

# Hans-Werner Sinns Geburtstagskonferenz

## Economic Policy in the Presence of Globalisation

»Economic Policy in the Presence of Globalisation« war der Titel der Konferenz, die am 25. April 2008 anlässlich des 60. Geburtstages von Hans-Werner Sinn, Präsident des ifo Instituts, stattfand. Knapp 300 renommierte Wirtschaftswissenschaftler aus aller Welt hatten sich im Max-Josephs-Saal der Münchener Residenz eingefunden, um an der hochkarätig besetzten Konferenz teilzunehmen, und sorgten in den vier Panels für spannende Diskussionen. Neben Mitgliedern der volkswirtschaftlichen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München und der verschiedenen Gremien des ifo Instituts waren Vertreter der bayerischen Staatsregierung sowie zahlreiche nationale und internationale Kollegen, die in besonderer Weise Hans-Werner Sinn verbunden sind, nach München gekommen.

Die Veranstaltung wurde von *Monika Schnitzer*, Ludwig-Maximilians-Universität München, und *Assaf Razin*, Tel Aviv University, organisiert und geleitet. Das Programm war breit gefächert und bot Vorträge und Diskussionen zum Wohlfahrtsstaat, zum System- und Steuerwettbewerb, zur Europäischen Integration, zum Klimawandel und zum Thema Qualifikation und Bildungssystem.

Den ersten Themenkomplex »Kann der Wohlfahrtsstaat überleben?« eröffnete *Alan J. Auerbach*, University of California, Berkeley. Er wies in seiner Einführung darauf hin, dass die meisten der Staaten große Summen für soziale Leistungen aufwenden, sei es für das Gesundheitswesen, für Rentenzahlungen oder für die Arbeitslosenversicherung. Nach Angaben der OECD verwenden Deutschland und Frankreich je 30% ihres BIP für soziale Ausgaben. Auerbach unterstrich, dass sich angesichts des demographischen Wandels, verursacht durch geringere Geburtenraten und höhere Lebenserwartung, die Struktur der öffentlichen Ausgaben verändern wird. So weisen Projektionen für das Jahr 2082 für die USA Ausgaben in Höhe von 50% des BIP für das Gesundheitswesen und für die Altersversorgung aus. Zwar werden die Aufwendungen für Bildung und auch für die Arbeitslosenversicherung geringer, da ein immer größerer Anteil der Bevölkerung nicht mehr im erwerbsfähigen Alter sei, aber diese Einsparungen können die Mehrausgaben nicht kompensieren.

Zusätzliche Belastungen für den Wohlfahrtsstaat entstehen durch vier weitere Faktoren: Erstens beruhen entwickelte Volkswirtschaften auf Individuen mit hohem Einkommen und Kapital, die durch ihre Abgaben einen signifikanten Teil der Staatseinnahmen finanzieren. Die zunehmende Mobilität und die wachsende Integration machen es aber immer schwieriger, diese Faktoren entsprechend zu besteuern. Zweitens ist auch das Produktivitätswachstum in Europa in den letzten Jahren enttäuschend, so dass sich die Differenz zu den USA immer weiter vergrößert. Drittens belasten die öffentliche Verschuldung und die Haushaltsdefizite die zukünftigen Generationen. Davon sind vor allem Japan, Italien,



Hans-Werner Sinn, Monika Schnitzer, Assaf Razin

Deutschland und Frankreich betroffen. Und viertens wird es aufgrund der alternden Bevölkerung schwieriger, die Ausgaben für die Älteren zu senken.

Nach den Ausführungen von Auerbach bietet eine verstärkte Zuwanderung keine Lösung, da »die Jungen auch einmal alt werden, und die Armen Nettoempfänger von staatlichen Transferleistungen sind«. Die Nettobilanz für den Staatshaushalt sei dabei nicht eindeutig. Nötig seien eine weitere Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, eine Reform des Steuersystems und eine Reform der Rentensysteme. So könne der Wohlfahrtsstaat überleben.

