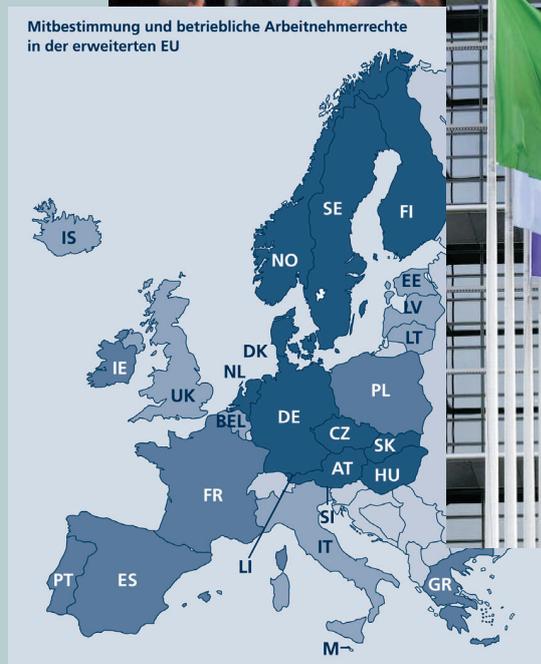


Sozialer Ausgleich in den alten und neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union



Gesprächskreis Sozialpolitik
Internationale Politikanalyse

Gesprächskreis Sozialpolitik
Referat Internationale Politikanalyse

Sozialer Ausgleich in den alten und neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Tagung des Steuerungskreises
„Europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell“
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Dokumentation

Herausgegeben vom Wirtschafts- und sozialpolitischen
Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Arbeit und Sozialpolitik

ISBN 3-89892-486-6

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung
Wirtschafts- und sozialpolitisches
Forschungs- und Beratungszentrum
Abteilung Arbeit und Sozialpolitik
D-53170 Bonn

Layout: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Druck: bub Bonner Universitätsbuchdruckerei

Printed in Germany 2006

Inhalt

Vorbemerkungen	5
Bernd Schulte Mehr Wachstum und Beschäftigung für Deutschland und Europa. Zusammenfassung der Sitzung des Steuerungskreises vom 13. Juni 2005	6
Michael Dauderstädt Wettbewerb und sozialer Zusammenhalt im erweiterten Europa	15
Gerhard Bosch, Claudia Weinkopf Mindestlöhne. Eine Strategie gegen Lohn- und Sozialdumping?	26
Margit Schratzenstaller Zur Zukunft der Kapitalbesteuerung in der erweiterten EU	36
Michael Ehrke Konkurrenzdruck aus dem Osten? Innenansichten aus Ungarn	51
Clemens Rode Die Rolle des Sozialen Dialogs in den neuen EU-Mitgliedsstaaten. Konsequenzen für Lohnpolitik und soziale Sicherung	59
ReferentInnen, Tagungs- und Diskussionsleitung	67
Veröffentlichungen	68

Vorbemerkungen

Im Mittelpunkt der europäischen Einigung der letzten Dekaden stand vor allem die wirtschaftliche Integration der Märkte. Angesichts schwacher Wachstumsraten, hoher Arbeitslosigkeit und nicht ausreichender Innovationskraft steht Europa nun erneut vor großen Herausforderungen.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung arbeitet seit März 2004 an der Frage, wie nicht nur die wirtschaftliche Komponente der europäischen Einigung, sondern auch die soziale Dimension gestärkt werden kann. Wirtschaftliche und soziale Integration stehen in einem Spannungsverhältnis, sollten aber sich wechselseitig verstärkende Bestandteile des Europäischen Gesellschaftsmodells sein.

Wie diese Dimensionen in Zukunft besser in Einklang gebracht werden können, war das Thema einer Tagung des Steuerungskreises „Europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell“ der Friedrich-Ebert-Stiftung am 31. Oktober 2005 in Berlin. Die Konferenz wurde gemeinsam von den Arbeitseinheiten Internationale Politikanalyse und dem Gesprächskreis Sozialpolitik realisiert, um den nationalen und internationalen Aspekten dieses Themas gleichermaßen angemessen Rechnung zu tragen.

Der Steuerungskreis hat auf dieser Tagung die bisherigen Zwischenergebnisse zur Konstitutionalisierung der europäischen Sozialpolitik, zum lebenslangen Lernen und zur Arbeitsmarktpolitik in einen erweiterten Kontext gestellt und um Themen angereichert, die im Zusammenhang mit der Osterweiterung der Europäischen Union stehen. Die gleichzeitige Vertiefung und Erweiterung der Union erschwert durch die großen Einkommensunterschiede die Verbindung von wirtschaftlichen und sozialen Zielen. Neben Fragen zur Zukunft der Unternehmensbesteue-

rung in der EU und den Erfahrungen mit Mindestlöhnen aus anderen Mitgliedsländern wurde auf der Tagung insbesondere die soziale Kohäsion in den neuen Mitgliedstaaten thematisiert. Die Texte dieser Tagungsdokumentation haben die Autorin und Autoren in eigener wissenschaftlicher Verantwortung formuliert. Für ihr konstruktives Engagement möchten wir uns an dieser Stelle ausdrücklich bedanken. Wir bedanken uns auch ganz ausdrücklich bei unserem Kollegen Constantin Grund, der die Tagung des Steuerungskreises mit uns organisiert hat und sich auch an allen kommenden Arbeitsschritten intensiv beteiligen wird.

In der weiteren Arbeit des Steuerungskreises werden die im Rahmen der letzten Tagungen behandelten Themen auf vier Kernbereiche fokussiert: Sozialpartnerschaftlicher Dialog auf europäischer Ebene, mögliche Optionen einer europäischen Beschäftigungspolitik, die modernisierende Gestaltung sozialer Sicherungssysteme sowie mögliche Neuorientierungen in der Familienpolitik. Die Herausforderung, Beschäftigung für etwa 20 Millionen Arbeitslose in Europa durch effiziente Verzahnung nationaler und europäischer Maßnahmen zu schaffen, wird dabei im Mittelpunkt stehen. Die Arbeitsergebnisse der Steuerungskreises werden im ersten Halbjahr 2006 im Rahmen einer internationalen Konferenz in Berlin einer breiten Öffentlichkeit präsentiert.

Mit dieser Veröffentlichung folgen wir der Anregung, Entscheidungsträgern und der interessierten Öffentlichkeit unsere derzeitigen Überlegungen zu kommunizieren und ihnen bereits frühzeitig die Möglichkeit zu geben, Stellung zu nehmen.

Wir danken der Erich-Brost-Stiftung für die finanzielle Förderung dieser Tagungsdokumentation.

Peter König
Leiter des Gesprächskreises
Sozialpolitik
Abteilung Arbeit und Sozialpolitik

Dr. Michael Dauderstädt
Leiter des Referats
Internationale Politikanalyse
Abteilung Internationaler Dialog

Mehr Wachstum und Beschäftigung für Deutschland und Europa

Zusammenfassung der Sitzung des Steuerungskreises vom 13. Juni 2005

1. Das Europäische Sozialmodell

Der Europäische Rat von Barcelona vom März 2002 hat das Europäische Sozialmodell wie folgt definiert: *„Das Europäische Sozialmodell stützt sich auf gute Wirtschaftsleistungen, ein hohes Niveau sozialer Sicherung, einen hohen Bildungs- und Ausbildungsstand und sozialen Dialog.“* Dieses Europäische Sozialmodell, welches man auch als dynamischen Prozess der Integration der unterschiedlichen, sich aber einander annähernden Sozialordnungen und -Sozialstaatskulturen der europäischen Länder begreifen kann, beruht in den 15 „alten“ EU-Mitgliedstaaten auf zwei großen Säulen: Einem umfassenden und leistungsfähigen *System der sozialen Sicherung*, das die Bürger gegenüber den typischen sozialen Risiken absichert, und dem *Sozialen Dialog*, d.h. zum einen dem Dialog der politischen Instanzen mit den Sozialpartnern sowie zum anderen dem Dialog der Sozialpartner untereinander sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene. Von Drittstaaten aus betrachtet sind in der Vergangenheit allgemein zugängliche Bildungs- und Gesundheitssysteme, vergleichsweise geringe Einkommensunterschiede bei einem gleichzeitigen Mehr an Umverteilung und ein hoher Grad an sozialem Frieden das Ergebnis von Politiken gewesen, die das Europäische Sozialmodell hervorgebracht haben.

Für die Zukunft stellt sich die Aufgabe, dieses Europäische Sozialmodell für die aktuellen Herausforderungen – die Globalisierung, die Europäische Integration, die demographische Entwicklung, d.h. die Alterung der Bevölkerung, den

Wandel von Wirtschaft und Arbeitswelt in Gestalt des Übergangs von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft – tragfähig zu gestalten. Die gebotene Aktualisierung und Fortschreibung des Europäischen Sozialmodells hängt eng mit einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik, einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik, einer Anpassung der sozialen Sicherungssysteme an die aktuellen Herausforderungen auf nationaler Ebene und mit der Modernisierungsstrategie auf Europäischer Ebene zusammen.

Da die moderne Soziale Frage für die EU-Staaten zugleich eine *Europäische Soziale Frage* ist, muss auch die Anpassung des Europäischen Sozialmodells an die veränderten Gegebenheiten als Mehrebenenpolitik betrieben werden, d.h. sowohl auf nationaler bzw. mitgliedstaatlicher als auch auf Europäischer Ebene erfolgen.

2. Die Globalisierung

Auch wenn die Vorteile offener Volkswirtschaften als Quelle von Wirtschaftswachstum und Wohlfahrtsmehrung heute kaum bestritten werden, ist die Globalisierung eine zentrale Herausforderung für die Sozialstaaten in Europa. Es ist deshalb notwendig, die Europäische Wachstums- und Beschäftigungspolitik nicht allein auf die Lissabon-Strategie hin zu orientieren und damit zugleich auf Europa zu beschränken. Vielmehr sind in die makroökonomischen Politiken auch andere Wirtschaftsräume, insbesondere die USA und Asien, aber auch internationale Organisationen einzubeziehen. Entsprechendes gilt auch

für die Politik der Europäischen Zentralbank, die sich bislang nicht als *global player* begriffen hat.

Die Globalisierung erfordert eine intensivere internationale Kooperation auch im Bereich der Währungspolitik, für den eine transnationale Koordinierung zumindest in den letzten Jahren nicht für notwendig erachtet wurde. Der sich aus dem Fehlen einer derartigen Abstimmung ergebende Spielraum wird gegenwärtig von einigen Ländern dazu genutzt, eine verstärkt an rein nationalen Wettbewerbsinteressen ausgerichtete Politik zu betreiben. Auch können einzelne Länder plötzlich auftretenden Kapitalabflüssen ausgesetzt sein, die dann im Extremfall zu einer Gefährdung der Stabilität der Währung, zu Störungen der Finanzmärkte und des Bankensystems sowie schließlich auch zu politischen und sozialen Problemen führen können. Auch können Aufwertungs-tendenzen Länder in ihrer Wettbewerbsfähigkeit einschränken. So dürfte durch die Aufwertung des Euro gegenüber dem Dollar seit Einführung der Gemeinschaftswährung ein gewisser Teil der durch die Politik der letzten Jahre bis hin zur Agenda 2010 erreichten Verbesserungen der Wettbewerbssituation für die deutsche Wirtschaft wieder verloren gegangen sein.

