeordnet, die keiner nachvollziehbaren Gesetzmäßigkeit genügt. Zwei Ländern, Rumänien und Deutschland, wurden völlig außer der Reihe erhebliche Stimmabzüge zumutet, die seine Einwohner zu Unionsbürgern zweiter Klasse abstempeln. Zwei andere,

* Erschienen unter dem Titel „In Nizza wurden die Grundprinzipien der Verfassungstheorie verhöhnt“, *Handelsblatt*, Nr. 248, 22./23. Dezember 2000, S. 2.

Spanien und Polen, wurden sehr großzügig behandelt. Zudem wurden unterschiedliche prozentuale Sperrminoritäten für das Bevölkerungskriterium und die Stimmenzahl genannt, auf die man sich beim besten Willen keinen Reim machen kann.

Bezüglich der Sperrminoritäten gibt es auch eine Woche nach Vertragsabschluß noch keine Klarheit. Während es eindeutig ist, dass die Sperrminorität beim Bevölkerungskriterium 38% beträgt, bleibt die Größe der Sperrminorität beim Stimmenkriterium im Dunkeln. Nicht nur die großen Tageszeitungen machten hierzu widersprüchliche Angaben, selbst die offizielle englischsprachige Vertragsversion bietet für den Fall der Erweiterung der EU ein ganzes Potpourri von möglichen Zahlenangaben. In Annex II des Vertrages von Nizza (Declaration on the Enlargement of the European Union ...) wird für Beschlüsse eine Mehrheit von 258 Stimmen gefordert, was bei einer Gesamtstimmenzahl von 345 eine Sperrminorität von 88 Stimmen impliziert. In Annex III (Declaration on the Qualified Majority Threshold ...) wird die Zahl 73,4% für die qualifizierte Mehrheit genannt, aus der eine Sperrminorität von 92 Stimmen folgt, und kurz danach ist explizit von einer Sperrminorität von 91 Stimmen die Rede. Nur für die alte EU ist das Stimmenkriterium mit einer Sperrminorität von 68 Stimmen oder 28,7% eindeutig geregelt, der Rest ist unklar. In Nizza muss das reine Chaos geherrscht haben.

Was auch immer gemeint war, die Sperrminorität gemäß dem Bevölkerungskriterium wird stark entwertet, wenn für sie mit 38% ein deutlich höherer Wert als für die Sperrminorität nach dem Stimmenkriterium festgesetzt wird, die je nach EU-Größe und Vertragsinterpretation irgendwo zwischen 28,7 und 25,5% liegt. Es gibt wegen der willkürlichen Spreizung der Prozentsätze nur ganz wenige Länderkonstellationen, in denen aufgrund des Bevölkerungskriteriums eine wirksame Sperrminorität aufgebaut werden kann. In den allermeisten Fällen greift die Sperrminorität gemäß dem Stimmenkriterium, bevor die Sperrminorität nach dem Bevölkerungskriterium relevant wird. Deutschland wurde als bevölkerungsreichstem Land der EU ein optisches Zugeständnis gemacht, das an den Kommissionsvorschlag der doppelten Mehrheit erinnert, das aber materiell ziemlich bedeutungslos ist.

Die europäische Union ist aus einer Kette von Kompromissen entstanden, deren Sinnhaftigkeit sich dem kritischen Betrachter schon häufig entzogen hat. Was nun jedoch in Nizza zusammengeschustert wurde, stellt alles bislang Gewesene in den Schatten. Das kleinkrämerische Tauziehen um Stimmrechte hat keine allgemeinen Regeln hervorgebracht, die den Anforderungen des klaren Menschenverstandes genügen, von den Prinzipien, die Rawls oder Kant formuliert haben, ganz zu schweigen.

Doppelte einfache Mehrheit*

Europas formale Entscheidungsstrukturen zu verstehen ist nicht einfach, denn sie sind aus historischen Kompromissen entstanden. Im Europa der sechs waren sie unbedeutend, im Europa der 15 muss man sie ernst nehmen, und im Europa der 25 werden sie die Marschrichtung bestimmen. Auch ein Land wie Deutschland, das sich bislang großzügig bei der Erlangung von Stimmgewichten zurückgehalten hat, muss versuchen, die Entscheidungsstrukturen mitzubestimmen, die nach der Osterweiterung gelten sollen.

Deutschland bringt 39% des Geldschöpfungsvermögens in die Währungsunion ein, erhält 31% der Zinseinnahmen und stellt derzeit 12% der Sitze im Rat der Europäischen Zentralbank.

Im europäischen Parlament hat Deutschland mit 99 Stimmen die größte Fraktion, vor Frankreich, Italien und Großbritannien mit jeweils 87 Stimmen, aber sein Stimmanteil entspricht nicht seiner Bevölkerungsstärke. Das Gewicht eines französischen Stimmbürgers liegt im Parlament um 25% über dem eines Deutschen.

In der europäischen Kommission stellt Deutschland wie Frankreich, Italien, Großbritannien und Spanien je zwei Mitglieder, die kleineren Länder je einen. Deutschlands Anteil an den Kommissaren liegt bei 10%, obwohl sein Bevölkerungsanteil 24% beträgt.