In der anschließenden Diskussion wies *Sir Tony Atkinson*, Oxford University, darauf hin, dass die Definition des Wohlfahrtsstaats je nach Land differiert. Der Wohlfahrtsstaat sei keine fixe Größe, sondern in ständiger Evolution. Schließlich: Wie könne man überleben, wenn der Wohlfahrtsstaat nicht überlebt. Die Frage sei, welches Verhältnis zwischen privater und staatlicher Vorsorge man wählen solle.

*Robin Boadway*, Queens University Kanada, griff eine Bemerkung von Hans-Werner Sinn auf, der den Wohlfahrtsstaat mit einem Patienten und die Ökonomen mit dem Arzt verglich. So zeige die »Untersuchung des kranken Wohlfahrtsstaates« folgende Symptome: eine Vergrößerung der Ungleichheit, eine hohe Arbeitslosigkeit bei den Geringqualifizierten, nicht-funktionierende Arbeitsmärkte, starken Wettbewerbsdruck, eine hohe öffentliche Verschuldung, ungünstige demographische Tendenzen und schließlich erheblich steigende Kosten für die Sozialsysteme. Einige »Krankheiten« seien hausgemacht, wie beispielsweise die öffentliche Verschuldung oder die rigiden Arbeitsmarktinstitutionen, andere dagegen seien der Globalisierung geschuldet. Seine Therapieansätze: verbesserte Arbeitsanreize, geringere Grenzsteuersätze und größerer Stimuli zum Mitmachen, wie beispielsweise Zuschüsse zum Arbeitseinkommen, aber auch eine striktere Kontrolle der Ar-

beitslosen und eine strengere Überprüfung der Bedürftigkeit der Sozialtransferempfänger. Eine Verbesserung der Generationenbilanz wäre zwar wünschenswert, sei aber schwierig zu realisieren. Boadway schloss seinen Diskussionsbeitrag mit der Frage, inwieweit die politischen Ergebnisse determiniert seien, wie es viele Modelle suggerieren, oder ob politische Entscheidungsträger beeinflusst werden könnten, wie es die Auffassung von Hans-Werner Sinn sei.

Beim zweiten Panel zum »System- und Steuerwettbewerb« begann Peter Birch Sørensen, University of Kopenhagen, seine Ausführungen mit der Darstellung zweier gegensätzlicher Standpunkte: zum einen die »Mainstream-Meinung«, nach der der Wettbewerb, der für die privaten Märkte von Vorteil sei, auch für die staatlichen Bereiche angebracht sei. So helfe beispielsweise der Steuerwettbewerb der Länder zur Attrahierung von mobilen Produktionsfaktoren Ineffizienten des öffentlichen Sektors zu beseitigen. Deshalb solle Europa auch den Steuerwettbewerb als einen Teil der Lissabon-Strategie akzeptieren. Eine skeptischere Sicht des staatlichen Wettbewerbs vertrete Hans-Werner Sinn mit seinem »Selektionsprinzip«. Sinn gehe davon aus, dass der Staat in die Marktwirtschaft eingreife, wo der Markt versage. Führe man nun quasi durch die »Hintertür« mit dem Systemwettbewerb wieder Märkte ein, werde dies ebenfalls in einem Marktversagen enden. So führe der Steuerwettbewerb bei Kapitalmobilität und einer freien Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur, die mit zunehmenden Skalenerträgen produziert werde, zu einer Erosion der Steuersätze unter das Niveau, das zur Finanzierung der Infrastruktur ausreichend sei, was gravierende Verteilungsprobleme mit sich bringe. Aber auch die internationale Harmonisierung der Kapitalsteuern sei keine befriedigende Lösung. Die einzelnen Regierungen würden in einem solchen Fall versuchen, Kapital mittels allzu großzügiger Bereitstellung von Infrastruktur zu attrahieren. Durch die Einführung einer Selbstfinanzierungsbestimmung, die den Staat dazu zwingt, eine entsprechend hohe Kapitalsteuer einzuführen, die die Kosten der Infrastrukturbereitstellung decke, könne eine effiziente Allokation der Ressourcen ohne Subventionierung des Kapitals geschaffen werden. Sørensen ging anschließend auf ein von ihm in Zusammenarbeit mit Wolfgang Eggert, Universität Paderborn, entwickeltes Modell ein, in dem gezeigt wird, dass Steuerwettbewerb bis zu einem bestimmten Punkt wohlfahrtssteigernd ist.