Eine Lösung für diese Probleme könnte daran bestehen, gleichsam das Bretton Woods-System zu reaktivieren, d.h. ein Regelwerk für die Wechselkurspolitik mit Rechten und Pflichten einzuführen, allerdings in flexiblerer Gestalt als seinerzeit, indem etwa anstatt fester Wechselkurse Kurspfade vorgegeben werden, die jeweils den nationalen Zinsdifferenzen entsprechen.

Auch auf Europäischer Ebene ist die makroökonomische Politik insofern bislang nur schwach entwickelt, als die Fiskalpolitik in den Staaten der Eurozone passiv geblieben ist, zielte sie doch im Wesentlichen auf die Einhaltung der Vorgaben des Wachstums- und Stabilitätspaktes. Diese Orientierung hat insofern auch Rückwirkungen auf die *Lohnpolitik* gehabt, als die ausgeprägte Lohnzurückhaltung nicht zuletzt mit stabilitäts-politischen Erwägungen gerechtfertigt worden ist. Dabei ist in Deutschland die Lohnzurückhaltung in den letzten Jahren größer gewesen als

in allen anderen Mitgliedstaaten der EU.

Die Globalisierung ist grundsätzlich für die deutsche Volkswirtschaft insgesamt vorteilhaft, wie sich nicht zuletzt an der positiven Außenhandelsbilanz ablesen lässt. Allerdings sind die Wohlstandsgewinne ungleich verteilt, sind unter den Bürgern tendenziell höher qualifizierte Personen die Gewinner, geringer qualifizierte die Verlierer dieser Entwicklung.

Entgegen der seit dem Jahre 2000 zu registrierenden Minderung der Umverteilung aufgrund der seinerzeit vorgenommenen Steuer-senkungen wäre im Interesse einer Verbesserung der Qualifizierung und einer Erhöhung der Chancen für den Zutritt zum Arbeitsmarkt und damit zugleich auch zur Ausweitung des Beschäftigungsvolumens und damit im gesamtgesellschaftlichen Interesse ein Mehr an Umverteilung zugunsten von Menschen mit geringer Qualifikation wünschenswert. Dies entspricht der von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) aufgestellten Forderung, dass alle Menschen, die arbeiten wollen, die Möglichkeit zu menschenwürdiger Arbeit („decent work“) haben sollten.

3. Die Lissabon-Strategie

Die Lissabon-Strategie der Europäischen Union sucht eine gemeinsame Antwort der Mitgliedstaaten auf die Herausforderungen von Globalisierung, EU-Erweiterung und die jüngste Vertiefung der Europäischen Integration zu geben. Zur Erreichung dieser Ziele wurde die Absicht bekundet, die Europäische Union bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Basis sollte dabei ein dauerhaftes und hohes Wirtschaftswachstum, ein größeres Beschäftigungsvolumen, ein hohes Maß an sozialem Zusammenhalt sowie finanzielle und soziale Nachhaltigkeit sein. Mit dem Element der Wissensbasierung wird Bildung und Forschung die unverzichtbare Voraussetzungen für gesamtwirtschaftliches Wachstum sowie die Teilhabe des Einzelnen am gesamtgesellschaftlichen Wohlstand.

Während seit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Sozialpolitik stets der Wirtschaftspolitik nachgeordnet gewesen ist, wird mit der Lissabon-Strategie der Versuch unternommen, Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik einen gleichen Stellenwert einzuräumen. Der damit einhergehende eigenständigere Charakter der Sozialpolitik wird nicht zuletzt mit der Überlegung gerechtfertigt, dass das Soziale nicht lediglich als Kostenfaktor betrachtet werden darf, sondern – beispielsweise in Gestalt gesundheits- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen – als Produktivfaktor betrachtet werden muss.

„Konvergente“, d.h. gleichlaufende Entwicklungen im Sozialbereich aufgrund der Globalisierung der Märkte, der demographischen Entwicklung, der europapolitischen und gemeinschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen werden durch die *Offene Methode der Koordinierung* als politischer Strategie in den Bereichen Beschäftigung und seit 2000 auch im Bereich Sozialschutz verstärkt politisch gesteuert.

Nach Maßgabe des Europäischen Rates Lissabon sollen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik in der Weise aufeinander abgestimmt werden, dass sie auf die von den Mitgliedstaaten gemeinsam festgelegten Ziele (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Erreichung eines hohen Beschäftigungsgrades, Förderung der sozialen Integration) hin orientiert werden. Eine unionsweite Beschäftigungsquote von insgesamt 70 v. H. (Frauen 60 v. H., Ältere 50 v. H.) ist in diesem Zusammenhang eine konkrete Zielvorgabe für das Jahr 2010, deren Erreichung spätestens seit der Halbzeitbilanz 2005 (Kok-Bericht) allerdings sehr zweifelhaft ist.

Auch die Europäische Währungsunion verlangt nach einer intensiveren makroökonomischen Zusammenarbeit sowohl bei der Fiskal- als auch bei der Lohnpolitik. Eine ex ante-Koordinierung der nationalen Fiskalpolitik könnte dafür sorgen, dass eine prozyklische Politik vermieden und stattdessen eine antizyklische Fiskalpolitik im gesamten Europaum etabliert wird. In der Währungsunion gibt es gegenwärtig keine Leitlinien für die gemeinsame Lohnpolitik, obwohl die Lohnentwicklungen einen entscheidenden

Einfluss sowohl auf die nationalen Inflationsraten als auch auf die Inflationsraten des Euro-Raums insgesamt haben. Hierzulande sind die Reallöhne in den vergangenen zehn Jahren um etwa 0,9 v. H. gesunken mit Konsequenz, dass Deutschland im Hinblick auf die Entwicklung der Reallöhne im Vergleich der EU-15 an letzter Stelle rangiert (EU-Durchschnitt: + 7,4 v. H.).

Eine Koordinierung der Lohnpolitiken der Mitgliedstaaten durch Europäische Leitlinien für die nationalen Lohnpolitiken und ein „Monitoring“ durch die Europäische Zentralbank oder die Europäische Kommission sind als Reaktion auf diese Entwicklung zur Diskussion gestellt worden. Ein an der nationalen Produktivitätsentwicklung sowie den Stabilitätsvorgaben der Europäischen Zentralbank orientierter Nominallohnanstieg könnte möglicherweise die schwache gesamtwirtschaftliche Nachfrageentwicklung stimulieren, zumindest aber stabilisieren. Die Nachfragekomponente der Lohnpolitik wird hieran besonders deutlich.

4. Die Wachstumspolitik

Der in der politischen Diskussion häufig hergestellte Zusammenhang zwischen Wachstum und Staatsquote dergestalt, dass eine hohe Staatsquote als wachstumshemmend dargestellt wird, lässt sich empirisch nicht belegen. Sowohl die skandinavischen Länder als auch Großbritannien weisen ein hohes Wirtschaftswachstum bei sehr unterschiedlich hoher Staatsquote auf, während in Japan und in der Schweiz eine geringe Staatsquote jeweils mit geringem Wachstum einhergeht.

In der Europäischen Union arbeiten mittlerweile im Durchschnitt etwa 70 v. H. der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor. National gestaltet sich dies sehr unterschiedlich aus: Während in Dänemark mehr als 76 v. H. in diesem Sektor tätig sind, sind es in Deutschland etwa 10 v. H. weniger. Damit weist die Bundesrepublik sowohl im Vergleich zu den USA als auch in Europa gegenüber den skandinavischen Staaten einen deutlichen Rückstand auf.

Die höhere Beschäftigungsquote im Dienstleistungsbereich in den nordischen Staaten ist auf die dortige spezifische Haushaltsstruktur zurückzuführen. Das Zwei-Verdiener-Modell schafft eine zusätzliche Nachfrage nach Dienstleistungen, die in der klassischen „Ein-Verdiener-Familie“ häufig informell im Hause und dort in der Regel von Frauen erbracht werden. Je nachdem, ob und wie der Staat die Erbringung derartiger Eigenleistungen der Haushalte unterstützt, wird der formelle Dienstleistungssektor kleiner oder aber größer ausfallen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die angestrebte Vergrößerung des Beschäftigungsvolumens überhaupt nur durch eine Ausweitung von Dienstleistungstätigkeiten erreicht werden kann, da die Zahl der Erwerbstätigen sowohl in der Landwirtschaft als auch in der Industrie seit Jahren rückläufig ist und nur die Beschäftigung im Dienstleistungssektor insgesamt zunimmt. Da die Produktivität dieses tertiären Sektors aber langsamer steigt als diejenige des industriellen Sektors, nimmt die Beschäftigung in diesem tertiären Bereich sogar tendenziell schneller zu mit der Folge, dass es zu einem starken Anstieg der Beschäftigung im Dienstleistungssektor kommen kann, wenn die Volkswirtschaft insgesamt wächst.

Zugleich ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Wachstumsintensität des Dienstleistungssektors sehr stark rationalisierbar ist. Dies hat zur Folge, dass die Zahl der dort Beschäftigten tendenziell kaum zunehmen wird. Hingegen kann bei solchen Dienstleistungen, die weitgehend „rationalisierungsresistent“ sind, etwa den für die Sozialstaatlichkeit besonders relevanten und für das Europäische Sozialmodell besonders typischen personenbezogenen gesundheitlichen und sozialen Dienstleistungen, eine vergleichsweise geringe Produktivitätszunahme zu einer Verteuerung dieser Leistungen führen, die wiederum die Nachfrage dämpft und damit auch den Anstieg der Beschäftigungsquote verlangsamt.

Angesichts dieser Ausgangssituation ist auf der Tagung eine Einkommensdifferenzierung zur Diskussion gestellt worden, die durch niedrige

Löhne und geringe sonstige Lohnkosten dazu führen soll, dass die Nachfrage nach Dienstleistungen steigt. Dieses Argument wird nicht zuletzt im Zusammenhang mit den sehr personalintensiven gesundheitlichen und sozialen Diensten vorgebracht und damit für einen Bereich zur Diskussion gestellt, der für die sozialstaatliche Entwicklung von besonderer Bedeutung ist. Hier könnte die Einrichtung eines Niedriglohnsektors allerdings insofern kontraproduktiv sein, als er möglicherweise einer aus gesundheits- und allgemeinsozialpolitischen Gründen erwünschten Verbesserung der Qualifizierung der in diesem Bereich Tätigen und der damit erstrebten Qualitätssteigerung bei diesen Leistungen zuwiderliefe.

