

## **ifo Standpunkte 2002**

- Der Weg in den Steuerstaat
- Nach der Wahl an die Arbeit!
- Zur Finanzierung der Flutschäden
- Das Herz von Hartz
- E.ON, Ruhrgas und der Verbraucherschutz
- Warum der Euro wieder steigt
- Des Guten zu viel
- Euro – Teuro?
- Schlusslicht Deutschland
- Was der Euro wirklich bedeutet



## Der Weg in den Steuerstaat\*

Deutschland ist seit 30 Jahren auf der schiefen Bahn. Die Staatsquote stieg von 39% auf über 48%. Die Arbeitslosenzahlen stiegen von 150 000 (Westdeutschland) auf über vier Millionen. Beide Entwicklungen hängen zusammen, und bei beiden ist das Ende nicht in Sicht. Die jüngsten Vorschläge der Bundesregierung schieben das Land weiter in die falsche Richtung, denn was euphemistisch als "Sparprogramm" bezeichnet wird, ist in Wahrheit ein massives Zehn-Punkte-Programm zur Steuererhöhung.

1. Die Ökosteuer wird zum ersten Januar weiter erhöht. Die Ökosteuer ist nicht die schlechteste aller Steuern, aber sie tritt zu den bereits sehr hohen Steuern hinzu, die dieses Land erdrücken. Das beraubt auch sie der Legitimation.

2. Die nächste Stufe der Steuerreform hätte die progressionsbedingte Erhöhung der durchschnittlichen Lohn- und Einkommensteuerbelastung abfedern können. Die Verschiebung der bereits beschlossenen Tarifkorrektur verhindert diesen Effekt. Deutschland ist und bleibt das Land, in dem die Grenzabgabenlast der Wertschöpfung des durchschnittlichen Arbeitnehmers mit ca. 66% den höchsten Wert der Welt aufweist.

3. Die Mindeststeuer auf Kapitalgesellschaften ist angesichts des negativen Körperschaftsteueraufkommens, das im Jahr 2001 und in der ersten Hälfte des Jahres 2002 zu beobachten war, verständlich. Die Regierung hatte bei der Reform der Körperschaftsteuer einen Fehler gemacht. Sie hatte nicht bedacht, dass die Ausschüttung alter Eigenkapitaltöpfe und der Ersatz alten, hochbesteuerten Eigenkapitals durch neues, niedrig besteuertes Eigenkapital zu einer nachträglichen Entlastung des gesamten seit 1977 durch Rücklagen aufgebauten Eigenkapitalbestandes der Unternehmen führen würde. Dieser Denkfehler soll nun durch die Mindeststeuer korrigiert werden. Ob dies der beste Weg ist, sei dahin gestellt, aber auf jeden Fall ist die Einführung der Mindeststeuer eine massive Steuererhöhung.

4. Die Abschaffung der (irrtümlich so genannten) Spekulationsfrist bedeutet in Wahrheit die Einführung einer echten Wertzuwachssteuer, die es in Deutschland noch nie gegeben hat. Sie belastet auch die Erträge derjenigen, die ihr Geld zur Alterssicherung langfristig angelegt haben. Wertzuwächse entstehen durch Einbehaltung von Gewinnen zum Zwecke der innerbetrieblichen Investition. Die Wertzuwachssteuer bedeutet eine

---

\* Erschienen unter dem Titel „Koalitionsvertrag – Der Weg in den Steuerstaat“, *Handelsblatt*, Nr. 200, 17. Oktober 2002, S. 10.

Doppelbelastung der einbehaltenen Gewinne. Sie diskriminiert Investitionen, die mit einbehaltenen Gewinnen finanziert werden, und sie fördert die Ausschüttung. Sie bewirkt das Gegenteil dessen, was mit der Entlastung der einbehaltenen Gewinne der Kapitalgesellschaften vor zwei Jahren beabsichtigt war.

5. Der Beitragssatz zur Rentenversicherung wird um 0,2 Prozentpunkte erhöht. Da dieser Erhöhung keine höheren Ansprüche der zahlenden Arbeitnehmer gegenüberstehen, ist sie eine reine Steuererhöhung.

6. Die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung von 4 500 Euro auf 5 100 Euro führt zu einer deutlichen Erhöhung der Abgabenlast für Personen in dieser Einkommensspanne, die ebenfalls zum größten Teil als Steuer anzusehen ist. Ca. 40% der zusätzlichen Abgabenlast wird durch einen Anstieg des Barwertes der Rentenansprüche der zunächst Belasteten aufgewogen. Dieser Teil ist eine versteckte zusätzliche Staatsverschuldung. Der Rest, nämlich 60% der Mehrbelastung, ist ein reiner Steueranstieg, dem keine zusätzlichen Ansprüche gegenüberstehen.

7. Mit der Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung geht auch die Erhöhung der Versicherungspflichtgrenze der Krankenversicherung einher, die ja bei 75% dieser Grenze liegt. Für Personen, deren Einkommen im Bereich von 3 375 Euro und 3 825 Euro liegt, entsteht nun eine Beitragspflicht\*\* für die Krankenversicherung. Auch wenn der Beitragssatz auf die alte Pflichtgrenze bezogen bleibt, liegt hierin eine versteckte Steuererhöhung erheblichen Umfangs. Sie ist darin begründet, dass die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung für alle gleich sind, während die Beiträge einkommensabhängig gestaltet sind.

8. Flugbenzin, landwirtschaftliche Produkte und anderes mehr werden der vollen Mehrwertsteuerpflicht unterworfen. Ob die Ungleichheit der Mehrwertsteuersätze gerechtfertigt war oder nicht: Auch dies ist eine klare Steuererhöhung und nicht etwa eine Sparanstrengung der Regierung.

9. Ähnlich verhält es sich mit der Steuer auf Erdgas. Dass sie nun der Steuer auf Mineralöl angepasst wurde, mag mit dem Postulat der Gleichbehandlung verschiedener Energiearten begründet werden, obgleich eine unterschiedliche Behandlung unter Umweltgesichtspunkten vertretbar war. Doch liegt eine Steuererhöhung vor. Wer hier von dem Abbau einer Subvention spricht, leidet unter einer Begriffsverwirrung.

---

\*\* Zwischenzeitlich gab es Verlautbarungen, die Beitragspflichtgrenze sogar auf 5 100 Euro anzuheben, was 100% der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung entspricht.

10. Die Erhöhung der offenen Staatsverschuldung um 0,13% des Sozialproduktes sowie die Erhöhung der versteckten Staatsverschuldung durch die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung sind als indirekte Steuererhöhungen zu werten, denn irgendwer muss später die Zeche zahlen, wenn die Schulden getilgt und die zusätzlich begründeten Rentenansprüche erfüllt werden.

Alles zusammen wird die Staatsquote deutlich erhöhen und die Kräfte der Wirtschaft weiter lähmen. Das Problem ist nicht die Konjunktur. Konjunkturell sind keine Nachteile zu erwarten, weil die Gelder, die dem Kreislauf entzogen werden, ihm auch wieder zugeführt werden. Aber für das Wachstum der Produktionskapazität sind die Steuererhöhungen Gift. Klar, der Untergang der Bundesrepublik steht wegen dieser Steuererhöhungen nicht bevor. Aber das Gefahrenpotenzial wird weiter vergrößert. Die vergangenen Regierungen haben nicht den Mut gehabt, den Weg in den Steuerstaat zu verhindern. Dieser Regierung fehlt der Wille.

### **Nach der Wahl an die Arbeit!\***

Die alte Koalition hat eine zweite Chance, aber die knappe Mehrheit wird vermutlich nicht reichen, die grundlegenden wirtschaftlichen Reformen durchzubringen, die seit langem überfällig sind und von den Ökonomen angemahnt werden. Eigentlich bräuchte man jetzt eine große Koalition, um die gewaltigen Aufgaben zu schultern, aber die Machtinteressen der Parteien stehen dem entgegen. So kann man nur hoffen, dass die Koalition aus den vergangenen vier Jahren gelernt hat und sich nun den langfristigen wirtschaftlichen Problemen des Landes zuwendet. Das bloße Warten auf den Aufschwung reicht nicht aus, die Arbeitsmärkte flott zu machen und die Wachstumskräfte des Landes zu erwecken. Deutschland steckt in einer fundamentalen Wirtschaftskrise, die wenig mit der Konjunktur und viel mit strukturellen Verkrustungen des Sozialsystems und der Arbeitsmärkte sowie mit der Vernachlässigung der Bildung zu tun hat.

Vordringlich ist der Umbau des Sozialsystems von Lohnersatzleistungen in Richtung auf Lohnergänzungsleistungen, denn die Lohnersatzleistungen erzeugen Anspruchslöhne, die für viele Beschäftigte zu hoch sind und die Schaffung von Arbeitsplätzen verhindern. Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind zu vereinen und drastisch zu kürzen. Das eingesparte Geld ist zu verwenden, um Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich zu zahlen. Staatlich garantierte Leiharbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich, aber nur dort, müssen zur Verfügung gestellt werden, um zu verhindern, dass Armut entsteht. Hilfe zur Selbsthilfe ist die Devise des neuen Sozialstaates. Mit 500-Euro-Jobs oder dem Mainzer Modell, oder gar nur einer besseren Vermittlung in Nürnberg à la Hartz würde man demgegenüber so gut wie gar nichts erreichen. Die Vorschläge des ifo Instituts und des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft liegen auf dem Tisch.