*Michael Keen*, Internationaler Währungsfonds, als erster Diskutant, merkte an, dass das Nachdenken über den Steuerwettbewerb impliziere, auch über Modelle und Ideen, wie Steuerferien, Freihandelszonen und die europäischen FuE-Subventionen, nachzudenken. Er wies aber auch darauf hin, dass sich der Internationale Währungsfonds gegen diese speziellen Anreize ausspreche. Da innerhalb der verschiedenen Länder die Kapitalmobilität unterschiedlich sei, solle

man keine Einheitslösung anwenden. Einige Länder sollten ihre Steuerpolitik koordinieren, andere nicht.

*John Wilson*, Michigan State University, schloss sich der Auffassung von Sinn an und warnte vor der Forderung nach einem uneingeschränkten Systemwettbewerb. Allerdings gebe es auch Bedingungen, unter denen der Wettbewerb zwischen Regierungen vorteilhaft sei. So hätten beispielsweise Staaten einen großen Anreiz, das Einkommen ausländischer Bürger stark zu besteuern, ein Steuerwettbewerb könne diese Anreize ausgleichen. Deshalb könne der Systemwettbewerb für eine Ökonomie mit einer großen Anzahl ausländischer Eigentümer wohlfahrtssteigernd sein. Und schließlich könne ein Steuerwettbewerb den öffentlichen Sektor begrenzen und somit einem Ausufernden des staatlichen Apparates entgegenwirken.

*Sir James Mirrlees*, University of Cambridge, unterstrich den wichtigen Beitrag, den das Sinnsche »Selektionsprinzip« geleistet habe. Sinn habe aber eine »wohlwollende« Regierung unterstellt. Es gebe allerdings auch andere Sichtweisen bezüglich einer Regierungspolitik. Mirrlees vertrat die Ansicht, dass für die Besteuerung des Kapitals international die gleichen Sätze gelten sollten – da es ein extrem mobiler Produktionsfaktor sei – für die Besteuerung des Faktors Arbeit allerdings nicht. Zumal eine große Mobilität der Arbeitskräfte gerade innerhalb der Europäischen Union wünschenswert sei, vor allem die Wanderungen aus den Niedriglohnländern in die Hochlohnländer.

*Kai A. Konrad*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Freie Universität Berlin, ehemaliger Doktorand und Schüler von Hans-Werner Sinn, hielt die »Luncheon Speech«. Er unterstrich vor allem die Doppelrolle

von Hans-Werner Sinn. Jeder kenne ihn als einen Wissenschaftler, der auf den meisten Forschungsgebieten der Ökonomie wichtige Beiträge beigesteuert und großen Einfluss ausgeübt habe. Andererseits sei Hans-Werner Sinn aber auch die »Schlüsselfigur« in Deutschlands Wirtschaftspolitik. Er sei einer der Ökonomen, die politische Entscheidungen beeinflussen und vor allem ein Kämpfer für einen machbaren Wohlfahrtsstaat. Als Ökonom könne er natürlich nicht davon abstrahieren, dass



Kai A. Konrad

die Budgets beschränkt seien – dies habe ihn auch das unzutreffende Image eines »Neo-Liberalen« eingebracht – aber Hans-Werner Sinn habe dazu beigetragen, dem Wohlfahrtsstaat eine normative Untermauerung im Rahmen der Wohlfahrtsökonomie zu geben.

Anschließend stellte Konrad drei Beispiele für innovative »Kernideen« von Hans-Werner Sinn in den Mittelpunkt seiner Ausführungen: 1) die Rolle des Sozialstaates als Versicherer, 2) das »Redistribution-Paradox«, und 3) wie sich die Globalisierung auf die Umverteilungsaktivitäten des Sozialstaates auswirkt.