Zahlreiche weitere Vorschläge sind gemacht, um dieses Ziel einer Ausweitung des Dienstleistungssektors zu erreichen. So liegt etwa dem von der Europäischen Kommission im Februar 2004 vorgelegten Entwurf einer allgemeinen Dienstleistungsrichtlinie, die den Binnenmarkt im Dienstleistungssektor verwirklichen soll, das Konzept einer weitgehenden Deregulierung zugrunde, die zu einer Ausweitung des Beschäftigungsvolumens führen soll. Allerdings stoßen einzelne Elemente dieses Vorschlags, namentlich die Einführung des Herkunftslandprinzips, auf Bedenken, jedenfalls in so einem sensiblen Bereich wie dem Gesundheits- und Sozialwesen. Hier dürften sektorale Regelungen ein angemessener Lösungsweg sein.

5. Die Steuerpolitik

Mit der jüngsten Erweiterung der Europäischen Union um die mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten haben die Fragen des Steuerwettbewerbs an Bedeutung zugenommen, da etliche dieser neuen Mitgliedstaaten eine ausgeprägte wirtschaftsliberale Wirtschaftspolitik verfolgen und dabei niedrige Steuersätze bei der Unternehmensbesteuerung als Instrumente des Standortwettbewerbs einsetzen.

Im Bereich der indirekten Besteuerung gibt es in der Europäischen Union zum Teil bereits eine Steuervereinheitlichung, zum Teil auch – in

Bezug auf die Mehrwertsteuer – ein gewisses Maß an Steuerharmonisierung im Sinne zwingender Mindestsätze (vgl. dazu den Beitrag von Margit Schratzenstaller in diesem Band). In Ansehung der Unternehmensbesteuerung im Binnenmarkt besteht hingegen voller Steuerwettbewerb.

Allerdings ist stets auch die Ausgestaltung der Steuerbemessungsgrundlage von Relevanz für die effektive Steuerbelastung, so dass die effektive Steuerbelastung häufig geringer ist, als die Steuersätze nahe legen, auch in Deutschland. Was die allokativen Wirkung von Steuerkonkurrenz angeht, so kann es aus der Sicht der traditionellen Außenhandelstheorie bei freiem Kapitalverkehr und mobilem Kapital als Folge der Kapitalbesteuerung zu einem *race to the bottom*, d. h. letztlich zu einer Verlagerung der Steuerlast auf den vergleichsweise immobilen Faktor Arbeit kommen. Aus Sicht der Neuen Ökonomischen Geographie verfügen wohlhabendere Staaten über Wettbewerbsvorteile in Form einer besseren Ausstattung mit öffentlichen Gütern – von der technischen Infrastruktur (z.B. Verkehrs- und Kommunikationswesen) bis hin zur Rechtsordnung und dem Finanzwesen –, die als Ausgleich gegenüber Steuerunterschieden wirken. Innerhalb der Europäischen Union werden im Übrigen die Differenzen sowohl in Bezug auf materielle als auch in Hinblick auf die immaterielle Infrastrukturausstattung immer geringer, so dass der Steuerwettbewerb unter Umständen in der Tat eine verzerrende Wirkung haben kann. Der Sozialstaat als ein Teil des öffentlichen Sektors mit einem starken Ausmaß öffentlicher Leistungen mit redistributiven Effekten erfordert zu seiner langfristigen Finanzierung vergleichsweise hohe Steuer- und Abgabenquoten, schafft zugleich aber auch günstige Voraussetzungen für die Wirtschaft.

Es war deshalb vielleicht in der Vergangenheit ein Fehler, die Schaffung eines einheitlichen Europäischen Kapitalmarktes nicht mit einer stärkeren Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung verbunden zu haben. Dieses Versäumnis ist unter den gegebenen Mehrheitserfordernissen in den europäischen Institutionen nur sehr schwer

korrigierbar. Ein erster Schritt der Gegensteuerung mögen die Bemühungen der Europäischen Kommission um eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage für die Besteuerung von Unternehmensgewinnen sein. Darüber hinaus bleibt die Möglichkeit, Fragen einer Steuerharmonisierung mit anderen Fragen der ‚Europäischen Agenda‘, etwa auch mit solchen der künftigen EU-Finanzierung zu verknüpfen.

6. Die Beschäftigungspolitik

Aus dem von der Europäischen Kommission vorgelegten Gemeinsamen Beschäftigungsbericht für 2004-2005 geht hervor, dass trotz der Reformen, die in mehreren Mitgliedstaaten, auch in Deutschland, durchgeführt worden sind, die Gesamtbeschäftigungsquote in der Europäischen Union stagniert. Bei einer Beschäftigungsquote von 63 v. H. zwischen 2001 und 2003 müssten in der gesamten Union 23 Mio. neue Arbeitsplätze geschaffen werden, um das Lissabon-Ziel von 70 v. H. im Jahre 2010 zu erreichen.

Auch auf dem Weg zur Verwirklichung der drei Zielvorgaben der Europäischen Beschäftigungsstrategie – (I) Vollbeschäftigung, (II) Erhöhung der Arbeitsplatzqualität und Steigerung der Produktivität, sowie (III) Verstärkung des sozialen Zusammenhalts und der Verbesserung der sozialen Eingliederung – sind nur geringe Fortschritte erzielt worden. Das geschlechtsspezifische Lohngefälle liegt noch immer bei etwa 16 v. H. Der Beschäftigungsbericht der Europäischen Kommission bestätigt die Schlussfolgerungen des Kok-Berichts, demzufolge Anstrengungen künftig auf vier Gebieten entfaltet werden müssen: (a) Erhöhung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen; (b) Schaffung von Anreizen für eine stärkere Arbeitsmarktbeteiligung und einen längeren Verbleib im Erwerbsleben; (c) umfassendere und effektivere Investitionen in das Humankapital und lebenslanges Lernen; sowie (d) eine effektivere Durchführung der in den Mitgliedstaaten eingeleiteten Reformen pro mehr Beschäftigung.

In Deutschland hat die in den letzten Jahren erfolgte einseitige Begünstigung von Teilzeitbeschäftigungen zu der deutlichen Verringerung der Zahl von Vollzeitarbeitsplätzen beigetragen. Diese Politik wird für die Zunahme der Arbeitslosigkeit mit verantwortlich gemacht. Gering qualifizierte Personen sollten stattdessen bei Vollzeitbeschäftigung und voller sozialer Absicherung gezielt gefördert werden. Die Aussichten, einen Arbeitsplatz zu bekommen, könnten für gering qualifizierte und niedrig entlohnte Arbeitnehmer insbesondere auch dadurch verbessert werden, dass das Beitragssystem der Sozialversicherungen dergestalt progressiv ausgestaltet wird, dass von niedrigen Einkommen oder von Einkommen bis zu einer gewissen Höhe – z. B. 1.000 Euro – lediglich geringere Beträge gezahlt werden müssen (wie dies im Vereinigten Königreich bereits seit Jahren praktiziert wird) oder ein Sockelfreibetrag eingeführt wird, der auch Arbeitmarkteffekte erwarten ließe. Dies wäre auch ein Schritt zur Senkung der Lohnzusatzkosten sowie zur Erhöhung der Nachfrage nach Beschäftigung im Dienstleistungsbereich.

Zur Gegenfinanzierung derartiger Maßnahmen müssten Steuermittel herangezogen werden. Zu denken wäre in diesem Zusammenhang nicht nur an eine bereits angedachte und vorgeschlagene Anhebung der Mehrwertsteuer, sondern auch an die Wiedereinführung der Vermögenssteuer, eine Anhebung der Grundsteuer und der Erbschaftssteuer, auch an eine stärkere Besteuerung hoher Einkommen sowie an eine Einschränkung von Steuervergünstigungen und das Schließen von „Steuerschlupflöchern“.

Zu diskutieren wäre auch die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne, die es in 9 der 15 „alten“ EU-Mitgliedstaaten (jüngst eingeführt in Großbritannien und Irland) gibt (vgl. dazu den Beitrag von Gerhard Bosch und Claudia Weinkopf in diesem Band). Derartige Mindestlöhne können nicht nur die Bindungswirkung von Tarifverträgen stabilisieren, sondern auch der Erosion des Beitragsaufkommens der Sozialversicherungssysteme entgegenwirken.

7. Die Politik der sozialen Sicherung

Im Zusammenhang mit den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt sind ergänzende Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherung notwendig, die in Deutschland als klassischem Erwerbspersonen- und Sozialversicherungsstaat an die Ausübung einer Erwerbstätigkeit anknüpft mit der Folge, dass Lohnzusatzkosten entstehen und damit der Faktor Arbeit finanziell belastet wird.

Die deutsche Sozialversicherung ist aus der Arbeiterversicherung des ausgehenden 19. Jahrhunderts hervorgegangen und bezieht trotz Ausweitung des Personenkreises auf alle Arbeitnehmer und einzelne Gruppen der Selbständigen auch heute noch nicht jedermann in die Versicherungspflicht ein. Angesichts des Umstandes, dass im zunehmenden Maße neue Selbständige aus finanziellen Gründen davon absehen, sich freiwillig zu versichern, und dadurch Lücken im Sozialschutz dieser Personengruppen und ihrer Angehörigen entstehen, wäre an eine Ausweitung der Versicherungspflicht zu denken bis hin zu einer allgemeinen Versicherungspflicht für alle Einwohner entsprechend dem Konzept einer Bürger- bzw. Wohnerversicherung. Für einen solchen Schritt spräche auch, dass die klassische Abgrenzung zwischen selbständiger und unselbständiger Erwerbsarbeit immer mehr schwindet und eine immer größere Grauzone entsteht, in der eine eindeutige Zuordnung schwierig ist. Auch führen in jüngster Zeit vom Staat getroffene Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt wie Ich-AG's, 1-Euro-Jobs und Minijobs zu einem Ausstieg aus den Sozialversicherungssystemen, nicht zuletzt um den Preis einer Schwächung ihrer Finanzierungsgrundlagen. Hier wäre an die Einbeziehung weiterer Einkommensarten zur Finanzierung der Sozialen Sicherung zu denken. Was die Diskussion um die Dauer der Arbeitszeit von abhängig Beschäftigten angeht, so wird sie von Forderungen nach Arbeitszeitverlängerung ohne Lohnausgleich dominiert. Dabei wird allerdings häufig die gegenwärtige Arbeitszeitwirklichkeit nicht hinreichend zur Kenntnis genommen, finden weder die tatsächliche Dauer der Arbeitszeit noch

die Flexibilität der Arbeitszeitgestaltung angemessene Berücksichtigung. Die durchschnittlichen tatsächlichen Arbeitszeiten der Vollzeitbeschäftigten sind nämlich oft häufig deutlich länger als die tarif- oder arbeitsvertraglich vereinbarten. Zu beachten sind im Übrigen auch die Konsequenzen langen und flexiblen Arbeitens für die ansonsten angestrebte Vereinbarung von Beruf und Familie sowie für die Gesundheit der Beschäftigten.

