

ifo Standpunkte 2003

- Basar-Ökonomie
- Die deutsche Krankheit und der ortsübliche Vergleichslohn
- Hände weg von der Entfernungspauschale!
- Länger arbeiten
- Schulden statt Steuern?
- Neue Inflationsziele der EZB
- Wider den Autobahn-Kommunismus
- Zwanzig Mezzogiorni
- Rente nach der Kinderzahl
- Noch eine Vereinigung und noch einmal Illusionen

Basar-Ökonomie*

Auch wenn der Konjunkturaufschwung jetzt kommt: Die Umwälzungen der deutschen Industrielandschaft, die seit etwa Mitte der Neunziger Jahre zu beobachten sind, werden weiterhin in bedrohlichem Ausmaß voranschreiten. Outsourcing und Offshoring bleiben die Methoden zur Überwindung der Standortchwäche. Schon des Längeren hat sich die deutsche Großindustrie in Asien engagiert, um von den niedrigen Lohnkosten zu profitieren und die Weltmärkte von dort aus bedienen zu können. Nun folgt der deutsche Mittelstand mit einem Engagement in Osteuropa. Nach Asien hat sich der Mittelstand nicht gewagt, aber nach Osteuropa traut er sich schon, denn die Rüstkosten eines Engagements sind dort sehr viel niedriger. Osteuropa bietet ebenfalls sehr niedrige Löhne, liegt aber vor der deutschen Haustür und gehört dem gleichen Kulturkreis an wie wir. Außerdem ist die Transformationskrise der ehemals kommunistischen Länder überwunden, es wurden stabile Rechtssysteme geschaffen, und ein Großteil der Länder wird schon in wenigen Monaten zur EU gehören.

Die Liste der Firmen, die nach Osteuropa gehen, ist lang und liest sich wie das Who is Who des deutschen Mittelstands. Knapp 60% der vom Institut der deutschen Wirtschaft befragten Unternehmen mit weniger als 5.000 Beschäftigten haben bereits Standorte außerhalb der EU-Länder errichtet. Die Firmen brechen ihre Zelte in Deutschland zwar nicht zur Gänze ab, denn ihre weltweite Kundschaft wollen sie weiterhin aus Deutschland bedienen. Aber sie verlagern immer größere Teile ihrer Vorproduktkette nach Osteuropa. Entweder investieren sie dort selbst, oder sie kaufen die Vorprodukte bei anderen Firmen, die sich dort niedergelassen haben.

Die Niedriglöhne der Osteuropäer sind zu verlockend, als dass man ihnen widerstehen könnte, zumal viele Konkurrenten in Asien und anderen Teilen der Welt noch niedrigere Löhne zahlen. Die Spannweite der Stundenlohnkosten der Industriearbeiter der Beitrittsländer reicht von einem Fünftel (Tschechien) bis zu einem Zehntel (Lettland) der westdeutschen Werte. Polen als das bei weitem größte Land wartet mit Stundenlohnkosten auf, die bei nur etwa einem Viertel der ostdeutschen und weniger als einem Sechstel der westdeutschen Lohnkosten liegen. An den Lohnunterschieden wird sich auch so schnell nichts ändern. Selbst wenn man mit jährlich 2% das Doppelte der in den letzten Jahrzehnten in Westeuropa beobachtbaren Konvergenzgeschwindigkeit unter-

* Erschienen unter dem Titel „4,5 Millionen Verlierer“, *Die Zeit*, 22. Dezember 2003, S. 28.

stellt, werden die polnischen Stundenlohnkosten für Industriearbeiter im Jahr 2010 erst bei einem Drittel und auch im Jahr 2020 noch unter der Hälfte der westdeutschen Lohnkosten liegen. Sie werden im Jahr 2020 nicht einmal da stehen, wo die spanischen Löhne beim Beitritt Spaniens in die EU standen. Kein Wunder, dass deutsche Unternehmen auf dem Wege der Standortverlagerung die Möglichkeiten der Kostensenkung ausreizen. Nach einer Untersuchung der Bundesbank hatten sie bereits bis zum Jahr 2000 nicht weniger als 2,4 Millionen Arbeitsplätze im Ausland geschaffen.

Unternehmen, die das Spiel nicht mitmachen, riskieren den Untergang. Noch immer geht die Zahl der deutschen Konkurse von einem Rekord zum nächsten. In Deutschland gibt es heute drei Mal so viele Konkurse wie vor zehn Jahren und fünf Mal so viele wie vor fünfundzwanzig Jahren. Wegen der Konkurse sind die deutschen Großbanken in eine schwere Krise geraten, aus der sie nur mühsam wieder herausfinden.

Wie massiv der Anreiz ist, der deutschen Standortkrise durch Outsourcing und Offshoring zu entgehen, zeigt sich auch sehr deutlich an Hand der Industriestatistik. Um das Jahr 1995 gab es einen unverkennbaren Trendbruch bei der Entwicklung der Fertigungstiefe, der zu einem deutlichen Auseinanderdriften von Industrieproduktion und Wertschöpfung führte. Zwar ist die deutsche Industrieproduktion von 1995 bis zum Jahr 2003 um gut 18% gestiegen, doch nahm die reale Wertschöpfung in der deutschen Industrie in der gleichen Zeitspanne nur um 4% zu. Der Wertanteil der deutschen Industrieproduktion, der auf die Industrie selbst entfällt, wird immer kleiner, und es ist vor allem der rasch wachsende Vorleistungsimport aus dem Ausland, der die inländische Wertschöpfung verdrängt. Nur ein Fünftel der Verringerung der Fertigungstiefe der deutschen Industrie ist auf ein inländisches Outsourcing zu anderen Sektoren zurückzuführen. Vier Fünftel werden hingegen durch eine Produktionsverlagerung ins Ausland erklärt.

Dies wirft schiefes Licht auf die Wettbewerbs- und Exportfähigkeit der deutschen Wirtschaft, denn man muss offenbar zwischen der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie und der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Arbeitnehmer unterscheiden. Zwar gelingt es den deutschen Unternehmen, dank des osteuropäischen Hinterlandes auf den Weltmärkten wettbewerbsfähig zu bleiben, doch die deutschen Arbeitnehmer haben ihre Wettbewerbsfähigkeit größtenteils bereits verloren. Die Industriebeschäftigung ging im betrachteten Zeitraum um gut 8% zurück, ohne dass im Dienstleistungsgewerbe oder anderswo die zum Ausgleich benötigten neuen Arbeitsplätze entstanden sind. Insgesamt sind viereinhalb Millionen Deutsche im Jahr 2003 arbeitslos. Viereinhalb Millionen Deutsche sind nicht mehr wettbewerbsfähig.

Auch die Exporte der deutschen Industrie sind kein Maßstab für die Wettbewerbsfähigkeit mehr. Dank des Outsourcing nach Osteuropa kann die deutsche Industrie zwar nach wie vor mit ihren Produkten auf den Weltmärkten glänzen, und die Exportstatistiken können stolze Zahlen aufweisen. Der Audi, dessen Motor in Ungarn gefertigt wird, geht mit seinem vollen Wert in die deutsche Exportstatistik ein. Das „Made in Germany“ wird aber mehr und mehr zu einem Etikettenschwindel. In Deutschland findet noch die Endmontage statt. Die werthaltigen Teile kommen indes mehr und mehr aus Osteuropa.

Deutschland entwickelt sich in Richtung einer Basar-Ökonomie, die die Welt mit preisgünstigen und hochwertigen Waren bedient, die gar nicht mehr hier zu Lande produziert worden sind.

Die deutsche Krankheit und der ortsübliche Vergleichslohn*

Die deutsche Krankheit ist die extrem hohe Arbeitslosigkeit bei den gering Qualifizierten, mit der Deutschland an der Spitze der OECD-Länder liegt. 40% der deutschen Arbeitslosen sind formell gering qualifiziert, und auch bei den restlichen 60% massiert sich die Arbeitslosigkeit unter den weniger gut Qualifizierten. Die Politik der Sockellohnvereinbarungen im Verein mit einem überdurchschnittlich raschen Anstieg der Lohnersatzeinkommen hat die Lohnskala in den letzten dreißig Jahren von unten her zusammengestaucht, obwohl die wachsende Niedriglohnkonkurrenz aus aller Welt eine stärkere Spreizung erfordert hätte. Dies ist die Ursache der deutschen Krankheit.