Sinns zentrale Idee sei, dass man die staatliche Umverteilungsaktivität als Versicherungsschutz interpretieren könne. Der umverteilende Staat biete eine Karriereversicherung an, die die private Wirtschaft nicht zur Verfügung stellen könne, weil sie zu einem zu späten Lebenszeitpunkt verfügbar werde. Da Eltern im Namen ihrer Kinder keine Umverteilungsverträge abschließen können, stehe die private Versicherungswirtschaft erst zur Verfügung, wenn die Kinder erwachsen sind. Dann aber seien die Würfel des Schicksals bereits gefallen, und es sei für eine Karriereversicherung zu spät. Der einzige Weg, der Eltern bleibt, ihre Kinder gegenseitig gegen Armut zu versichern, bestehe in der Gründung eines Sozialstaates.

Der Vorteil der Karriereversicherung erschöpfe sich freilich nicht darin, dass sie den Menschen Sicherheit biete, sondern liege vielmehr auch in einer Erhöhung ihrer Risikobereitschaft, was es ermögliche, produktive Lebenschancen in Angriff zu nehmen und nicht davor zurückzuschrecken. Die Vergrößerung der Risikobereitschaft führe zu einem höheren Sozialprodukt, aber auch zu mehr Ungleichheit in der Bruttoeinkommensverteilung. Unter bestimmten theoretischen Bedingungen sei es sogar möglich, dass dieser Sekundäreffekt den Primäreffekt einer stärkeren Einkommensgleichung durch die Umverteilung überkompensiere, so dass sogar mehr Ungleichheit bei den Nettoeinkommen entstehe. Dies bezeichne Sinn als Umverteilungsparadoxon. Das Paradoxon sei aber kein Gegenargument gegen die Umverteilung, sondern besage nur, dass der hauptsächlich ökonomische Vorteil des Sozialstaates bei der Erhöhung der Wagnisbereitschaft und der Vergrößerung des Sozialprodukts liege, wenn diese Konstellationen vorlägen.

Die Globalisierung, das dritte Stichwort, übe nun einen erheblichen Einfluss auf den Wohlfahrtsstaat aus. Einerseits gebe es einem immer größeren Bedarf an staatlicher Sozialpolitik, andererseits werden die finanziellen Mittel, die zur Verteilung zur Verfügung stehen, ständig geringer. Die Globalisierung und der Systemwettbewerb führe wieder zu den Marktfehlern, die das staatliche Eingreifen eigentlich kurieren sollte. Das ist das oben schon erwähnte Sinnsche »Selektionsprinzip«.

Den Wohlfahrtsstaat bzw. die Sozialpolitik betreffend, fuhr Konrad weiter fort, könne Sinn in der Tradition der »Kathedersozialisten« gesehen werden. Er kämpfe nicht gegen den Sozialstaat, sondern für einen besseren Sozialstaat, insbesondere einen, der auf dem Arbeitsmarkt nicht als Konkurrent, sondern als Partner der Wirtschaft auftrete. Viele seiner Kritiker wollten sich seinen Argumenten nicht stellen und machten es sich einfach, indem sie ihn als neo-liberalen Ökonomen kennzeichneten, der keinen Sozialstaat wolle. Eine solche Kennzeichnung sei absurd.

Das dritte Panel beschäftigte sich mit der Europäischen Integration. In seiner Einführung wies Otmar Issing, Universität Frankfurt und ehemaliges Direktoriumsmitglied der EZB, darauf hin, dass nach den beiden Weltkriegen der Wunsch nach Frieden und europäischer Integration groß gewesen sei. Nach dem Scheitern der hochfliegenden Ambition von 1954 (European Defence Community) sollte Europas Integration durch wirtschaftliche Verflechtungen voran gebracht werden, und dies war auch außerordentlich erfolgreich. So markiere die Einführung der gemeinsamen Währung einen radikalen Wechsel in der Struktur Europas. Man müsse nun abwarten, ob die Zeit für die Forcierung der politischen Integration reif sei. Nach Meinung Issings ist die ökonomische Integration Europas eine Erfolgsgeschichte ohne Beispiel. Der Wohlstand der europäischen Länder verdanke sich dem Abbau von Handelsbarrieren und der Öffnung der Märkte, und Deutschland profitiere von dieser Entwicklung mehr als andere Länder. Denn nicht zuletzt verdanke es seine Reintegration in die internationale Gemeinschaft seiner ökonomischen Wiederbelebung. Auch die Vorbereitung der EWU in den 1990er Jahren brachte einen enormen Integrationschub für Westeuropa, und nach dem Zerfall des Ostblocks erstreckte sich die Integration ostwärts und schaffe den größten Wirtschaftsraum der Welt.

