

ifo Standpunkte 2001

- Rettet die Kohle!
- Die ruhige Hand muss jetzt zupacken
- Der neue Systemwettbewerb
- Über Völker, Betriebe und Volkswirte
- Die japanische Krankheit
- Ein Plädoyer für die Freizügigkeit
- Zurück zur Natur
- Sozialisierung des Humankapitals
- England sei Dank!
- Reform der Sozialhilfe

Rettet die Kohle!*

In Deutschland liegt die Kohle zwischen 700 und 1 500 m tief, und die Flöze sind ca. 1,6 m dick. In den USA wird die Steinkohle teilweise im Tagebau (z.B. in Wyoming) gewonnen, und die Flöze sind dabei 25–30 m dick. Kein Wunder, dass die von Deutschland aus den USA importierte Kohle nur 82 DM pro Tonne kostet – etwa ein Viertel des Preises, zu dem die Kohle in Deutschland kostendeckend extrahiert werden kann, und die Hälfte des Preises, zu dem sie dank staatlicher Subventionen tatsächlich verkauft wird. Derzeit fließen pro Jahr etwa 3,7 Mrd. Euro an öffentlichen Mitteln an den Steinkohlebergbau und erhalten dort auf künstliche Weise die Wettbewerbsfähigkeit von etwa 66 000 Arbeitsplätzen. Der Ersatz des Kohlepennings durch eine steuerfinanzierte Subvention des Erzeugers, der durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Oktober 1994 veranlasst wurde, hat an der materiellen Bedeutung der Subventionen für die Branche wenig geändert. Ohne den staatlichen Tropf hätte die deutsche Kohleindustrie schon lange zu Grabe getragen werden müssen.

Unter dem Motto „Rettet die Kohle“ wird die Subventionspolitik bei schrumpfendem Volumen nun schon jahrzehntelang betrieben. Dabei werden der Erhalt der Arbeitsplätze und die Abfederung des Strukturwandels als Argument angeführt. Der Tod der Kohleindustrie soll verhindert werden, um den Beschäftigten Arbeit und Brot zu geben und soziale Härten zu vermeiden.

Die Subventionen lassen sich indes nicht rechtfertigen, denn sie erhalten einen Sektor, der offenbar so geringe Leistungen für die Volkswirtschaft erzeugt, dass die Nutznießer nicht bereit sind, den dort beschäftigten Arbeitern und Angestellten genug zu zahlen, um sie für ihr Arbeitsleid und den Verlust an Freizeit zu kompensieren. Die Allgemeinheit muss über die Steuern mitzahlen, damit sich der Kohleabbau lohnt. Eine solche Intervention in den Marktprozess lässt sich nicht rechtfertigen, denn sie hebt das marktwirtschaftliche Prinzip aus den Angeln, dass aus der Vielzahl der technisch möglichen Produktionsprozesse nur solche realisiert werden, die den Kompensationstest unverfälscht überstehen: Produziert wird nur dann, wenn das Geld, das die Nutznießer für eine Ware zu zahlen bereit sind, ausreicht, all diejenigen zu kompensieren, die bei der Produktion Nachteile erleiden, sei es in Form eines Verlustes an Zeit und Gesundheit oder sei es in Form eines Verlustes durch entgangene Erträge bei anderen Verwendungen des eingesetzten Kapitals. Dass so vieles nicht produziert wird, was die Ingenieure produzieren könnten, wenn man sie ließe, ist die

* 23. November 2001.

eigentliche Leistung der Marktwirtschaft. Sie selektiert das Sinnvolle und verdammt das Unsinnige zur bloß ideellen Existenz in den Schubladen der Ingenieure.

Die Steinkohle ist nicht der einzige Sektor, der durch Subventionen am Leben erhalten wird. In der Summe zählt man in Deutschland um die 100–200 Mrd. Euro an öffentlichen Unterstützungszahlungen an Unternehmen, eine gigantische Summe, die nicht nur die Steuerzahler viel Geld kostet, sondern falsche Strukturen erhält oder gar erst ins Leben ruft und dadurch dauerhaften Schaden anrichtet. In den neuen Bundesländern zeugen die Investitionsruinen an den Rändern der Städte von diesem Effekt. Dennoch schlägt die Steinkohlesubvention dem Fass den Boden aus. Pro Arbeitnehmer und Jahr steuert der Staat etwa 56 000 Euro bei. Würde man die Zechen schließen, so könnte man mit den ersparten Subventionen jeden freigesetzten Arbeitnehmer in einem Spitzenhotel wohnen lassen und ihn obendrein mit einem großzügigen Taschengeld verwöhnen.

Das Argument, dass der Strukturwandel abzufedern sei, weil man den betroffenen Arbeitnehmern den Branchen- und Berufswechsel nicht mehr zumuten könne, hat schon auf tönernen Füßen gestanden, als versucht wurde, die Unterstützung an die Großväter der heutigen Kumpels zu legitimieren. Bei den Kindern und Enkeln, und erst recht bei ihren türkischen Kollegen, die man inzwischen für die harte Arbeit unter Tage angeworben hat, kann es nur noch mit Kopfschütteln registriert werden. Zum Strukturwandel durch einen bloßen Verzicht auf die Einstellung neuer Arbeitskräfte, also ohne die sozialen Härten, die Entlassungen mit sich bringen, hätte es in all den Jahren viele Gelegenheiten gegeben.

Als besonders absurd muss die Kohlepolitik unter dem Aspekt der Sicherung der Energieversorgung Deutschlands angesehen werden, denn sie führt ja zur Extraktion und Verbrennung der Kohle, nicht zu ihrer Bewahrung. Wir leben in einer Zeit, während derer die OPEC-Staaten durch unsichere politische Verhältnisse zu einer übermäßig raschen Extraktion veranlasst werden. Vom Ziel geleitet, die Bodenschätze, über die man derzeit verfügt, rechtzeitig zu versilbern und somit auf Schweizer Bankkonten zu sichern, bevor sich neue politische Kräfte ihrer bemächtigen, wird so viel Öl aus dem Boden gepumpt, wie es nur eben geht. Die Reserven schrumpfen deshalb zu schnell, die Preise sind zu niedrig, und ein zu geringer Bestand an natürlichen Ressourcen bleibt den zukünftigen Generationen erhalten. In dieser Situation muss sich ein jedes stabile Land, das über natürliche Energieressourcen verfügt und dem Wohlergehen der zukünftigen Landeskinder mehr Gewicht geben kann als die OPEC, dreimal überlegen, ob es seine Ressourcen heute extrahieren sollte. Das gilt nicht nur für die USA, England und Norwegen, sondern auch für Deutschland. Das Motto muss deshalb tatsächlich lauten: „Rettet die Kohle, baut sie nicht ab!“

Die ruhige Hand muss jetzt zupacken*

Wie die Konjunktur auf den 11. September und den Kriegseintritt der USA reagieren würde, konnte man lange Zeit nur erahnen, denn obgleich die Gefahr eines Konjunkturerinbruchs auf der Hand lag, fehlten die Belege. Es dauert nun einmal seine Zeit, bis die regelmäßig erhobenen Konjunkturindikatoren vorliegen. Selbst die Forschungsinstitute mussten sich bei der Gemeinschaftsdiagnose noch weitgehend auf begründete Vermutungen verlassen.