Die wichtigsten Lohnersatzeinkommen, die den Lohnauftrieb bei den gering Qualifizierten hervorgerufen haben, sind die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe. Beide werden gezahlt, wenn man nicht arbeitet, und versiegen, wenn man es tut. Sie schaffen Anspruchslöhne, die über der Produktivität vieler Betroffener liegen und deshalb eine auch für den Arbeitgeber profitable Anstellung unmöglich machen. Es ist gut, dass Hartz IV als Teil der Agenda 2010 nun wenigstens die Arbeitslosenhilfe abschafft, aber diese Maßnahme reicht noch nicht, weil die Sozialhilfe selbst viel zu hoch ist, als dass die von ihr erzeugten Anspruchslöhne einen Beschäftigungsschub im Niedriglohnbereich zulassen würden. Um einen solchen Schub zu erzeugen, müssten die heutigen Niedriglöhne sicherlich um ein Drittel fallen.

Damit dies geschieht, sollte der Eckregelsatz der Sozialhilfe für Erwerbsfähige gesenkt werden, und im Ausgleich sollten großzügige Hinzuverdienstmöglichkeiten bei gleichzeitiger Zuzahlung zu geringen Einkommen geschaffen werden, ähnlich wie es in Amerika mit dem Earned Income Tax Credit geschieht und wie es das ifo Institut mit seiner Aktivierenden Sozialhilfe empfohlen hat. Dann steigen die Einkommen der gering Qualifizierten, und trotzdem werden Jobs geschaffen. Um sicherzustellen, dass jeder ein akzeptables Einkommen verdienen kann, müssen freilich die Kommunen bereit sein, für den Notfall Leiharbeitsverhältnisse anzubieten, die in Höhe der bisherigen Sozialhilfe bezahlt werden.

Wenn die Politik die Absenkung des Eckregelsatzes nicht wagt, dann muss sie wenigstens dafür sorgen, dass die Zumutbarkeitsregeln verschärft werden. Zumutbar muss

* Erschienen unter dem Titel „Verschlimmerung der deutschen Krankheit“, *Financial Times Deutschland*, Nr. 202, 20. Oktober 2003, S. 26.

jede Arbeit sein, auch wenn der Lohn deutlich unter der Sozialhilfe liegt, denn die staatliche Zuzahlung zum Lohn schafft ja den Ausgleich. Das ist der Kern des Existenzgrundlagengesetzes der Bundesländer, das auf dem Vorschlag basiert.

Leider wird genau dies durch die Vergleichslohnregelung verhindert, die die SPD-Linken in allerletzter Minute durchgesetzt haben. Die Sozialhilfe wird nur gekürzt oder gestrichen, wenn man eine zumutbare Arbeit verweigert, aber zumutbar ist keine Arbeit, deren Lohn unter dem ortsüblichen Vergleichslohn liegt. Damit ist Hartz IV zur Wirkungslosigkeit verdammt, denn bekanntlich gibt es zu den ortsüblichen Vergleichslöhnen nicht genug Stellen. Die ortsüblichen Vergleichslöhne sind ja genau jene heute schon gezahlten Löhne, die verhindert haben, dass genügend Stellen geschaffen wurden, um die Massenarbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich zu verhindern.

Einen gewissen Mobilisierungseffekt am Arbeitsmarkt wird es nur insofern geben, als es nun höher qualifizierten Arbeitslosen zugemutet wird, einfachere Stellen anzunehmen. Insofern wird ihre Arbeit billiger, und es kann damit gerechnet werden, dass ihre Arbeitslosigkeit fällt. Der Effekt wird aber größtenteils auf dem Wege der Verdrängung der weniger gut qualifizierten Arbeitnehmer zustande kommen, die es in ihren Lohnsegmenten nun mit mehr Konkurrenz zu tun bekommen. Die Arbeitslosigkeit unter den gering Qualifizierten wird noch verstärkt, die deutsche Krankheit verschlimmert sich.

Damit ist Hartz IV in gewisser Weise das genaue Gegenteil von dem, was der Arbeitsmarkt braucht. Das Gesetz erlaubt eine Lohnsenkung in jenen Qualifikationssegmenten des Arbeitsmarktes, in denen die Arbeitslosigkeit gering ist, und verhindert eine solche Senkung dort, wo die Arbeitslosigkeit hoch ist. Falscher kann man die Sozialreform schwerlich konstruieren.

Nun muss man auf den Bundesrat setzen. Ein Lob dem föderalen System, das die Umsetzung der unsinnigen Wünsche der SPD-Linken verhindern wird.

Hände weg von der Entfernungspauschale!*

Bei der Suche nach neuen Steuereinnahmen erwägt die Regierung nun, die Kilometer- oder Entfernungspauschale der Arbeitnehmer von 40 bzw. 36 Cent für Kurzstrecken auf nur 15 Cent zu kürzen. Etwa 3 Mrd. Euro sollen mehr in die Kassen des Fiskus fließen. Diese Maßnahme wird als "Subventionsabbau" begründet.

Das ist eine Begriffsverwirrung, denn ein Subventionsabbau führt zu einer Verminderung der Ausgaben des Staates, und nicht zu einer Erhöhung der Einnahmen, wie es die Kürzung der Entfernungspauschale tut. Aber es geht nicht um Semantik, sondern um ökonomische Vernunft, und die spricht keineswegs für eine Senkung oder gar Abschaffung der Pauschale.

Richtig ist, dass der Abbau der Pauschale die Wege der Pendler verringern wird, weil viele nicht mehr bereit sein werden, entfernte Arbeitsplätze zu wählen. Das Faktum ist klar. Unklar ist seine Bewertung. Die einen sagen, dass weniger Verkehr besser ist, die anderen sagen, dass Mobilität gut ist. Wer hat Recht?

In der Marktwirtschaft ist das Kriterium für die richtige Verhaltensweise der Menschen in aller Regel zunächst die Situation ohne staatlichen Einfluss, also ohne die Einkommensteuer. Die Einkommensteuer ist neutral und verzerrungsfrei, wenn ihre Erhebung die ökonomischen Wahlentscheidungen der Menschen nicht verändert.

Ein Beispiel möge den Sachverhalt erläutern. Gesetzt den Fall, einem Arbeitnehmer wird ein entfernter Arbeitsplatz angeboten, bei dem er vor Steuern im Jahr 5 000 Euro mehr an Werten erzeugt und auch verdient, jedoch 4 000 Euro an zusätzlichen Wegekosten hat. Dann würde er den Arbeitsplatz annehmen, wenn es keine Steuern gäbe. Und in der Tat sollte er ihn annehmen, weil durch seine Entscheidung im Vergleich zum Verharren auf dem alten Arbeitsplatz ein verteilter Überschuss von 1 000 Euro entsteht.

Ein effizientes Steuersystem, das die Entscheidung nicht verändert, erlaubt den Abzug der tatsächlichen Wegekosten. Es definiert das zusätzliche steuerpflichtige Einkommen als 5 000 Euro Lohn minus 4 000 Euro Wegekosten, also als 1 000 Euro. Wenn von diesen 1 000 Euro ein gewisser Teil, sagen wir die Hälfte, weggesteuert wird, wird der private Vorteil aus dem Arbeitsplatzwechsel zwar kleiner, aber er bleibt als

* Erschienen unter dem Titel „Hände weg von der Entfernungspauschale!“, *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 221, 25. September 2003, S. 20.

solcher erhalten. Deshalb findet der Arbeitsplatzwechsel nach wie vor statt. Der gesellschaftliche Überschuss in Form von 1.000 Euro, der durch den Arbeitsplatzwechsel entsteht, geht in diesem Beispiel zur Hälfte an den Staat und zur Hälfte an den Arbeitnehmer.

Ein System, das den Abzug der Kosten nicht erlaubt, würde das private Verhalten im Vergleich zur Referenzsituation ohne Steuern jedoch ändern und ist deshalb ineffizient. Der Nettolohnzuwachs betrüge in einem solchen System noch 2 500 Euro, und nach Abzug der Brutto-Wegekosten von 4 000 Euro entstünde ein privater Verlust von 1 500 Euro, obwohl nach wie vor ein sozialer Gewinn für den Arbeitnehmer und den Staat in Höhe von 1 000 Euro winkt. Der Arbeitnehmer würde sich nun hüten, die Stelle zu wechseln, und ein möglicher Gewinn von 1 000 Euro für alle Beteiligten würde nicht realisiert.