Sodann muss das Arbeits- und Tarifrecht entrümpelt werden. Der Flächentarifvertrag darf keine Kartellvereinbarung sein. Wenn die Mehrheit der Belegschaft eines Betriebes zum Zwecke des Erhalts der Arbeitsplätze Lohnsenkungen akzeptiert, dann darf sich keine Gewerkschaft dagegen stellen. Allgemeinverbindlichkeitserklärungen, Tariftreue-regelungen und Günstigkeitsprinzip in der bisherigen Interpretation sind Politikinstrumente für Kartelle. Mit einem funktionsfähigen Arbeitsmarkt sind sie nicht vereinbar.

---

\* Erschienen unter dem Titel „Bildung statt Sozialausgaben“, *Financial Times Deutschland*, Nr. 185, 24. September 2002, S. 14.

Der Kündigungsschutz muss für neu einzustellende Arbeitnehmer abgeschwächt werden, damit sie überhaupt eingestellt werden. Zumindest ist die Option einzuräumen, Arbeitsverträge mit eingeschränktem Kündigungsschutz abzuschließen.

Der Staat darf nicht länger der implizite Komplize des Kartells der Arbeitsplatzbesitzer sein, indem er durch Frühverrentungsmodelle, Altersteilzeitregelungen und Job-Aktiv-Gesetz Arbeitslose versteckt und den Druck aus dem Arbeitsmarkt nimmt. Dass leistungsfähige Arbeitnehmer mit sechzig oder gar früher durch staatliche Zuschüsse zum Nichtstun veranlasst werden - eine Politik, mit der schon die Regierung Kohl begonnen hatte - ist entweder ein Zeichen grenzenlos naiver Vorstellungen von der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes, von Skrupellosigkeit beim Schönen der Arbeitsmarktstatistik oder von Willfährigkeit gegenüber dem Tarifkartell. Eine solche Politik kostet Unsummen Geldes und ist Gift für den Arbeitsmarkt. In einem Land, dessen Bevölkerung immer älter wird, müssen die Altersgrenzen herauf- statt herabgesetzt werden.

Das akademische Bildungswesen ist grundlegend umzukrempeln, ohne deshalb die duale Ausbildung in Frage zu stellen, die ein wirkliches Asset der deutschen Bildungspolitik ist. Ganztagschulen sollten das dreizehnte Schuljahr ersetzen, die naturwissenschaftliche Ausbildung sollte gestärkt werden, und vor allem muss der Lehrerberuf dramatisch aufgewertet werden. Der Lehrer muss in der Gesellschaft wieder die anerkannte Persönlichkeit werden, die er vor hundert Jahren war, als Deutschland bei der Bildung die Spitzenposition einnahm. Die Besten des Landes sollten Lehrer werden, nicht diejenigen, denen die Privatwirtschaft zu stressig ist und die man dort nicht gebrauchen kann. Nur durch eine drastische Anhebung der Gehälter für neu eingestellte Lehrer wird man die Fähigsten selektieren können. Es kann nicht angehen, dass der Staat 30% des Sozialproduktes für soziale Zwecke, doch nur 4% für die Bildung ausgibt. Bei den Universitäten muss der Wettbewerb erlaubt werden, damit sich Zentren der Spitzenforschung herausbilden können. Der Einheitsbrei, der regelmäßig von der Kultusministerkonferenz gekocht wird, verhindert eine solche Entwicklung.

Die Bildungsreform kostet Geld, und gleichzeitig muss die Abgabenlast, die Arbeitnehmer zu tragen haben, gesenkt werden. Dass Deutschland den durchschnittlichen Arbeitnehmer mit einer Grenzabgabenlast von 66% belegt und damit die internationale Spitzenposition bekleidet, ist einer der wesentlichen Gründe für die Arbeitslosigkeit und das Abtauchen in den Schwarzmarkt. Die Senkung der Abgabenlast bei gleichzeitigem Ausbau des Bildungswesens schafft gewaltige Budgetprobleme. Eine Staatsverschuldung kommt schon wegen Maastricht nicht in Betracht, und nennenswerte Privatisierungserlöse kann man in der derzeitigen Situation des Kapitalmarktes kaum erzielen. Deshalb führt kein Weg an breitflächigen Ausgabenkürzungen vorbei.

Die Durchsetzung dieser Kürzungen wird die eigentliche Aufgabe der neuen Regierung sein. Die neue Regierung muss den Subventionsdschungel lichten. Eine Kürzung der Subventionen um die Hälfte brächte 50 bis 75 Mrd. Euro an jährlicher Entlastung und würde eine Senkung der Staatsquote um 2,5% ermöglichen. Außerdem muss die Regierung die fortwährende Erhöhung der Krankenversicherungs- und Rentenausgaben in den Griff bekommen. Die Krankenversicherung kann ohne weiteres privatisiert werden, und eine neue Rentenformel, die den Anstieg der Renten abbremst, würde erhebliche Budgetentlastungen bringen. Ohne den Sozialetat, der über 30% des Sozialproduktes ausmacht, anzutasten, wird es nicht gelingen, Deutschland zukunftsfähig zu machen, aber eine solche Reform kann mit knappen Mehrheiten nicht durchgeführt werden.

### **Zur Finanzierung der Flutschäden\***

10 Mrd. Euro sollen für die Flutopfer bereitgestellt werden, aber woher nehmen, wenn nicht stehlen? Grundsätzlich kommen Steuererhöhungen, Ausgabenkürzungen oder eine Erhöhung der Staatsverschuldung in Betracht.

Steuererhöhungen sind aber auszuschließen, denn nach dem feierlichen Schwur, den Weg in den Steuerstaat nun endlich zu beenden, kann der Gesetzgeber nicht umfallen, ohne das Gesicht zu verlieren. Deutschland hat eine zu hohe Staatsquote. Zu viel Geld fließt in den Sozialstaat und zu viel Geld wird für Subventionen verpulvert. Die Steuerreform hat die Arbeitnehmer kaum entlastet, aber das bisschen Entlastung, das vorgesehen wurde, darf man nicht aufs Spiel setzen, wenn der verheerende Trend einer seit dreißig Jahren ansteigenden Arbeitslosigkeit gebrochen werden soll.

Gemessen an der Grenzsteuerbelastung des durchschnittlichen Arbeitnehmers nimmt Deutschland unter allen OECD-Ländern eine Spitzenposition ein. Kein Wunder, dass es beim Wachstum Schlusslicht ist. Die Dinge hängen miteinander zusammen. An einer Politik der Senkung der Abgabenquote führt unter diesen Umständen auch dann kein Weg vorbei, wenn eine Naturkatastrophe bewältigt werden muss.

Steuererhöhungen, auch solche, die nur als aufgeschobene Steuersenkungen realisiert werden, passen auch nicht zur Konjunkturlage. Der gerade herausgekommene ifo Klimaindex ist zum dritten Mal in Folge gefallen, und zwar beträchtlich. Der Aufschwung scheint unterbrochen zu sein, und man muss froh sein, wenn die Konjunktur nicht abschmiert.

Besser ist es in dieser Situation, die Option der Staatsverschuldung zu wählen. Die Wirtschaftsforschungsinstitute hatten im Herbst des Jahres 2001 empfohlen, die nächste Stufe der Steuerreform vorzuziehen, um die Konjunktur zu stützen. Dabei sollten die Einnahmeausfälle durch eine zusätzliche Verschuldung kompensiert werden. Da die Konjunkturlage heute nicht viel besser ist als damals, kann es nicht richtig sein, das Gegenteil von dem zu tun, was die Institute damals empfohlen hatten. Die Verschiebung der nächsten Stufe der Steuerreform wäre der falsche Weg.

Das Maastricht-Kriterium ist allerdings ein neues Problem, das damals so noch nicht im Raume stand. Für dieses Jahr wird eine Neuverschuldung von 2,5 bis 2,8% erwartet.

---

\* 28. August 2002.

Der Spielraum ist also gering. Andererseits wird in diesem Jahr nur ein kleiner Teil des Geldes fließen, und außerdem schließt der Stabilitätspakt Naturkatastrophen explizit aus. Zum Zwecke der Kompensation der durch Katastrophen verursachten Schäden ist die Verschuldung explizit erlaubt. Dies spricht für die Kreditfinanzierung der Maßnahmen zur Beseitigung der Hochwasserschäden.

Langfristig am besten ist indes die Kürzung der staatlichen Ausgaben. Die Sozialausgaben gehören genauso auf den Prüfstand wie die staatlichen Subventionen an die Unternehmen, die in der Größenordnung von 100 bis 150 Mrd. Euro anzusetzen sind. Leicht ließe sich durch lineare Kürzungen das Geld frei machen, um den Opfern der Flutkatastrophe zu helfen.

Eine Kombination aus Verschuldung und Ausgabenkürzung wäre der beste Weg. Solange die Konjunktur instabil bleibt, können die benötigten Mittel durch Kredite aufgebracht werden, doch danach sollte eine Ausgabenkürzung an die Stelle weiterer Kredite treten. Auch eine beschleunigte Kredittilgung sollte dann durch Ausgabenkürzungen erreicht werden.