Woche für Woche kommen nun aber doch die „harten“ Fakten herein, und sie heißen wahrlich nichts Gutes. In Amerika hat der Index der Konsumentenstimmung im Oktober den niedrigsten Wert seit 1994 angenommen, die Arbeitslosenquote ist von 4,9 auf 5,4% gestiegen, und die Zahl der Eigenheimkäufe sackte von August bis September so stark ab wie noch nie seit Beginn der Aufzeichnungen. Die amerikanische Wirtschaft ist im dritten Quartal erstmals seit langem geschrumpft. Der englische CBI-Konjunkturindikator verzeichnete den stärksten Einbruch seit 17 Jahren. Ähnliche Einbrüche sind in den letzten Tagen aus Schweden, Belgien und Italien gemeldet worden. Für Deutschland liegt mittlerweile der erste Wert des ifo Geschäftsklima-Indikators vor, der nach den Anschlägen in der ersten Oktober-Hälfte bei 7000 deutschen Unternehmen erhoben wurde. Der Indikator fiel im Vergleich zum Vormonat so stark wie seit der ersten Ölkrise im Jahr 1973 nicht mehr.

Die schlechten Nachrichten zeugen von einem Gewitter, das sich zusammenbraut. Der Silberstreif am Horizont, den man mit etwas Phantasie noch im Sommer aus verschiedenen Konjunkturindikatoren herauslesen konnte, ist endgültig vertrieben. Die Wirtschaftsforschungsinstitute wähten Deutschland bereits in ihrem Herbstgutachten am Rande einer Rezession, und sie prognostizierten in diesem und im kommenden Jahr nur noch Wachstumsraten von 0,7 bzw. 1,3%. Inzwischen ist die Gefahr eher noch größer geworden.

Das verarbeitende Gewerbe ist in besonderem Maße gefährdet. Nach einem Wachstum von 6,4% im Jahr 2000 wird für dieses Jahr nur noch mit 0,8% gerechnet. Neben der schwachen Nachfrage spricht vor allem auch der rasch angeschwollene Lagerdruck gegen eine baldige Tendenzänderung in der Produktion. Besonders hart sind die Sekto-

* Erschienen unter dem Titel „Des Kanzlers ruhige Hand muss zupacken“, *Handelsblatt*, Nr. 213, 5. November 2001, S. 10.

ren im Umfeld des Bausektors betroffen. Die Bauinvestitionen werden in diesem Jahr wohl um etwa 5% und im nächsten Jahr noch einmal um mehr als 1% sinken. Erst für das Jahr 2003 ist ein Ende des Schrumpfungprozesses in Sicht.

Die Anzeichen für eine drohende Rezession haben sich so deutlich verstärkt, dass die Politik zu energischem Handeln aufgerufen ist. In den USA wurden nachfragestimulierende Maßnahmen beschlossen, die das Budgetdefizit um etwa 1,5% des Sozialproduktes erhöhen. Die deutsche Steuerreform kam gerade zur rechten Zeit, denn sie lässt die Defizitquote im Vergleich zum Stabilitätsprogramm in diesem Jahr vermutlich von den zunächst geplanten 1,5 auf 2,5% und im nächsten Jahr von 1 auf 2% ansteigen. Die Rezessionsgefahr ist aber immer noch nicht gebannt.

Die Wirtschaftsforschungsinstitute haben deshalb empfohlen, die nächste Stufe der Steuerreform um ein Jahr vorzuziehen. Das ist, wenn die Bundesländer mitspielen, auf einfache Weise möglich, ohne die Gefahr einer Verletzung der im Stabilitätspakt vorgesehenen 3%-Grenze mit sich zu bringen. Das Budgetdefizit würde dadurch im Jahr 2002 um weitere 0,3% des Sozialprodukts erhöht, und auf dem Wege über eine Konsumankurbelung wäre ein Wachstumsschub von etwa 0,5% zu erwarten.

Beim nächsten Boom sollte das Budget dann allerdings umso energischer konsolidiert werden. Die Gefahr, den im Stabilitätsprogramm bis zum Jahr 2006 vorgesehenen Schuldenabbau nicht mehr zu schaffen, ist gering. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird es zuvor einen Wirtschaftsaufschwung geben, der verstärkte Sparanstrengungen des Staates verträgt.

Sicherlich kann die Regierung immer noch mehr Informationen sammeln wollen, bevor sie Maßnahmen zur Konjunkturbelebung beschließt, und sicherlich werden sich die Indikatoren in den nächsten Wochen wieder etwas beruhigen. Ein weiteres Zögern würde die Wirtschaft aber teuer zu stehen kommen, denn ein Produktionsausfall, der einmal stattgefunden hat, lässt sich nie wieder hereinholen. Jetzt ist der Zeitpunkt für nachfragestützende Maßnahmen gekommen. Die Konsumenten und Investoren brauchen Signale, die Mut machen und den Weg nach vorne weisen.

Dass die Europäische Zentralbank bei ihrer letzten Sitzung die Zinsen nicht gesenkt hat, obwohl die amerikanischen Zinsen mittlerweile unter die europäischen hinabgetaucht sind, kann man nur mit Kopfschütteln registrieren. Ist denn der irische und der finnische Boom so wichtig für Europa, dass deswegen die drohende Rezession im Herzen des Kontinents nicht bekämpft werden kann? Wo bleibt eigentlich die viel beschworene Verantwortung eines jeden einzelnen Zentralbankmitglieds für das Ganze, deretwegen Deutschland sich mit der Hälfte des Stimmgewichtes dieser beiden Länder begnügt hat, obwohl es selbst neun mal so groß ist?

Und warum versteckt sich die deutsche Regierung? Was soll die Metapher der ruhigen Hand, wenn energisches Zupacken gefragt ist? Hat die amerikanische Regierung etwa eine zitterige Hand, weil sie ein riesiges keynesianisches Konjunkturprogramm beschlossen hat?

Es ist nun auch die Zeit, das 1967 beschlossene Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, die Magna Charta der Stabilisierungspolitik, anzuwenden. Nach diesem Gesetz sind Bund und Länder verpflichtet, bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu berücksichtigen. Sie dürfen also ihre Politik nicht allein am Ziel einer möglichst raschen Budgetkonsolidierung ausrichten, denn das Gleichgewicht in der Wirtschaft rangiert nicht hinter dem Gleichgewicht in den Büchern der Finanzminister.

Da heute das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ganz eindeutig durch einen Nachfragemangel gestört ist, sollten die Regierungen des Bundes und der Länder von den im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen zur Nachfragebelebung Gebrauch machen. Dazu gehört die Gewährung einer Investitionsprämie von 7,5% für private Investoren und Gemeinden genauso wie die Absenkung der Einkommensteuer um bis zu 10%. Die Maßnahmen können von der Regierung durch einfache Rechtsverordnung sofort erlassen werden, denn sie sind für den Notfall konzipiert und sollen ein rasches Handeln ermöglichen. Der Notfall ist eingetreten.

Der neue Systemwettbewerb*

Der alte Systemwettbewerb zwischen Ost und West galt dem Ziel der militärischen Überlegenheit und ist mittlerweile entschieden. Die Globalisierung und die europäische Integration erzeugen indes einen neuen Systemwettbewerb, dessen Ergebnisse noch unbekannt sind. Der neue Systemwettbewerb dient dem Ziel, die Standortqualität für potente Steuerzahler zu verbessern und die Kostgänger des Staates abzuschrecken, und er folgt gänzlich anderen Gesetzen als der alte.

Die Folgen des neuen Systemwettbewerbs sind drastische Reformen der Regulierungs- und Steuersysteme in vielen Ländern, die aus nationaler Sicht eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bewirken. Auch Deutschland muss sich anstrengen, seinen Reformstau endlich zu überwinden, um nicht weiter ins Hintertreffen zu geraten. Die Volkswirte sind sich weitgehend einig, wie diese Reformen auszusehen haben.

Eine ganz andere Problematik ergibt sich, wenn man den Systemwettbewerb nicht aus der Sicht des einzelnen Landes sieht, sondern die Perspektiven betrachtet, die sich für alle Länder zusammen ergeben, wenn sie sukzessive in immer neuen Reformrunden dem Systemwettbewerb ausgesetzt sind. Die historischen Prozesse, die erst in Jahrzehnten ablaufen, aber dann um so nachhaltiger merkliche Änderungen hervorbringen, sind noch weitgehend unverstanden. Wie weit reichen die Analogien zwischen dem privatwirtschaftlichen Wettbewerb und dem Wettbewerb der Staaten? Kann man erwarten, dass der Systemwettbewerb ähnlich gut funktioniert wie der Wettbewerb auf privaten Märkten?