An die Stelle der lange überholten Unterscheidung von Arbeitern und Angestellten und ihrer Ablösung durch einen einheitlichen Arbeitnehmerbegriff ist heute die Unterscheidung zwischen Beschäftigten in normalen Arbeitsverhältnissen und solche in prekären Arbeitsverhältnissen als neue Trennlinie getreten. Darüber hinaus erzeugen Umstrukturierungsprozesse in den Betrieben eine unterschiedliche Betroffenheit bei verschiedenen Beschäftigungsgruppen, wobei man zwischen Gewinnern und Verlierern, Bedrohten und Mitgestaltern derartiger Modernisierungsprozesse unterscheiden kann.

Zwar wird die Globalisierung bei uns grundsätzlich positiv bewertet, jedoch können vor allem Arbeitnehmer mit geringer beruflicher Qualifikation als Verlierer der Globalisierung gelten, während qualifizierte Arbeitnehmer eher zu den Gewinnern gehören. Aus diesem Umstand leitet sich auch die Forderung ab, mehr für die Qualifizierung von Arbeitnehmern zu unternehmen, nicht nur um diese Härten der Globalisierung zu mildern, sondern auch um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu fördern.

Infolge der Globalisierung nimmt nämlich das Arbeitsplatzrisiko stark zu, während gleichzeitig die soziale Absicherung aufgrund der „beschäftigungsfreundlicheren“ Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme tendenziell schwächer wird.

Der „Gemeinsame Bericht von Europäischer Kommission und Rat über Sozialschutz und soziale Eingliederung“ ist ein wichtiges Instrument für die Koordinierung der Politiken der Mitgliedstaaten in diesen beiden Bereichen. Er soll die Fortschritte bei der Realisierung der von den

Mitgliedstaaten auf EU-Ebene vereinbarten Ziele überprüfen, nämlich (I) bis 2010 die Beseitigung von Armut entscheidend voranzubringen und (II) die Mitgliedstaaten vor allem bei ihren Alterssicherungsreformen zu unterstützen in dem Bestreben, auch künftig sowohl die soziale Angemessenheit der Renten als auch die finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme unter dem Blickwinkel der Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit sicher zu stellen – dies vor dem Hintergrund des Tatbestandes, dass die Alterssicherungssysteme über 40 v. H. der gesamten Aufwendungen für Soziales beanspruchen.

Die gegenwärtig EU-weit formulierten politischen Prioritäten im Bereich soziale Eingliederung lauten: Erhöhung der Arbeitsmarkteteiligung; Modernisierung der Sozialschutzsysteme; Abbau von Benachteiligungen in Bildung und Ausbildung; Beseitigung von Kinderarmut; Gewährleistung angemessenen Wohnraums; Verbesserung des Zugangs zu Dienstleistungen hoher Qualität; Überwindung von Diskriminierungen und Verbesserung der Integration von Angehörigen ethnischer Minderheiten und von Zuwanderern – letztere unter Europäischen Vorzeichen ein Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.

8. Zukunftsinvestitionen und Innovationen

Während die Investitionsquote – gemessen in Vomhundertsätzen des Bruttonationalprodukts – in die Infrastruktur in der Europäischen Union im Durchschnitt bei 2,5 v. H. liegt, beträgt dieser Prozentsatz in Deutschland nur 1,3 v. H.; auch investiert Deutschland nur 4,3 v. H. in Bildung, während dieser Vomhundertsatz im OECD-Durchschnitt bei rd. 5 v. H. liegt. Diese Zahlen zeigen, dass Deutschland einen Rückstand bei Zukunftsinvestitionen aufweist, den es wettzumachen gilt. Zusätzliche Investitionen in Humankapital und Humanvermögen wären durch Umschichtungen im Finanzhaushalt nötig.

Wie für den zukunftsgerechten Umbau der Sozialleistungssysteme ist auch für diese ange-

streben verstärkten Investitionen größeres Wachstum erforderlich. Dabei besteht zwischen den beiden Zielen insofern eine Interdependenz, als einerseits die gebotenen Zukunftsinvestitionen und Innovationen ohne wirtschaftliches Wachstum nicht erzielt werden können, andererseits wirtschaftliches Wachstum aber ohne entsprechende Anpassungsprozesse nicht nachhaltig sein wird. Arbeitsmarktreformen, Bildungsinvestitionen, Veränderungen der sozialpolitischen Zielsetzungen und höhere Investitionen in Forschung und Entwicklung sind deshalb notwendige Schritte auch auf dem Wege zu höherem und nachhaltigem Wachstum.

Der Blick über den nationalen Tellerrand mag dazu beitragen, mit optimistischen Erwartungen eine derartige neue Politik anzugehen, sind doch die auf dem Arbeitsmarkt erfolgreichen Staaten im Norden Europas nicht zufällig auch *big spender* in Sachen Struktur- und Arbeitsmarktpolitik. Dabei ist es wichtig, die Natur dieser Ausgaben zu analysieren. In Dänemark beispielsweise dominieren aktive Maßnahmen in Richtung auf Förderung von Mobilität, berufliche Weiterbildung vor allem auch in Gestalt des lebenslangen Lernens, durch Lohnsubventionierung geförderte private Beschäftigung sowie eine hohe Beschäftigungsquote im öffentlichen Bereich. Proaktive staatliche Politik einschließlich einer gezielten Industriepolitik, ein entwickelter Sozialstaat sowie ein umfassender sozialer Dialog zwischen Regierung und gesellschaftlichen Organisationen und ein breiter gesellschaftlicher Konsens zugunsten sozialer Erneuerung und Innovation kennzeichnet das nordische Sozialstaatsmodell. In Skandinavien herrscht überdies auch ein erwerbszentriertes Familienmodell vor, in dem beide Partner berufliche und familiäre Aufgaben stärker als hierzulande nicht nur gleichberechtigt, sondern auch tatsächlich zu gleichen Teilen ausführen. Ein solches Modell sollte auch hierzulande zur Wahl stehen.

Eine solche Politik verlangt zugleich eine Berücksichtigung von Angebots- und Nachfrage-seite der Wirtschaft – dies vor dem Hintergrund

des Umstandes, dass in den letzten Jahren in Deutschland die Nachfrage spürbar rückläufig ist, nicht zuletzt wegen einer wirtschaftlichen Verunsicherung der Bürger, die sich in erhöhten Sparaufwendungen und geringen Konsum niederschlägt und auf diese Weise die Binnennachfrage schwächt.

Für ein gewisses Umschwenken auf eine stärker nachfrageorientierte Politik mag auch der Umstand sprechen, dass die in den letzten Jahren propagierte und auch von der Politik verfolgte Angebotsstrategie das Beschäftigungsproblem nicht zu lösen vermocht hat.

Ausgangspunkt der Debatte über die anzustrebende Innovationspolitik sollte im Übrigen ein systemisch orientiertes Verständnis von Innovationsprozessen sein, dass das gesamtgesellschaftliche Institutionengeflecht sowie das Handeln der relevanten Akteure umfasst. Dies schließt eine gesamtgesellschaftliche Dimension von Innovation als Potenzial für eine demokratische und humane Gesellschaftsentwicklung ein. Eine Reduzierung des Innovationsbegriffs auf seine technologisch-wissenschaftliche Seite greift nämlich auch deshalb zu kurz, weil auf der Ebene der Betriebe und Unternehmen die Potenziale der Mitarbeiter/innen nicht hinreichend berücksichtigt werden. So eröffnet etwa die Mitbestimmung als Teil des deutschen Sozialmodells institutionelle Möglichkeiten für eine Einbeziehung und Beteiligung der Mitarbeiter/innen, die auch den Unternehmen und der Wirtschaft insgesamt zugute kommen.

Die *Offene Methode der Koordinierung*, die für die Beschäftigungspolitik im Beschäftigungstitel des EG-Vertrages rechtlich geregelt worden ist und die seit Lissabon 2000 im Bereich des Sozialschutzes in Hinblick auf Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, Alterssicherung, Gesundheitswesen und Altenpflege praktiziert wird, bietet sich auch als „weiches“ Instrument an für die sensiblen Bereiche der Jugend-, Familien- und Seniorenpolitik mit dem Ziel, einen Prozess des wechselseitigen Kennenlernens und Lernens von *good practices* auf den Weg zu bringen.

Vor diesem Hintergrund ist die viel gescholtene Europäisierung weniger ein Hindernis auf dem Weg zu mehr Wachstum und Beschäftigung als vielmehr ein erfolgversprechender Weg – und angesichts des Souveränitäts- und Autonomieverlustes des nationalen Sozialstaats vielleicht der einzige zur Verfügung stehende Weg –, dieses

Ziel zu erreichen. Dennoch ist der Anpassungsbedarf unübersehbar, damit das Europäische Sozialmodell bleiben kann, was es in der Vergangenheit gewesen ist und auch heute noch ist: Der Garant nicht nur einer sozialen Wachstums- und Modernisierungspolitik, sondern vor allem einer humanen Gesellschaft in Europa.

Wettbewerb und sozialer Zusammenhalt im erweiterten Europa

Der Kern der europäischen Integration ist der gemeinsame Markt, der gleiche Bedingungen für einen Wettbewerb der Anbieter von Gütern, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital herstellen soll. Auch das Oberziel der Lissabonstrategie ist Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in der Hoffnung, dass damit die Ressourcen für eine Politik des sozialen Zusammenhalts schon entstehen würden. Die Ziele des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Inklusion haben zwar Vertrags- und Verfassungsrang, aber das europäische Integrationsmodell in seiner gegenwärtigen Form produziert mehr soziale Probleme als sozialpolitisch zu bewältigen sind.

Mit der Erweiterung ist es in der EU noch wichtiger und schwieriger geworden, einen gemeinsamen Markt mit sozialem Zusammenhalt zu verbinden. In der neuen europäischen Wirtschaft konkurrieren Menschen und Unternehmen miteinander, deren Unterschiede im Vergleich zur ebenfalls keineswegs homogenen alten EU-15 noch viel stärker ausfallen, was Einkommen, Produktivität und gesellschaftlich-politische Einbettung betrifft. Diese wachsende Diversität verschärft den Wettbewerb und bedarf starker gemeinsamer Politiken, um die Chancen wahrzunehmen und die eher deutlicheren Risiken zu kontrollieren.

1. Wirtschaftlicher Wettbewerb und sozialer Zusammenhalt

„Konkurrenz belebt das Geschäft“ lautet eine euphemistische Devise, die schon aus der Sicht und dem Mund vieler Geschäftsleute unglaubwürdig klingt, wenn man deren vielfältige Anstrengungen, den Wettbewerb zu verringern oder zu verzerren, bedenkt. Die Wirtschaftswissen-

schaft erhofft sich vom Wettbewerb ein Gleichgewicht, bei dem alle Marktteilnehmer ihre Ziele am besten erreichen können. Idealtypisch sorgt die Konkurrenz der Unternehmen dafür, dass dank vieler Anbieter die Konsumenten profitieren und dass die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital ihrer Produktivität entsprechend entlohnt werden. Umgekehrt treibt die Konkurrenz der Arbeitssuchenden und Investoren Löhne und Renditen (Zinsen) nach unten bis auf den Gleichgewichtspreis der Grenzproduktivität.