### **Das Herz von Hartz\***

Hätte eines der Wirtschaftsforschungsinstitute dem Arbeitsministerium ein solches Gutachten geschrieben, wie es die Hartz-Kommission nun vorgelegt hat, so hätte das Ministerium das Gutachten zurück gewiesen. Es fehlt der Analyseteil, und es fehlt die Finanzierungsrechnung. Stattdessen gibt es ein buntes Potpourri an kreativen Empfehlungen, viele schöne, bunte Schaubilder, jedoch kaum Zahlen. Wie einfach und erquicklich doch die Politikberatung sein kann!

Gleichwohl sind die Vorschläge der Hartz-Kommission im Grundsatz zu begrüßen, weil sie Leben in die erstarrte politische Diskussion in unserem Lande bringen. Das Tabu, das die Politik über den Arbeitsmarkt verhängt hatte, wurde endlich gebrochen.

Stärken hat das Gutachten dort, wo es darum geht, die Bundesanstalt für Arbeit umzukrempeln und die Vermittlung effektiver zu machen. Es ist sinnvoll, dass die JobCenter nun jeden Arbeitslosen bei der Hand nehmen und ihn durch ein Bündel von Maßnahmen aktivieren sollen, zu denen die Verschärfung der Zumutbarkeitsbedingungen und die Umkehrung der Beweislast gehören.

Schwächen hat das Gutachten, wenn es um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geht. Durch eine bessere Vermittlung lässt sich hier nicht viel erreichen. Die Drehtür zwischen Arbeitswelt und Arbeitslosen dreht sich schon heute sehr schnell. Mit den Vorschlägen der Hartz-Kommission dreht sie sich nur noch schneller. Die Entlassungen werden genauso steigen wie die Neueinstellungen.

Es fehlt an Jobs, und mehr Jobs gibt es nur, wenn die Lohnkosten fallen. Um diese einfache Wahrheit druckst das Gutachten herum. Die Anspruchslöhne, die durch die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe definiert werden, sind bei gering Qualifizierten zu hoch, als dass zu diesen Löhnen genug rentable Jobs geschaffen werden könnten. Gering Qualifizierte machen über 40% der Arbeitslosen aus, obwohl ihr Anteil an der Gesamtheit der Erwerbsfähigen nur bei 15% liegt.

Auch wenn eine Analyse fehlt, scheint die Hartz-Kommission die Lohnkostenthematik doch vom Grundsatz her zu akzeptieren. Die steuerbegünstigte Ich-AG und die steuerlich absetzbaren Mini-Jobs bei privaten Haushalten (das alte „Dienstmädchenprivileg“) sind Versuche, Jobs auf dem Wege der Lohnkostensenkung zu schaffen. Leider äußert sich die

---

\* Erschienen in ähnlicher Form im *Handelsblatt*, Nr. 158, 19. August 2002, S. 8.

Kommission nicht dazu, wie sie die in der Ich-AG und auf Mini-Jobs verdienten Einkommen mit den Sozialhilfeansprüchen ehemaliger Schwarzarbeiter verrechnen will. Bei der herrschenden Gesetzeslage sind die Vorschläge weitgehend wirkungslos, weil die Ansprüche auf Sozialhilfe in weiten Bereichen Eins zu Eins gekürzt werden, wenn man bei Mini-Jobs oder in der Ich-AG Einkommen erwirbt. Eine Kommission, die es nicht schafft, einen integrierten Tarifverlauf für staatliche Transfers und Steuern im Niedriglohnbereich vorzulegen, der dieses Problem vermeidet, hat ihr Thema verfehlt.

Das „Herzstück“ der Empfehlungen der Hartz-Kommission liegt nach eigenem Bekunden bei der Personal Service Agentur (PSA), die Arbeitslose auf dem Wege über Leiharbeitsverhältnisse subventioniert in die private Wirtschaft zurückschleusen soll. Dieser Vorschlag ist dem ifo Gutachten „Aktivierende Sozialhilfe“ entlehnt, das im Mai 2002 herauskam. Arbeitslose müssen die Beschäftigung bei einer Leiharbeitsfirma annehmen, wenn sie keine Kürzung des Einkommens hinnehmen wollen. Der Lohn liegt während der Probezeit von sechs Monaten beim Arbeitslosengeld und nach Ablauf der Probezeit bei einem neu auszuhandelnden PSA-Tariflohn, der ca. 70% des letzten Bruttolohns betragen soll. Die Leiharbeitsfirma verleiht die Betroffenen an die private Wirtschaft. Während der Probezeit tut sie das notfalls umsonst, danach zu einem um 50% unter den Selbstkosten liegenden Lohn. Das Arbeitsverhältnis mit der PSA ist mit allen Rechten, insbesondere dem vollen Kündigungsschutz ausgestattet.

Nimmt man einmal an, dass die Gewerkschaften bei den Verhandlungen über den neuen PSA-Tarif ihre Unterstützung nicht zurückziehen, so wird dieser Vorschlag ganz sicherlich zu einer massiven Beschäftigungserhöhung führen, denn immerhin läuft er bei den betroffenen Arbeitnehmern auf eine Senkung der Stundenlohnkosten um zwei Drittel hinaus (vgl. S. 155 des Gutachtens). Die Hartz-Kommission geht hier zwar nur von ein paar Hunderttausend Arbeitsplätzen aus. Aber in Wahrheit würde diese Lohnkostensenkung sogar Vollbeschäftigung herstellen, denn nach allem, was die Ökonometrie an Erkenntnissen zur Verfügung gestellt hat, würde dafür schon eine allgemeine Senkung der Lohnkosten von nur 10%, sicherlich aber eine Senkung von 20% ausreichen.

Das Problem liegt indes bei der Finanzierung. Das ifo Institut hatte die subventionierten staatlichen Leiharbeitsverhältnisse zusammen mit einer Bezuschussung von Löhnen für eine reguläre Tätigkeit im privaten Sektor auf den Bereich der gering Qualifizierten beschränkt. Genauso hatte der Wissenschaftliche Beirat beim Wirtschaftsministerium in seinem Gutachten „Reformen des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit“ vom Juni dieses Jahres votiert. Durch die Beschränkung auf das unterste Teilssegment des Arbeitsmarktes bleiben die fiskalischen Belastungen beherrschbar. Eine Vollfinanzierung der Lohnsubvention im Niedriglohnbereich durch die Absenkung der regulären Sozialhilfesätze und die Verschmelzung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist möglich.

Wie teuer hingegen die Hartz-Vorschläge werden, kann man wegen der fehlenden Finanzierungsrechnung nur erahnen. Die Kosten werden den Rahmen des Möglichen mit Sicherheit sprengen. Das Problem bei allen Vorschlägen zur Lohnsubventionierung liegt nämlich in einem unvermeidlichen Mitnahmeeffekt. Die Unternehmen entlassen die nicht subventionierten Arbeitnehmer und ersetzen sie durch billigere, subventionierte Arbeitskräfte. Dieser Prozess dauert Jahre an, aber er lässt sich nicht aufhalten. Er soll offenbar auch nicht aufgehalten werden, denn die Kommission fordert explizit, die Regelung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes aufzuheben, nach der die Wiederbeschäftigung zuvor entlassener Personen auf dem Wege der Leiharbeit verboten ist (S. 157).

Beim ifo Vorschlag war einkalkuliert worden, dass auf die Dauer 4,5 Millionen gering Qualifizierte subventioniert werden müssen, um 2,3 Millionen neue Jobs für gering Qualifizierte zu schaffen. Nach der gleichen Logik muss man beim Hartz-Vorschlag damit rechnen, auf die Dauer den gesamten privaten Arbeitsmarkt zu subventionieren. Das wären nach heutiger Rechnung 32 Millionen Personen, und wenn man die von der Kommission selbst genannten Kosten pro PSA-Beschäftigtem hochrechnet (Abb. 23), mehr als 300 Mrd. Euro oder zwei Drittel des Steueraufkommens der Bundesrepublik Deutschland. Natürlich steht das so nicht im Gutachten, aber die Gesetze der Ökonomie lassen sich durch den bloßen Willen der Hartz-Kommission nicht verbiegen. Nun wird man von Seiten der Kommission wahrscheinlich schnell nachschieben, die Beschäftigung bei der PSA müsse dann eben zeitlich befristet oder sonstwie begrenzt werden. Das lässt sich machen, nur kommt so der gewünschte Beschäftigungseffekt nicht zustande. Dauerhaft mehr Jobs gibt es nur, wenn die Lohnkosten dauerhaft gesenkt werden, und das geht ohne entsprechende Lohnverzichte nur, wenn dauerhaft subventioniert wird.