Diese Überlegungen sind nicht auf die Wegekosten beschränkt, sondern berühren die ökonomischen Grundprinzipien der Besteuerung. Immer wenn eine Steuer mehr oder weniger als den Abzug der wahren Kosten erlaubt, ruft sie schädliche Verhaltensänderungen hervor. Genau deshalb haben wir Gewinn- und Einkommensteuern, bei denen Werbungskosten grundsätzlich abzugsfähig sind. Verlässt man das Prinzip der Abzugsfähigkeit der tatsächlichen Werbungskosten, so wirft man Sand in das Getriebe der Wirtschaft. Indem man die Abzugsfähigkeit bestimmter Kosten beschneidet, lässt man sie im privaten Kalkül der Bürger bedeutsamer erscheinen, als sie wirklich sind, und provoziert ökonomische Fehlentscheidungen.

Um die Beschneidung der Entfernungs-Pauschalen zu rechtfertigen, muss man schon argumentieren, dass diese Pauschalen größer als die tatsächlichen Wegekosten sind. Bei nur 36 bzw. 40 Cent pro Kilometer ist dies aber kaum möglich. Die ADAC-Zahlen zu den bloßen Geldkosten der Autofahrt liegen eher im Bereich von 50 Cent und mehr.

Der Nichtabzug der Wegekosten wirkt wie die Erhebung einer Sondersteuer auf die Fahrt zum Arbeitsplatz. Allenfalls die den Arbeitnehmern noch nicht angerechneten Kosten der Umweltverschmutzung und des Straßenbaus könnten angeführt werden, um eine solche Sondersteuer zu begründen. Aber solche Kosten liefern nur schwache Argumente angesichts des Umstandes, dass mit der Mineralölsteuer und neuerdings auch der GPS-Straßenmaut sehr viel zielgenauere Mittel zur Umlegung dieser Kosten zur Verfügung stehen. Deshalb: Hände weg von der Kilometer-Pauschale!

Länger arbeiten*

Deutschland hat ein Lohnkostenproblem. Die Stundenlohnkosten der Industriearbeiter sind in den letzten zwanzig Jahren real um fast 40% gestiegen. Das war mehr als bei den meisten Wettbewerbern und hat Deutschland seiner Wettbewerbsfähigkeit beraubt. Die Stundenlöhne der deutschen Industriearbeiter sind die höchsten auf der ganzen Welt, und sie übersteigen die Löhne der Wettbewerber in Fernost und in Osteuropa um ein Vielfaches. Das ist ein zunehmendes Problem für die deutsche Wirtschaft. Es erklärt den Rekord an Konkursen, der derzeit zu verzeichnen ist, und die Standortverlagerungen des Mittelstandes, die oftmals das letzte Mittel sind zu überleben.

Die Löhne können so viel höher als anderswo sein, wie wir Deutschen besser als andere sind. Um die Wettbewerbsfähigkeit wieder herzustellen, brauchen sie deshalb nicht auf das polnische Niveau zu fallen. Aber es wäre schon gut, wenn der Abstand zu einem Land wie den Niederlanden, der sich in den letzten zwanzig Jahren aufgebaut hat, wieder rückgängig gemacht werden könnte. Die holländischen Löhne sind nämlich nur um 23% gestiegen, und Holland hat trotz der Flaute der Weltwirtschaft einen hohen Beschäftigungsstand erreicht. Dazu müssten unsere Lohnkosten pro Stunde um 12% fallen.

Das könnte knapp erreicht werden, wenn die Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung, zur Arbeitslosenversicherung und zur Pflegeversicherung den Arbeitnehmern angelastet würden oder wenn die Arbeitnehmer die Arbeitgeberbeiträge zur Renten- und zur Krankenversicherung übernehmen. Alternativ würde es reichen, wenn die Lohnsteigerung elf Jahre lang um einen Prozentpunkt unter dem Produktivitätszuwachs gehalten werden könnte. Beides sind indes keine Alternativen, mit denen sich die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften anfreunden könnten.

So verbleibt die Verlängerung der Arbeitszeit als sinnvolle Möglichkeit. Eine 11%ige Verlängerung der Arbeitszeit würde den Unternehmen ebenfalls die Kostenentlastung bringen, die den über zwanzig Jahre gegenüber Holland aufgebauten Nachteil ausgleicht. 11% mehr Arbeitszeit entsprechen einer Erhöhung der Wochenarbeitszeit um etwa vier Stunden. Für die meisten Arbeitnehmer hieße dies, dass sie nun 42 statt 38 Stunden pro Woche arbeiten müssten. Das ist kein Beinbruch. Es bringt die Arbeitszeit wieder auf das Niveau zurück, das sie vor zwanzig Jahren innehatte.

* Erschienen unter dem Titel „Wieder 42 Stunden arbeiten“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 168, 23. Juli 2003, S. 11.

Länger arbeiten

Auch im internationalen Vergleich wäre Deutschland keinesfalls in einer Extremposition. Heute haben wir die drittniedrigste jährliche Arbeitszeit der OECD-Länder. Wenn wir 11% mehr arbeiten, dann würden wir mit jährlich 1 628 Arbeitsstunden im guten Mittelfeld und auf jeden Fall noch unter solchen Ländern wie Großbritannien, Finnland, Irland oder Spanien liegen. Wir hätten ungefähr das italienische Niveau erreicht, und das ist ja bekanntlich noch mit dem dolce Vita kompatibel. Warum also nicht?

Schulden statt Steuern?*

Europa steckt in einer konjunkturellen Flaute, aber keiner Rezession. Die Regierungen sollten diese Flaute nicht zum Vorwand nehmen, noch mehr Haushaltslöcher mit Krediten zu stopfen, als sie es ohnehin schon tun. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt trifft für den Fall der Rezession explizite Vorkehrungen, und er definiert klare Bedingungen. Solange das Sozialprodukt nicht schneller schrumpft als um 0,75%, dürfen die Länder Europas sich auch nicht um mehr als 3% verschulden. Pacta sunt servanda.

Eine Reihe von Ländern liegt noch deutlich unter der 3%-Grenze beim Defizit-Kriterium. Diese Länder könnten und sollten jetzt Gas geben und ihren Spielraum für keynesianische Nachfragepolitik ausnutzen, aber die anderen nicht, insbesondere Deutschland nicht. Wir sollten uns schämen, dass wir den Stabilitäts- und Wachstumspakt, den wir gegen den Willen der anderen europäischen Länder durchgedrückt haben, im letzten Jahr mit einer Neuverschuldung von 3,6% verletzt haben, und dass wir in diesem Jahr auf die 4% hinzielen. Das ist ein schwerwiegender Bruch des Vertrauens in die Glaubwürdigkeit und Stabilität unseres Landes, der den Standort Deutschland massiv beschädigt. Alles muss jetzt daran gesetzt werden, die Staatsfinanzen zu konsolidieren.

Klar, die Steuerreform sollte so durchgeführt werden, wie das ursprünglich vereinbart war, aber dies darf nicht heißen, dass mehr Schulden gemacht werden. Wie das freilich innerhalb dieses Jahres noch gehen soll, ist schleierhaft. Bislang sind ja noch nicht einmal die Ausgabenkürzungen definiert, die die Neuverschuldung unter 3% drücken würden. Man muss froh sein, wenn es beim jetzigen Rechtsstand bleibt, so dass wir die nächste Stufe der Steuerreform zum ersten Januar 2004 und vor allem die übernächste Stufe zum ersten Januar 2005 tatsächlich bekommen.

Das Vorziehen der gerade erst verschobenen Steuerreform wäre ein Zick-Zack-Kurs, der alles nur noch verschlimmern würde. So etwas könnte die Regierung in der Hoffnung fordern, mehr Zustimmung für eine unsolide Haushaltspolitik zu gewinnen, aber sie käme dann in den Verdacht, eine breite Mehrheit der Bevölkerung durch das Steuer Geschenk zu Hehlern machen zu wollen. Das wäre zu durchsichtig, als dass es ernst genommen werden könnte.

* Gekürzt erschienen unter dem Titel „Steuerreform – Konsum ankurbeln“, *Handelsblatt*, 17. Juni 2003, S. 2.

Insofern erübrigt sich auch die Diskussion darüber, wie das kreditfinanzierte Vorziehen der Steuerreform die Konjunktur beeinflussen würde. Vermutlich würde der Konsum steigen, doch Investitionen der Personengesellschaften würden sich wegen der Entwertung der Abschreibungsvergünstigungen auf dem Wege über die Finanzmärkte tendenziell eher ins Ausland verlagern. Das alles sind sehr komplexe Mechanismen, die man nicht in drei Sätzen diskutieren kann.