Auch beim Ministerrat, der in etwa 100 jährlichen Sitzungen alle wichtigen Entscheidungen der EU trifft, liegen die Verhältnisse ähnlich. Die vier größten Länder haben zehn Stimmen, Spanien verfügt über acht Stimmen, und Länder wie die Niederlande, Belgien, Griechenland oder Portugal haben fünf Stimmen. Selbst Luxemburg verfügt über zwei Stimmen. Leipzig, das so groß ist wie Luxemburg, hat auf dem Wege über die Vertretung der Bundesrepublik im Ministerrat gerade einmal 0,05 Stimmen. Ein Einwohner Griechenlands hat im Ministerrat ein Stimmgewicht in Höhe von 390% des Stimmgewichtes eines Deutschen, und ein Franzose hat immerhin ein Gewicht von 140%.

Das System ist stark verzerrt, weil es EU-Bürger erster, zweiter und dritter Klasse schafft. Es ist mit dem Gedanken einer fairen Zusammenarbeit beim Aufbau des gemeinsamen Europa unvereinbar. Der notwendige Schutz der kleinen Länder lässt sich als Begründung der Ungleichheit nicht mehr anführen. Dazu ist sie viel zu groß und unsystematisch.

* Erschienen unter dem Titel „Falsche Gewichte“, *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 280, 5. Dezember 2000.

Viel spricht für eine klare Trennung in zwei Kammern, wie sie der deutsche Außenminister vorgeschlagen hat. Die eine Kammer könnte dem deutschen Bundesrat nachempfunden werden und unter Hinnahme der Ungleichgewichte die Regionen vertreten. Die andere hätte aus dem Parlament zu bestehen, das wesentlich mehr Funktionen als derzeit übernehmen würde und die europäische Bevölkerung anteilig zu vertreten hätte. Doch zu einer solch weitreichenden Reform fehlt der EU die Kraft. In Nizza werden kleinere Brötchen gebacken.

Dennoch muss vor der Osterweiterung der Union gehandelt werden, weil man sich eine lineare Fortschreibung des alten Systems auf die neuen Verhältnisse schlechterdings nicht vorstellen kann. Da mit Estland, Lettland und Litauen drei neue Luxemburgs hinzutreten, würde der Einfluss der großen Länder nur noch stärker verwässert, und das Demokratiedefizit wüchse ins Unerträgliche.

Die EU-Länder planen für Nizza einen kleinen, aber wichtigen Schritt. Sie wollen den Bereich der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat ausdehnen und dabei als neue Entscheidungsregel die doppelte einfache Mehrheit einführen. Damit eine Entscheidung getroffen werden kann, bedarf es zum einen der Zustimmung der Mehrheit der Länder im Ministerrat, und zum anderen muss diese Mehrheit auch die Mehrheit der Wohnbevölkerung Europas widerspiegeln. Dies ist ein wichtiger Schritt hin zu mehr Demokratie und Gleichheit in Europa. Es steht nur zu hoffen, dass er bei den Verhandlungen in Nizza nicht wiederum durch implizite oder explizite Einwohnerveredelung bei manchen Ländern unterlaufen wird.

Warum fällt der Euro?*

Begonnen hat er mit 1,18 \$ und ist nun schon deutlich unter 85 Cent gefallen: der Euro macht kein gutes Bild in diesen Tagen. Die Japaner, die anfangs voller Hoffnung auf den Euro gesetzt hatten, haben sich nach langem Zögern und nach Abschreibung hoher Verluste enttäuscht zurückgezogen, und eine Trendwende bei der Kursentwicklung ist noch nicht in Sicht.

Vor einer übermäßigen Dramatisierung der Entwicklung sollte man sich hüten. Heute liegt der Kurs sehr knapp unter der deutschen Kaufkraftparität für einen US-amerikanischen Warenkorb, die bei etwa 85 Cent angesiedelt ist. Auch ist der Kurs noch lange nicht da angekommen, wohin die D-Mark bis zum Februar 1985 gefallen war, nämlich bei umgerechnet nur 56 Cent.

Dennoch ist der Kursverfall überraschend. Die Euro-11-Länder exportieren mehr in die Welt als die USA, und die amerikanische Kombination aus einem Versiegen der Ersparnis der privaten Haushalte und einem sehr hohen Leistungsbilanzdefizit von 3,6% des Sozialproduktes ist alles andere als vertrauenerweckend. Warum nur fällt der Euro?

Er fällt, weil vielen, die bislang europäische Währungen gehalten haben, der angekündigte Umtausch in den Euro nicht behagt. Manche haben Angst, das alte gegen das neue Geld umzutauschen, weil das alte Geld Schwarzgeld ist, das sie niemandem zeigen wollen, schon gar nicht einer Bank, die den Umtausch im Falle einer größeren Umtauschmenge namentlich registrieren muss, um der Geldwäsche vorzubeugen. Viele, wenn nicht die meisten unter den Millionen von Menschen außerhalb der EU, die europäische Währungen halten, wissen nicht, dass die Währungsunion bereits Realität ist. Man hört das Gerücht, dass die europäischen Währungen im Jahr 2002 wertlos werden und dass angeblich eine neue Währung an ihre Stelle treten wird. Aber man weiß nicht, wer den Umtausch vornehmen wird und befürchtet, dabei ein schlechtes Geschäft zu machen. Sein Geld beizeiten in eine konkrete, sichtbare Währung wie den Dollar oder das Pfund umzutauschen, erscheint unter diesen Verhältnissen als Gebot der Vernunft.

* Gekürzte Fassung erschienen unter dem Titel „Die Angst vor dem Geldumtausch lässt Euro-Kurs fallen“, *Handelsblatt*, Nr. 214, 6. November 2000, S. 2.