Die Idee, die Arbeit in allen Qualifikationssegmenten des Arbeitsmarktes auf dem Wege über die Beschäftigung bei der PSA zu subventionieren, führt zur schleichenden Sozialisierung des gesamten Arbeitsmarktes und ist mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht vereinbar. Das Herzstück des Hartz-Vorschlags ist nicht realisierbar. Nur die engeren, speziell auf die gering Qualifizierten abstellenden Vorschläge des ifo Instituts und des Wissenschaftlichen Beirats sind umsetzbar. Gering Qualifizierten, deren Wertschöpfung zu gering ist, um selbst ein auskömmliches Einkommen zu verdienen, muss der Sozialstaat dauerhaft helfen. Aber er sollte es unter der Bedingung tun, dass die Betroffenen selbst einen Beitrag leisten, und nicht unter der Bedingung, dass sie selbst kein Arbeitseinkommen erwerben, wie es heute der Fall ist. Dies ist die Logik der von der Wissenschaft unterbreiteten Vorschläge. Folgt man ihr, dann lässt sich ohne jegliche Kosten für den Staat bereits ein Gutteil der Arbeitslosigkeit beseitigen. Sobald der Wahlkampf vorbei ist, wird sich die Politik hoffentlich wieder auf die ernsthaften Konzepte besinnen, die auch schon vor den Hartz-Vorschlägen auf dem Tisch lagen.

### **E.ON, Ruhrgas und der Verbraucherschutz\***

Nach langem Ringen hat das Wirtschaftsministerium entschieden: E.ON darf die Mehrheit an der Bergemann AG übernehmen und damit die Kontrolle über die Ruhrgas gewinnen. Die Ruhrgas ist der zentrale Gasimporteure Mitteleuropas, und der E.ON-Konzern ist mit den vielen Stadtwerken und örtlichen Gasverteilern, die zu ihm gehören, ein wichtiger Lieferant für die Endverbraucher. Ein neuer Global Player der Energiewirtschaft ist geschaffen, der eine vertikal durchintegrierte Leistungskette vom Gasimport bis zur Endverbraucherstufe umfasst.

Das wird bei den absehbaren Krisen und Verteilungskämpfen, die sich in den nächsten Jahrzehnten um die knapper werdenden Ressourcen entspannen werden, mehr Sicherheit in der europäischen Gasversorgung schaffen und Gewinne in Europa halten, die sonst anderswohin geflossen wären. Die langfristigen Großinvestitionen mit Pay-off-Perioden von mehr als fünfzig Jahren, die im Gasgeschäft erforderlich sind, werden durch die vertikale Koppelung beherrschbar, weil sie die Käufer und Verkäufer von Gas auf der Großhandelsstufe von der Gefahr befreien, sich nach der Investition in irreversible Strukturen gegenseitig zu übervorteilen. Die gigantischen Rücklagen der E.ON können zum Nutzen der Verbraucher in neue Gasleitungen, Speicher und andere Projekte der Gasinfrastruktur investiert werden.

Die Verbraucherschutzverbände sehen dies anders und haben bereits Klage gegen die Entscheidung angekündigt. Sie wissen aber nicht, was sie tun, denn sie unterstellen, dass der Zusammenschluss zu höheren Preisen und insofern zu einer Übervorteilung der Verbraucher führen wird. Abgesehen davon, dass der Zusammenschluss schon aus den erwähnten Gründen mehr Investitionen in die Gasversorgung, höhere Absatzmengen und trendmäßig niedrigere Preise bringen wird, übersehen die Verbraucherschutzverbände einen grundlegenden Unterschied zwischen vertikalen und horizontalen Unternehmenszusammenschlüssen. Während letztere in der Tat regelmäßig zu oligopolistischen Preiserhöhungen zu Lasten der Verbraucher führen, haben vertikale Zusammenschlüsse genauso regelmäßig die gegenteilige Implikation.

---

\* Erschienen unter dem Titel „Vertikaler Vorteil“, *Financial Times Deutschland*, Nr. 130, 9. Juli 2002, S. 26.

Nichts ist nämlich schlimmer für die Verbraucher als eine vertikale Margenkonkurrenz von Unternehmen, die in einer vertikalen Lieferkette stehen, doch ihre Preise unabhängig voneinander setzen. Eine vertikale Margenkonkurrenz führt zu einem Endpreis, der höher ist, als es für die gemeinsame Gewinnmaximierung der sich beliefern- den Unternehmen zusammen sinnvoll sein kann. Die Verminderung dieser vertikalen „Konkurrenz“ durch den Zusammenschluss führt zu niedrigeren Preisen.

Der Grund ist leider vielen echten und vermeintlichen Wettbewerbsspezialisten nicht bekannt, aber leicht zu verstehen. Wenn ein Unternehmen in der Lieferkette seine Preise erhöht, so bedenkt es nicht, dass die resultierende Absatzminderung einen negativen externen Effekt auf die anderen Unternehmen der Lieferkette ausübt, die ebenfalls einen niedrigeren Absatz hinnehmen oder zum Ausgleich die eigenen Margen senken müssen. Eine Hochpreispolitik, die über das gemeinsame Gewinnmaximum hinauschießt, ist deshalb die Folge des vertikalen Margenwettbewerbs. Dies ist genau das Gegenteil von einer horizontalen Konkurrenzsituation, bei der nicht eine Preiserhöhung, sondern eine Preissenkung des einen Unternehmens einen negativen externen Effekt auf das andere Unternehmen hat. Im horizontalen Kontext ist eine über das gemeinsame Gewinnmaximum hinwegführende Niedrigpreispolitik die Folge des Wettbewerbs.

Werden Unternehmen zusammengeschlossen, so vermindert sich der Wettbewerb, und die externen Effekte werden internalisiert. Die Unternehmen nehmen bei der Preisgestaltung aufeinander Rücksicht. Insofern unterscheiden sich horizontaler und vertikaler Wettbewerb nicht. Wenn aber der horizontale Wettbewerb vermindert wird, bedeutet die Rücksichtnahme höhere Preise, und wenn der vertikale Wettbewerb vermindert wird, bedeutet sie niedrigere Preise. Die niedrigeren Preise dehnen den gemeinsamen Absatz aller Unternehmen der Lieferkette aus und führen sowohl zu einer Gewinnausweitung als auch zu einer Erhöhung des Konsumentennutzens.

Die Fusion von E.ON und Ruhrgas ist eindeutig als vertikaler Verbund einzustufen. Bei diesem Verbund besteht eine Interessenharmonie zwischen den Verbrauchern und den betroffenen Unternehmen, weil beide Gruppen niedrigere Preise und höhere Absatzvolumina wollen. Nur die anderen Unternehmen, die auf den jeweiligen Lieferstufen Konkurrenten der Ruhrgas und der E.ON sind, müssen Nachteile hinnehmen, weil ihnen der neue Verbund als aggressiverer Wettbewerber entgegentritt. Aber das ist immer so, wenn der Markt sich belebt und ein für die Verbraucher besseres Resultat zustande bringt. Die politischen und rechtlichen Proteste von Konkurrenten sind aus gesamtwirtschaftlicher Sicht meistens ziemlich irrelevant, ja sie sind ein untrügliches Zeichen, dass die Politik die für die Verbraucher richtige Entscheidung getroffen hat.

Auch wenn das Ministerium dieses Argument nicht verwendet hat, ist zu begrüßen, dass es sich über die enge rechtstechnische Sicht des Kartellamtes und der Monopolkommission hinweggesetzt und eine Entscheidung getroffen hat, die den Verbrauchern nützen wird. Zu einer solchen Entscheidung, die sich an den gesamtwirtschaftlichen Vorteilen der Fusion orientiert, war das Ministerium nach § 42 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) praktisch gezwungen.

Auch dann, wenn der Wettbewerb geringer wird, können die gesamtwirtschaftlichen Vorteile überwiegen, und das ist regelmäßig dann der Fall, wenn es um eine Verminderung des vertikalen Margenwettbewerbs geht. Vertikal durchintegrierte Unternehmensketten, die sich möglichst auch noch gegenseitig horizontale Konkurrenz machen, sind normale und erstrebenswerte Organisationsformen des marktwirtschaftlichen Prozesses. Wer sie mit Wettbewerbsargumenten ablehnt, die aus der Diskussion um horizontale Unternehmensverbände gewonnen wurden, begeht einen groben Denkfehler. Die Verbraucherverbände sollte sich noch einmal genau überlegen, was sie tun. Big Business ist für sie nicht immer ein Nachteil.

### **Warum der Euro wieder steigt\***

Vor mehr als eineinhalb Jahren hat der Autor dieser Zeilen in einem Artikel im Handelsblatt (Nr. 214 vom 6. November 2000) erstmals die These vertreten und dann in verschiedenen Publikationen erhärtet (siehe [www.CESifo.de](http://www.CESifo.de)), dass der Euro bis zu seiner physischen Einführung schwächeln und danach wieder ansteigen werde. So ist es gekommen. In Zyklen fiel der Euro bis zum Februar dieses Jahres, dem Zeitpunkt der offiziellen Beendigung des Währungsumtausches, und ab März zieht er wieder an, zuletzt bis fast auf die Parität mit dem Dollar.

Damals war als Hauptgrund die Flucht ausländischer, vornehmlich türkischer und osteuropäischer Halter von D-Mark-Bargeld in andere Währungen angegeben worden. Die ausländischen Geldhalter, die noch 1995 etwa ein Drittel der D-Mark-Bargeldmenge hielten, hatten von der geplanten Abschaffung der D-Mark gehört, wussten aber nicht recht, was sie sich unter einem Euro vorstellen sollten. Jedenfalls hatten sie Angst, beim Umtausch übervorteilt zu werden, und wussten nicht einmal, wer den Umtausch vornehmen würde.