Theoretische Analysen zeigen, dass die Antwort auf diese Frage eher negativ ist. Da Staaten eingreifen, wo der Markt versagt, ist zu befürchten, dass die Wiedereinführung des Marktes auf der höheren Ebene des staatlichen Wettbewerbs ebenfalls zu versagen neigt (Selektionsprinzip). So ist beispielsweise zu erwarten, dass der Wettbewerb der Sozialstaaten in einen Abschreckungswettbewerb entartet (USA), dass der Wettbewerb mit Steuern und Infrastruktur letztendlich zur Subventionierung des Kapitaleinsatzes führt (neue Bundesländer) und dass der Wettbewerb von Bankenregulierungssystemen eine gefährliche Verstärkung des Lemon-Banking zur Folge hat (Asienkrise).

* Der Standpunkt ist eine Kurzfassung des Vortrags „Der neue Systemwettbewerb“ bei der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Magdeburg am 28. September 2001.

Aus diesen Gründen muss die Globalisierung mit einer Änderung der Rahmenbedingungen des Systemwettbewerbs einhergehen. Dazu gehört z.B. der Vorschlag, Zuwandernde nur verzögert in das Sozialsystem zu integrieren, die Kapitaleinkommensteuern in Europa zu harmonisieren, das Beihilfeverbot der EU auf die verbilligte Bereitstellung von Infrastruktur auszudehnen und die Bankenregulierung zu harmonisieren, wie es mit dem Basel-II-Abkommen geplant ist.

Über Völker, Betriebe und Volkswirte*

Deutschland steht im Standortwettbewerb. Der Umbau des alternden Sozialstaates, die Harmonisierung des Steuersystems, die Reform des verkrusteten Arbeitsmarktes etc. stehen auf der Tagesordnung. Der Handlungsbedarf ist groß, und ebenso groß ist der Bedarf an sachkundiger Beratung durch gut ausgebildete Volkswirte. Die Welt besteht nämlich nicht nur aus Finanzmärkten und deren Analysten.

Der typische Volkswirt ist kein Unternehmens- oder Anlageberater, sondern ein Politikberater, der in der Lage ist, sich zu grundsätzlichen und praktischen Fragen der Wirtschaftspolitik zu äußern. Die Volkswirte waren nie im Elfenbeinturm zu Hause und sind es auch heute nicht. Sie leiten Staaten, Ministerien, Behörden und Forschungsinstitute. Sie beraten Regierungen, und sie stellen die tragenden Kräfte in den internationalen Organisationen wie beispielsweise der Weltbank, dem IWF oder der OECD. Häufig werden sie auch als Betriebswirte engagiert, wenn der Blick für das Ganze erforderlich ist. Aber klar: Da es weniger Völker als Betriebe gibt, werden auch weniger Volks- als Betriebswirte gebraucht.

Es stimmt, dass speziell die internationalen Organisationen händeringend nach deutschen Volkswirten mit angelsächsischen Abschlüssen suchen. Wer jedoch daraus schließt, dass die deutschen Volkswirte hinter dem Mond leben, der weiß nicht wovon er redet. Der typische Volkswirt fährt weitaus häufiger auf internationale Konferenzen als seine Kollegen aus der Juristerei oder der Betriebswirtschaftslehre, er publiziert sehr viel mehr in internationalen Zeitschriften und verfügt über deutlich mehr internationale Kontakte. Wenn es in den ersten Jahrzehnten nach dem Krieg einen Rückstand der deutschen Volkswirtschaftslehre im Vergleich zu anderen Ländern gab, so ist er inzwischen überwunden. Die jungen Fachvertreter schlagen sich mit Bravour auf dem internationalen Parkett und publizieren durchaus erfolgreich in den besten Journalen. Dabei sind nicht mehr nur die Assistenten gemeint, sondern auch die jungen Ordinarien, die dem Assistentenstatus entwachsen sind und den Fakultäten neuen Glanz gebracht haben.

Die Aufbruchstimmung und die Dynamik, die das Fach in den letzten Jahren kennzeichneten, haben sich vielleicht noch nicht überall herumgesprochen, aber sie sind doch bemerkenswert. Der Verein für Socialpolitik, der traditionsreiche, schon 1872 gegründete

* In ähnlicher Form erschienen unter dem Titel „Unsere Universitäten bieten Qualität“, *Financial Times Deutschland*, Nr. 187, 26. September 2001, S. 32.

Fachverband der Volkswirte, kann sich mit der Qualität der über 200 Fachvorträge, die auf seiner Jahrestagung gehalten werden, inzwischen mit den besten internationalen Konferenzen messen. Der Verein prämiert die Präsentation auf internationalen Tagungen und den Erfolg bei internationalen Veröffentlichungen, er publiziert mit der *German Economic Review* die drittgrößte Fachzeitschrift Europas, und auf über zwanzig jährlichen Ausschusstagungen diskutiert er die neuesten Forschungsprobleme des Faches.

Die großen Forschungsinstitute wie IfW, DIW oder ifo bringen sich aktiv und mit zunehmendem Erfolg in die internationale Diskussion ein. Das Münchner CESifo Research Network mit über 300 Forschern ist weltweit eines der größten Forschernetze von Ökonomen und auf jeden Fall jenes, dessen Publikationen von der SSRN-Homepage, der am meisten frequentierten Internetseite der Profession, mit am häufigsten heruntergeladen werden.

Nicht nur große Fakultäten wie Bonn, Berlin, Mannheim und München haben sich international Gehör verschaffen können, auch vielen kleinen ist es gelungen, sich auf Spezialgebieten zu profilieren. Frühzeitig haben die VWL-Fakultäten ihr Studienprogramm an die internationalen Erfordernisse angepasst. Sie haben an Ihren Universitäten Vorreiterrollen bei der Einführung von Credit-Point-Systemen, von Professorenbewertungen durch die Studenten sowie von Nachdiplomstudiengängen übernommen. Es ist mittlerweile üblich, dass der junge Volkswirt während seines Studiums ein Auslandsjahr verbringt, und zumindest in München gilt, dass der werdende Professor ein Jahr in Amerika unterrichtet haben sollte. Von einem Rückgang der Studentenzahlen kann deshalb dort nicht die Rede sein. Im Gegenteil, nur durch einen Numerus Clausus kann der Ansturm der Studenten im Griff gehalten werden. Die Volkswirtschaftslehre in Deutschland ist sicherlich kein hoffnungsloser Fall.

Die japanische Krankheit*

Die Zeiten des japanischen Wirtschaftswunders sind lange vorbei. In den letzten zehn Jahren ist die japanische Wirtschaft, die früher der Musterschüler des Westens war, um 20% gegen den weltweiten Wachstumstrend zurückgefallen, und während sich die asiatischen Tigerländer von der Krise des Jahres 1998 erholt zu haben scheinen, dümpelt Japan dahin. Im Jahr 2000 lag die reale Wachstumsrate nur noch bei 1,7%, und erstmals fielen die Preise. Für das Jahr 2001 wird eine Deflation von 0,7% erwartet, was angesichts der unzureichenden Erfassung der Qualitätsverbesserung in den Preisstatistiken faktisch auf eine Preissenkung von 1,5% herauslaufen könnte. Damit ist Japan das einzige der OECD-Länder, in dem eine Deflation zu verzeichnen ist.