Wir brauchen die Steuerreform so, wie sie angekündigt ist, aber ohne Schuldenerhöhung. Das Arbeiten muss sich wieder lohnen, und die Investitionen müssen im Hinblick auf das Marktergebnis statt mit dem Blick auf mögliche Steuerersparnisse durchgeführt werden. Das alles sind langfristige, strukturelle Aspekte, die mit der Konjunktur nichts zu tun haben. Es wäre eine beachtliche Leistung, wenn die Regierung es schaffen würde, die angekündigte Reform plangemäß durchzuführen und den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu erfüllen. Diese Leistung setzt sofortige und umfassende Maßnahmen zur Begrenzung der Kosten des Sozialstaates und zur Verringerung der Subventionen voraus. Darüber sollte jetzt diskutiert werden. Nur wer es schafft, ganz konkret zu sagen, welche Ausgaben gekürzt werden sollen, leistet einen glaubhaften Beitrag zur Verringerung der Steuerlast in Deutschland. Alles andere ist bloßes Polittheater.

Neue Inflationsziele der EZB*

Parturiunt montes, nascetur ridiculus mus. Die lange angekündigte Neuformulierung der Politik der EZB, von der Großes erwartet wurde, hat ein kümmerliches Ergebnis gebracht. Nichts außer ein paar Lippenbekenntnissen kam heraus. Die Obergrenze für die Euro-Inflation, die die EZB bislang schon bei 2% gesteckt hatte, bleibt erhalten. Man will nur ein bisschen näher an diese Grenze heranrücken, was immer das heißen mag. Für Deutschland ist das eine schlechte Nachricht, denn unserem Land ginge es sehr viel besser, wenn den anderen Euroländern eine gute Dosis Inflation verabreicht werden könnte.

Deutschland braucht dringend mehr Toleranz der EZB gegenüber der durchschnittlichen europäischen Inflationsrate, weil die Spannweite der Inflationsraten im Euro-Raum noch immer sehr hoch ist und Deutschland neben Frankreich aus strukturellen Gründen die niedrigste Inflationsrate hat. Die Spannweite der europäischen Inflationsraten lag im Durchschnitt der ersten vier Jahre nach Einführung des Euro immerhin bei 2,7% Prozentpunkten. Während Irland eine Inflationsrate von 4,1% hatte, betrug die deutsche Inflationsrate nur 1,4%. Die hohe Spannweite ist kein Zufall, sondern hat systematische Gründe, die auf absehbare Zeit erhalten bleiben. Zwar haben alle Länder bereits sehr ähnliche Preise bei den gehandelten Waren, doch sind die Preise bei den nicht gehandelten Waren und Dienstleistungen wie z.B. Mieten, Baumaterialien und Leistungen von Handwerkern und Gastwirten noch sehr unterschiedlich. Das ist insbesondere auf die Unterschiede beim Lohnniveau zurückzuführen, die selbst wiederum aus Unterschieden beim Entwicklungsstand erklärt werden können. Im Zuge der realwirtschaftlichen Konvergenz, die während der nächsten zwei Jahrzehnte kräftig voranschreiten wird, werden die Löhne der heute noch rückständigen Länder aufholen, und mit ihnen werden die Preise der nicht gehandelten Waren und Dienstleistungen Anschluss an die entsprechenden Preise in den schon weiter entwickelten Ländern finden, was eine überdurchschnittliche Inflationsrate für diese Länder bedeutet.

Die Inflation der Niedriglohnländer ist ein natürlicher und wünschenswerter Anpassungsprozess der relativen Preise, dem gegenüber die Geldpolitik tolerant sein sollte,

* Erschienen unter dem Titel „Die Euro-Bank sollte mehr Inflation akzeptieren“, *Financial Times Deutschland*, Nr. 94, 16./17. Mai 2003, S. 19; vgl. auch „A shot of inflation would be good for Europe“, *Financial Times*, 21. Mai 2003, S. 15, und „2,5 Prozent sind besser“, *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 100, 2. Mai 2003, S. 20.

zumal sie durch den Euro selbst befördert wird. Der Euro hat eine Konvergenz der Zinsen in Europa hervorgebracht und die realen Kapitalkosten insbesondere in den Ländern gesenkt, die bislang schwache Währungen hatten und hohe Risikoprämien im Zins zahlen mussten. Der Euro stimuliert deshalb in diesen Ländern die Kapitalinvestitionen, fördert das reale Wachstum, beschleunigt den Lohnauftrieb und erhöht so die Geschwindigkeit der Preisanpassung.

Versucht die EZB, die Anpassungs-inflation der Niedriglohnländer durch eine restriktive Geldpolitik zu behindern, die sich an einem ehrgeizigen Ziel für die durchschnittliche Inflationsrate orientiert, so trifft sie damit auch die Hochlohnländer und zwingt sie in den Bereich sehr niedriger Inflationsraten hinein. Wegen der verbreiteten Starrheit der Preise und Nominallöhne nach unten ist es für eine Volkswirtschaft immer gut, wenn sie ein gewisses Maß an Inflation aufzuweisen hat, denn dann fällt es den schwächeren Firmen und Branchen leichter, ihre realen Löhne zu senken, ohne dass es nominaler Senkungen bedarf. Wenn die Inflationsrate zu gering ist, sind die betroffenen Sektoren zu lange hohen realen Löhnen ausgesetzt mit der Folge, dass sich die Bankrotte häufen und es zu Massenentlassungen kommt. Deutschland und Frankreich sind die ersten Opfer dieses Phänomens, denn sie haben hohe, ja für eine wachsende Zahl von Unternehmen zu hohe Löhne. Außerdem haben sie mit der Einführung des Euro ihren Zinsvorteil gegenüber den meisten anderen Euroländern verloren.

Die beiden Länder sind auch insofern betroffen, als der Euro etwas zu früh eingeführt wurde, nämlich zu einem Zeitpunkt, zu dem die D-Mark und der Franc ihre einigungsbedingte Aufwertung im Gefolge der Krise von 1992 noch nicht verdaut hatten. Die zur Wiedererlangung der Wettbewerbsfähigkeit notwendige Zurückhaltung bei den deutschen und französischen Löhnen ließe sich leichter realisieren, wenn die EZB im Durchschnitt der europäischen Länder eine höhere Inflation erlauben würde. Die Länder könnten dann nämlich durch die bloße Zurückhaltung bei weiteren Lohn- und Preissteigerungen wieder preisgünstiger werden. Sie könnten so den gleichen Effekt herbeiführen, wie er bei getrennten Währungen durch eine Abwertung erzielbar wäre. Ohne eine Lockerung der Geldpolitik wäre ein solcher Abwertungseffekt, wenn überhaupt, so nur sehr langsam erreichbar, da es prohibitive Widerstände gegen eine Senkung der nominalen Löhne gibt.

Es wird manchmal auf das amerikanische Beispiel verwiesen und argumentiert, die EZB solle sich nicht an länderspezifischen Inflationsraten orientieren, sondern nur auf den Durchschnitt der Euroländer schauen, weil sich auch die amerikanische Notenbank nicht für die Inflationsraten in einzelnen Regionen oder Staaten interessiere. Diese Argumentation kann nicht überzeugen. Erstens ist der Euro im Gegensatz zum Dollar eine junge Währung, deren Währungsraum noch mitten in einem umfassenden realwirt-

schaftlichen Anpassungsprozess begriffen ist. Im Dollarraum sind solche Anpassungsprozesse schon vor langer Zeit abgeschlossen worden. Zweitens gibt es in Amerika keinen Wohlfahrtsstaat europäischer Dimension, der zur Preis- und Lohnstarrheit beiträgt. Der europäische Wohlfahrtsstaat bietet Lohnersatzleistungen für Nicht-Arbeitende wie insbesondere die von früheren Einkommen abhängigen Arbeitslosengelder und die Sozialhilfe. Beide Typen von Lohnersatzleistungen sind in nominalen Geldeinheiten fixiert und stellen Untergrenzen für die nominale Lohnverteilung dar. Es kann deshalb nur dann zu Reallohnsenkungen bei den notleidenden Branchen kommen, wenn es eine Inflation gibt und somit der Realwert der Lohnersatzleistungen erodiert. Zwar sind politische Reformen mit dem Ziel der Senkung der Lohnersatzleistungen eine theoretische Alternative, aber sie stoßen auf außerordentlich große Widerstände, wie die Reaktion der Gewerkschaften auf die von Kanzler Schröder vorgeschlagene Abschaffung der Arbeitslosenhilfe zeigt.