Außerdem war damals auf die Halter von europäischem Schwarzgeld hingewiesen worden, von denen zu vermuten war, dass sie kein Interesse daran haben würden, beim Umtausch am Bankschalter die Herkunft ihres Geldes offen zu legen.

Für die Theorie, für die es damals nur die anekdotische Evidenz gab, dass an den grenznahen Filialen der Bundesbank hohe Geldrückflüsse beobachtet wurden, liegen mittlerweile umfangreiche Indizien vor. So hatte die österreichische Notenbank in einer Umfrage unter Tausenden osteuropäischer Geldhalter noch im Mai 2001 festgestellt, dass sich von denjenigen, die sich eine Meinung gebildet hatten, mehr als 40% nicht von der D-Mark in den Euro wechseln wollten. In einer Expertenbefragung des ifo Instituts hatte eine Mehrheit der Befragten zudem mitgeteilt, dass sich die Osteuropäer nicht hinreichend über die Umtauschmodalitäten informiert fühlten und über den Umtausch besorgt waren, was sich später wegen der hohen Umtauschgebühren der osteuropäischen Banken als berechtigt erwies.

Das wichtigste Indiz für die These war aber schon damals der sehr deutliche Rückgang im Wachstum der D-Mark-Bargeldmenge. Der Rückgang hatte im Jahr 1997 be-

---

\* Erschienen unter dem Titel „Warum der Euro steigt“, *Handelsblatt*, Nr. 129, 9. Juli 2002, S. 8.

gonnen, kurz nachdem das Ende der D-Mark auf dem Gipfel von Dublin fest gemacht worden war, und damals hatte zeitgleich der Kursverfall der D-Mark begonnen.

In der Zwischenzeit beschleunigte sich der Rückgang des Wachstums, und ab dem Winter 2000/2001 begann die Bargeldmenge sogar absolut zu fallen. Bis zum Februar dieses Jahres war die umlaufende D-Mark-Bargeldmenge um 90 Mrd. Euro gegen den Trend gefallen, von 160 Mrd. Euro auf etwa 60 Mrd. Euro. Die Dramatik dieses Einbruchs stellt alle bislang beobachtbaren Geldmengenänderungen in den Schatten.

Parallel zu dieser Entwicklung ist auch die gesamteuropäische Euro-Bargeldmenge gefallen. Der Absturz gegen den Trend lag bis zum März bei etwa 120 Mrd. Euro. Zum Bargeldeinbruch, den die Bundesbank registrierte, kamen also noch etwa 30 Mrd. Euro bei den anderen Ländern hinzu. Wenn man nicht unterstellen will, dass Deutsche mehr Schwarzgeld als andere Europäer hielten, kann man diese Entwicklung nur so interpretieren, dass der DM-Bargeldrückfluss aus dem Ausland den Löwenanteil der Geldmengenreduktion erklärt.

Der Bargeldrückgang begann viel zu früh, als dass er mit irgendwelchen technischen Gegebenheiten bei der Umstellung der Währungen in Verbindung gebracht werden könnte. Vielmehr ist er darauf zurückzuführen, dass die Bundesbank angesichts der sinkenden Liquiditätspräferenz gezwungen war, zur Verteidigung ihres angekündigten Diskontsatzes die Geldmenge zu verringern und im Ausgleich die Menge verzinslicher Assets im privaten Sektor zu erhöhen, was u.a. durch Diskont- und Wertpapierpensionsgeschäfte bewerkstelligt wurde. Die solcherart vorgenommene passive Intervention konnte zwar den Zins erfolgreich verteidigen. Sie konnte aber die Kurssenkung nur abschwächen. Trotz der passiven Intervention blieb der Euro schwach und fiel zeitweilig sogar auf unter 85 Cent.

Diese Erklärungen für den Kursverfall des Euro wurden von vielen tatsächlichen oder vermeintlichen Sachverständigen zurückgewiesen. Erst wurde der Sachverhalt als solcher bestritten, und als das nicht mehr ging, wurde behauptet, die genannten Bargeldefekte seien viel zu klein, als dass sie den Kurseinbruch beim Euro erklären könnten. Jedenfalls seien die involvierten Bestände viel kleiner als die selbst kurzfristig gemessenen Devisenströme. Diese Behauptungen treffen den Punkt nicht, denn es ist nicht der kurzfristige Umtauschstrom, sondern die längerfristige Bestandsnachfrage nach Währungen, die für die Wechselkursentwicklung relevant ist. Ströme gehen in beide Richtungen und erklären rein gar nichts, auch wenn die Praktiker des Devisenmarktgeschehens es glauben. Glücklicherweise liefert die Ökonometrie eine klare Antwort auf die Frage nach der Größe der beobachteten Effekte. Danach bedeutet eine Mindernachfrage nach Eurobargeldbeständen im Umfang von 100 Mrd. Euro einen langfristigen

Kurseinbruch um etwa 30 Cent oder mehr. Das ist genug, um den tatsächlichen Kursverfall zu erklären, übrigens auch weit mehr als die zum Zwecke der Devisenmarktintervention bei der europäischen Zentralbank vorgehaltenen Devisenreserven.

Gelegentlich wird als Gegenargument gegen diese Überlegungen darauf hingewiesen, dass sich die Geldmenge M3 hätte verringern müssen, wenn es wirklich zu einer Absatzbewegung von der D-Mark gekommen wäre. Dieses Argument verkennt, dass die Intervention der Bundesbank sich innerhalb des breiten Geldaggregats M3 abgespielt hat. Der zum Zwecke der Zinsstabilisierung vorgenommene Austausch von Bargeld gegen Assets, die wie das Bargeld Teil von M3 waren, hat dieses Geldaggregat selbstverständlich nicht verändern können.

Es ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert, dass die europäische Zentralbank im Herbst letzten Jahres beschlossen hat, ihre M3-Geldmengendefinition zu ändern, weil in den letzten Jahren immer größere Teile der verzinslichen Komponenten dieses breiten Geldaggregats in die Hände von Ausländern gelangt waren. Nach den Informationen der EZB und einer noch weiter zurück führenden Rechnung ifo Instituts waren vom Januar 1999 bis zum September 2001 Assets im Wert von etwa 100 Mrd. Euro von dieser Korrektur erfasst. Dabei handelt es sich vermutlich um das Pendant der zum Zwecke der Zinsstabilisierung zurück genommenen Fluchtgelder.

Mittlerweile ist die Flucht vorbei, und die Trends drehen sich um. Seit März ist der Euro wieder im Aufwind, und zeitgleich hat die von der Bundesbank emittierte Bargeldmenge wieder zugenommen. Es ist alles spiegelbildlich so wie im Vorfeld der Umstellung. Der Euro eignet sich hervorragend für schwarze Geschäfte und findet nun auch in Osteuropa, der Türkei und sonst wo auf der Welt neue Freunde. Allmählich verdrängen Euro-Bargeldbestände wieder die fremden Währungen, die zwischenzeitlich in den Taschen der Geldhalter Platz gefunden hatten, und das Euro-Bargeld wird knapp. Der Euro-Kurs steigt, obwohl nun die EZB passiv interveniert, indem sie zum Zwecke der Verteidigung ihres Zinsziels neues Bargeld in die Wirtschaft pumpt.

Natürlich gibt es rivalisierende Erklärungen für die Stärke des Euro bzw. der Schwäche des Dollar. So wurde z.B. darauf hingewiesen, dass der sinkende Dollar das schwindende Vertrauen in die amerikanische Wirtschaft reflektiere. Diese Behauptung klingt zunächst plausibel, ist aber im Lichte der Umfragen zum Vertrauen der Investoren und Konsumenten abwegig. Nicht nur die Umfragen des ifo Instituts in Amerika, sondern auch viele andere Umfragen belegen ganz eindeutig, dass das Vertrauen in den Aufschwung in den USA wesentlich robuster als in Europa ist.

Auch die vielfach kolportierte These, im schwachen Dollar spiegele sich die Flaute der amerikanischen Aktien wieder, steht auf schwachen Beinen. Zwar ist der Dow-

Jones-Index seit Jahresbeginn gefallen, doch der DAX und der Euro-Stoxx-Index sind viel stärker gefallen. Relativ zu den europäischen sind also die amerikanischen Aktien in der fraglichen Zeit gestiegen, und das impliziert einen starken, nicht einen schwachen Dollar.

Nirgendwo ist der Glaube an falsche und völlig haltlose Theorien so verbreitet wie an den Devisenmärkten. Die vordergründige Plausibilität obsiegt stets gegenüber der ökonomischen Analyse. Sie kann häufig Punktsiege davontragen, weil falsche Theorien temporär wahr werden, wenn alle ihr Kaufverhalten daran ausrichten. Aber längerfristig siegen die Fundamentals. Die bis zur Euro-Umstellung fallende und danach wieder steigende Geldnachfrage der Osteuropäer und Schwarzgeldhalter gehört zur Gruppe solcher Fundamentals.

### **Des Guten zu viel\***

Die Steuerreform des Jahres 2001 war ein wichtiger Schritt zur Verbesserung des deutschen Wirtschaftsstandorts. Sie wird besteuerbare Gewinne internationaler Konzerne nach Deutschland lenken, Direktinvestitionen anlocken und solche Investitionen zurückdrängen, die nur aus Gründen der Steuerersparnis geplant werden. Das Steuersystem wird insoweit neutraler und verliert einen Teil seiner Lenkungswirkung. Investiert wird wieder dort, wo echte Gewinne winken.