Die Einführung des Euro und die Gründung der EZB könne als letzter Schritt der wirtschaftlichen Integration interpretiert werden. Zwar könne, nach Ansicht Issings, die monetäre Union auch ohne die politische überleben, aber »das Haus der europäischen Integration« sei noch nicht fertig, es fehle noch die politische Seite. Issing beendete seine Bemerkungen damit, dass sich die öffentliche Debatte über eine Europäische Verfassung deshalb auch auf Gebiete, die außerhalb der Währungsunion liegen, z.B. eine gemeinsame Außenpolitik oder eine europäische Armee, konzentriere.

*Paul de Grauwe*, University of Leuven, unterstrich, dass die Europäische Union mit ihrer gemeinsamen Währung Wechselkurskrisen vermeiden konnte. Auch wurde seiner Meinung nach der Euro Symbol für die europäische Integration und Preisstabilität. Aber die ökonomischen Divergenzen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten hätten sich nicht verringert. Es herrsche zur gleichen Zeit ein Boom in Spanien



und eine Rezession in Italien sowie eine größere Lohn- und Preisstabilität in Deutschland. Warum sei das so? Größere Integration bedeute eine größere Spezialisierung, zumal die EZB nur für eine gemeinsame Geldpolitik verantwortlich sei, die Steuer- und Lohnpolitik dagegen bleibe in den Händen der nationalen Regierungen. De Grauwe empfahl Reformen zu einer größeren Flexibilisierung der Märkte und die Einrichtung einer politischen Union. Auch war seiner Meinung nach der Stabilitäts- und Wachstumspakt unausgereift. Stattdessen brauche man ein Kontrollsystem, das die Akteure auch wirklich einhalten.

*Rick van der Ploeg*, Oxford University, fragte, warum so viele Menschen die Europäische Verfassung ablehnen. Trotz des Erfolgs der EWU werde das europäische Projekt mit Skepsis und Abneigung betrachtet und das Vertrauen sei »mangelhaft«.

Mit einigen Kommentaren zum Stern-Report eröffnete *Eytan Sheshinski*, The Hebrew University of Jerusalem, das vierte Panel. Sheshinski bemerkte, dass ein Großteil der Kritik am Stern-Report an der Wahl der verschiedenen Parameter ansetzt, auf deren Grundlage Stern zu seiner Empfehlung kam, dass 1% des weltweiten BIP zur Minderung des Treibhauseffektes aufgewendet werden müsse. Als Hintergrundinformation zum Treibhauseffekt führte Sheshinski aus, dass das gegenwärtige Niveau der CO<sub>2</sub>-Emission 380 ppm betrage – in der vorindustriellen Zeit lag dieser Wert bei 280 ppm. Dieses Niveau könnte einen durchschnittlichen Temperaturanstieg von 2 Grad Celsius bewirken. Am Ende dieses Jahrhunderts werde sich mit einer 50%igen Wahrscheinlichkeit die Durchschnittstemperatur um 5 Grad Celsius erhöht haben. Die Folgen für die Umwelt seien zwar bekannt, die Frage sei aber, rechtfertigt der Nutzen einer Reduzierung des Klimawandels seine Kosten? Sheshinski zeigte anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse, dass bei unverändertem Verhalten im Jahr 2200 mit einem – aufgrund der Umweltschäden – um 13,8% verringerten BIP zu rechnen sei. Seiner Meinung nach wäre es besser, 1% des BIP zur Bekämpfung des Treibhauseffektes zu investieren.