Die neue Regierung unter Ministerpräsident Koizumi will das Problem durch strukturelle Reformen lösen, aber so wichtig diese Reformen sind: eine Deflation ist ein makroökonomisches Problem, das nur mit makroökonomischen Mitteln zu lösen ist. Angebotspolitik braucht man nicht, wenn es an Nachfrage fehlt, von den Maßnahmen zur Sanierung der wegen der Deflation bereits notleidend gewordenen Kredite einmal abgesehen.

Das Problem ist, dass die japanischen Haushalte zuviel sparen und die Firmen zu wenig investieren. Paradoxerweise sind in Japan sogar die Firmen in die Gruppe der Nettosparer übergewechselt. Sie treten nicht wie sonst wo auf der Welt als Nachfrager der Ersparnisse der Haushalte auf, um daraus ihre Investitionen zu finanzieren, sondern bedienen den Kapitalmarkt selbst mit Ersparnissen. Für den privaten Sektor insgesamt, also Unternehmen und Haushalte zusammengenommen, war nach Angaben des IWF im Jahr 2000 ein Sparüberhang über die Investitionen in Höhe von 9,3% des japanischen BIP zu verzeichnen. Das ist ein äußerst ungewöhnliches Verhältnis. In der EU investiert der private Sektor sogar etwas mehr als er spart.

Der japanische Sparüberhang wird zu einem kleinen Teil in einen Kapitalexport umgesetzt, doch zu sage und schreibe 8,2% des BIP wird er durch eine Neuverschuldung der öffentlichen Hand abgedeckt.

* Erschienen unter dem Titel „Der japanische Patient benötigt mehr als nur Strukturreformen“, *Handelsblatt*, Nr. 112, 13. Juni 2001, S. 12.

Das ist das Problem. Die japanische Wirtschaft befindet sich offenbar in einer Situation, die von dem, was Alvin Hansen die „säkulare Stagnation“ genannt hat, nicht mehr weit entfernt ist. Reichliche Investitionen, gespeist aus der hohen Ersparnis einer alternenden und Vorsorge treffenden Bevölkerung, haben bereits eine üppige Kapitalausstattung und eine dementsprechend niedrige Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals geschaffen. Es wird immer schwieriger, das Jahr um Jahr neu hinzukommende Sparkapital sinnvoll zu investieren, und so hat schließlich der Staat die entsprechenden Anlagemöglichkeiten geschaffen. Die japanischen Sparer akkumulieren Ansprüche gegen die japanischen Steuerzahler, weil die Investoren sich als Schuldner verweigern.

Den Überschuss der geplanten Ersparnis über die geplanten Investitionen hat Hansen „deflatorische Lücke“ genannt, weil er einen Mangel an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage bedeutet. Der Staat kann diese Lücke schließen, wenn er immer mehr Schulden macht, aber die Möglichkeiten, diese Politik fortzusetzen, schwinden von Jahr zu Jahr, weil dadurch eine Vertrauenskrise der Anleger mit unübersehbaren Konsequenzen für das Staatswesen heraufbeschworen wird. Noch im Jahr 1992 lag die japanische Verschuldung bei 60% des Sozialprodukts, nur acht Jahre später lag sie über 130%, und dennoch dreht sich das Schuldenkarussell weiter. In ganz Europa gibt es mittlerweile kein Land mit einer ähnlich hohen Schuldenquote mehr. Selbst Belgien und Italien mit 104% bzw. 106% Schulden wurden von den Japanern abgehängt.

Wenn die Staatsverschuldung schwierig wird, bietet sich eine expansive Geldpolitik an, um die Zinsen zu senken und die Firmen auf diese Weise zu der notwendigen Investition zu veranlassen. Leider ist aber auch dieser Weg bereits verbaut, denn die kurzfristigen Zinsen lagen in den letzten Jahren praktisch bei null. Japan steckt in der Keynesianischen Liquiditätsfalle. Jahrzehntlang hatte sich die von Keynes beschriebene Liquiditätsfalle in den Lehrbüchern gehalten, ohne dass sie irgendwo auf der Welt hätte beobachtet werden können. Heute, wo sie praktisch aus den Lehrbüchern verschwunden ist, taucht sie in der Realität wieder auf.

Eine Wirtschaft, die in der Liquiditätsfalle gefangen ist, kann man nicht durch Geldpolitik beleben, weil die Geldpolitik die Zinsen senken müsste, doch es ist unmöglich, die Nominalzinsen negativ zu machen. Jeder würde es vorziehen, sein Geld zu horten, statt es zu negativen Zinsen zu verleihen.

Es gibt allerdings einen Trick, wenigstens die realen Zinsen weiter abzusenken, und darauf hat auf seiner Lehrkanzel bereits 1991 der spätere amerikanische Finanzminister Lawrence Summers hingewiesen: Man muss sehen, dass sich die Wirtschaft bereits vor der Krise an einen Inflationstrend gewöhnt. Wenn nämlich die Preise laufend steigen, kann der Realzins durch eine expansive Geldpolitik unter null gedrückt werden, und

möglicherweise weit genug, um die Wirtschaft in einer Rezession wieder auf Trab zu bringen. Den Japanern ginge es heute besser, wenn sie eine Inflation hätten, doch wenn man erst einmal in der Liquiditätsfalle steckt, dann lässt sich eine Inflation kaum noch herbeiführen, jedenfalls nicht mittels der Geldpolitik.

Die einzige reale Möglichkeit, die Japan heute noch verbleibt, ist die Abwertung der eigenen Währung. Eine Abwertung kann die japanische Notenbank jederzeit realisieren, indem sie neue Yen druckt und am Devisenmarkt für den Kauf von Dollars einsetzt. Die Abwertung stärkt die Auslandsnachfrage und hilft der Wirtschaft unmittelbar. Mittelbar hilft sie, indem sie die Schaffung eines Inflationstrends ermöglicht und der Notenbank in einer temporären Rezession das Mittel eines negativen Realzinssatzes zur Belebung der Investitionen zur Verfügung stellt.

Das japanische Problem ist nun allerdings, dass die japanischen Sparer auch unter der neuen Regierung über eine strukturelle Mehrheit im Parlament verfügen. Der neue Ministerpräsident vertritt die Liberaldemokratische Partei, und gerade den hinter dieser Partei stehenden Schichten kommt die Deflation nicht ungelegen, vermehrt sie doch den Realwert des eigenen Geldvermögens. Eine Politik der Währungsabwertung ist zwar technisch möglich, doch ist sie politisch nicht durchsetzbar. Das gilt schon heute und wird aus verstärktem Grunde in der Zukunft so sein, weil die rasch voranschreitende Alterung der japanischen Bevölkerung dazu führt, das politische Übergewicht der Sparer immer mehr zu vergrößern. Japan befindet sich in einer ökonomischen und in einer politischen Klemme, aus der es sich vielleicht nur durch gravierende politische Umwälzungen wird befreien können.

Die japanische Krankheit muss man auch in Europa, insbesondere in Deutschland ernst nehmen, denn auch Deutschland ist reichlich mit Kapital ausgestattet und sieht sich mit wachsenden Problemen der Überalterung konfrontiert. Zwar ist in Deutschland die private Ersparnis wegen der gut ausgebauten Rentenversicherung geringer, doch steckt den Deutschen mehr als anderen Völkern noch immer die Erfahrung früherer Inflation in den Knochen. Außerdem stünde im Falle eines Falles die Abwertung nicht mehr als Politikmaßnahme zur Verfügung.

Das japanische Beispiel zeigt, dass nicht nur in der Inflation eine Gefahr liegt, sondern auch in einer zu rigoros verfochtenen Politik der Preisstabilität. Eine angemessene Abwägung der beiden Gefahren findet in der öffentlichen Diskussion nicht statt. Dass die Preisstabilität das einzige Ziel ist, auf das die Europäische Zentralbank verpflichtet wurde, kann man angesichts der japanischen Verhältnisse nur mit Besorgnis zur Kenntnis nehmen.