Im Hochsteuerland Deutschland kann man nur Steuerreformen fordern, die Steuerentkungen und damit Steuerausfälle bringen. Nur dürfen die Steuereinnahmen nicht völlig verschwinden. Sonst kann der Staat seine Aufgaben nicht erfüllen. Daran gemessen kann die Reform von 2001 nicht zufrieden stellen, denn sie hat das Körperschaftsteueraufkommen, also die vor allem von großen Unternehmen bezahlten Steuern, nicht nur reduziert, sondern sogar negativ werden lassen. Wurden im Jahr 2000 noch Einnahmen von 23,6 Mrd. Euro erzielt, lagen sie im Jahr 2001 bei minus 426 Millionen Euro. Mit der Körperschaftsteuer hat der Staat die Kapitalgesellschaften im Jahr 2001 nicht besteuert, sondern subventioniert.

Niemand kann das gewollt haben. Wie kam es nur dazu?

Von geringerer Bedeutung war die angekündigte Freistellung der Veräußerungsgewinne, die die Unternehmen im Jahr 2001 veranlasst hat, Veräußerungen aufzuschieben, was schon im Vorfeld der Freistellung zu Steuerausfällen führte. Wichtiger war, dass viele Unternehmen noch in 2001 in der Lage waren, steuerlich wirksame Teilwertabschreibungen auf verlustbringende Beteiligungen vorzunehmen. Dazu gehörten auch spektakuläre Abschreibungen auf ausländische Beteiligungen, die faktisch auf einen fortgesetzten internationalen Verlustausgleich hinausliefen, obwohl dieser Verlustausgleich formal nicht vorgesehen ist. Auch die schlechte Konjunktur, die die tatsächlichen Gewinne und mit ihnen die Steuerpflicht hat schrumpfen lassen, hat natürlich zu den Einnahmeausfällen beigetragen.

Der Hauptgrund für diese Ausfälle liegt jedoch darin, dass die dem deutschen Steuerrecht eigene Verwendungsfiktion, nach der bei einer Ausschüttung von Gewinnen zunächst die am höchsten belasteten thesaurierten Gewinne zu verwenden sind, zu einem

---

\* Vgl. auch „Der Irrtum des Herrn Eichel – Zu viele Geschenke für die Konzerne“, *Die Zeit*, Nr. 32, 1. August 2002, S. 26 (Titel nicht vom Autor).

steuerermindernden Ersatz alter durch neue Eigenkapitaltöpfe führte. Ein Unternehmen, das im Jahr 2001 Gewinne ausschüttete, die in den Jahren vor 1999 mit 45% Steuer belastet worden waren, und statt dessen neue Gewinne thesaurierte, wurde für die bloße Umschichtung, also ohne dass es netto zu einer zusätzlichen Thesaurierung von Gewinnen kam, mit einer Steuerersparnis von 15% des Umschichtungsvolumens belohnt. Die Thesaurierung der laufenden Gewinne änderte nichts an deren Steuerbelastung in Höhe von 25%, doch die Ausschüttung der alten, früher thesaurierten Gewinne reduzierte die Steuerlast von 45 auf 30%. Etwas geringer war der Vorteil bei der Ausschüttung von Gewinnen, die in den Jahren 1999 und 2000 mit 40% belastet waren. Die Regelung ist im Wesentlichen noch bis zum Jahr 2016 gültig.

Zwar war die Absenkung der Alt-Belastung auf 30% im Falle der Ausschüttung auch schon im alten Recht gegeben, doch erst die Umstellung auf einen Steuersatz von 25% bewirkte, dass die Ausschüttungsbelastung beim "Durchschütten" neuer Gewinne durch alte Eigenkapitaltöpfe faktisch auf 10 bzw. 15% abgesenkt wurde. Indem trotz der Steuersenkung die Möglichkeit aufrecht erhalten wurde, alte durch neue Eigenkapitaltöpfe zu ersetzen, wurde die Steuerreform, die ja eigentlich auf die Entlastung neu thesaurierter Gewinne abstellte, auf die thesaurierten Gewinne längst vergangener Perioden ausgedehnt. Praktisch der gesamte seit der Reform von 1977 thesaurierte Eigenkapitalbestand der deutschen Kapitalgesellschaften wurde im Nachhinein steuerlich entlastet. Es wurden echte Geschenke verteilt.

Die Geschenke an die Aktionäre waren unnötig. Wenn man das Wachstum fördern will, ist es ziemlich sinnlos, den Ersatz alten Thesaurierungskapitals durch neues mit einer Steuersenkung zu belohnen. Von Steuererleichterungen für den Eigenkapitalumtausch kann man keine positiven Effekte für das Wachstum erhoffen. Neue, Wachstum schaffende Investitionen lassen sich nur anregen, indem man die für sie verwendeten oder von ihnen selbst erwirtschafteten Gewinne entlastet.

Das Ziel der Steuerreform war gewesen, die Gewinnthesaurierung anzuregen. Die „Unternehmen und nicht die Unternehmer“ sollten gefördert werden, so die Devise. Doch verschiedene Aspekte der Übergangsregelung führten offenbar zu dem genauen Gegenteil, nämlich einer verstärkten Ausschüttung von Gewinnen nach der Reform. Dadurch wurde die Eigenkapitalbasis der Unternehmen geschwächt statt gestärkt, und die Krisenanfälligkeit der Unternehmen wurde erhöht.

Steuertechnisch gesehen wäre es ein Leichtes gewesen, die Reform anders zu gestalten. Eine Möglichkeit hätte darin bestanden, die alten Steuern zu Definitiv-Steuern zu erklären, ähnlich wie es bei der Einführung des Vollenrechnungssystems im Jahr 1977 durch die Bildung des EK 03 geschah, aber dagegen hätte es rechtliche Bedenken gege-

ben. Alternativ hätte man die Regel aufstellen können, dass thesaurierte Gewinne, die an die Stelle alter Eigenkapitaltöpfe treten, zum selben Satz besteuert werden wie diese Töpfe und dass nur die zusätzlich thesaurierten Gewinne in den Genuss der Steuersenkung auf 25% kommen. Am einfachsten wäre es gewesen, wenn man die Reihenfolge der Ausschüttung der thesaurierten Gewinne geändert hätte. Statt der Methode der Ausschüttung nach dem am höchsten belasteten Eigenkapital hätte man die Lifo-Methode – last in first out – vorsehen können. Dann wäre es den Unternehmen nicht möglich gewesen, das früher thesaurierte Eigenkapital durch bloße Umschichtungsoperationen zu entlasten, und bei einer normalen wirtschaftlichen Entwicklung mit wachsenden Eigenkapitalbeständen hätten sich die Steuergeschenke weitgehend vermeiden lassen.

Nun wird man sehen müssen, wie sich das Körperschaftsteueraufkommen trotz des beschriebenen Konstruktionsfehlers weiterhin entwickelt. Für das Jahr 2002 ist Schlimmes zu erwarten. In Bayern hatten frühzeitig die Alarmglocken geschellt, doch besonders hart hat es Nordrhein-Westfalen und Hessen getroffen, die im ersten Halbjahr zusammen über eine Milliarde Euro mehr an Körperschaftsteuer zurückzahlen mussten, als sie einnehmen konnten. Die Verhältnisse sind in den Bundesländern keineswegs einheitlich, und Bayern schreibt mittlerweile wieder schwarze Zahlen. Dennoch lag das „Aufkommen“ bei der Körperschaftsteuer im gesamten Bundesgebiet im ersten Halbjahr bei minus 1 296 Millionen Euro. Im Vorjahr war im gleichen Zeitraum ein echtes Aufkommen von über 2 Mrd. Euro verzeichnet worden, obwohl zum Jahresende das schon erwähnte Minus herausgekommen war. Viele Unternehmen kommen offenbar erst jetzt auf die Idee, die neuen Möglichkeiten auszunutzen. Die Unternehmen haben für den steuermindernden Eigenkapitalersatz noch bis zum Jahr 2016 Zeit. Zwar entfällt ab dem Jahr 2002 bzw. 2003 die Möglichkeit, steuerlich wirksame Teilwertabschreibungen vorzunehmen und Verluste aus der Veräußerung von Beteiligungen an anderen Kapitalgesellschaften abzuziehen. Die Steuerausfälle des Jahres 2001 sind also insoweit nicht dauerhaft zu befürchten. Sie könnten sich aber aufgrund von ausschüttungsbedingten Steuerentlastungen wiederholen.

Die Steuerreform war gut, aber sie war des Guten zu viel. Anstatt den Eigenkapitalersatz zu entlasten, hätte man die extreme Verringerung der Arbeitsanreize, die von der deutschen Einkommensteuer ausgeht, korrigieren können. Und man hätte die Personengesellschaften, also vor allem kleinere und mittlere Unternehmen, besser behandeln können. Das wäre für das Wirtschaftswachstum und die gesamtwirtschaftliche Effizienz klüger gewesen.