*Hans-Werner Sinn* griff das Szenario des Stern-Reports auf, wonach bis zum Jahr 2100 mit einem Temperaturanstieg um 5 Grad Celsius zu rechnen sei. Er kritisierte, dass der Stern-Report wie auch die öffentliche Diskussion sich auf die Reduzierung der Nachfrage nach fossilen Brennstoffen durch Verzicht und Umstellung auf Ersatztechnologien wie Pellets, Windkraft, Solarenergie Hybridautos und ähnliches konzentriere und das Angebot vernachlässige. Eine Verringerung der Nachfrage einiger Länder werde ohne Angebotsreaktionen nur zu Preissenkungen bei den fossilen Brennstoffen führen, bis andere Länder die freigegebenen Mengen mehr nachfragen. Ohne Angebotsreaktionen ergäben sich keinerlei positive Effekt der Nachfrageeinsparung auf das Weltklima. Die Politik müsse ihr Augenmerk deshalb

auf die Angebotsseite richten. Da die Reaktion des Angebots auf den intertemporalen Entscheidungen der Ressourcenbesitzer beruhe, müsse man allerdings nicht nur die gegenwärtigen, sondern auch die für die Zukunft erwarteten Preise beachten. Beide beeinflussten die Rate der Extraktion von nichterneuerbaren Ressourcen in der Gegenwart. Die Ressourcenbesitzer stünden vor der Wahl, heute zu extrahieren und ihr Geld am Kapitalmarkt anzulegen oder die Extraktion auf die Zukunft zu verschieben und auf Preissteigerungen zu hoffen.

Rechneten die Ressourceneigentümer damit, dass der Nachfragerückgang und der sich hieraus ergebende Preisrückgang heute stärker ist als in der Zukunft, verschöben sie die Fördermengen in die Zukunft. Kündige man aber eine grüne Politik an, die die Nachfrage für die Zukunft drastisch verringert, antizipierten die Ressourcenbesitzer, dass die Preise daraufhin langsamer steigen werden, als das sonst der Fall gewesen wäre, und sie intensivierten ihre Extraktion in der Gegenwart. Das sei das »grüne Paradoxon«.

Angesichts dieses »grünen Paradoxons« sei die Einführung einer weltweiter Quellensteuer auf Kapitalerträge und zusätzlich eines Emissionshandelssystems ohne Schlupflöcher sinnvoll, das alle Verbraucherländer in einem weltweiten Monopson vereine. Sinnvoll sei es auch die technischen Möglichkeiten der Sequestrierung von CO<sub>2</sub> zu nutzen. Und vor allem solle einer Aufforstung Priorität eingeräumt werden.

Zum Abschluss des wissenschaftlichen Teils der Konferenz äußerte sich Nobelpreisträger *James J. Heckman*, University of Chicago, zu »Qualifikationen und Ausbildungswesen«. Seiner Ansicht nach sei es für die Gesellschaft vorteilhaft in die frühkindliche Ausbildung, und zwar vor allem von Kindern mit ungünstigem familiärem Hintergrund, zu investieren. Der gesellschaftliche Nutzen bestehe nicht nur in einer geringeren Kriminalität, weniger Teenagerschwangerschaft



Sir James Mirrlees, Hans-Werner Sinn, James J. Heckman

ten und weniger Schulabbrüchen, sondern auch in einer Verbesserung der Arbeitsproduktivität. Da die ersten Lebensjahre einen erheblichen Einfluss auf den Verlauf des Rests des Lebens haben, sollte man eine Umschichtung der Bildungsausgaben und auch der Ausgaben für eine aktive und passive Arbeitsmarktpolitik hin zu Ausgaben für eine frühkindliche Bildung vornehmen. Außerdem sollten neben den kognitiven auch die nicht-kognitiven Fähigkeiten, wie die physische Gesundheit, Ausdauer, Aufmerksamkeit, Motivation und Selbstvertrauen, gefördert und gemessen werden. Denn sie tragen ebenfalls zum Erfolg in der Ausbildung und im Berufsleben bei.

Georg Milbradt, Ministerpräsident des Freistaates Sachsen, konnte als Festredner gewonnen werden. Mit seiner Laudatio endete die Geburtstagskonferenz.