Zum Zeitpunkt der offiziellen Einführung des Währungssystems zirkulierten allein von der D-Mark Zentralbankgeldbestände im Gegenwert von etwa 60 bis 90 Mrd. DM im Ausland. Das waren außerordentlich große Bestände, die 20–30% der deutschen Geldbasis und 8–12% der Geldbasis der EU-11-Länder entsprachen. Die vielen Tausend-DM-Scheine unter den türkischen Matratzen zählten dazu genauso wie DM-Bestände, die in Kroatien, Slowenien und anderen osteuropäischen Ländern offiziell als Transaktionswährung akzeptiert wurden. Diese Gelder machen heute sicherlich einen Gutteil jener Bestände aus, an denen das Interesse der Geldhalter schwindet und die ihre Position in den Geldbeuteln nur bei fallendem Kurs behaupten können. Die Summen, um die es geht, sind ein Vielfaches der Summen, die die Europäische Zentralbank für ihre Devisenmarktinterventionen einsetzt oder die George Soros brauchte, um 1992 das europäische Währungssystem zu Fall zu bringen.

Häufig wird der Standpunkt vertreten, der Dollar-Kurs des Euro reflektiere die schlechten Ertragsersparungen für die europäischen im Vergleich zu den amerikanischen Aktien und sei deshalb ein Indikator für den Reformstau in Europa und die Stärke der amerikanischen Ökonomie. Dieser Zusammenhang mag gelegentlich vorhanden gewesen sein, ist aber weit weniger wichtig, als gemeinhin angenommen wird, denn die Ertragsersparungen spiegeln sich bereits in den Kursen der Aktien wieder, und die haben sich im letzten Jahr eher in die umgekehrte Richtung dessen bewegt, was die Reformstau-Theorie suggeriert. Immerhin stieg ja der Index der europäischen Aktien in Relation zum Index der amerikanischen Aktien recht deutlich an.

Wechselkurse reflektieren keine Ertragsersparungen der Aktien, sondern Präferenzen für die nationalen Währungsbestände. Wechselkursanpassungen sind erforderlich, um bei gegebener internationaler Struktur der kurzfristigen Zinsen die gewünschte und die tatsächliche Portfoliostruktur bezüglich der in Dollar und Euro gehaltenen M3-Geldbestände in Übereinstimmung zu bringen, aber sie können nicht zusätzlich die gewünschten amerikanischen und europäischen Aktienbestände an die tatsächlich vorhandenen Bestände angleichen. Internationale Portfolio-Umschichtungswünsche bezüglich der Aktien führen zu Kursänderungen bei diesen Aktien, doch ob sie zusätzlich auch Wechselkursänderungen zur Folge haben ist unklar, weil dies von Kreuzpreiseffekten abhängt, deren Vorzeichen und Höhe unbekannt sind. Die Währungskurse ändern sich, wenn offene Nettositionen bezüglich der Bestände an kurzfristigen verzinslichen Anlageformen und Bargeld entstehen, und genau das ist der Fall, wenn viele Geldhalter innerhalb und außerhalb Westeuropas ihre Bestände an westeuropäischen Altwährungen in Dollars und in andere nicht vom Umtausch betroffene Währungen auswechseln wollen. Da es nur auf das M3-Geld, und nicht auf die restlichen Teile der internationalen Portfolios ankommt, handelt es sich um einen vergleichsweise großen Effekt.

Der Kursverfall beim Euro hätte zu einem guten Teil vermieden werden können, hätte die EZB die neue Währung mit einem Schwung gleich am 1. Januar 1999 eingeführt, denn dann wäre die Unsicherheit gar nicht erst entstanden. Die dreijährige Verzögerung zwischen dem angekündigten Tod des alten und der erwarteten Geburt des neuen Geldes war ein Konstruktionsfehler bei der Schaffung der Währungsunion, den man Wim Duisenberg bestimmt nicht anlasten kann.

Die EZB sollte versuchen, den Zeitpunkt der Einführung des neuen Geldes vorzuziehen, soweit die technischen Möglichkeiten dafür bestehen, und zudem klare Umtauschmodalitäten für Ausländer bekannt geben. Wenn sie den Euro wirklich in den Händen halten, werden die ausländischen Geldhalter von ihrer Unsicherheit befreit sein, und dann wird sich auch der Kurs wieder erholen. Bis dahin bleibt keine andere Möglichkeit, als die ungeliebten Bargeld-Bestände wieder zurückzunehmen, also aktiv am Devisenmarkt zu intervenieren, um den Euro-Kurs zu stützen.

Auf einem Auge blind?*

Wenn die europäische Kommission die Steinkohlesubventionen in Deutschland verbieten will, wenn sie in Italien die Regionalförderung zugunsten von Fiat untersagt und wenn sie in Spanien Steuergutschriften für eine Schiffbaugruppe ablehnt, dann kann man nur zustimmen. Das Beihilfeverbot gemäß § 87 EG-Vertrag hat seine Berechtigung, denn grundsätzlich hat der Staat nicht die Aufgabe, Firmen und Branchen zu stützen. Eigenartig ist aber, mit welcher Intensität die Kommission sich weigert, die indirekten Subventionen der Telekom-Industrien jener Länder zu kritisieren, die ihre UMTS-Lizenzen verschenken oder unter Wert abgeben. In Deutschland kostete eine Lizenz bei der Versteigerung 16 Mrd. DM, in Frankreich, das einen Festpreis gesetzt hatte, kostete sie 10 Mrd. DM bei einer um ein Viertel verkürzten Laufzeit, und in Italien kostete sie nur 5 Mrd. DM. Schweden begnügt sich mit einer geringen jährlichen Nutzungsgebühr von 0,15% des Umsatzes. In Deutschland und Großbritannien wurden je Kopf der Bevölkerung mehr als 200 DM für eine Lizenz gezahlt und in Frankreich 160 DM. In Holland reichten hingegen 50 DM und in Portugal 20 DM. In Spanien kam man für ganze 6 DM zuzüglich einer geringen Benutzungsgebühr zum Zuge.