### **Euro – Teuro?\***

Alle regen sich auf. Verbraucherschutzministerin Künast hat sogar einen „Anti-Teuro-Gipfel“ veranstaltet. Auch der Kanzler teilt die Sorgen der Verbraucher. Es scheint, dass die schlimmsten Befürchtungen wahr wurden, dass die physische Einführung des Euro die Verbraucherpreise sprunghaft hat ansteigen lassen. Ist der Euro ein Teuro?

Nein, das ist er nicht. Im Mai lag der deutsche Preisindex der Lebenshaltung um nur 1,1% über dem entsprechenden Vorjahresniveau, das ist der niedrigste Wert seit November 1999 (1,0%). Die europäische Inflationsrate hatte im Mai mit 2,0% gegenüber dem entsprechenden Vorjahresmonat einen Wert, wie er auch direkt vor der Euro-Bargeldeinführung beobachtet werden konnte. Von einem Preisschub kann wahrlich nicht die Rede sein.

Richtig ist, dass die Einführung des Euro die Preise in Bewegung gebracht hat. Da viele Preislisten bei der zum Jahreswechsel erforderlichen Umstellung in Euro-Preise umgeschrieben werden mussten, sind ohnehin geplante Preisänderungen auf diesen Zeitpunkt konzentriert worden. Viele Preisänderungen wurden in der Erwartung der Umstellung aufgeschoben, andere wurden vorweggenommen. Dabei gingen die Anpassungen nicht nur nach oben. Beim Umschreiben der Preislisten sind auch viele aufgestaute Preissenkungen realisiert worden, und Preissenkungen, die erst noch für die Zukunft geplant waren, wurden vorweggenommen. So kam es, dass in der Summe nicht sehr viel passiert ist. Im Hinblick auf die Inflation war die Einführung des Euro ein Nicht-Ereignis.

Bei den Preiserhöhungen sticht insbesondere ein etwas rascherer Anstieg der Preise für lokale Dienstleistungen ins Auge. Diese Preise steigen ja regelmäßig schneller als die Preise für Industriegüter, weil die von der Industrie herüberschwappenden Lohnerhöhungen nicht durch entsprechende Produktivitätszuwächse wettgemacht werden können. Zum Zeitpunkt der Einführung des Euro gab es bei diesen Gütern einen kleinen Preisschub. Bei Nahrungsmitteln, die im Januar um 6,7% teurer als im Vorjahresmonat waren, schlug als Sondereffekt außerdem das strenge Winterwetter in den südeuropäischen Erntegebieten für Obst und Gemüse preistreibend zu Buche. Inzwischen hat sich aber auch hier die Preisentwicklung wieder deutlich entspannt; im Mai war Gemüse um 8,4% billiger als vor einem Jahr. Die Preise für viele Industrieprodukte, insbesondere

---

\* Erschienen unter dem Titel „Der Seelen-Teuro“, *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 150, 2. Juli 2002, S. 22.

solche aus dem Bereich der Unterhaltungselektronik sind ebenfalls gefallen. Die Computerpreise lagen im Mai 2002 um mehr als 17% unter den Preisen im Mai 2001. Der Nettoeffekt all dieser Einflussgrößen war, wie die unbestechliche Statistik zeigt, unerheblich.

Das geringe Ausmaß der gemessenen Inflation ist umso bemerkenswerter, als zum ersten Januar dieses Jahres in Deutschland einige administrierte Preiserhöhungen wirksam wurden, zu denen die vierten Stufe der Ökosteuer und die Erhöhungen bei der Tabak- und Versicherungsteuer gehörten. Die Summe dieser Effekte kann mit 0,4% veranschlagt werden. Ohne die administrierten Preiserhöhungen hätte der Preisanstieg vom Mai 2001 bis zum Mai 2002 nur 0,7% betragen.

So findet die Debatte um den „Teuro“ im imaginären Raum der Psyche und der subjektiven Befindlichkeiten statt. Sie ist eine Mischung aus Wahlkampf und vorgezogenem Sommertheater, mehr nicht.

### Schlusslicht Deutschland\*

Deutschland ist beim Wirtschaftswachstum und beim Export auf den Weltmärkten erheblich zurückgefallen. Gegenüber dem Durchschnitt der EU errechnet sich in den letzten sieben Jahren eine Wachstumseinbuße von gut 6%, und der Anteil an den weltweiten Exporten, der Anfang der neunziger Jahre über 10% gelegen hatte, beträgt nur noch etwa 8%. Der Rückstand hat interne und externe Ursachen. Die internen Ursachen sind schon längerfristig wirksam, und es sind die gleichen, die seit etwa 1970 zu einem bislang noch ungebrochenen Trend beim Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt haben.

Dabei ist der Anstieg der Löhne und lohnbezogenen Abgaben an aller erster Stelle zu nennen, denn er hat die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch Investitionen behindert. Die realen Lohnkosten im verarbeitenden Gewerbe sind in den letzten zwanzig Jahren in Westdeutschland um über 40% gestiegen. In Holland, das 1982 mit dem Abkommen von Wassenaar den Weg der Lohnmäßigung einschlug, betrug der Anstieg nur etwas mehr als 20%, und in den USA lag er bei etwa 8%. Die Folge war, dass die Zahl der Beschäftigtenstunden in den USA um gut 40% und in Holland um 20% anstieg, während sie in Westdeutschland um etwa 5% zurückging. Die in vielen ökonomischen Studien gut belegte Faustregel, dass 1% Lohnzurückhaltung langfristig mindestens 1% mehr Beschäftigung schafft, hat sich auch beim Vergleich dieser Länder bewahrheitet.

Die Ausweitung des Sozialstaates hat zu dem Anstieg der Lohnkosten maßgeblich beigetragen. Einerseits hat er durch den Ausbau der Lohnersatzleistungen die Anspruchslöhne erhöht, und andererseits hat er die auf dem Faktor Arbeit lastende Abgabenlast gesteigert. Mit über 65% hat die Grenzabgabenlast der Wertschöpfung, die ein durchschnittlicher Arbeitnehmer aufgrund einer Qualifizierungsmaßnahme oder einer Mehrbeschäftigung erwirtschaftet, in Westdeutschland heute eine einsame internationale Spitzenposition inne. Daran wird sich auch durch die nächsten Stufen der Steuerreform nichts mehr ändern, weil die Progression die Effekte der Reform kompensiert. Die Nichtbeschäftigung ist in Deutschland immer lukrativer, und die Beschäftigung immer unattraktiver geworden. Kein Wunder, dass immer weniger Menschen beschäftigt sind und dass das Wachstum lahmt.

Auch die deutsche Vereinigung erklärt einen Teil der Wachstumsschwäche. In wirtschaftlicher Hinsicht ist die Vereinigung misslungen, weil Ansprüche auf Einkommens-

---

\* Erschienen unter dem Titel „Warum Deutschland Schlusslicht ist“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 112, 16. Mai 2002, S. 14.

angleichung geweckt wurden, bevor die Angleichung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität realisiert werden konnte. Während das Inlandsprodukt je Erwerbsfähigen in den Gebieten der ehemaligen DDR mit sinkender Tendenz derzeit bei nur 58% der alten Bundesrepublik liegt, haben die Lohnkosten ein Niveau von deutlich über 70% und die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen ein Niveau von etwa 85% erreicht. Die Renten sind im Durchschnitt sogar zehn 10% höher als im Westen. Die Folge der antizipatorischen Einkommensangleichung und der damit verbundenen Hochlohnpolitik war, dass die neuen Länder nie eine Chance erhielten, ein wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstandort zu werden. Die Kräfte, die eine Angleichung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität hätten herbeiführen können, wurden von Anfang an geschwächt. Seit 1997 driften die beiden Landesteile bei ihrer Wirtschaftskraft weiter auseinander, statt zusammenzuwachsen. Nach wie vor geht die Beschäftigung in Ostdeutschland mit unvermindertem Tempo, nämlich gut 2% pro Jahr, zurück.

Die Wachstumsschwäche des Ostens überträgt sich rein rechnerisch in das geringe Niveau des gesamtdeutschen Wachstums. Darüber hinaus trägt sie zur westdeutschen Wachstumsschwäche bei, weil sie eine Perpetuierung der öffentlichen Transfers in die neuen Länder erzwingt und den Investoren klarmacht, dass sie auch weiterhin mit hohen Lasten rechnen müssen, wenn sie sich in Deutschland engagieren. Das Leistungsbilanzdefizit der neuen Länder liegt bei etwa 45% der eigenen Erzeugung. Der größere Teil dieses Defizits wird durch öffentliche Transfers finanziert. Der kleinere Teil ist durch private Kapitalströme gedeckt. Niemals zuvor hat es in der Geschichte der Menschheit eine Region gegeben, die in solch großem Umfang von einem Ressourcenzustrom aus anderen Regionen abhängig war. Selbst Israel, Portugal und der italienische Mezzogiorno, drei weitere klassische Transferökonomien, liegen mit Werten von 12 bis 13% weit, weit darunter.

Zu diesen internen, längerfristigen Gründen gesellen sich als akute externe Ursachen der Wachstumsschwäche die Verschärfung der Wettbewerbslage durch den Fall des Eisernen Vorhangs und die europäische Integration hinzu.