Aus diesen Gründen sollte die EZB bis zum weitgehenden Abschluss des europäischen Konvergenzprozesses eine Inflationsrate von 2,5% für den Durchschnitt der Euroländer anpeilen und dabei zugleich darauf achten, dass kein Land in den Bereich einer Inflationsrate von weniger als 1,5% gedrückt wird. Die Streuung der Inflationsraten nach unten bedarf ihres besonderen Augenmerks, denn niedrige Inflationsraten einzelner Länder sind ein ziemlich sicherer Indikator für eine aus der Sicht dieser Länder zu restriktive Geldpolitik.

Wider den Autobahn-Kommunismus*

Die Opposition der EU-Kommissarin Loyola de Palacio gegen die Pläne der Bundesregierung, ab dem Sommer eine Straßenmaut für LKWs einzuführen, ist schwer verständlich. Die Kommissarin argumentiert, eine Maut dürfe nur erhoben werden, um die Bau- und Unterhaltskosten der Autobahnen abzudecken. Da die Autobahnen schon lange finanziert und abgeschrieben seien, könne man auch nur noch eine minimale Maut für die Unterhaltskosten verlangen. Auch sei es nicht in Ordnung, den Fuhrunternehmen eine Entlastung für die Maut zu gewähren. Eine rationale Wirtschaftspolitik, die sich am Kriterium der volkswirtschaftlichen Effizienz orientiert, stellt aber auf ganz andere Argumente ab.

Auf den deutschen Autobahnen herrscht bislang noch der Kommunismus. Der knappe Platz gehört allen Autofahrern, und rationiert wird er nicht mittels eines Preismechanismus, sondern danach, wer die meiste Zeit für das Warten im Stau aufbringen kann und mag. Die Auswahl der Verkehrsteilnehmer nach dem Grad ihrer Stautoleranz ist ungefähr dasselbe wie seinerzeit die Auswahl der Käufer in den Warteschlangen vor osteuropäischen Läden nach der Standfestigkeit ihrer Beine. Sie führt zu einer falschen Allokation knapper Ressourcen, und vor allem ist sie immens teuer. Die Zeit, die man im Stau oder in der Warteschlange verbringt, lässt sich wahrlich produktiver nutzen. Der ADAC schätzt, dass alljährlich 4,7 Mrd. Stunden im Stau auf deutschen Straßen verloren gehen. Wenn man davon ausgeht, dass 80% dieser Zeit Erwerbsfähige betreffen, und die Wertschöpfung des durchschnittlichen Arbeitnehmers in Höhe von knapp 28 Euro zugrunde legt, entspricht diese Zahl einem Schaden von 105 Mrd. Euro. Hinzu kommen noch einmal 12 Mrd. Euro für einen Mehrverbrauch von Kraftstoffen, sowie in geringerem Umfang die zeitabhängige Abschreibung auf die im Stau steckenden Fahrzeuge. Summa Summarum wird man mit jährlichen Staukosten von etwa 120 Mrd. Euro oder 5,7% des Sozialprodukts rechnen können.

Und genau hier liegt die volkswirtschaftliche Aufgabe der Maut. Sie dient, wenn man so will, der Versteigerung der knappen Fahrwege und ihrer Zuteilung auf rivalisierende wirtschaftliche Verwendungen, ohne dass dabei ein Stau entsteht. Der Stau nimmt den

* Erschienen unter dem Titel „Gegen den Autobahn-Kommunismus“, *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 49, 28. Februar 2003, S. 2.

Verkehrsteilnehmern Zeit, die sie anderweitig besser verwenden könnten. Die Maut nimmt ihnen Geld und überträgt Ansprüche auf produzierte Güter an den Staat. Die Verkehrsteilnehmer verlieren in beiden Fällen, doch im zweiten Fall gewinnt der Staat und damit indirekt wieder der Steuerzahler, den man entlasten kann, oder derjenige, der von den Staatsausgaben profitiert.

Eine gut austarierte Maut, die nach Zeiten und Strecken gestaffelt ist, führt zu einer wesentlich besseren Auswahl der Transporte, als man es von der Selbstregulierung des Verkehrs durch Staus erwarten kann. Transporte, die den höchsten wirtschaftlichen Nutzen liefern, werden in der Lage sein, im Wettbewerb die höchsten Preise zu verkraften, und sie werden sich gegenüber anderen Transporten von minderer Bedeutung durchsetzen. Viele Transporte werden auf Tageszeiten mit einem geringeren Verkehrsaufkommen ausweichen, und manche Transporte werden unterbleiben, weil es sich als wirtschaftlicher herausstellen wird, Lieferketten örtlich zu verdichten, statt Transporte hin und her, quer durch Europa zu lenken. Das alles verbessert die Effizienz des europäischen Wirtschaftssystems in exakt dem gleichen Sinne, wie es der Schritt von einer kommunistischen Kommandowirtschaft zur Marktwirtschaft tut.

Auf die Finanzierung alter oder neuer Autobahnen kommt es aus volkswirtschaftlicher Sicht nur am Rande an, und weder die durch Lkws hervorgerufenen Straßenschäden noch die Umweltschäden durch Luftverschmutzung sind das wirkliche Thema. Der Löwenanteil der Schäden, die ein Lkw auf der Autobahn verursacht, entsteht durch die Behinderung anderer Verkehrsteilnehmer, nämlich durch die sogenannten Ballungsexternalitäten, und diese Schäden muss man den Verursachern anlasten. Wenn ein Fuhrunternehmer sich entschließt, die Autobahn zu nutzen, kommen tausende von Pkws und andere Lkws, die hinter ihm herfahren, etwas später an ihr Ziel. Auch wenn in jedem Fall nur Sekunden verloren gehen mögen, kann die Summe erheblich sein. Wenn die 2 000 Fahrzeuge, die in der Zeit von 6.00 Uhr bis 22.00 Uhr durchschnittlich hinter einem Lkw herfahren, der von München nach Ingolstadt unterwegs ist, ihr Ziel im Durchschnitt eine Sekunde später erreichen, dann entsteht bei den Insassen dieser Fahrzeuge nach einer Schätzung des ifo Instituts ein zusätzlicher Zeitverlust von 48 Minuten, was einem volkswirtschaftlichen Schaden von 22 Euro entspricht. So groß müsste in diesem Fall die Maut sein, die die echten Schäden, die der LKW verursacht, internalisiert und eine effizientere Steuerung des Verkehrs zur Folge hat. Die Maut, die die Bundesregierung verlangt und die die EU-Kommission als zu hoch ansieht, liegt demgegenüber für die gleiche Fahrstrecke nur bei 12 Euro.

Bislang hat Verkehrspolitik in Deutschland bedeutet, immer größere Schneisen in die Städte und Landschaften zu schneiden, um auf diese Weise Staus zu vermeiden, aber sie ist dabei bisweilen über das Maß des Sinnvollen hinausgegangen. Um die ökonomische

Rationalität dieser Politik zu verstehen, mache man sich einmal klar, wie ein Wirtschaftssystem funktionieren würde, bei dem der Mercedes Benz umsonst zu haben ist und auf Staatskosten in einem Umfang nachproduziert wird, bis es keine Warteschlangen vor den Stuttgarter Werkstoren mehr gibt. So geht es sicherlich nicht weiter. Auch wenn der Ausbau des deutschen Straßennetzes noch nicht abgeschlossen ist und wenn noch viele chronische Engpässe beseitigt werden müssen, bietet die Straßenmaut in vielen Fällen eine sinnvolle Alternative zur Überwindung des Chaos auf den deutschen Straßen.

Viele Länder nutzen das Instrument der Straßenmaut seit langem. Aus Frankreich, Italien und den USA sind die mautpflichtigen Autobahnen wohlbekannt. Auch Städte wie Singapur, Bergen oder Oslo haben Mautsysteme, und neuerdings gibt es ein solches System auch für die Londoner Innenstadt. In vielen Fällen war die Verkehrsregulierung statt der Einnahmeerzielung das treibende Motiv.

Die jetzt geplante LKW-Maut ist ein grobes Mittel zur Lösung der anstehenden Probleme, die den volkswirtschaftlichen Anforderungen noch nicht genügt. Sicherlich macht es keinen Sinn, eine Maut auch dann zu erheben, wenn die Straßen leer sind und sich die Verkehrsteilnehmer gegenseitig nicht behindern, und in Zeiten der Rush Hour muss die Maut wahrscheinlich noch deutlich höher sein, als es heute geplant ist. Eine Staffe- lung nach dem tatsächlichen Verkehrsaufkommen ist dringend geboten, wie auch eine Ausweitung auf die Landstraßen erforderlich ist. Aber das alles wird kommen. Wir stehen ja erst am Anfang. Die elektronische Datenerfassung, die auf der Basis des GPS- Systems in Deutschland eingeführt wird, ist flexibel genug, solche Anforderungen zu erfüllen.