In der realen Welt funktionieren Märkte so nicht und ihre Ergebnisse stoßen bei den Marktteilnehmern oft auf Widerstand, der sich dann in einer politischen Korrektur ausdrückt, die unterschiedliche Formen wie Regulierung, politische Gestaltung von Marktconstellations oder nachträgliche Umverteilung annehmen kann (siehe Tabelle 1). Mit derartigen staatlichen Eingriffen reagiert die Gesellschaft auf vielfältige Formen von Marktversagen. Diese Marktversagen reichen von volkswirtschaftlichen Ungleichgewichten wie Konjunkturkrisen und hoher Arbeitslosigkeit über die Unfähigkeit von Märkten, bestimmte, daher eben in der Regel öffentliche Güter und Dienstleistungen (z.B. nationale Sicherheit) anzubieten bis zur Neigung bestimmter Märkte, wegen hoher Transaktions- und Informationskosten systematisch Fehlleistungen zu produzieren (z.B. die Benachteiligung risikoreicher Kunden bei Versicherungen, das Verdrängen guter Produkte durch schlechte wegen asymmetrischer Information) (North 1988; Scherrer 2003).

Die Gesamtheit dieser politischen Markteingriffe bildet mit der durch sie gestalteten Wirtschaft ein Wohlfahrts- und Produktionsregime, das sich auch als eine bestimmte Kapitalismus-

Tabelle 1: **Beispiele für politische Eingriffe in Märkte und Wettbewerb**

Märkte für	Regulierung	Gestaltung	Umverteilung
Güter	Verbraucherschutz	Staatliche Nachfrage, komplementäre öffentliche Güter	Unterschiedliche Mehrwertsteuersätze, Sondersteuern (Benzin, Alkohol, Tabak)
Dienstleistungen	Niederlassungsrecht	Handwerksrolle, Standesordnungen für Ärzte, Apotheker, Anwälte, Notare etc.	Staatliche Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit, soziale Dienste)
Arbeit	Tarifautonomie, Arbeitsschutz, Mindestlohn	Arbeitslosenversicherung, Mitbestimmung	Progressive Besteuerung von Löhnen
Kapital	Bankenaufsicht	Geldpolitik, Kapitalverkehrskontrollen	Zinsbesteuerung; Steuerabzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen

variante („varieties of capitalism“) begreifen lässt (Esping-Andersen 1990, Albert 1992, Hall/Soskice 2001). Alle Kapitalismusvarianten müssen das Problem lösen, dass der Wettbewerb der Unternehmen einerseits ständig die Produktivität und damit den Wohlstand durch Innovationen in Produkte und Prozesse erhöht, andererseits dadurch die Kosten der Unternehmen reduziert, insbesondere auch Arbeit frei setzt und somit die Einkommen mindert. Im Ergebnis sind kapitalistische Wirtschaften zwar die besten Wohlstandsmaschinen, tendieren aber dazu, diesen Wohlstand ungleich zu verteilen sowie Arbeitslosigkeit und Armut zu produzieren, wenn nicht durch öffentliche Politik gegengesteuert wird (Palley 1998). Einseitiges Produktivitätswachstum erhöht erst mal nur die Gewinne oder senkt die Preise, verschlechtert somit die Einkommensverteilung und birgt Deflationsrisiken. Nur wenn gleichzeitig Produktivität und Nachfrage steigen, kommt es zu Wachstum und Vollbeschäftigung.

In den 1950er und 1960er ist es den keynesianischen Wohlfahrtsstaaten (wozu damals auch die USA und Großbritannien zu zählen waren) gelungen, eine soziale Regulierung zu institutionalisieren, die diesen Effekt erzielte. Dazu trugen eine Reihe weiterer Faktoren wie ein fordistisches Produktionsregime und eine weniger libe-

rale Weltwirtschaftsordnung bei. Auch die Anfangsphase der europäischen Integration war noch von hohem Wachstum und Vollbeschäftigung begleitet. Spätestens seit den 1980er Jahren sinken und entkoppeln sich Wachstum und Beschäftigung trotz gleichzeitig eher niedrigerem Produktivitätswachstum. Der Verdacht liegt nahe, dass neben spezifischen Schocks (Ölpreissteigerungen) vor allem die Kombination von steigender Wettbewerbsintensität und sinkender Regulierung im Zuge der Liberalisierung und Öffnung der Weltwirtschaft für diese negative Entwicklung verantwortlich ist (Schulmeister 1998, Stockhammer 2005).

Die europäische Integration in ihrer Verbindung von Vertiefung (d.h. vor allem Liberalisierung, „negative Integration“) und Erweiterung ist Teil dieses größeren Globalisierungsprozesses und gleichzeitig eine noch radikalere Form der Globalisierung. Um die Wirkungen des europäischen und globalen Wettbewerbs auf den sozialen Zusammenhalt abzuschätzen, sind beide Prozesse näher zu betrachten. Wir beginnen mit dem verschärften und schief regulierten Wettbewerb in der EU (Abschnitt 2) und wenden uns dann den spezifischen Fragen der Integration von Wirtschaften mit ungleichen Einkommensniveaus zu (Abschnitt 3).

2. Der intensivierter Wettbewerb der Unternehmen in Europa

In der Vergangenheit hatten die Mitgliedstaaten der EU eine weitreichende Kontrolle über die Bedingungen in ihren nationalen Märkten. Sie konnten die Fülle der oben (Tabelle 1) dargestellten politischen Eingriffe in den Wettbewerb mit Kontrollen über die grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen ergänzen und absichern. Mit dem Integrationsfortschritt mussten sie auf zahlreiche Instrumente verzichten, da die EU eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen anstrebte. Vorher schützte der Staat seinen nationalen Binnenmarkt durch Zölle und andere Handelshemmnisse (spezielle Steuern; technische Vorschriften, die die eigenen Unternehmen leichter erfüllen können), legte Mindestpreise fest, kaufte vorzugsweise bei einheimischen Anbietern und förderte den Export – eventuell durch Unterbewertung der eigenen Währung. Marktöffnung und eine starke Währung verbilligten importierte Inputs, während Zölle und/oder eine unterbewertete Währung sie verteuerten. Ein äquivalenter Ersatz für eine derartige Manipulation der Input- und Outputmärkte war die Zahlung von Subventionen, die in der EU ebenfalls inzwischen von Brüssel zu genehmigen ist. Spätestens mit dem Binnenmarktprojekt und der Währungsunion verloren die Mitgliedstaaten die letzten Möglichkeiten einer eigenen Handels- und Wechselkurspolitik.

All diese Maßnahmen waren geeignet, die Wertschöpfung der Unternehmen zu erhöhen, indem sie ihre Kosten senkten oder ihre Absatzpreise über den Preis erhöhten, der sich bei ungehinderter Konkurrenz durch andere, vor allem ausländische Anbieter einstellen würde. Auch auf ungeschützten Märkten waren die Unternehmen damit dank niedriger Kosten wettbewerbsfähig. Wo sie höhere Preise erzielen konnten, stieg ihre Wertschöpfung, die sie entweder zum upgrading ihrer Produkte und Prozesse investieren oder zwischen Arbeit und Kapital verteilen konnten. Erfolgreiche Aufholer (z.B. in Asien) nutzten diese Politiken, um ihre Unternehmen zu Spitzenpositionen auf dem Weltmarkt zu führen.

Asiatische Entwicklungsstaaten verschafften ihren Unternehmen Extragewinne (Renten) als Gegenleistung für die Verpflichtung, den nationalen Entwicklungserfolg mitzutragen. Die EU erlaubt ihren ärmeren Standorten diese bewährte Variante des Aufholens nicht, sondern versucht, sie durch eine Regional-, Struktur- und Kohäsionspolitik zu ersetzen, deren Erfolge aber bescheiden waren (vgl. Abschnitt 4). Abgesehen von diesen schwachen Versuchen, den Markt zugunsten der Bauern, armer Regionen und Mitgliedstaaten zu gestalten, herrschte das Interesse an einem „freien“ Wettbewerb im gemeinsamen Markt vor.

Dabei konnte die EU sich aber nicht darauf beschränken, ein *level playing field* herzustellen, indem sie nationalstaatliche Markteingriffe zugunsten von Unternehmen unterband. Staaten regulierten „ihre“ Unternehmen ja auch, um soziale Stabilität und andere gesamtgesellschaftliche Ziele zu erreichen, die ein strikt betriebswirtschaftliches und marktorientiertes Verhalten der Unternehmen nie oder nur eingeschränkt und zu langsam hervorbringen würde. Dabei nimmt die staatliche Regulierung in Kauf, eventuell auch auf Kosten der Wettbewerbsfähigkeit vorzugehen. So können staatliche Mindestlöhne den Input Arbeit verteuern. Politische Regelungen der industriellen Beziehungen (z.B. Streikrecht) beeinflussen die Löhne ebenfalls. Nationalstaaten und EU regulieren auch das Produktionsverhalten der Unternehmen. Denn Unternehmen können nämlich nicht nur durch bessere Produktionstechnologien und mehr Kapitaleinsatz produktiver werden, sondern auch durch verschärfte Ausnutzung der Beschäftigten (höhere Arbeitsintensität, geringerer Arbeitsschutz, längere Arbeitszeiten) oder Externalisierung von Kosten (z.B. Umweltverschmutzung). Der Staat (bzgl. Arbeitsschutz, Umwelt) und auch von Gewerkschaften durchgesetzte Regelungen (z.B. Arbeitszeit) schränken einige dieser Möglichkeiten ein. Regelungen wie die Mitbestimmung oder Kündigungsschutz haben ambivalente Auswirkungen auf die Produktivität, da sie einerseits erhöhten Abstimmungsaufwand verursachen, andererseits aber Anpassungen konfliktärmer gestalten.

Um zu vermeiden, dass diese – zunächst nationalstaatlichen – Regelungen dem Wettbewerbsdruck zum Opfer fallen, hat die EU die „negative“ Integration schon von Beginn an mit – allerdings deutlich schwächeren – Elementen positiver Integration gekoppelt, die problematische Marktwirkungen auf europäischer Ebene korrigieren sollten. Schon in den Römischen Verträgen waren Bestimmungen zur Arbeitszeit u.ä. enthalten. Vor allem seit dem Vertrag von Amsterdam sind auch die Kompetenzen der Union in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik gewachsen (z.B. sozialer Dialog). Heute umfasst der *acquis communautaire* der EU eine lange Reihe von Vorschriften, um die Externalisierung von Kosten zu Lasten der Beschäftigten, der Umwelt und der Konsumenten zu beschränken. So ist die wöchentliche Arbeitszeit etwa auf 48 Stunden begrenzt (Arbeitszeitrichtlinie v. 23.11.1993). Wie bei der Arbeitszeit, so definieren die meisten EU-Normen Mindeststandards, die national meist übertroffen werden, gelegentlich aber Nachbesserungen erfordern, weswegen etwa Großbritannien die Sozialcharta lange nicht unterzeichnete. Aber für die meisten reicheren Mitgliedstaaten würde ein Wettbewerbsdruck (z.B. über die mit der Dienstleistungsrichtlinie bewirkte Liberalisierung wichtiger europäischer Arbeitsmärkte) bis runter auf die gemeinschaftlichen Mindeststandards auf Sozialabbau hinauslaufen.