So hat insbesondere der Euro zur Schaffung eines gemeinsamen Kapitalmarktes und zu einer geradezu dramatischen Zinskonvergenz in Europa geführt, die das Wachstum in den eher peripheren Regionen beschleunigt und die wirtschaftliche Konvergenz wie angestrebt vorantreibt. Noch vor sieben Jahren lagen die Zinsen in wichtigen EU-Ländern um 5 bis 6 Prozentpunkte über den deutschen, weil den internationalen Kapitalanlegern wegen der Wechselkursunsicherheit hohe Risikoprämien gezahlt werden mussten. Mit der Ankündigung des Euro begannen die Zinsunterschiede zu schwinden. Der Euro hat die deutsche Industrie ihres Wettbewerbsvorteils in Form niedrigerer Zinsen beraubt und zu einer Stärkung der Wachstumskräfte in anderen Ländern geführt.

Um das Wachstum wieder zu beschleunigen, müssen die Marktkräfte insbesondere auf dem Arbeitsmarkt aktiviert werden. Wird die brachliegende Ressource Arbeitskraft mobilisiert, steigt das Sozialprodukt. Die Aussage, dass Wachstum Beschäftigung schafft, stimmt in Deutschland schon lange nicht mehr; eher das Gegenteil ist der Fall. Beschäftigung schafft Wachstum.

Die Reformen sollten zunächst beim Sozialstaat ansetzen, um die von ihm auf den Arbeitsmarkt ausgehenden Rückwirkungen in Form hoher Anspruchslöhne zu verringern. Dies lässt sich ohne Sozialabbau bewerkstelligen, wenn man gering Qualifizierten Lohnergänzungsleistungen statt Lohnersatzleistungen zahlt. Diese Maßnahme beseitigt die Lohnuntergrenze, die derzeit von der Sozialhilfe gebildet wird, und wird die Gewerkschaften veranlassen, niedrigere Löhne zu akzeptieren. Bei niedrigeren Löhnen werden zusätzliche Jobs rentabel, die sonst nie zur Verfügung gestellt worden wären. Richtig austariert wird das Ganze für den Staat eher billiger als das heutige Sozialsystem, und zugleich wächst die Zahl derjenigen, deren Einkommen über der heutigen Sozialhilfe liegt.

Außerdem muss das Tarif- und Arbeitsrecht grundlegend reformiert werden. Es ist ein Unding, dass den Arbeitnehmern eines Betriebes, wie bei Philipp Holzmann geschehen, von den Gewerkschaften das Recht verwehrt wird, zum Zwecke des Erhalts ihrer Arbeitsplätze Lohnverzicht zu üben. Flächentarifverträge sollten in Zukunft nur noch den Charakter von Lohnleitlinien haben, die ein Betrieb unterschreiten kann, wenn die Mehrheit der Belegschaft dies möchte. Das Günstigkeitsprinzip ist so zu interpretieren, dass auch die Schaffung von Arbeitsplätzen zum Kreis der für den Arbeitnehmer „günstigen“ Maßnahmen gerechnet wird. Der Kündigungsschutz sollte gelockert werden, um Neueinstellungen zu ermöglichen, die durch die derzeitigen Regeln verhindert werden. Kündigungsschutz sichert die Arbeitsplätze nur kurzfristig; langfristig verursacht er Arbeitslosigkeit und macht die Arbeitsplätze unsicher. Besser ist die Mitbeteiligung der Arbeitnehmer. Wenn den Arbeitnehmern zum Ausgleich für eine Lohnzurückhaltung Beteiligungsrechte angeboten werden, lassen sich bereits erhebliche Mobilisierungseffekte erreichen.

Eine neue Rentenreform ist zudem genauso erforderlich wie eine weitgehende Privatisierung der Krankenkassen und eine grundsätzliche Neuorientierung der Politik in den neuen Ländern, die die Eigenverantwortung der Menschen stärkt.

Last, but not least, ist das Ausbildungswesen zu stärken, um so wenigstens langfristig die Basis für einen neuen Innovationsschub zu legen. Dieser allseits akzeptierte und relativ bequeme Weg kann aber nur eine begleitende Rolle spielen. An den harten Reformen, die oben beschrieben wurden, führt kein Weg vorbei, wenn Deutschlands Wirtschaft beim Wachstum von seiner Rolle als Schlusslicht Europas befreit werden soll.

### **Was der Euro wirklich bedeutet\***

Die Einführung des Euro ist ein notwendiger Schritt in der politischen Entwicklung Europas. Was aber bedeutet der Euro wirklich für die wirtschaftliche Entwicklung dieses Kontinents und seiner Teile? Dass man nun die Preise besser vergleichen und Wechselgebühren sparen kann ist offenkundig, aber nebensächlich.

Die bei weitem wichtigste Implikation ist die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Kapitalmarktes, der mit dem Euro von den Barrieren befreit wurde, die instabile Wechselkurse bedeuteten. Noch im Jahr 1995 lagen die Zinsen langfristiger Staatsanleihen in Italien oder Spanien um 5 bis 5 Prozentpunkte über den deutschen Zinsen, weil internationale Kapitalanleger hohe Risikoprämien verlangten, und ähnlich war es in anderen Ländern. Nur Österreich und Holland hatten die gleichen niedrigen Zinsen wie Deutschland. Mit der Ankündigung und Einführung des Euro haben sich die Zinsen nahezu perfekt angeglichen.

Die Konsequenz ist, dass der Rentabilitätsmaßstab, dem reale Investitionen genügen müssen, überall in Europa gleich ist, und dass die Firmen der peripheren Länder nun zu den gleichen günstigen Bedingungen Kredite aufnehmen können, wie sie früher den deutschen, österreichischen und holländischen Firmen vorbehalten waren. Dies wird zu einem Investitionsboom in den südlichen und peripheren Ländern Europas führen, der sich in einer Erhöhung der gesamteuropäischen Wachstumsrate niederschlägt. Wegen der Schaffung des einheitlichen Kapitalmarktes wird die Konvergenz in Europa beschleunigt und ein nachhaltiger Wachstumsschub erzeugt, der eine Dekade oder länger anhalten kann.

Speziell für Deutschland bringt all dies jedoch ambivalente Implikationen mit sich. Vermutlich wird Deutschland auch wegen des Euro vorläufig das europäische Schlusslicht beim Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bleiben. Ob dies einen absoluten oder nur einen relativen Wachstumsnachteil bedeutet, ist nicht klar. Zurzeit sind die Zinsen noch so niedrig, dass man aus der Verbesserung der Situation der anderen Länder keine absoluten Nachteile für Deutschland herauslesen kann. Indes könnte es passieren, dass die hohe Kapitalnachfrage in den von den Risikoprämien befreiten Ländern das deutsche Zinsniveau mittelfristig über jenes Niveau hinaus erhöht, das sonst reali-

---

\* Eine ausführlichere Fassung ist unter dem gleichen Titel in der Zeitschrift der Bayerischen Akademie der Wissenschaften *Akademie Aktuell*, Nr. 1, 2002, S. 8–9, erschienen.

siert worden wäre. Dann entstünde auch ein absoluter Wachstumsnachteil. Dieses Ergebnis ist sogar relativ wahrscheinlich, wenn man bedenkt, dass im Außenverhältnis nach wie vor flexible Wechselkurse herrschen, die einen perfekten weltweiten Zinsverbund verhindern.

Bei der Bewertung dieser Entwicklung muss man freilich vorsichtig sein, denn die Wahrheit ist kompliziert, weil es hier zu Lande Gewinner und Verlierer gibt. Man kann recht sicher davon ausgehen, dass diejenigen Produktionsfaktoren, die zum Faktor Kapital komplementär sind, und das ist insbesondere der Faktor Arbeit, zu den Verlierern gehören werden. Durch die Verlangsamung der Kapitalakkumulation wächst die Arbeitsproduktivität langsamer, und der Spielraum für beschäftigungsneutrale Lohnerhöhungen verringert sich. Demgegenüber können die deutschen Sparer, Kapitalanleger und Direktinvestoren durch die gefahrlose Verlagerung ihres Kapitals in die bisherigen Hochzinsländer vorläufig sehr viel höhere Renditen erwirtschaften, als es sonst der Fall gewesen wäre. Vermutlich werden die Gewinne der Gewinner die Verluste der Verlierer überkompensieren, wie es bei der Herstellung von Freihandel regelmäßig der Fall zu sein pflegt. Es könnte also sein, dass auch die Deutschen im Durchschnitt Einkommensgewinne erzielen, obwohl die Mehrheit der Deutschen zu den Verlierern gehört.

Der Euro hat zusammen mit dem Fall des Eisernen Vorhangs, der eine Niedriglohnkonkurrenz vor der eigenen Haustür geschaffen hat, die Wettbewerbsverhältnisse für den Standort Deutschland verschlechtert. Man kann nicht mehr wie selbstverständlich davon ausgehen, dass die deutsche Wirtschaft, ausgerüstet mit dem Privileg einer konkurrenzlos stabilen Währung, die Lokomotive des Kontinents bleibt. Umso dringlicher ist es nun, den internen Reformstau in der Bildungspolitik und auf dem Arbeitsmarkt zu überwinden, der die Wettbewerbsfähigkeit ebenfalls beeinträchtigt. Die Versäumnisse und Fehlentwicklungen der Vergangenheit, die bislang von anderen Vorteilen über-tüncht wurden, kommen immer deutlicher zum Vorschein und verlangen eine mutige Kehrtwende der Wirtschaftspolitik.