Die EU selbst hat die Ballungsexternalitäten im übrigen in ihrem Weißbuch zu fairen Preisen für die Infrastruktur aus dem Jahre 1998 in den Mittelpunkt ihrer Begründung für die Straßenmaut gestellt, und auch in der Direktive der EU zum Schwerlastverkehr vom Juni 1999 wird ausdrücklich zugelassen, Gebühren für die Zwecke der Stauvermeidung zu erheben. Dass die Kommission nun, wo Deutschland ihren Empfehlungen folgt, plötzlich wieder den Rückwärtsgang einlegt, ist mehr als verwunderlich.

Zwanzig Mezzogiorni*

Der Präsident des europäischen Verfassungskonvents hat einen Entwurf der ersten 16 Artikel der neuen europäischen Verfassung vorgelegt. Der Entwurf enthält viele sinnvolle Aussagen zur Aufgabenteilung zwischen der EU und den Nationalstaaten, und er folgt den vorliegenden EU-Verträgen. Aber er atmet wie diese den Geist einer Umverteilungsideologie. Kein Wort vom Schutz der Eigentumsrechte, kein Bekenntnis zu einer liberalen Wirtschaftsordnung. Statt dessen werden zweifelhafte Sekundärziele wie "Nachhaltigkeit" oder "ausgeglichenes Wirtschaftswachstum" genannt, so als könnte irgendeine Gesellschaft Wachstum an sich garantieren oder als ließe sich Nachhaltigkeit beim Verbrauch erschöpfbarer natürlicher Ressourcen herstellen.

Als ein großes Problem für Europa könnte sich die schon im Maastrichter Vertrag vorgesehene Schaffung der europäischen Staatsbürgerschaft (Art. 7) im Verein mit dem Verbot der Diskriminierung auf der Basis der nationalen Staatsbürgerschaft (Art. 6) erweisen, das nun undifferenziert auf die Ebene eines Verfassungsrechts gehoben wird. Beides ist auf den ersten Blick einleuchtend. Man muss aber Obacht haben, was diese harmlos klingenden Begriffe wirklich bedeuten könnten. Im Verein mit der sozialen Kohäsion und dem Sozialschutz (Artikel 3 und 12) könnte es letztlich um die Ausweitung des sogenannten Inklusionsprinzips auf alle EU-Bürger und so um die Schaffung einer Sozialunion gehen.

Nach heutiger Interpretation besagt das Inklusionsprinzip, dass ein EU-Bürger, der aus einem EU-Land in ein anderes wandert, um dort zu arbeiten, samt seiner Familie sofort und uneingeschränkt in das Sozialsystem des Gastlandes integriert wird. Er zahlt die normalen Steuern und Sozialbeiträge und erhält Zugang zu allen Leistungen des Staates, wie sie auch einem inländischen Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Verdient er unterdurchschnittlich Einkommen, so profitiert er in gleicher Weise von der sozialstaatlichen Einkommensumverteilung wie vergleichbare Inländer. Auf der Basis der verfügbaren Daten über die Biographien der bisherigen Immigranten hat das ifo Institut errechnet, dass die Nettobegünstigung pro Person und Jahr im Durchschnitt der ersten zehn Jahre bei etwa 2 300 Euro lag. Einer vierköpfigen Familie, die zehn Jahre lang in

* Erschienen unter dem Titel "Zwanzig Mezzogiorni", *Financial Times Deutschland*, Nr. 31/07, 13. Februar 2003, S. 11.

Deutschland blieb, wurde also, wenn man so will, eine Zuwanderungsprämie von bald 100 000 Euro übergeben.

Begrenzt wird diese Immigrationsförderung bislang durch die Beschränkung des Inklusionsprinzips auf Arbeitnehmer. Wer aus anderen Gründen immigriert, hat, abgesehen von einem Notfallschutz bei Krankheit, keinen Anspruch auf den Schutz des Sozialstaates. Die Vorschläge des Konvents könnten nun aber implizieren, dass das Inklusionsprinzip auf alle Migranten aus EU-Ländern ausgedehnt wird, also auch solche, die als Ruheständler oder als in anderer Form Nichterwerbsfähige kommen. Das steht zwar nicht expressis verbis im Text, aber wegen der fehlenden Einschränkung und der übergeordneten Bedeutung des Verfassungstextes werden die Gerichte das Nichtdiskriminierungsverbot im Verein mit der EU-Staatsbürgerschaft wohl so interpretieren. Schon die Interpretation der alten EU-Verträge haben sie in Richtung des Inklusionsprinzips überdehnt.

Die Probleme, die das Inklusionsprinzip schon heute mit sich bringt, werden so vielfältig. Wenn keine Arbeitsaufnahme mehr nötig ist, um in den Sozialstaat einzuwandern, wird es kein Halten mehr geben. Insbesondere wird es Heerscharen von Armutsflüchtlingen geben, die sich von den osteuropäischen EU-Ländern gen Westen bewegen, um dort ihr Glück zu suchen. Die für die Zeit nach der Osterweiterung geplanten Übergangsregelungen werden das Problem allenfalls temporär in den Griff bekommen. Die ohnehin kaum noch zu schulternden Finanzprobleme der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten werden in einem Maße verschärft, dass ein allgemeiner Sozialabbau unausweichlich wird.

Um solche Entwicklungen abzuwehren, haben der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium, das ifo Institut und neuerdings auch die European Economic Advisory Group (EEAG) vorgeschlagen, Immigranten nur verzögert in den Sozialstaat zu integrieren. Sie zahlen Steuern und Beiträge wie Inländer, sie haben im Ausgleich freien Zugang zur öffentlichen Infrastruktur, werden von Polizei und Justiz geschützt, können ihre Kinder kostenlos ausbilden lassen und nehmen auch die beitragsfinanzierten Sozialleistungen einschließlich der Renten ungeschmälert in Anspruch. Bestimmte steuerfinanzierte Leistungen wie die Sozialhilfe, das Wohngeld, das Bezugsrecht für Sozialwohnungen und ähnliches werden aber während der ersten Jahren der Anwesenheit verwehrt. Die Einschränkung ist so austariert, dass die Immigranten im Durchschnitt gerade so viel Sach- und Geldleistungen erhalten, wie sie an Steuern und Beiträgen zahlen. Jeder EU-Bürger kann frei und ungehindert zuwandern und arbeiten, es werden aber keine Geschenke verteilt .

Das Gebot der Nichtdiskriminierung im Verfassungsentwurf läuft auf das Gegenteil hinaus: Statt die Inklusion abzuschwächen, befestigt er sie und dehnt sie im Ergebnis

womöglich auch auf jene aus, die nicht zum Zweck der Arbeitsaufnahme kommen. Die Wohlfahrtsflucht würde Verfassungsrecht der EU-Bürger.

Die Sozialstaaten alter Prägung sind dann kaum zu retten. Die westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten werden zu einem Abschreckungswettbewerb gegenüber Armutsflüchtlingen gezwungen, der wegen des Inklusionsprinzips nur auf dem Wege allgemeinen Sozialabbaus erfolgen kann.

Wahrscheinlich wird auf der EU-Ebene versucht werden, diese Entwicklung durch eine Harmonisierung der Sozialstandards zu verhindern. In der Tat finden sich im Verfassungsentwurf genug Hinweise auf die soziale Kohäsion Europas, die dazu ermuntern.

Doch das wird das Chaos bedeuten, denn hier zu Lande gerade noch akzeptable Sozialstandards werden in den weniger entwickelten Ländern Massenarbeitslosigkeit erzeugen. Sozialer Schutz wird in aller Regel in der Form von Lohnersatzleistungen gezahlt, die Mindestlohnansprüche schaffen. Diese erzeugen Arbeitslosigkeit, wenn sie die Wertschöpfung der betroffenen Menschen übersteigen, denn kein Unternehmer stellt jemanden ein, der nicht mindestens so viel leistet, wie er kostet. In allen osteuropäischen Ländern liegen die Löhne unter einem Drittel der deutschen Sozialhilfesätze, und selbst in der alten EU gibt es Regionen, deren Löhne unter der Hälfte der deutschen Sozialhilfe liegen. Eine Harmonisierung der Sozialhilfe auf einem für Deutschland noch akzeptablen Niveau würde zur dauerhaften Deindustrialisierung ganzer Landstriche in Süd- und Osteuropa führen.