Ein Plädoyer für die Freizügigkeit*

Nach der Osterweiterung der EU ist sicherlich mit einer erheblichen Zuwanderung zu rechnen. Es wäre aber verfehlt, aus der schieren Größe des Wanderungsvolumens einen möglichen Politikbedarf herleiten zu wollen. Kleine Zahlen können das sinnvolle Maß überschreiten, und große können es unterschreiten. Solange man das Optimum nicht beziffern kann, lässt sich aus den prognostizierten Wanderungszahlen keine Empfehlung für die Migrationspolitik herleiten.

Vom Grundsatz her ist die Zuwanderung eines Teils der osteuropäischen Bevölkerung für Deutschland und für die osteuropäischen Beitrittsländer eine gute Sache. Sofern sie nämlich durch die Lohndifferenzen zwischen den Ländern angetrieben wird, führt die freie Wanderungsentscheidung für alle Länder zu Wohlfahrtsgewinnen. Das Herkunftsland gewinnt, weil der Lohnzuwachs der Einwanderer die Wanderungskosten übersteigt, und das Zielland gewinnt, weil ihr Lohn unter der Wertschöpfung liegt, die sie erzeugen. Eine Westwanderung aus den Transformationsgebieten, zumal eine solche, die sich im Zuge des wirtschaftlichen Fortschritts später von allein korrigiert, ist das Kennzeichen einer sinnvollen Transformationsstrategie. Es wäre gut gewesen, wenn man diesen Grundsatz schon bei der deutschen Vereinigung bedacht hätte. Keine ökonomische Schätzung ist erforderlich, um diese Aussage zu treffen.

Zwei Probleme darf man aber nicht übersehen. Erstens kann es sein, dass die Zuwanderung auf einen verkrusteten Arbeitsmarkt mit starren Löhnen trifft und deshalb Einheimische in die Arbeitslosigkeit verdrängt. Zweitens ist nicht auszuschließen, dass ein Teil der Zuwanderung nicht nur durch Lohndifferenzen, sondern auch durch Differenzen in den Sozialsystemen angetrieben wird. Beide Probleme stellen den gemeinsamen Wanderungsgewinn in Frage und rufen geeignete Politikmaßnahmen auf den Plan.

Besonders problematisch ist eine Verfälschung der Wanderung durch das Sozialsystem. Die Geschenke des umverteilenden Staates führen zu einem Übermaß an Zuwanderung und bergen die Gefahr einer Erosion der westeuropäischen Sozialstaaten, weil sich diese Staaten zur Verhinderung von Armutswanderungen in einen Abschreckungswettbewerb verstricken könnten. Darauf ist mehrfach, so auch vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hingewiesen worden.

* Erschienen unter dem Titel „Ein Plädoyer für die Freizügigkeit“, *Handelsblatt*, Nr. 84, 2. Mai 2001, S. 10.

Die europäische Kommission hat auf deutsches Drängen zur Vermeidung möglicher Probleme eine fünfjährige Übergangsfrist vorgeschlagen, während derer die Zuwanderung kontingentiert werden soll. Das ist eine vertretbare, aber insofern problematische Entscheidung, als sie den Druck vermindert, die eigenen Hausaufgaben zu erledigen. Besser wäre es, durch Reformen in Westeuropa die Bedingungen dafür zu schaffen, dass die Menschen aus den Beitrittsländern sofort nach dem Beitritt in den Genuss der Freizügigkeit kommen können.

Dazu ist in Deutschland vor allem eine Reform des Arbeitsmarktes erforderlich, die neben einer Öffnung der Flächentarifverträge und der Rücknahme eines überzogenen Kündigungsschutzes vor allem auch eine aktivierende Sozialhilfe nach französisch-amerikanischem Muster umschließt. Nur so lassen sich durch eine Lohnsenkung die für die Einwanderer benötigten Jobs am ersten Arbeitsmarkt schaffen, ohne soziale Härten hervorzurufen. Des weiteren sollten aber die steuerfinanzierten Sozialleistungen in den westeuropäischen Ländern während einer Wartezeit nach der Einwanderung begrenzt werden, um so die fiskalische Nettobilanz der Einwanderer zum Ausgleich zu bringen und die künstlichen Wanderungsanreize durch die Sozialstaaten zu verhindern. Dies hat das ifo Institut und ähnlich auch der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen gefordert. Eine selektiv verzögerte Eingliederung in die Sozialsysteme der Zielländer, die die beitragsfinanzierten Sozialleistungen sofort gewährt, doch einige der steuerfinanzierten Sozialleistungen wie Wohngeld oder ergänzende Sozialleistungen erst später, ist eine wesentliche Bedingung für die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Arbeitsmarktes. Ihre Verankerung im Rechtssystem der EU stünde im Einklang mit den Assoziierungsabkommen und beschriebe einen Weg zur europäischen Integration, der des staatlichen Dirigismus nicht bedarf.

Zurück zur Natur*

Als bei den ersten BSE-Fällen in Deutschland jeweils die gesamte Herde des betroffenen Hofes getötet wurde, war der Protest der Landwirte groß. Als jedoch die Europäische Union eine Tötung von 400 000 Rindern verlangte, um das Angebot zu verknappen und dadurch die Fleischpreise zu stützen, da regten sich nur die Tierschützer auf. Auch die schwiegen schließlich, als die Massenschlachtungen zur Eindämmung der Maul- und Klauenseuche begannen, die zum Glück der EU ganz nebenbei auch noch den Preisverfall stoppten.

Einmal mehr wurde klar: Der Europäischen Union geht es vor allem um die Interessen und Profite der Landwirtschaft. Verbraucher haben in Brüssel keine Lobby. Die Horrorbilder von brennenden Tierkadavern zeigen in krisenhafter Zuspitzung das Versagen der europäischen Agrarpolitik. Marktwidrige Eingriffe in den Preisbildungsprozess haben in Brüssel eine lange Tradition. Schon seit mehreren Jahrzehnten verursachen sie riesige Wohlfahrtsverluste. Inzwischen zeichnet sich der europäische Agrarmarkt weniger durch das freie Spiel der Marktkräfte aus als durch massive staatliche Eingriffe. Diese erhöhen auf künstliche Weise die Preise - zu Gunsten der Bauern und zu Lasten der Verbraucher. Flexible Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Güter nach Europa fangen jeden Preisvorsprung ausländischer Anbieter ab; Mindestpreise zwingen die Verbraucher, erhebliche Gewinnaufschläge auf die Produktionskosten zu zahlen; Mengenkontingente verbunden mit Abschlacht- und Stilllegungsprämien flankieren die Hochpreispolitik. Und wenn all das nicht hilft, kauft die Europäische Union das überschüssige Angebot auf, treibt dadurch die Preise hoch und verkauft dann die Produkte zu Schleuderpreisen auf dem Weltmarkt, denaturiert sie zu minderwertigen Produkten oder vernichtet sie zur Gänze. Das alles sind absurde Eingriffe, die sich für eine Marktwirtschaft nicht gehören. Eine derartige Agrarpolitik verschlingt massenweise Steuergelder, aber das ist noch das Geringste. Viel schwerer wiegen die riesigen Wohlfahrtsverluste, die sie zur Folge hat. Gerade den ärmeren Mitbürgern, die einen verhältnismäßig hohen Anteil ihrer Einkommen für Nahrungsmittel ausgeben, raubt die EU-Agrarpolitik einen Gutteil ihrer Realeinkommen. Anders ausgedrückt, die Hochpreispolitik lenkt so manche Mark aus der Renten- und Sozialhilfekasse in die Taschen der Landbesitzer um, die oft gar keine Bauern sind.

* Erschienen unter dem Titel „Marktpreis statt Massentötung“, *Die Zeit*, Nr. 18, 26. April 2001, S. 23.