Die Auktion, die in Großbritannien und Deutschland bei der Vergabe der Lizenzen eingesetzt wurde, ist ein sehr sinnvolles Vergabeverfahren. Erstens kann der Staat sich Einnahmen verschaffen, die sonst über verzerrende Steuern hätten herbeigeschafft werden müssen. Zweitens wird die Gefahr einer Bevorzugung nationaler Gesellschaften vermieden. Drittens hilft die Versteigerung, diejenigen Gesellschaften zu ermitteln, die die Lizenzen tatsächlich am besten verwerten können. Nur wer glaubhaft machen kann, dass er mit den Lizenzen hohe Gewinne erwirtschaften kann, wird das Kapital aufreiben können, das man für den Erwerb der Lizenzen braucht. Wenn der Staat versucht, wie in Schweden oder Spanien, die richtigen Gesellschaften durch einen „Beauty Contest“ zu ermitteln, dann wird die Auswahl von Beamten getroffen, die für ihre Fehler im Auswahlprozess nicht einstehen müssen. Wenn die Auswahl hingegen von Leuten vorgenommen wird, die für Ihre Fehler mit dem eigenen Vermögen haften, lässt sich sicherstellen, dass die knappen Lizenzen tatsächlich ihren besten Wirt erreichen.

Man muss auch nicht befürchten, dass die Gesellschaften die Auktionskosten in die Nutzungspreise überwälzen werden. Die Betreiber werden auf jeden Fall Preise setzen,

* Erschienen in *ifo Schnelldienst* Nr. 30/2000, S. 3–4.

bei denen der Überschuss ihrer Erlöse über die laufenden Betriebskosten maximiert wird. Versuchen sie, im Hinblick auf die Auktionskosten noch höhere Preise zu verlangen, so schneiden sie sich wegen des dann übermäßigen Verlustes an Kunden nur ins eigene Fleisch. Sie können die Auktionskosten zwar durch den Betrieb wieder hereinholen, aber sie können nicht mehr hereinholen, als es im Falle der Verschenkung der Lizenzen möglich gewesen wäre. Die Auktionskosten sind versinkende Kosten, die den ansonsten zu erwartenden Kursgewinn der eigenen Aktien zum Staat hin verlagern, mehr nicht.

Allerdings haben die Gesellschaften, die keine Auktionskosten tragen mussten, einen erheblichen Startvorteil durch die Schonung ihres Eigenkapitals. Die Kriegskasse ist gefüllt und steht für schnelle Attacken auf die Märkte anderer Länder zur Verfügung. Dass die ehemals staatliche spanische Gesellschaft „Telefonica“ mit der Bietergruppe 3G in Deutschland so erfolgreich mithalten konnte, während umgekehrt die deutsche Telecom in Spanien nicht zum Zuge kam, verdeutlicht die Asymmetrien zwischen den Ländern sehr deutlich.

Die Kommission tendiert bei dem von ihr zu kontrollierenden Beihilfeverbot stets zu einer sehr weitgehenden Auslegung ihres Auftrages. So rechnet sie den Verkauf von öffentlichem Land unterhalb seines Marktpreises genauso zu den verbotenen Beihilfen wie den gebührenfreien Zugang zur öffentlichen Infrastruktur. Weshalb sie den gebührenfreien Zugang zu den UMTS-Lizenzen, bei dem es ja im Gegensatz zu vielem, was sie sonst zu bemängeln pflegt, um gigantische Subventionen geht, vom Beihilfeverbot ausgenommen hat, bleibt ein Mysterium. Stand die Kommission unter dem Druck einflussreicher Lobbyisten, oder war sie auf einem Auge blind?

Ein Schritt in die richtige Richtung*

Nachdem der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft im Jahr 1998 sein Gutachten zur Rentenreform vorgestellt hatte, ist Bewegung in die Rentenreformdebatte gekommen. Die Zeit des Leugnens der demographischen Probleme ist nun endgültig vorbei. Die Deutschen haben heute viel weniger Kinder, als es früher einmal üblich war, so wenige, dass die Rentenversicherung in eine Krise hineinschlittert, wenn nichts geschieht.

Die drohende Krise kann nur dadurch vermieden werden, dass die zukünftigen Renten gekürzt und das bei der Kindererziehung eingesparte Geld am Kapitalmarkt angelegt wird, um auf diese Weise die Rente zu sichern, die von den wenigen Kindern nicht mehr zu erwarten ist.

Wie es der Beirat fordert, empfiehlt die Regierung eine jährliche Kapitalanlage von 4%, die allerdings erst bis zum Jahr 2008 erreicht werden soll. Gleichzeitig wird der Rentenanstieg verringert. Die Renten werden für Alt- und Neurentner mit fortschreitender Zeit immer mehr gekürzt, weil die empfohlene Kapitalbildung die Bemessungsgrundlage für die Rentenberechnung verringert. Zudem müssen die Neurentner ab dem Jahr 2011 Sonderkürzungen gegenüber den Altrentnern hinnehmen.