Die Misere muss dann durch einen Finanzausgleich abgefangen werden. Das in den Verfassungsentwurf übernommene Kohäsionsprinzip hat den Boden dafür schon bereitet. So könnte im Großen passieren, was Deutschland und Italien im Kleinen erfahren haben. In Deutschland hat die Sozialunion maßgeblich zu den Wettbewerbsproblemen der neuen Länder beigetragen, indem sie die Lohnspreizung, die zur Schaffung eines wettbewerbsfähigen Standorts unerlässlich war, verhindert hat. Ähnlich hat Italiens Sozialsystem die Absenkung der süditalienischen Löhne auf wettbewerbsgerechtes Niveau blockiert. Die Folge war, dass sowohl die neuen Bundesländer als auch Italiens Mezzogiorno unter Massenarbeitslosigkeit leiden, bei einer Gesamtproduktivität von 60% der anderen Landesteile verharren und auf permanente Transfers angewiesen sind.

Es ist schlechterdings unmöglich, das italienisch-deutsche Entwicklungsmodell auf Spanien, Ostpolen oder Bulgarien zu übertragen. Aber genau diese Gefahr, droht aus einer EU-Sozialunion. Nicht nur zwei, sondern 20 Mezzogiorni könnte es geben, wenn die vorgeschlagene Nichtdiskriminierung als uneingeschränktes und auch für soziale Leistungen geltendes Recht übernommen wird.

Rente nach der Kinderzahl*

Die Rentenkrise, die, wie alle wissen, zu Rentenkürzungen führen wird, ist vor allem auf den Geburtenrückgang in Deutschland zurückzuführen. Zehn Deutsche haben im Laufe ihres Lebens kaum mehr als sechs Kinder. Auch bei der Geburtenrate gehört Deutschland im internationalen Vergleich zu den Schlusslichtern. Der Geburtenrückgang hat vielfältige Ursachen, doch eine der wichtigsten ist das Rentensystem selbst.

Die Rentenversicherung ist eine Versicherung gegen Kinderlosigkeit und die daraus entstehende Altersarmut. Auch wenn man selbst keine Kinder haben kann, muss man im Alter nicht darben, weil man von den Kindern anderer Leute ernährt wird. Der gegenseitige Versicherungsschutz ist ein großer Vorteil für alle Beteiligten. Problematisch ist nur, dass diese Versicherung die ökonomischen Gründe für den Kinderwunsch aus der Familienplanung ausblendet, indem sie die Leistungen der Kinder an die vorangehende Generation fast vollständig sozialisiert. Vor der Einführung der Rentenversicherung durch Bismarck war es auch in Deutschland üblich, Kinder zu bekommen, um den eigenen Alterskonsum sicherzustellen. Dieses Motiv entfällt heute. Auf eigene Kinder kommt es bei der Versorgung im Alter nicht mehr an. Es reicht, wenn andere Leute Kinder in die Welt setzen, die später die Rentenbeiträge zahlen. Die Rentenversicherung hat eines der wichtigsten Motive für den Kinderwunsch aus dem Bewusstsein der Menschen verdrängt.

Es ist kein Zufall, dass Deutschland, wo ja die Rentenversicherung erfunden wurde, heute zu den Ländern mit der niedrigsten Geburtenrate gehört. Generationen von Deutschen haben seit 1889 die Erfahrung gemacht, dass man auch ohne eigene Kinder im Alter zurecht kommt, und so haben sich auf dem Wege der Nachahmung von Generation zu Generation neue Lebensmuster verbreitet, die an die neuen institutionellen Verhältnisse angepasst sind. Das Single-Dasein wurde immer attraktiver, und die DINK-Familie ist heute in. „Double income, no kids!“ lautet die Devise. Zwei Einkommen ohne Kinder ist allemal besser als ein Einkommen mit mehreren Kindern. So lebt es sich angenehmer.

* Erschienen unter dem Titel „Rente nach Kinderzahl“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 11, 14. Januar 2003, S. 12; vgl. auch „Wer keinen Nachwuchs hat, muss zahlen“, *Financial Times Deutschland*, Nr. 252, 27. Dezember 2002, S. 30.

Aber jede Generation wird einmal alt, und dann kann sie nur leben, wenn sie in ihrer Jugend selbst vorgesorgt hat. Entweder muss sie Humankapital gebildet haben, indem sie Kinder in die Welt gesetzt und großgezogen hat. Oder sie muss gespart und somit direkt oder indirekt Realkapital gebildet haben, um vom Verzehr dieses Kapitals zu leben. Eine Generation, die weder Human- noch Realkapital bildet, muss im Alter hungern.

Da die Deutschen heute weniger Humankapital bilden, als es frühere Generationen taten, müssen sie als Ersatz Realkapital anhäufen, um so die mangels Nachkommen wegfallenden Rententeile zu ersetzen. Dies ist die richtige Überlegung, die zur Riester-Rente und zur Rentenkürzung im Umlagesystem geführt hat. Die Riester-Rente ist aber noch nicht zu Ende gedacht. Sie kuriert die Symptome der deutschen Krankheit, doch nicht ihre Ursachen. Sie verringert die Fehlanreize für die Familienplanung nicht und führt zu kaum erträglichen Lasten bei denjenigen, die durch die Erziehung von Kindern bereits den vollen Beitrag zur Finanzierung der Umlagerenten leisten.

Statt eine ganze Generation kollektiv in die Verantwortung zu nehmen, sollten die notwendigen Rentenkürzungen und das kompensierende Riester-Sparen auf die Kinderlosen konzentriert werden. Wer keine Kinder in die Welt setzt und großzieht, dem kann eine Rentenkürzung auf die Hälfte zugemutet werden. Dabei dürfen allerdings die bereits aufgebauten Anwartschaften nicht angetastet werden. Es geht nur um die heute noch jüngeren Menschen. Sie haben Zeit genug, sich auf dem Wege des Riester-Sparens eine auskömmliche Rente zu sichern, falls sie keine Kinder haben können oder wollen.

Die Staffelung von Umlage- und der Riester-Rente nach der Kinderzahl ist gerecht, weil sie dem Verursacherprinzip und dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgt. Wer keine Kinder hat und insofern zu wenig tut, um seine eigene Rente im Umlagesystem zu sichern, muss die Konsequenzen tragen und selbst auf dem Wege der Ersparnis für Ersatz sorgen. Und wer keine Kinder hat, kann sparen, weil er keine Ausgaben für die Kindererziehung leisten muss. Er ist vergleichsweise liquide und kann die bei der Kindererziehung eingesparten Geldmittel am Kapitalmarkt anlegen, um auf diese Weise seine gekürzte Umlagerente zu ergänzen.

Man mag gegen den Vorschlag einwenden, mit der Zahlung des Rentenbeitrages erbrächten junge, kinderlose Bürger bereits eine Leistung für die eigene Rente, und insofern sei es ungerecht, sie auf dem Wege des Riester-Sparens zu einer zweiten Leistung zu zwingen. Dieses Argument verkennt, dass es historisch immer zu den normalen Pflichten einer jeden Generation gehörte, zwei Leistungen zu erbringen: In der leistungsfähigen Lebensphase muss man seine Eltern und seine Kinder ernähren. Die erste dieser beiden Leistungen wird in Form der Rentenbeiträge erbracht, die ja in vollem Umfang an die heutigen Rentner fließen. Doch die zweite Leistung wird von vielen Menschen nicht mehr

erbracht, weil sie sich gegen Kinder entscheiden. So gesehen ist es sehr wohl gerecht, nun auch diesen Menschen eine zweite Leistung in Form des Riester-Sparens abzuverlangen. Dadurch sichern sie sich die Rente, deren Vollfinanzierung man den wenigen zukünftigen Beitragszahlern nicht mehr zumuten kann. Menschen, die mehrere Kinder großziehen, an der Riester-Rente zu beteiligen, hieße indes, ihnen eine dreifache Last aufzuerlegen. Als Beitragszahler ernähren sie die jetzt Alten, als Eltern finanzieren sie über die Kosten der Kindererziehung die Renten aller zukünftiger Rentenbezieher, und als Riester-Sparer müssten sie zusätzlich ihre eigenen Renten finanzieren.

Die Staffelung der Umlagerente nach der Kinderzahl ist nicht nur gerecht, sie wird darüber hinaus zu einer wünschenswerten Änderung der Familienplanung führen. Wenn Kinderlose 8% ihres Bruttoeinkommens für ein bloß kompensierendes Riester-Sparen verwenden müssen, erhalten Kinder in der Lebensplanung wieder ein stärkeres Gewicht. Manch ein bislang noch unschlüssiges junges Paar wird sich unter diesen Umständen vielleicht doch für Kinder entscheiden.