Insgesamt übt die negative Integration eine größere Wirkung auf den sozialen Zusammenhalt in der Union aus als die bescheidenen Ansätze gemeinsamer Regeln und Politiken. Der einzelne Nationalstaat hat kaum noch Instrumente (wie z.B. Subventionen oder Schranken gegen Importkonkurrenz), um sozial problematische Anpassungsprozesse im Unternehmenssektor abzufedern, hinauszuzögern oder zu vermeiden. Das betrifft auch immer mehr Sektoren, die in den Gründerjahren der EU noch staatlich und damit geschützt waren, wie Energie, Telekommunikation, Transport, Rundfunk und Fernsehen. Sie haben immer weniger exklusive Marktnischen, die ihnen überdurchschnittliche Erträge erlauben. Zwar können auch diese wie alle Unternehmen versuchen, sich durch besondere Produkte

oder Produktionsprozesse Vorteile zu sichern. Aber wo dies schwer möglich ist, müssen sie sich im Markt auch durch niedrige (Lohnstück)Kosten behaupten. Privatisierung und Deregulierung führen dann zum Abbau von geschützten Hochlohnarbeitsplätzen, die durch prekäre Beschäftigungsverhältnisse oder gar informelle Zulieferstrukturen (z.B. mit Betrieben der Schattenwirtschaft) ersetzt werden. Umgekehrt führt die Liberalisierung im Idealfall zu niedrigeren Preisen, erhöhter Nachfrage und der Expansion neuer Wirtschaftsbranchen (z.B. Billig-Fluglinien).

Im Idealfall würden die Unternehmen über die Effizienz ihrer Prozesse und die daraus resultierende Qualität und den Preis ihrer Produkte konkurrieren, wobei die Mindeststandards im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz dafür sorgen, dass die Unternehmen hier keine Scheinerfolge zu Lasten der Natur und der Sicherheit und Gesundheit von Beschäftigten und Konsumenten erzielen. In Wirklichkeit versuchen die Unternehmen – oft mit Unterstützung staatlicher Politik – Kostenvorteile dort zu erzielen, wo ihnen keine EU-weiten Mindeststandards Grenzen setzen, z.B. bei den Löhnen und Steuern. Hier können Mitgliedstaaten de facto subventionieren, indem der Staat selbst öffentliche Güter und Dienstleistungen (Sicherheit, Recht, unternehmensnahe Infrastruktur, Bildung, Forschung) zur Verfügung stellt und dafür wenig oder gar keine Steuern verlangt. Oder der Staat subventioniert Löhne (z.B. bei Langzeitarbeitslosen) oder federt personelle Veränderungen ab (z.B. Frühverrentung). Der Wettlauf zwischen Unternehmen und Staaten, sich so Wettbewerbsvorteile zu verschaffen, funktioniert vor allem zugunsten kleiner Mitgliedstaaten. Diese Länder können die Ausfälle bei der Binnennachfrage und der von ihr abhängigen Beschäftigung sowie Einnahmedefizite wegen geringerer Steuerquoten leichter durch Exportnachfrage- und entsprechende Beschäftigungsgewinne oder breitere Steuerbasen kompensieren (Dullien 2003; Genschel 2005).

Politische Regulierungen der Wirtschaft, die Strukturen des Wohlfahrtsstaates und der industriellen Beziehungen sowie die davon geprägten historisch gewachsenen Spezialisierungsmuster

der nationalen Wirtschaften bilden ineinander verwobene Produktions- und Wohlfahrtsregime (Hall/Soskice 2001). Einige dieser traditionellen Arrangements sind in der EU aber kaum durchzuhalten. Der zentrale Effekt der vorwiegend negativen Integration, die immer mehr Bereiche einem Wettbewerbsdruck unterwirft, ist die Senkung der Stückkosten. Der Wettbewerbsdruck verdrängt weniger produktive Arbeitskräfte aus der Beschäftigung. Nur noch in – immer weniger werdenden – geschützten Unternehmen lässt der Kostendruck Schonarbeitsplätze zu, auf denen Beschäftigte über ihrer Produktivität entlohnt werden. Die Unternehmen externalisieren die sozialen Kosten, indem sie diese Arbeitskräfte in die sozialen Sicherungssysteme für Arbeitslose, Behinderte oder Frührentner entlassen und sich aus der Finanzierung der öffentlichen Güter zurückziehen.

Diese gesellschaftliche Subventionierung der Unternehmen hat die Gewinne erhöht und dazu beigetragen, den Anteil der Löhne am Volkseinkommen zu drücken. Das könnte an sich zu einer wünschenswerten Erhöhung der Investitionen und einem upgrading der europäischen Unternehmen führen. Aber die meisten Staaten haben die Unternehmen entlastet, ohne eine derartige volkswirtschaftlich wertvolle Verwendung der Extragewinne (Renten) zu fordern. Denn im Gegensatz zu staatlichen Subventionen oder den günstigen Krediten aus einem „verbündeten“ Bankensektor („rheinischer Kapitalismus“) erlauben allgemeine Liberalisierungsschritte wenig Einfluss auf die Unternehmensstrategie.

Im Ergebnis hat die europäische Integration den Druck auf die Unternehmen erhöht, ihre Produktivität zu steigern und die Kosten zu senken. Flankierende Politiken der positiven Integration zur Sicherung der Nachfrage, des Wachstums und der Beschäftigung fielen dagegen schwach aus. War somit schon der Wettbewerb in einer relativ homogenen Union problematisch für den sozialen Zusammenhalt, so verschärfen sich die Probleme deutlich mit der Integration armer Länder entweder durch Beitritt zur EU oder durch Liberalisierung von Handel, Investitionen und Migration zwischen diesen Ländern und der EU.

3. Die Integration von Wirtschaften unterschiedlichen Einkommensniveaus

Der internationale Handel verkörpert par excellence das Dilemma von Produktivitätssteigerung und kreativer Zerstörung einerseits und ungesicherter Nachfrage und Beschäftigung andererseits. Denn wirtschaftliche Integration im Sinne von Handelsliberalisierung verspricht allen Beteiligten Wohlfahrtsgewinne, die aus der Spezialisierung auf die jeweils produktiveren Tätigkeiten (komparative Vorteile) entspringen. Aber der notwendige Strukturwandel ist in der Regel weder leicht noch kostenlos. Obendrein führt die gestiegene Gesamtproduktivität zu geringerer Beschäftigung, wenn die Gesamtnachfrage nicht entsprechend wächst. Schon dieses Grunddilemma könnte dazu beitragen, die empirische Realität der Unterbeschäftigung in Europa zu erklären. Wohlstandsgewinne und Beschäftigung verteilen sich spiegelbildlich zwischen und innerhalb der beteiligten Länder in Abhängigkeit von den sich nach der Spezialisierung einstellenden neuen Austauschverhältnissen. Das Land bzw. der Sektor, der das schlechtere Austauschverhältnis akzeptiert (oder durchsetzt, indem es abwertet), muss mehr Arbeit aufwenden, um die gewünschte Importmenge einzutauschen. Es weist daher eine höhere Beschäftigung auf, während das andere den höheren Wohlstandsgewinn hat. Selbst die Wohlstandsgewinne, die sich dank günstiger Austauschverhältnisse ergeben und mit Unterbeschäftigung erkaufte werden, können später wieder verloren gehen, wenn sich durch Produktivitätsfortschritte im anderen Land die Austauschrelationen wieder verschlechtern. Zwischen reicheren und ärmeren Handelspartnern ist dieser Prozess im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung sogar wahrscheinlich, wie Samuelson (2004) gezeigt hat.

Zu diesen Risiken für Wachstum und Beschäftigung, die sich auch schon bei Berücksichtigung nur eines Produktionsfaktors ergeben, treten weitere für die Einkommensverteilung zwischen Arbeit und Kapital oder verschiedenen Qualifikationssegmenten der Arbeitnehmer hinzu. Diese Umverteilungswirkungen der ökonomischen Integration ergeben sich durch die unterschied-

lichen Faktorausstattungen. Die Spezialisierung erfolgt nämlich so, dass sich jedes Land auf die Produktion der Güter konzentriert, die den im Überfluss vorhandenen Produktionsfaktor am meisten nutzt. Reiche Länder verfügen über mehr Kapital und qualifizierte Arbeit, während ärmere Länder reichlich wenig qualifizierte Arbeit aufweisen. Entsprechend spezialisieren sich die ersteren auf kapital- und skill-intensive (high-tech) Produktion, die letzteren auf arbeitsintensive (low-tech) Niedriglohntätigkeiten. Damit verlieren in den reichen Ländern tendenziell die weniger Qualifizierten Marktchancen, Arbeitsmöglichkeiten und damit Einkommen. In den ärmeren Ländern trifft dies die höher Qualifizierten. In den reichen Ländern würde demnach die Lohnspreizung zunehmen, in den ärmeren abnehmen (Deardorff 2001).

Mit der Globalisierung und der Herstellung des Gemeinsamen Marktes innerhalb der EU

geht es immer weniger um Handel zwischen Ländern mit gegebener Faktorausstattung, sondern um transnationale Verteilung von Produktion mit mobilen Produktionsfaktoren. Angesichts der großen Konkurrenz unter den Niedriglohnstandorten und der geringen Standortbindung der low-tech Produktion bleibt aber nur ein geringer Teil der Wertschöpfung in globalen bzw. europaweiten Produktionsketten in den ärmeren Ländern. Damit und angesichts hoher Arbeitslosigkeit nimmt auch dort die Lohnspreizung zu (Milberg 2004: 56ff., 68ff.). Obendrein erhöht die einfache Ersetzung teurer durch billige Arbeit nicht die reale Arbeitsproduktivität – im Gegensatz zur klassischen Spezialisierung. Sie senkt nur die Kosten, während der Output pro Stunde sogar sinken kann.