Die Besserstellung der Altrentner ist im Sinne einer Generationengerechtigkeit zu begrüßen, denn wer vor 2011 in die Rente geht gehört noch zu den Generationen, die während ihres Lebens vergleichsweise viele Kinder großgezogen und das Rentenproblem nicht verursacht haben. Dass die nachfolgenden Generationen sukzessive weniger Renten erhalten ist folgerichtig, denn sie haben ja auch sukzessive weniger Kinder großgezogen (Sinn und Werding, *Schnelldienst* 18/2000). Richtig ist auch, dass die Renten innerhalb einer Generation stärker nach der individuellen Kinderzahl differenziert werden sollen. Die Sozialisierung der Rentenbeiträge der eigenen Kinder, die mit der Rentenversicherung nach altem Muster vorgenommen wurde, wird damit zurückgenommen. In Zukunft wird sowohl der kapitalgedeckte als auch der umlagefinanzierte Teil der Altersrente davon abhängen, wie viel man selbst zur Finanzierung dieser Rente beigetragen hat.

* Erschienen in *ifo Schnelldienst* Nr. 28–29/2000, S. 3–4.

Was bei dem Reformkonzept ein bisschen stört, ist die Umdefinition der Nettolöhne durch den Abzug der empfohlenen Kapitalbildung. Diese Umdefinition erhöht das „Rentenniveau“, das eigentlich im Jahr 2030 nur bei 62% der Nettolöhne liegt, optisch auf die Zielgröße von 64%. Außerdem ist zu bemängeln, dass die Regierung immer noch mit einem Satz sehr günstiger Annahmen rechnet, die den Anschein erwecken, als steige der Beitragssatz bis zum Jahr 2030 nur auf 22%. Nach den Berechnungen des ifo Instituts kommt man statt dessen in diesem Jahr auf 23%, und bis zum Jahr 2035 muss sogar mit einem Anstieg des Beitragssatzes auf 24% gerechnet werden. Addiert man die empfohlene Kapitalbildung, so entsteht in der Summe eine Gesamtbelastung von 28%. Das ist der Wert, der auch ohne die Reform zustande gekommen wäre und den man eigentlich hatte vermeiden wollen. Der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirates, früher mit einer hohen Sparquote zu starten und diese Quote in den Krisenjahren wieder abzubauen, verdient in diesem Zusammenhang genauso Beachtung wie die aus Generationenbilanzen abgeleitete Forderung des ifo Instituts, den Beitragssatz bei 20% einzufrieren und noch weiter gehende Kürzungen der Umlagerenten zu akzeptieren.

Dessen ungeachtet ist der Reformvorschlag ein Schritt in die richtige Richtung und eine gute Basis für einen Kompromiss mit den hoffentlich noch etwas weiter gehenden Vorstellungen der Opposition.

Die Zeit eilt. Noch ist eine strukturelle Mehrheit für Rentenkürzungen vorhanden, doch die Mehrheit schrumpft mit jedem Jahr. Wenn die Rentenkrise erst einmal begonnen hat, wird es zu spät für Reformen sein, weil dann die Mehrheit der Wahlberechtigten zu den Verlierern solcher Reformen gehören wird. Dann kippt das Rentensystem und mit ihm vielleicht das ganze Land.

Nie mehr als 20%*

Im Jahr 2035 sind die Deutschen das älteste Volk dieser Erde. Zehn Deutsche haben im Lauf ihres Lebens nicht einmal 7 Kinder, und die Lebenserwartung nimmt alle acht Jahre um ein Jahr zu. Doppelt so viele Alte werden den Jungen gegenüberstehen wie heute. Für die Rentenversicherung bahnt sich eine fundamentale Krise an (vgl. Standpunkt Nr. 4):

In der Politik hat sich ein breiter Konsens herausgebildet, dass die Rentenansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung reduziert und durch eine selbst angesparte, kapitalgedeckte Rente ergänzt werden sollten. Kein Konsens herrscht darüber, wie die Renten gekürzt werden sollen und wer in welchem Umfang sparen soll.

Verantwortlich für die Rentenkrise sind die geburtenschwachen Jahrgänge ab etwa 1955. Sie haben im Durchschnitt zu wenig Kinder erzogen, um die Stabilität umlagefinanzierter Renten garantieren zu können. Deshalb spricht wenig dagegen, dass sie die Folgen ihrer Entscheidungen in Gestalt eines sinkenden Rentenniveaus selbst tragen. Das bei der Kindererziehung eingesparte Geld sollten diese Generationen auf dem Kapitalmarkt anlegen, um auf diesem Wege für ihr Alter vorzusorgen. Im Hinblick auf die Gesamtbelastung jeder Generation durch das Rentensystem und die Kindererziehung ist das nicht nur zumutbar, sondern auch fair.

Wie die vom ifo Institut berechneten Generationenbilanzen zeigen (Schnelldienst Nr. 18/2000), wird die Gesamtbelastung aller Generationen durch Netto-Rentenlasten und Kindererziehungskosten am stärksten geglättet, wenn der jetzige Rentenbeitrag eingefroren wird und die demographischen Verwerfungen der Zukunft vollständig durch entsprechende Rentenkürzungen abgefangen werden. Die Generationen, die die Rentenkürzungen zu verantworten haben und die zugleich von ihnen betroffen sind, haben jetzt noch die Zeit, ihren Alterskonsum durch private Ersparnis zu kompensieren. Der Rentenbeitrag sollte deshalb niemals mehr als 20% betragen. Demgegenüber ist eine untere Schranke für die Nettorenten abzulehnen, weil sie die geburtenschwachen Jahrgänge über Gebühr begünstigen würde.