Gleichzeitig hat diese Politik eine übermäßige Intensivierung der Landwirtschaft zur Folge. Je höher die Preise, desto mehr lohnt sich die Maschinisierung, desto größer ist der mit importierten Futter hochgepöpelte Viehbestand pro Hektar, desto mehr Dünger verwenden die Bauern und desto größer sind die Umweltschäden, die die Landwirtschaft anrichtet. Mittlerweile sind zahlreiche Äcker zu Gülle-Abladeflächen verkommen, im Grundwasser reichern sich gefährliche Nitrate an, und den Sonntagsspaziergang im Grünen kann man nicht mehr antreten, ohne zuvor die Windrichtung zu prüfen.

Um dies alles rückgängig zu machen oder zumindest künftig zu verhindern, gibt es nur einen Ausweg: Die europäische Agrarwirtschaft muss wieder eine Marktwirtschaft werden. Das gesamte Instrumentarium der verschiedenen Interventionen gehört abgeschafft, und der internationale Handel mit landwirtschaftlichen Produkten muss liberalisiert werden. Als Folge würden überall in Europa sehr schnell die Preise für landwirtschaftliche Produkte sinken. Das käme erstens den Verbrauchern zugute, allen voran den Beziehern niedriger Einkommen, die fortan mehr Geld für andere wichtige Ausgaben zur Verfügung hätten. Zweitens würde die hiesige Landwirtschaft wieder zu den weniger intensiven und umweltfreundlicheren Produktionsmethoden der Vergangenheit zurückkehren. Drittens hätten die Entwicklungsländer endlich eine Chance, jene Güter zu fairen Bedingungen nach Europa zu liefern, bei deren Produktion sie einen komparativen Kostenvorteil haben. Zurück zur Natur ist die Devise - und das geht nur mit niedrigeren Preisen für Agrarprodukte, bedeutet also: Zurück zum Markt.

Das heißt nicht, dass man künftig darauf verzichten muss, die Landwirte mit staatlichem Geld zu unterstützen. Nur sollte man dies nicht über eine Hochpreispolitik tun. Viel sinnvoller wäre stattdessen, die Bauern gezielt für landschaftspflegerische und kulturhaltende Aufgaben zu bezahlen. Die moderne maschinisierte Landwirtschaft hat mit dem ursprünglichen bäuerlichen Kulturgut kaum noch etwas gemeinsam. Dabei ist dieses Kulturgut in hohem Maße schützenswert, denn es ist die Basis der nationalen Kultur überhaupt, und stellt eine wertvolle Brücke zu den Werten und Kenntnissen vergangener Epochen dar. Will man es in einer intakten Natur erhalten, dann muss sich Brüsseler Agrarpolitik um 180 Grad wenden.

Sozialisierung des Humankapitals*

Zehn Deutsche haben im Laufe ihres Lebens weniger als zehn Kinder, die Relation von Alten und Jungen wird sich bis zum Jahr 2035 mehr als verdoppeln, und die Deutschen sind dann das älteste Volk auf dieser Erde. Nicht weniger als 40 Millionen jüngerer Einwanderer wären nötig, um die Relation von Alten und Jungen bis zu diesem Jahr konstant zu halten.

Die Überalterung ist das Ergebnis einer veränderten Lebensplanung der jungen Menschen. Die DINK-Familie (double income, no kids) setzt sich immer mehr durch. Mit zwei Einkommen für zwei Familienmitglieder lebt es sich nun einmal besser als mit einem für fünf. Viele junge Leute denken gar nicht daran, Kinder zu kriegen.

Die demographische Entwicklung wird die Wachstumskräfte Deutschlands erlahmen lassen. Noch liegen die stärksten Altersjahrgänge der Deutschen im Bereich zwischen 35 und 40 Jahren. In den nächsten Jahren werden diese Jahrgänge die New Economy weiter vorantreiben und einen Wachstumsschub hervorbringen. Aber fünfzehn Jahre später wird der Ofen sich abkühlen, und dreißig Jahre später ist er aus. Die jetzt 35-Jährigen sind dann in Rente, und nach dieser Generation kommt nicht mehr viel.

Für die Versorgung der Alten bedeutet dies nichts Gutes. Wenn die Renten relativ zu den Bruttolöhnen konstant gehalten würden, müsste der Beitragssatz von jetzt zwanzig auf über 40% steigen. Nur den Rentenkürzungen der Jahre 1992, 1999 und 2000 und der Umbuchung von Rentenlasten in den Staatshaushalt ist es zu verdanken, dass mit einer Begrenzung des Beitragssatzes auf 24% die Illusion einer Problemlösung geschaffen werden konnte. Aber wer soll die Steuern zahlen, und wie wird man die drohende Altersarmut verkraften?

Es wird Zeit, dass sich Deutschland grundsätzlich mit dem Problem seiner Überalterung auseinandersetzt. Die Konsequenzen und die Ursachen der Überalterung liegen dicht beieinander. Eine Generation, die weder Humankapital bildet, in dem sie Kinder großzieht, noch Realkapital, indem sie Sparvermögen ansammelt, muss im Alter hungern, denn von nichts kommt nun einmal nichts. Die Deutschen haben es vorgezogen, nicht mehr so viele Kinder in die Welt zu setzen, wie das früher einmal üblich war, und sie haben ihre Sparquote nicht erhöht, sondern verringert. Daher droht eine Versorgungskrise

* Erschienen unter dem Titel „Rentenhöhe nach Kinderzahl“, *Welt am Sonntag*, Nr. 14., 8. April 2001, S. 56.

für die Alten. Die Erhöhung der Ersparnis ist Mindeste, was man heute zur Abwendung der Krise tun muss. Bei der Rentenreform die staatliche Sparförderung an die Stelle des Sparzwangs zu setzen war ein Fehler. Wer sein Geld nicht für Kinder ausgibt, dem kann man sehr wohl zumuten, es in die Sparbüchse zu stecken, zumal wenn man befürchten muss, dass er deshalb nicht spart, weil er im Alter auf die Sozialhilfe spekuliert.

Noch wichtiger wäre es freilich, die Einstellung der jungen Menschen zu Kindern und Familie zu ändern. Dabei geht es nicht etwa darum, den Staat für Dinge zuständig zu machen, die ihn nichts angehen, sondern umgekehrt darum, die massiven Eingriffe in die Familienplanung zurückzunehmen, die er derzeit auf dem Wege über die Rentenversicherung ausübt. Die Rentenversicherung ist eine Versicherung gegen Kinderlosigkeit, denn sie verschafft einem im Alter Ansprüche gegen die Kinder anderer Leute, wenn man selbst keine hat. In dem Maße, wie die Fähigkeit, Kinder zu haben, ein zufälliges Ereignis ist, kann man diese Versicherung begründen. Das Problem ist nur, dass die Kinderzahl großenteils geplant und keinesfalls nur zufällig ist und dass die geplante Kinderzahl gerade auch wegen der Rentenversicherung zurückgegangen ist.

Bevor Bismarck die Rentenversicherung einführte, war jedermann klar, dass er ohne eigene Kinder im Alter arm sein würde und sich auf die Almosen seiner Verwandten verlassen müsste. Kinder zu haben gehörte deshalb zur normalen Lebensplanung, wie es auch heute noch in den meisten Ländern dieser Erde der Fall ist. Die Rentenversicherung hat die Verbindung zwischen dem Lebensstandard im Alter und der Zahl der eigenen Kinder jedoch zerstört. Das Beispiel des Onkels oder der Tante, die ohne eigene Kinder im Alter ihr Auskommen hatten, machte immer mehr Schule. Von Generation zu Generation haben sich die Lebensplanungen allmählich verändert, und heute ist der Zusammenhang zwischen Kindern und Alterskonsum vollständig aus dem Bewusstsein der jungen Leute verschwunden. Niemand denkt mehr an die Rente, wenn er Kinder plant. Dies beweist, wie stark die Fertilitätshemmung ist, die die staatliche Rentenversicherung ausübt.