Die hohen Kostenunterschiede zwischen Standorten spiegeln einerseits nominale Preisunterschiede für vergleichbare Inputs (z.B. Land)

Tabelle 2: **Pro-Kopf-Einkommen in Kohäsionsländern* und Beitrittsländern (2003)**

Land	BIP/Kopf zu Wechselkursen	BIP/Kopf zu KKP	Quotient = ERDI
Rumänien	9,3	27,3	2,94
Bulgarien	9,4	27,5	2,93
Türkei	12,7	23,1	1,82
Lettland	15,5	37,1	2,39
Litauen	18,5	42,8	2,31
Polen	19,6	41,2	2,10
Slowakei	22,0	50,9	2,31
Estland	22,5	43,8	1,97
Ungarn	29,9	56,2	1,88
Tschechien	30,0	61,6	2,05
Malta	43,5	53,1	1,22
Slowenien	50,7	74,0	1,46
Portugal	52,4	67,3	1,28
Griechenland	57,5	68,9	1,20
Zypern	68,8	74,3	1,08
Spanien	74,9	85,8	1,14
EU –15	100	100	1,00
Irland	139,1	119,8	0,86

* Griechenland, Portugal, Spanien und das – inzwischen reiche – Irland

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen

sowie andererseits reale Qualitätsunterschiede (z.B. schlechtere Infrastruktur, niedrigere Produktivität der Arbeitnehmer) wider. Die Diskrepanz zwischen beiden wird außerhalb der Währungsunion in der Abweichung von Kaufkraft und Wechselkursparität sichtbar (siehe Tabelle 2). Sie erlaubt Investoren die Beschäftigung von Arbeitnehmern zu Löhnen, die im internationalen Vergleich (zu Wechselkursen) sehr niedrig sind, national jedoch eine deutlich höhere Kaufkraft haben, wodurch eine bessere Reproduktion der Arbeitskraft und damit auch eine höhere Produktivität möglich wird. Trotzdem bleibt die internationale Kaufkraft und damit die Nachfrage nach den Angeboten der Hochlohnländer systematisch dahinter zurück.

Wie lange hält diese Ungleichheit von Kaufkraft und Wechselkurs den Marktkräften und den regionalpolitischen Anstrengungen der EU, die dem Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse verpflichtet ist, stand? Langfristig pegelt sich ein neues Gleichgewicht ein, bei dem Preise und Löhne in den ärmeren Ländern steigen. In der langen Übergangsperiode kann eine wohlfeile Ausbeutung der Ressourcen des ärmeren Landes stattfinden, die zwar dort Einkommen schafft und auch den Wohlstand im reicheren Land erhöht, meist aber bei ungleicher Verteilung.

4. Die Angleichung der Lebensverhältnisse in der erweiterten EU

Der meist schwierige Aufholprozess ärmerer Länder oder Regionen reduziert die Abweichung zwischen Wechselkurs- und Kaufkraftparität (siehe Tabelle 2). Aber eine Anpassung der Einkommen und Preise ohne reale Steigerung der Produktivität führt im Fall eines Landes rasch zu einem Anstieg der Importe, einem Leistungsbilanzdefizit und einer korrigierenden Abwertung. Innerhalb eines Landes – wie etwa bei der deutschen Vereinigung – kann eine Einkommens- und Preisanpassung ohne gleichwertige Produktivitätssteigerung durch hohe Transferzahlungen in die vorher ärmere Region erreicht werden. Für die EU als Ganzes ist dies nicht vorstellbar.

Sie muss auf die tatsächliche Entwicklung der ärmeren Mitgliedstaaten setzen. Aber wie rasch ist der reale Aufholprozess?

Ärmere Regionen können sich aus ihrer Armutsfalle in der Regel nicht einfach durch ihre niedrigen Kosten befreien, sondern bedürfen der gleichzeitigen Verbesserung der Standortqualität. Nur wenige, vor allem asiatische Länder haben das erfolgreich geschafft, indem sie in einer entwicklungsorientierten Partnerschaft von Staat und Privatwirtschaft einerseits den Unternehmen durch Markteingriffe Renteneinkommen zukommen ließen und andererseits durchsetzten, dass sie diese Ressourcen für ein kontinuierliches upgrading ihrer Produkte und Prozesse einsetzen.

Die EU-Regionalpolitik, die die Angebotskapazität von Standorten stärken will, sieht das Problem, hält sich aber aus der Beeinflussung der Unternehmen weitgehend heraus. Sie kofinanziert nationale Programme, die die Bedingungen für Unternehmen durch ein gezieltes Angebot staatlicher Leistungen verbessern wollen. Damit akzeptiert die EU bewusst eine Verzerrung der „vollkommenen“ Konkurrenz, deren Hüter die EU-Wettbewerbspolitik sonst ist, um zumindest in einer Startphase die Agglomerationsvorteile zu ersetzen. Allerdings gab es nur wenige Erfolgsgeschichten. Tatsächlich hielten sich die realen Produktivitätssteigerungen an schwachen Standorten in der EU trotz aller Regional- und Kohäsionspolitik in bescheidenen Grenzen, wie die einschlägigen Berichte zeigen (EU-Kommission 2001, 2004; Tarschys 2003; Sapir 2004).

Unter den alten Mitgliedstaaten ist Irland die einzig wirklich bemerkenswerte Erfolgsgeschichte, ein Wirtschaftswunderland, dessen Modell unter den neuen Mitgliedstaaten vor allem Ungarn folgt. Beide Länder haben durch niedrige Steuern und Löhne bei sonst relativ guten Standortbedingungen ausländische Investitionen angezogen. Für die Modernisierung ihrer Industrie und die damit verbundenen Wachstums- und Beschäftigungsgewinne bezahlen sie mit erheblichen Einkommensübertragungen an die ausländischen Investoren (Irland ca. 20%, Ungarn ca. 6%

des Bruttoinlandsproduktes, womit das National-einkommen entsprechend niedriger ausfällt).

Den größten Fortschritt in der Einkommens-konvergenz konnte die EU im Umfeld der Wäh-rungsunion verzeichnen, als in den Kohäsions-ländern die Zinsen sanken, was dort einen Boom auslöste. Gleichzeitig litten in der Währungsuni-on die reicheren Kernökonomien unter höheren Realzinsen, da bei inzwischen einheitlichem Euronominalzins ihre Inflationsraten niedriger waren (Bofinger 2003). So kam es zu anhalten- den Wachstumsunterschieden. Diese makroöko-nomischen Bremswirkungen für die Kern-EU werden durch das Verlagerungsrisiko verstärkt. Produktionsverlagerung an billigere Standorte ist in der erweiterten EU eine größere Sorge der Hochlohnstandorte geworden. Auch wenn sich die statistisch erfassten und nachweisbaren Ar-beitsplatzverluste in den reicheren Mitgliedstaa-ten in einem bescheidenen Rahmen bewegen, so wirkt doch die Drohung mit der Verlagerung ef-fektiv, um Lohnzurückhaltung oder Lohnsenkun- gen in der einen oder anderen Form durchzu- setzen. Damit sinkt die Inflationsrate und steigt der Realzins. Die jüngsten deutschen Exporter- folge spiegeln diese *competitive disinflation* wi- der. Ihnen stehen spiegelbildlich die hohen Defi- zite der meisten Peripherieländer (Ausnahme: Irland) gegenüber. Wie in den 1980er Jahren Frankreich, so werden heute die relativ inflatio- nären Peripherieländer durch wachsende Defi- zite zu Anpassungen gezwungen, die ihren Auf- holprozess wieder bremsen könnten.

Der Wettbewerbsdruck seitens deflationärer, hoch produktiver Kernökonomien (vor allem Deutschland) drängt bzw. hält die ärmeren neu- en Mitgliedstaaten auf ihrem gegenwärtigen Entwicklungspfad, der stark auf Produktionssub- ventionierung in Form von niedrigen Steuern und Löhnen setzt. Aber die Steuer- und Lohnent- lastung der Unternehmen verschärft deren Ab- satzprobleme, da sowohl Staat wie Arbeitnehmer- haushalte nun weniger nachfragen können. Nur im Fall einer kontinuierlichen Produktionsaus- weitung mit steigender Beschäftigung würde langfristig der Kosten- und Lohnndruck (dank nied-

rigerer Arbeitslosigkeit) wieder einen Aufholpro- zess der Einkommen auslösen.

5. Systemkonkurrenz und Reformwettlauf oder Europäisches Sozialmodell?

Die unzureichende und schlecht koordinierte makroökonomische Steuerung verschärft die Konkurrenz der Produktions- und Wohlfahrtsre- gime innerhalb der EU. So unterbleibt im Euro- land der Ausgleich der Einkommen aufgrund seines Stabilitätsbias und der massiven Gewinn- transfers aus einigen ärmeren Standorten (Ir- land, Ungarn) ins Ausland oder er verläuft stark verlangsamt und ungleichmäßig. In den ärmeren Mitgliedstaaten steigt zwar die Nachfrage nach Arbeit und die Produktivität, aber wegen der hohen Arbeitslosigkeit führt das nur langsam zu höheren Löhnen (in Ungarn etwa stieg die Pro- duktivität 1992-2000 um 259%, die Löhne da- gegen nur um 106%; in Irland sank Lohnquote seit 1980 von 77% auf 53% des Volkseinkom- mens). Allerdings stiegen in Ungarn die Lohn- stückkosten in Euro ab 2000 bis 2004 wieder stark an. In anderen neuen Mitgliedstaaten entwi- ckelten sich die Lohnstückkosten in Euro wech- selhaft mit Phasen starker Ab- und Zunahmen (Brück 2004, vgl. Tabelle 3). In den reicheren Ländern führt der Lohn- und Kostendruck zur *competitive disinflation*, also dem Versuch, über reale Abwertung preisliche Wettbewerbsfähig- keit und Beschäftigung zu sichern, so auch in Deutschland.

Echte Produktivitätssteigerungen und reine Kostensenkungen durch Lohn- und Steuerkürzung setzen sich in Europa sozial und politisch unak- zeptabel langsam in Wachstum und neue Beschäf- tigung um. Deswegen fordern neoklassische Öko- nomen und liberale Wirtschaftspolitiker immer mehr Flexibilität. Aber woher soll die zusätzliche Nachfrage und damit die neuen Jobs kommen? Die Lohnsumme stagniert oder schrumpft. Die Gewinne der Reichen werden weniger konsumiert, sondern gespart. Aber dieses Sparkapital wird in einem deflatorischen Umfeld kaum für produktive Investitionen nachgefragt. Die Unter-

nehmen sehen kaum Absatzchancen und konkurrieren um den magern Nachfragekuchen mit weiteren Kostensenkungen, die oft nur weitere Einkommen und damit potenzielle Nachfrage vernichten. Dauernde Preissenkungen und Jobrisiken veranlassen die Haushalte der Lohnempfänger zu mehr Sparen, was diesen Trend noch verstärkt. Und der Staat, der hier antizyklisch gegensteuern sollte, wird vom Stabilitätspakt der EU ebenfalls zum Sparen angehalten. Stattdessen senken die Arbeitsmarktreformen und der Lohn- und Preisdruck das Produktivitätswachstum, womit sich die Verteilungsspielräume und die Grundlagen für reales Wachstum weiter verringern.