Bei allem können die Menschen freilich nicht unabhängig von ihrer Kinderzahl über einen Kamm geschoren werden. Denn gemäß der Zahl ihrer Kinder unterscheidet sich einerseits der Beitrag, den sie für die Sicherung der zukünftigen Renten in Wirklichkeit

* 26. September 2000.

Nie mehr als 20%

leisten, und andererseits der finanzielle Spielraum, der ihnen für eine ergänzende Vorsorge durch Ersparnisse verbleibt. Deshalb sollte sowohl das Maß der Rentenkürzung, die durch die Fixierung des Beitragssatzes in Zukunft nötig wird, als auch die zumutbare Pflichtersparnis im Rahmen eines kapitalgedeckten Systems nach der Kinderzahl gestaffelt werden.

Verteilungskampf mit der OPEC*

Es scheint, dass die OPEC es nach 1973–74 und 1979–81 erneut auf eine Kraftprobe mit den Industrieländern ankommen lassen will. Die hohen Energiesteuern dieser Länder sind der OPEC ein Dorn im Auge, denn entweder reduzieren Sie die Öl-Nachfrage oder sie senken den Nettopreis für das verkaufte Öl. Mit einer bewussten Politik der temporären Verknappung will man nun die Verbraucher der Industriestaaten gegen ihre Regierungen aufbringen, um so eine Rücknahme der Energiesteuern zu erreichen.

Die OPEC hat aber nur temporär die Macht, die Preise zu erhöhen, denn je höher die Preise in der Gegenwart sind, desto weniger wird verkauft und desto mehr muss in der Zukunft zu entsprechend niedrigeren Preisen auf den Markt gebracht werden. Die Macht, eine Steuer auf die Preise zu überwälzen, hat ein Anbieter immer nur, wenn es sich für ihn lohnt, die Absatzmengen zu reduzieren, um so den Nachfragerückgang, der aus der Preiserhöhung resultiert, abzufangen. Diese Bedingung kann aber auf die Dauer gerade für die Erdöl-Anbieter nicht als erfüllt angesehen werden, weil sie das im Boden vorhandene Öl irgendwann auf jeden Fall verkaufen wollen.

Energiesteuern der Industrieländer müssen letztlich von der OPEC getragen werden, indem sich niedrigere Rohölpreise ergeben, als das sonst der Fall gewesen wäre. Das ist der Grund für die Nervosität der OPEC, hat aber zugleich die Implikation, dass weder das CO₂-Problem noch andere Umweltprobleme durch diese Steuern gelöst werden können. Irgendwann, und bei angekündigten Steuererhöhungen eher früher als später, wird das im Boden vorhandene Öl auf jeden Fall verbrannt, und dann tritt das CO₂ in die Atmosphäre ein.

Wenn ein einzelnes Land seine Energiesteuern allein erhöht, hat es natürlich einen spürbaren Einfluss auf die lokalen Verbraucherpreise. Es kann dadurch die Verbrauchsmengen reduzieren und lokale Umweltprobleme wie die städtische Luftverschmutzung oder die Straßenverstopfung in den Griff bekommen. Indes senkt es durch den Verbrauchsrückgang den Weltmarktpreis ein wenig und verlagert so die im Inland wegfallende Nachfrage ins Ausland, mit negativen Konsequenzen für die dortigen lokalen Umweltprobleme. Die Weltproduktion an CO₂ ändert sich auch in diesem Fall nicht,

* Erschienen unter dem Titel „Industrieländer sollten gemeinsam eine Wertsteuer auf Energie erheben“, *Handelsblatt*, 20. September 2000.

doch wird Realeinkommen aus Deutschland und aus den OPEC-Ländern an die anderen Industrieländer verschenkt.

Was angesichts dieser Verhältnisse für eine einzelstaatliche Energiesteuer spricht, ist die Schmutzverlagerung auf die Nachbarn und die Erzielung eines Steueraufkommens an sich. Besser ist eine von allen Industrieländern gemeinsam erhobene Wertsteuer auf Energie, die zu einem einheitlichen festen Satz erhoben wird. Zwar hilft auch sie der Umwelt nicht, aber sie gibt den Industrieländern die Möglichkeit, bei der OPEC mitzukassieren, ohne dadurch Lasten für die heimischen Verbraucher zu erzeugen.

Greencard, Goethe und Gates*

In Deutschland fehlen 50 000 Computer-Spezialisten. Deshalb spricht manches für Schröders Vorschlag, 20 000 solcher Spezialisten ins Land zu lassen. Die 900 Spezialisten, die derzeit in allen Berufssparten über Ausnahmeregelungen in unser Land kommen, sind tatsächlich nicht genug.

Die Computerbranche umfasst gerade einmal 1% des Arbeitsmarktes. Der Engpass auf dem Computersektor legitimiert keinesfalls eine generelle Lockerung der Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern. Zum einen gibt es immer noch eine Massenarbeitslosigkeit von knapp 4 Millionen Personen. Zum anderen darf man die Osterweiterung nicht außer Acht lassen, die wegen der Niederlassungsfreiheit ab dem Jahr 2004 ohnehin zu einer Massenzuwanderung aus Osteuropa führen wird (vgl. Standpunkt 9).