Die aus dem Rentensystem resultierenden Fehlanreize müssen zurückgenommen werden. Die Beiträge zur Renten- und Pflegeversicherung nach der Kinderzahl zu staffeln, wie es das Bundesverfassungsgericht fordert, ist eine sinnvolle Möglichkeit, allerdings liefert sie keinen Beitrag zur Entlastung der zukünftigen Generationen, denen angesichts ihrer geringen Stärke die Beitragslasten nicht mehr zugemutet werden können. Besser wäre es, die Renten nach der Kinderzahl zu staffeln. Jenen Rentnern, die durch eigene Kinder selbst die Grundlagen für die Rentenbeiträge geschaffen haben, sollten Kürzungen erspart werden. Die anderen müssen mit weniger auskommen, aber sie verfügen ja über die Finanzmittel, die benötigt werden, die Rentenlücke durch eigene Ersparnis aufzufüllen.

Ein solches System würde den jungen Menschen in Deutschland wieder klarmachen, dass sie selbst für ihre Rente verantwortlich sind, und sie würde wenigstens einen Teil der natürlichen Motive für den Kinderwunsch wiederherstellen. Traditionelle Familienförderung versucht, die Sozialisierung des Humankapitals bei der Rentenversicherung durch Transfers an kinderreiche Familien auszugleichen. Sie versucht, die eine staatliche Intervention mit der anderen zu kompensieren. Die Staffelung der Renten nach der Kinderzahl erreicht demgegenüber ein ähnliches Ziel durch die Rücknahme des Interventionsvolumens. Sie ist prinzipiell das richtige Mittel, den Anforderungen des Verfassungsgerichts zu entsprechen.

England sei Dank!*

Nach dem Beispiel Margret Thatchers und John Majors hat sich eine Privatisierungswelle über den gesamten europäischen Kontinent ausgebreitet. Sie wurde von der Hoffnung auf Kosteneinsparungen und Preissenkungen getragen, erhielt aber weiteren Schub von der Aussicht auf höhere Vorstandsgehälter und auf eine leichtere Erfüllung des Maastrichter Schuldenkriteriums. Was auch immer die wahren Motive waren: es ist kaum zu bestreiten, dass die Privatisierung der Telekommunikations- und Stromwirtschaft den Verbrauchern Vorteile gebracht hat.

Gerade noch rechtzeitig hat die Privatisierung der britischen Eisenbahnen nun aber auch gezeigt, wie man es nicht machen darf. Die Railtrack PLC, die das Schienennetz verwaltet, hat ihr Aktionäre und Manager reich gemacht, aber sie hat die britische Öffentlichkeit um eine leistungsfähige Infrastruktur betrogen. Jedenfalls hat sie es nicht geschafft, das Schienennetz intakt zu halten, von einem Ausbau ganz zu schweigen. Das schöne Geld war den Betreibern dafür viel zu schade. Die Konsequenzen des Gewinnstrebens sieht man an den sich häufenden Horrorbildern in den Nachrichten. Dabei sind nicht einmal die vielen Unfälle das Hauptproblem, sondern die extrem langen Fahrzeiten, die sich ergeben, weil die Höchstgeschwindigkeiten aus Sicherheitsgründen dramatisch reduziert werden mussten. Die englische Bahn fährt heute nicht schneller als vor 100 Jahren.

Einen Staatsbetrieb zu privatisieren macht nur dann Sinn, wenn man anschließend Konkurrenz herstellen kann. Das geht auf der Schiene, aber nicht mit der Schiene. Es ist möglich, mehrere Bahngesellschaften zeitlich versetzt auf denselben Strecken fahren zu lassen. Wenn man anders als in England eine Koordinierungsbehörde einrichtet, die die Zugverbindungen sichert, dann kann auf diese Weise ein sinnvoller Wettbewerb entstehen. Aber man kann nicht das Netz in parallele Wege aufspalten, die miteinander konkurrieren. In Kanada gibt es zwei Gesellschaften, deren jede eine einzige Ost-West-Trasse besitzt und in beiden Richtungen befährt. Eine solche Lösung ist möglich, aber unwirtschaftlich. Aus technischen Gründen ist das Netz ein natürliches Monopol, und das gehört in die Hand des Staates, wenn man eine Übervorteilung der Verbraucher und eine Unternutzung der Trassen verhindern will.

* Erschienen unter dem Titel „Die Eisenbahn-Trassen gehören in die Hand des Staates“, *Handelsblatt*, Nr. 53, 15. März 2001, S. 12.

Auch ein privates Monopol, dessen Preise staatlich kontrolliert werden, könnte schwerlich funktionieren, denn keiner staatlichen Regulierungsbehörde würde es gelingen, sich dem Gewinninteresse privater Lobbys zu widersetzen und im Interesse der Verbraucher zu handeln. Ohne Konkurrenz macht die Privatisierung wirklich keinen Sinn. Die maßlosen Preiserhöhungen, die sich die Deutsche Bahn nach ihrer formellen Privatisierung erlaubt hat, zeigen die Relevanz des Problems.

Das Schienennetz ist ein sogenanntes „öffentliches Gut“, bei dem nur eine geringe Rivalität in der Nutzung vorhanden ist. Im Einklang mit dem Weißbuch der EU zur Verkehrsinfrastrukturpolitik und den Lehrbüchern der Volkswirte sind für die Nutzung dieses Gutes nur Grenzkostenpreise zu verlangen, die durch die Unterhaltskosten sowie die Staukosten in Form der gegenseitigen Behinderung der Verkehrsteilnehmer, nicht jedoch durch die Baukosten erklärt werden. Diese Grenzkostenpreise helfen, den Verkehrsfluss optimal zu regulieren, doch bringen sie nicht genug Einnahmen, um die Baukosten vollständig zu decken. Betriebswirtschaftliche Rentabilitätskriterien sind deshalb fehl am Platze. Ein Finanzierungsdefizit bei der Bereitstellung des Schienennetzes ist eine notwendige, wenngleich natürlich keine hinreichende Bedingung für volkswirtschaftlich effiziente Nutzungspreise, die den privaten Bahngesellschaften abzuverlangen sind.

Es ist gut, dass der Verkehrsminister sich nun entschlossen hat, der Deutschen Bahn AG einen Strich durch die Rechnung zu machen. Auf keinen Fall wäre es sinnvoll gewesen, das in hundertundfünfzig Jahren aufgebaute Volksvermögen, das in Form der Eisenbahntrassen bis in die feinsten Innenstadtlagen hineinreicht und dessen wahrer Wert kaum zu ermessen ist, an der Börse zu verhöckern und es dann den privaten Eigentümern zum Zwecke der Gewinnmaximierung zu überlassen. England sei dank, dass dieser Unsinn im letzten Moment verhindert wurde.

Zur Finanzierung der Trassen will der Verkehrsminister eine Finanzierungsgesellschaft für Verkehrsinfrastruktur schaffen, die auch die Autobahnen verwalten soll. Sie soll das Recht erhalten, Mautgebühren von den privaten LKWs und den privaten Zügen zu kassieren und zwischen den Verkehrswegen Quersubventionen vorzunehmen. Die Quersubventionen widersprechen nicht grundsätzlich den volkswirtschaftlichen Erkenntnissen über optimale Mautgebühren, und es kann auch kein Zweifel bestehen, dass der Autoverkehr nur über tageszeit- und streckenabhängige Mautgebühren sinnvoll reguliert werden kann. Doch muss man bedenken, dass auch Straßen öffentliche Güter sind, bei deren Bereitstellung Finanzierungsdefizite auftreten müssen, wenn die Mautsätze optimal gewählt sind. Auch dort gilt, dass die Maut nur den laufenden Unterhalt und die Kosten der gegenseitigen Behinderung der Verkehrsteilnehmer, nicht aber die Baukosten decken darf. Insofern führt an einer fortgesetzten Mitfinanzierung aller Verkehrswege aus dem allgemeinen Steueraufkommen kein Weg vorbei. Der Erhalt der

Verkehrswege bleibt eine Staatsaufgabe – übrigens eine Erkenntnis, die neoliberalen Vorstellungen keineswegs widerspricht.