Alle Erfahrung zeigt, dass gerade auch die Familienplanung sehr stark auf ökonomische Anreize reagiert. Als die DDR in den siebziger Jahren ökonomische Anreize zur Erhöhung der Geburtenraten einführte, stieg die Zahl der neugeborenen Kinder deutlich an. Und als das Saarland 1957 von der großzügigen französischen Unterstützung für Familien auf das knauserige westdeutsche System umgestellt wurde, gingen die Geburtenraten deutlich zurück. Die so genannte Social Security Hypothesis, nach der die Ausgestaltung des Rentensystems den Kinderwunsch maßgeblich mitbeeinflusst, ist von der einschlägigen Fachliteratur auch für Deutschland empirisch bestätigt worden.

Das alles heißt nicht, dass einer staatlichen Bevölkerungspolitik das Wort geredet werden soll, deren Ziel es ist, in die freien Entscheidungen der Menschen einzugreifen und sie bei der Kinderwahl zu bevormunden, im Gegenteil. Heute greift der Staat auf dem Wege über das Rentensystem ganz massiv in die Familienplanung ein, indem er die Rentenbeiträge der Kinder sozialisiert und so die natürlichen Vorsorgemotive für den Kinderwunsch aus den Köpfen der Menschen vertreibt. Die Rente nach der Kinderzahl einzuführen, heißt, den Grad der Sozialisierung zurückzufahren, also den Staat wieder ein Stück weit aus der Familienplanung herauszunehmen. Es heißt nicht, ihn dabei mitreden zu lassen.

Noch eine Vereinigung und noch einmal Illusionen*

Die Osterweiterung der Europäischen Union ist die zweite Wiedervereinigung, an der Westdeutschland innerhalb kurzer Zeit teilnimmt. Wie die erste Vereinigung liegt sie in der Logik der Geschichte. Auch sie ist ein Glücksfall für Europa, denn sie überwindet die Erniedrigung, die viele Europäer unter dem kommunistischen Regime ertragen mussten, und sie schafft langfristig eine Zone der Sicherheit und ökonomischen Prosperität für den alten Kontinent.

Der Unterschied zwischen politischem Wunschdenken und ökonomischer Wirklichkeit wird freilich ebenfalls wieder ähnlich groß sein wie bei der ersten Vereinigung. Es ist politisch nicht korrekt, die ökonomischen Schwierigkeiten, die auf der Hand liegen, anzusprechen. Wieder wird die Politik vom Schwung der eigenen Worte vorangetrieben. Ergriffen von der geschichtlichen Bedeutung des Ereignisses schlägt man die Warnungen der Ökonomen in den Wind.

Die Wahrheit ist, dass zumindest Deutschland für die europäische Vereinigung überhaupt noch nicht fit ist. Deutschland steht in der schwersten Krise der Nachkriegszeit. Das Wachstum lahmt seit Jahrzehnten, und das Land wird beim Pro-Kopf-Einkommen von einem europäischen Land nach dem anderen überholt. Die Banken und das gesamte Staatswesen stecken in einer Finanzierungskrise größeren Ausmaßes. Mehr und mehr Arbeitgeber ziehen sich aus den verkrusteten Arbeitsmärkten zurück. Die Zahl der Insolvenzen steigt Monat für Monat und hat alle Rekordmarken überschritten. Die Arbeitslosenzahlen steigen selbst in Westdeutschland nach einem linearen Trend, der seit dreißig Jahren unverändert anhält. Die deutsche Vereinigung ist noch nicht verdaut. Der sich selbst tragende Aufschwung ist in den neuen Bundesländern auch nach einem Dutzend Jahren des Wartens noch immer nicht in Sicht, und noch immer stammt jeder dritte Euro, der dort ausgegeben wird, aus dem Westen.

Die Osterweiterung wird die EU um knapp 80 Millionen Menschen vergrößern, von denen viele in den Lohnwettbewerb mit dem Westen eintreten werden. Zu Lohnkosten, die in praktisch allen Ländern, ausgenommen Slowenien, unter 17% der westdeutschen Lohnkosten liegen, werden sie den westdeutschen Wirtschaftsstandort in die Zange

* Erschienen unter dem Titel „Noch einmal Illusionen“, *Financial Times Deutschland*, Nr. 241, 12. Dezember 2002, S. 36. Vgl. auch Hans-Werner Sinn, „Wir sind nicht fit für die Erweiterung“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Dezember 2002, S. 13.

nehmen und seine ohnehin geschwächte Wettbewerbsfähigkeit weiter verringern. Niedriglohnprodukte aus Osteuropa werden deutsche Produkte verdrängen, und deutsche Unternehmen, die ohnehin schon allesamt in den Startlöchern stehen, werden ihre Investitionen in den Osten verlagern. Außerdem werden die großen Lohnunterschiede im Verein mit dem westdeutschen Wohlfahrtsstaat massenhafte Zuwanderungsströme anregen, die man auch durch politisch oktroyierte Kontingente kaum wird in den Griff bekommen können, und wenn, dann nur um den Preis einer noch rascheren Abwanderung des Investitionskapitals. Die fundamentalen Probleme des deutschen Wirtschaftsstandortes werden nach der Osterweiterung nur noch deutlicher zu Tage treten.

Die Entwicklung würde glimpflicher verlaufen, wenn Deutschlands Arbeitsmärkte flexibel wären und wenn die hiesigen Lohnstrukturen auf die veränderten Wettbewerbsverhältnisse reagieren würden. Eine Wirtschaft, die über flexible Arbeitsmärkte verfügt, würde von der Osterweiterung profitieren, weil sie stets wettbewerbsfähig bliebe und in der Lage wäre, die zuwandernden Arbeitskräfte mit neuen Jobs zu versorgen. Die neuen Möglichkeiten für den Handel mit Kapital, Gütern und menschlicher Arbeitskraft würden hüben wie drüben Wohlfahrtsgewinne für die beteiligten Länder mit sich bringen.

Leider ist diese Bedingung auch nicht annähernd erfüllt. Der Flächentarifvertrag schließt die notwendige Lohnanpassung nach unten aus, und der passivierende Sozialstaat verhindert mit seinen Lohnersatzleistungen, die faktisch Mindestlöhne definieren, ebenfalls, dass die Lohnstrukturen sich flexibel an die neuen Gegebenheiten anpassen können. So wird es an Jobs fehlen, und die Arbeitslosigkeit wird umso rascher steigen.

Einen Vorgeschmack auf das, was kommen wird, liefert der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Bayern, der in letzter Zeit auffällig war, obwohl die bayerische Arbeitslosigkeit immer noch eine der niedrigsten in Deutschland ist. Bei einer Gesamtzahl von gut 300 000 Arbeitslosen sind allein im Jahr 2001 etwa 100 000 Personen zugewandert, von denen ein sehr großer Teil aus Thüringen und Sachsen stammt und sich in den grenznahen bayerischen Gebieten niedergelassen hat. Die Zuwandernden haben in dem schnell rotierenden Karussell des Arbeitsmarktes Jobs besetzt, bevor bayerische Arbeitslose dort Platz nehmen konnten. Statistisch war die Zuwanderung eine Zuwanderung in die Arbeitslosigkeit.

Deutschland hat angesichts dieser Verhältnisse zwei Möglichkeiten. Die erste, wahrscheinlichere, ist, dass es die Warnungen der Ökonomen wieder in den Wind schlägt und die Probleme auf sich zukommen lässt. Dann wird es weiter zurückfallen, und man muss nur hoffen, dass die zunehmende Arbeitslosigkeit nicht in eine politische Instabilität des Landes umschlägt, die das Staatswesen gefährdet.

Die andere ist, dass es auf die Vorschläge der Fachleute hört und agiert, bevor das Kind in den Brunnen fällt. Selten waren sich die Ökonomen so einig wie heute. So haben der wissenschaftliche Beirat beim Wirtschaftsministerium, der Sachverständigenrat und das ifo Institut gleichlautende Vorschläge zur Schaffung eines aktivierenden Sozialstaates unterbreitet, um den zu erwartenden Druck auf die Arbeitsmärkte aufzufangen und in eine produktive Entwicklung umzulenken. Darüber hinaus liegen Vorschläge zur Mitbeteiligung der Arbeitnehmer an ihren Betrieben, zur wirksamen Eindämmung des Sozialtourismus, zur Umgestaltung des Steuersystems und zum Abbau der Überregulierung der Wirtschaft auf dem Tisch. Die Politik braucht nur zuzugreifen.