Es ist absurd, wenn mit dem Hinweis auf die Sonderregelung für den Computer-Bereich nun auch vom Gaststättengewerbe eine Greencard gefordert wird, denn für dieses Gewerbe sollte die Qualifikation der Deutschen doch wohl noch reichen. Die Engpässe bei den einfachen Dienstleistungen müssen durch eine Verbesserung der Anreizstruktur des Sozialstaates statt durch eine Liberalisierung der Einwanderungspolitik beseitigt werden.

Auch die Engpässe im Computer-Sektor sollten nur kurzfristig durch Zuwanderung behoben werden. Mittelfristig ist es die bessere Alternative, den eigenen Nachwuchs zu stärken. Eine Verdoppelung der Ausbildungszahlen bei den IT-bezogenen Lehrberufen wie auch bei den Informatik-Abschlüssen an den Hochschulen würde dem Arbeitsmarkt pro Jahr soviel neue IT-Spezialisten zur Verfügung stellen, wie die Regierung aus dem Ausland einwandern lassen möchte. Eine sofortige Ausweitung des Studienplatzangebots in diesem Sektor würde die Engpässe in wenigen Jahren beseitigen.

Die Greencard-Diskussion deckt die peinliche Wahrheit auf, dass Deutschland die naturwissenschaftliche Führungsposition, die es vor hundert Jahren hatte, lange verspielt hat. Die Nachwuchswissenschaftler ziehen in der Tat in Scharen nach Amerika, wo sie hohe Gehälter verdienen und Freiräume haben, die ihnen in Deutschland nicht geboten werden. Nicht der beschränkte Zuzug von Spezialisten, sondern deren Abwanderung ist das eigentliche Problem. In Amerika gibt es Tausende von in Deutschland

* 4. Juli 2000.

ausgebildeten Wissenschaftlern, die abgeworben wurden, und es gibt Tausende von jungen Deutschen, die dort studiert haben und die angesichts der geringen Verdienstmöglichkeiten nicht mehr an die deutschen Hochschulen zurückkehren.

Deutschland vernachlässigt die Ausbildung insgesamt. Es belegt unter allen 27 OECD-Ländern mit Spanien den fünftletzten Platz, was den Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Sozialprodukt betrifft, und unter den EU-Ländern liegt es auf dem drittletzten Platz. Unser Land wird im Hinblick auf seine öffentlichen Bildungsausgaben sogar von den USA übertroffen, wo bekanntermaßen ein Gutteil der Hochschulausbildung in privaten Händen liegt. Die Investition in Humankapital wird in Deutschland sträflich vernachlässigt.

Das gilt insbesondere für die Ausbildung im naturwissenschaftlichen Bereich. Noch immer schaut die Geisteswissenschaft auf die Naturwissenschaft herab, und noch immer werden die Schulen von Philologen beherrscht. Latein statt Laptop, Goethe statt Gates ist die Devise, aber mit dieser Devise lässt sich der Standortwettbewerb nicht gewinnen.

Transferökonomie*

Der zehnte Jahrestag der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion ist der Tag des Wohlstandswunders in den Neuen Bundesländern. Lagen die Reallöhne zu DDR-Zeiten etwa bei 30% der Westlöhne und die nominalen, zum Wechselkurs gerechneten Löhne bei nur 7%, so erreichen die Nominallöhne heute 70% der westdeutschen Löhne und die nominalen Haushaltsnettoeinkommen 80%. Die Renten aus der staatlichen Rentenversicherung liegen pro Haushalt sogar bei 110% der westdeutschen Werte.

Dennoch: In Ostdeutschland ist keine funktionierende Marktwirtschaft, sondern eine Transferökonomie entstanden. Das Bruttoinlandsprodukt der neuen Länder liegt heute bei etwa 440 Mrd. DM und der gesamte Verbrauch an Waren und Dienstleistungen durch die Privaten und den Staat - die Absorption - bei etwa 650 Mrd. DM. Ein Drittel des ostdeutschen Verbrauchs, also etwa 210 Mrd. DM, wird vom Westen finanziert; davon fließen 140 Mrd. DM über öffentliche Kassen, und etwa 70 Mrd. DM sind private Kapitalexporte, wovon allerdings gut 10 Mrd. DM Kredite zur Finanzierung der ostdeutschen Länderhaushalte sind.

Diese Transfers wurden nötig, weil der Aufholprozess Ostdeutschlands nach dem Auslaufen des Fördergebietsgesetzes im Jahr 1996 jäh zum Stoppen kam. Die Hauptursache für diesen Misserfolg liegt zweifellos bei den Löhnen. 1991 wurden durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter, die alle aus dem Westen kamen, viel zu hohe Löhne ausgehandelt. Heute liegen die ostdeutschen Lohnkosten bei gut 70% des Westniveaus, die gesamtwirtschaftliche ostdeutsche Arbeitsproduktivität jedoch nur bei etwa 55%. Ein Land, das Arbeitsplätze schaffen und wachsen will, braucht die umgekehrte Relation. Dort darf die Produktivität nicht hinter den Löhnen herhinken, sondern muss ihr vorausseilen.

Dass sich Lohnzurückhaltung auszahlt, zeigt das irische Beispiel, wo man vom Eintritt in die EU vor 30 Jahren bis heute die gesamtwirtschaftliche Produktivität von 27% auf 85% des westdeutschen Wertes steigern konnte. Das stürmische Wachstum ergab sich, weil die Löhne hinter der Produktivität herliefen. Noch heute liegen die Löhne mit einem Abstand von 30 Prozentpunkten hinter der Produktivität, wenn man beide Größen

* 30. Juni 2000.

mit dem jeweiligen westdeutschen Niveau vergleicht. Die Folge ist, dass Irland kein Leistungsbilanzdefizit in der Höhe von 50% des BSP hat wie die neuen Länder, sondern sogar einen Leistungsbilanzüberschuss.