Reform der Sozialhilfe*

Der aktuelle konjunkturell bedingte Rückgang der Arbeitslosigkeit darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in Deutschland seit den siebziger Jahren einen ungebrochenen Trend zu mehr Arbeitslosigkeit besonders bei den Geringqualifizierten gibt. Diese Arbeitslosigkeit bedeutet einen Verlust an Sozialprodukt und stellt einen sozialen Sprengsatz ersten Ranges dar. Da nach der Osterweiterung der EU Millionen von Osteuropäern auf die deutschen Arbeitsmärkte drängen werden, sind Probleme vorprogrammiert. Der Arbeitsmarkt verlangt strukturelle Reformen, und die Reform der Sozialhilfe ist dabei wahrscheinlich die wichtigste.

Die deutsche Sozialhilfe wirkt als Lohnuntergrenze, die die Schaffung von Jobs verhindert. Niemand ist bereit, für einen Lohn unter der Sozialhilfe zu arbeiten. Und kein Unternehmer stellt jemanden ein, dessen Lohn die Arbeitsproduktivität überschreitet. Menschen, deren Arbeitsproduktivität unter der Sozialhilfe liegt, finden deshalb prinzipiell keine Jobs. Sie stecken in der Armutsfalle.

Diese Wirkung der Sozialhilfe kann darauf zurückgeführt werden, dass sie als Lohnersatzleistung ausgestaltet ist, aber diese Ausgestaltung ist nicht gottgegeben. Statt das Geld unter der Bedingung der Untätigkeit auszuzahlen, könnte der Staat auch verlangen, dass der Begünstigte selbst ein Markteinkommen erwirbt, sofern keine unabwiesbaren sozialen oder medizinischen Indikationen dagegen sprechen. Eine solche Form der Sozialhilfe wird unter dem Namen „Earned Income Tax Credit“ in Amerika schon seit langem praktiziert. In Deutschland kürzt der Staat die Sozialhilfe um 70 Pfennig bis zu einer Mark, wenn man selbst eine Mark mehr verdient. In Amerika gibt er – bis zu einem gewissen Plafonds – 40 Cents hinzu, wenn man einen Dollar mehr verdient.

Die deutsche Sozialhilfe zementiert eine Lohnuntergrenze. Die amerikanische macht die Löhne nach unten hin flexibel. Gestaltet man die Sozialhilfe so wie in Amerika, dann wird der Konflikt zwischen dem angestrebten Existenzminimum und der privatwirtschaftlichen Beschäftigung, der in Deutschland besteht, aufgehoben. Die Schwarzarbeit verliert ihre Attraktivität, und die Menschen sind bereit, auch zu niedrigem Lohn zu arbeiten, weil sie ja erst durch den Nachweis des selbst verdienten Geldes sozialhilfeberechtigt werden. In Amerika liegen die niedrigsten Löhne bei etwa 30% der durch-

* Erschienen unter dem Titel „Befreiung aus der Armutsfalle“, *WirtschaftsWoche*, Nr. 4, 18. Januar 2001, S. 32.

schnittlichen Löhne, in Deutschland liegen sie bei etwa 70%. Kein Wunder, dass es in den USA ein Jobwunder gab, während den Deutschen die Arbeit ausging.

Die amerikanische Sozialhilfe unterscheidet sich allerdings nicht nur durch die Anreizstruktur von der deutschen, sondern auch durch das Niveau des gewährten Schutzes. Trotz der staatlichen Unterstützung ist das Einkommen der Geringqualifizierten wesentlich niedriger als in Deutschland. Will man das amerikanische Problem der „working poor“ vermeiden, so muss eine wesentlich großzügigere Ausgestaltung des Systems als in den USA gewählt werden. Das hat zudem den Vorteil, dass die untersten Tariflöhne umso schneller ins Rutschen kommen, was neue Jobs für Geringqualifizierte entstehen lässt. Es gibt einen allgemeinen Wachstumsschub, und die verteilbare Menge an Gütern und Dienstleistungen steigt. Vermutlich steigt sogar der Zielerreichungsgrad der Sozialpolitik. Diejenigen Personen, denen man helfen will, verfügen über zwei statt nur ein Einkommen und haben bei gegebenen Sozialausgaben des Staates in der Summe aus Sozialhilfe und Arbeitseinkommen mehr Einkommen als bisher.

Zum Kern des US-Systems gehört eine erhebliche Härte gegenüber jenen, die, obwohl ihnen Arbeit zugemutet werden kann, keine Arbeit aufnehmen. Diese Härte steht dem Ziel, den Geringqualifizierten auf würdige Weise zu helfen, nicht entgegen, sondern erlaubt es im Gegenteil, dieses Ziel besser zu erreichen als bisher. Heute schafft die Sozialhilfe das Bewusstsein der Nutzlosigkeit, fördert Apathismus und erzeugt Gewöhnungseffekte für Kinder, die unter solchen Verhältnissen aufwachsen. Weder einem sozial- noch einem christdemokratischen Menschenbild entspricht es, die notwendige Hilfe für die Geringqualifizierten an die Bedingung des Nichtstuns zu knüpfen. Es ist kaum zu glauben, dass wir trotzdem so verfahren.

Es ist nicht auszuschließen, dass der sofortige Übergang zu einem System des „Earned Income Tax Credit“ Reibungsverluste mit sich bringt. Die Sozialhilfe sollte deswegen allmählich gesenkt werden, und gleichzeitig sollten die freiwerdenden Mittel für Lohnergänzungsleistungen genutzt werden. Sukzessive muss versucht werden, die Schutzbedürftigen aus dem Fernsehsessel an die Werkbank zu befördern und ihnen dort das angestrebte Einkommen zu sichern.

Das Problem des Übergangs liegt darin, die Akzeptanz für Niedriglohnjobs in der Privatwirtschaft zu steigern, ohne dabei zugleich die Schutzbedürftigen, die zunächst keinen Arbeitsplatz finden, in unzumutbare finanzielle Schwierigkeiten zu bringen. Zu Lösung dieses Problems muss der Staat befristete Jobs anbieten, damit jeder versorgt ist und keiner behaupten kann, er fände keine Stelle. Dafür ist ein Lohn zu zahlen, der einerseits niedrig genug ist, nicht mit der Privatbeschäftigung zu konkurrieren, und andererseits hoch genug, ein angemessenes Gesamteinkommen zu sichern.

Wer gar nicht arbeitet, obwohl ihm die Arbeit zugemutet werden kann, kann nur sehr wenig vom Staat beanspruchen. Wer die staatliche Beschäftigung annimmt, kann dafür zusätzlich einen Lohn bekommen, der ihn auf ein Gesamteinkommen in Höhe der jetzigen Sozialhilfe hievt. Wer sich selbst einen Privatjob besorgt, erhält seinen Lohn und eine Lohnergänzungsleistung, die das Gesamteinkommen über das Gesamteinkommen im Falle der staatlichen Beschäftigung anhebt. Das sind die Grundregeln eines neuen, aktivierenden Sozialhilfesystems, das es den Menschen erlaubt, sich mit eigener Kraft aus der Armutsfalle zu befreien. Nur so können die Arbeitsmärkte für die New Economy, die Globalisierung und die Osterweiterung der EU fit gemacht werden.