Die Strategie der übereilten Lohnangleichung ist mit vielen haltlosen Argumenten gerechtfertigt worden wie mit der Schaffung zusätzlicher Nachfrage oder dem Anreiz zu besonderen Produktivitätssteigerungen in den ostdeutschen Betrieben. Besonders falsch war das Argument, die Löhne hätten so schnell steigen müssen, weil es sonst zu einer Massenabwanderung gekommen wäre. Einerseits fand nämlich die Abwanderung wegen der lohnbedingten Arbeitslosigkeit ohnehin statt, andererseits war das nicht schlimm, sondern gut. Statt im Osten an veralteten Maschinen zu arbeiten oder untätig auf die Schaffung von Arbeitsplätzen zu warten, war eine temporäre Westwanderung und die Beschäftigung auf den produktiven Arbeitsplätzen des Westens bestimmt die bessere Alternative.

Die vom Markt letztendlich erzwungene Lohnzurückhaltung gibt Hoffnung und wird bitter nötig sein, wenn die ostdeutsche Wirtschaft auch nach der EU-Osterweiterung wettbewerbsfähig bleiben will.

Das Dilemma der Globalisierung*

Viele sehen die Globalisierung als Bedrohung, andere begreifen sie als Chance für einen neuen Entwicklungsschritt in der Geschichte der Menschheit. Beide haben Recht. Die Globalisierung verbessert den Handel mit Gütern, den Austausch von Arbeitskräften und den grenzüberschreitenden Kapitalverkehr, und davon profitieren grundsätzlich alle Länder. Ein allgemeiner Wachstumsschub, der den Wohlstand aller Länder vergrößert, ist zu erwarten.

Freilich steigt der Wohlstand innerhalb eines jeden Landes nur im Durchschnitt. Es gibt Gewinner und Verlierer. Die Gewinner sind die Vermögensbesitzer und die Anbieter hochqualifizierter Arbeit in den entwickelten Ländern sowie die meisten Arbeitnehmer in den weniger entwickelten Ländern. Zu den Verlierern werden die einfachen Arbeiter und Angestellten gehören, die ihre internationalen Spitzenlöhne nicht, oder nur um den Preis einer weiter wachsenden Arbeitslosigkeit werden verteidigen können. Der freie Güterhandel und die Wanderung von Kapital und Arbeit werden den Kuchen für die Deutschen größer machen, doch der einfache Arbeiter und Angestellte wird nur noch ein kleineres Stück davon abbekommen. Einbußen beim Lohnwachstum sind unvermeidlich.

Erhebliche Probleme wird die Globalisierung für den Sozialstaat bringen. Den Reichen, die ihm mehr geben müssen, als sie zurück erhalten, fällt es immer leichter, ihm durch Auswanderung auszuweichen, und immer mehr Arme, die Nettoempfänger staatlicher Leistungen sind, werden in die Lage versetzt, sich den großzügigsten Sozialstaat auszusuchen. Es stimmt zwar, dass unser Sozialstaat dringend eine grundlegende Reform braucht. Doch dass eine solche Reform durch den Wettbewerb der Staaten induziert wird, ist nicht zu erwarten. Auch der gut konstruierte, aktivierende Sozialstaat (vgl. Standpunkt 6) kann in einem solchen Wettbewerb nicht bestehen. Staaten, die mit grenzüberschreitenden Wanderungen von Kapital und Menschen rechnen müssen, werden stets versuchen, die Nettoempfänger staatlicher Leistungen abzuschrecken und die Nettozahler anzulocken, und das bedeutet eine tendenziellen Abbau des Sozialstaates, nicht bloß einen Umbau.

Dies ist das wahre Dilemma der Globalisierung in den westlichen Industrieländern. Einerseits wächst der Bedarf an sozialstaatlichem Schutz wegen der weltweiten Niedrig-

* Gekürzte Fassung eines Artikels in *Die Zeit*, Nr. 10, 2. März 2000, S. 30.

lohnkonkurrenz, und andererseits verringert der Systemwettbewerb die Möglichkeit, solchen Schutz auch weiterhin zu gewähren. Die Lohn- und Verteilungspolitik kann an dem Trend nichts ändern, ohne die Probleme noch zu vergrößern. Es bleibt nur wenig Spielraum für sinnvolle Reaktionen. Die Arbeitnehmer müssen noch produktiver werden, um der wachsenden Lohnkonkurrenz Stand zu halten, und die Staaten müssen sich darauf einstellen, Macht und Kontrollmöglichkeiten aufzugeben. Zur Linderung der steigenden Ungleichheit kommen die Förderung von Forschung und Ausbildung, Investivlohn- und Arbeitnehmersparmodelle sowie ein Übergang zu einer partiellen Kapitaldeckung in der Rentenversicherung in Betracht. Alle Staaten zusammen können versuchen, mittels einer begrenzten Harmonisierung von Steuern und der Anwendung des Heimatlandprinzips bei der Sozialhilfe (vgl. Standpunkt 9) der Erosion des Sozialstaats gegenzusteuern. Aufhalten können sie die Entwicklung jedoch nicht. Dazu sind die Kräfte, von denen sie getrieben werden, viel zu stark.