Die EU steuert wenig gegen diesen Trend, sondern verstärkt ihn eher. Zwar stehen die sozialen Oberziele in Verträgen und Strategien, aber die konkrete politische Umsetzung enthüllt oft eine einseitige Interpretation. Die Beschäftigungsstrategie der EU setzt nur auf die Angebotsseite, um Zahl und Qualität der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte zu erhöhen. Angesichts ohnehin hoher Arbeitslosigkeit dürfte dieses erstrebte zusätzliche Angebot noch mehr Druck auf die Löhne entfalten. In der Sozialpolitik, insbesondere bei den Renten, wird ebenfalls ein Sparkurs zum Ausbau privater Vorsorge gepredigt, der die Nachfrage zunächst schwächt.

Die makroökonomische Schwäche verschärft die Systemkonkurrenz innerhalb des Gemeinsamen Marktes. Die vertragliche Entwaffnung der nationalen Wirtschaftspolitik setzt sich in Form von Marktdruck bis tief in die Sozialpolitik fort, vor allem wenn die Liberalisierung über die Gütermärkte hinaus in die Märkte für Dienstleistungen, Arbeit und Kapital reicht. Lohn- und Steuerkonkurrenz werden von Regulierungskonkurrenz in Bereichen wie Staatsquote, Arbeitsbeziehungen, Sozialhilfe oder Umwelt begleitet (Palley 1998, Sinn 2003). Dabei haben die unterschiedlichen europäischen Produktions- und Wohlfahrtsregime unterschiedliche Anpassungsprobleme oder Überlebenschancen. Während die angelsächsischen Modelle sich dem Marktdruck weitgehend gebeugt und vor allem eine hohe Ein-

kommensungleichheit akzeptiert haben, konnten sich die skandinavischen Modelle erfolgreich modernisieren und schützen, indem sie etwa auch der Währungsunion fernblieben. Die Hauptverlierer waren die großen kontinentalen Wohlfahrtsstaaten (Sapir 2005). Offen bleibt noch, wie sich die postkommunistischen Transformationsmodelle mit ihrem Mix aus oft radikalen liberalen Reformen und Traditionen, in denen sich sozialistische Egalitätserwartungen und Bismarcksche Wohlfahrtsstaatsmodelle verbinden, behaupten werden (Ehrke 2004).

Die EU weist einen unterschiedlichen Integrationsfortschritt in verschiedenen Politikfeldern auf, vor allem innerhalb der Eurozone. Während die Regulierung der Produkt- und (zunehmend) der Kapitalmärkte vergemeinschaftet ist, bleibt die Regulierung des Arbeitsmarktes und die Fiskalpolitik national (Sapir 2005). Dort können aber die oben dargestellten Prozesse der Systemkonkurrenz, insbesondere der Lohn- und Steuerkonkurrenz, ungehemmt, nur durch einige Mindeststandards gebremst, ihre Wirkung entfalten.

Angesichts dieser Lage bieten sich einige grundsätzliche Optionen:

- **Fortgesetzte Systemkonkurrenz:** Sie ist das derzeit wahrscheinlichste Szenario. Es dürfte zwar mittelfristig ökonomisch tragfähig bleiben, aber könnte die ohnehin sinkende politische Unterstützung für die EU, vor allem in den großen Kontinentalökonomien, weiter untergraben.
- **Renationalisierung und Integrationsrücknahme:** Sie droht vor allem seitens der am tiefsten integrierten kontinentalen Mitgliedstaaten. Im Extremfall liefe es auf einen Austritt aus der Währungsunion hinaus (wie in Italien jüngst schon öfter gefordert). Wahrscheinlicher ist eine Zunahme von Ausnahmeregelungen, wie sie im Zuge der letzten Erweiterung für den Arbeitsmarkt ohnehin vereinbart wurden. Bei der Währungsunion blieben die alten Außenseiter (UK, DK, S) draußen und die neuen würden ihren Beitritt weiter verzögern. Hinzu kämen wahrscheinlich zuneh-

mende Vertragsverletzungen, die weniger offiziell als in der Verwaltungs- und Rechtsprechungswirklichkeit der Mitgliedstaaten vollzogen würden.

- **Tendenzielle Vergemeinschaftung der Steuer-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik:** Sie würde langfristig zu einem wirklichen europäischen Sozialmodell führen, womit sich allerdings sofort die Frage verbindet, ob dies eher angelsächsischen oder skandinavischen Charakter trüge (das kontinentale, mediterrane oder postkommunistische Modell sind nicht mehr oder noch nicht attraktive Optionen). Dazu gehörte eine koordinierte europäische

makroökonomische Politik (Priewe 2005, Dullien/Schwarzer 2005).

Im Interesse des sozialen Zusammenhalts bei gleichzeitigem Wachstum der Produktivität und der Nachfrage wäre die letzte Option am meisten zu wünschen. Ihre Durchsetzungswahrscheinlichkeit hängt angesichts massiver, zumindest kurzfristiger und kurzsichtiger gegenteiliger Verteilungsinteressen auf Seiten der Kapitaleigner vom politischen Druck ab, den ein breites transnationales Modernisierungsbündnis entfalten müsste, das im Kern mindestens die sozialdemokratischen Parteien und Gewerkschaften umfassen sollte.

Literatur

- Albert, Michel (1992): Kapitalismus gegen Kapitalismus, Frankfurt/New York
- Bofinger, Peter (2003): The Stability and Growth Pact neglects the Policy Mix between Fiscal and Monetary Policy, in: *interconomics, Review of European Economic Policy*, Heft 1, S. 4-7
- Brück, Tilman u.a. (2004): EU-Osterweiterung. Klare Herausforderungen, unberechtigte Ängste, Wochenbericht des DIW 17/04
- Deardorff, Alan V. (2001): Developing country growth and developed country response, in: *The Journal of International Trade and Economic Development* 10/4, S. 373-392
- Dullien, Sebastian (2003): Is Small Really Beautiful? Explaining Different Unemployment Performances within the Euro-Zone, in: *European Political Economy Review* Vol.1, No.2 (Autumn), S. 126-151
- Dullien, Sebastian und Daniela Schwarzer (2005): Eurozone unter Hochspannung. Die regionalen Konjunkturzyklen in der Währungsunion müssen stabilisiert werden, SWP-Aktuell 21, Mai, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
- Ehrke, Michael (2004): Das neue Europa. Ökonomie, Politik und Gesellschaft im postkommunistischen Kapitalismus, Bonn
- Esping-Andersen, Gösta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton
- EU-Kommission (2001): Einheit Europas. Solidarität der Völker. Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel
- EU-Kommission (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel
- Genschel, Philipp (2005): Tax Policy. Competition of tax systems or tax competition, Paper prepared for „The European Economic and Social Model“ workshop, Friedrich-Ebert-Foundation, Budapest, September 16 and 17, 2005
- Hall, Peter A. und David W. Soskice (Hg.) (2001): *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford
- Milberg, William (2004): The changing structure of trade linked to global production systems. What are the policy implications?, in: *International Labour Review* Vol.143 No.1-2, S. 45-90

- North, Douglass C. (1988): Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte, Tübingen
- Palley, Thomas (1998): Plenty of Nothing. The Downsizing of the American Dream and the Case for Structural Keynesianism, Princeton
- Priewe, Jan (2005): Koordination von Geld-, Finanz- und Lohnpolitik in Europa, Vortrag auf dem Makroökonomischen Kongress des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der Schwedischen Botschaft am 23.10.2005
- Samuelson, Paul A. (2004): Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization, in: The Journal of Economic Perspectives Vol. 18 No.3 Summer, S. 135-146
- Sapir, André (2004): An Agenda for a Growing Europe – The Sapir Report, Oxford
- Sapir, André (2005): Globalisation and the Reform of European Social Models. Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 September 2005
- Scherrer, Christoph (2003): Markt über Alles? Von der vergeblichen Suche nach einem exakten Nachweis für die Überlegenheit des Marktes, in: Achim Brunnengräber (Hrsg.): Die Globalen Öffentlichen Güter unter Globalisierungsdruck, Festschrift für Elmar Altvater, Münster, S. 161-185
- Schulmeister Stephan (1998): Der polit-ökonomische Entwicklungszyklus der Nachkriegszeit. Vom Bündnis Realkapital-Arbeit in der Prosperität zum Bündnis Realkapital- Finanzkapital in der Krise, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1/1998, S. 5-21
- Sinn, Hans-Werner (2003): The New Systems Competition, Malden
- Stockhammer, Engelbert (2005): Arbeitsmarktrigiditäten oder Nachfragemangel? Die Ursachen der Arbeitslosigkeit in Europa, in: Hein, Eckhard, Arne Heise und Achim Tuger (Hg.): Löhne, Beschäftigung, Verteilung und Wachstum, Marburg, S. 161-184
- Tarschys, Daniel (2003): Reinventing Cohesion. The Future of European Structural Policy, Stockholm

Mindestlöhne – eine Strategie gegen Lohn- und Sozialdumping?

1. Einleitung

In diesem Beitrag werden Zwischenergebnisse einer Expertise dargestellt, die wir derzeit im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung erstellen. Im Mittelpunkt stehen dabei das Ausmaß und die Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen auf der Basis vorliegender Studien und die Erfahrungen mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Großbritannien. Auf dieser Basis werden zum Abschluss einige Eckpunkte für einen Mindestlohn in Deutschland formuliert.

2. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland

Internationale Vergleiche der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zeigen, dass die Lohnspreizung in

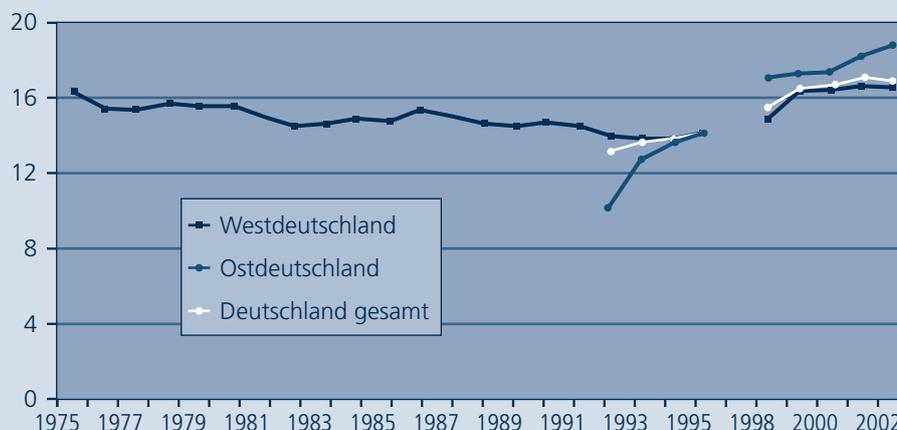
Deutschland bis Mitte der neunziger Jahre im Vergleich zu anderen Ländern relativ gering war. Hieraus wird nicht selten die Forderung abgeleitet, man müsse einen Niedriglohnsektor in Deutschland erst noch „einführen“. Tatsächlich hat jedoch die Lohnspreizung seit Ende der neunziger Jahre stark zugenommen und der Anteil der Beschäftigten mit Niedriglöhnen ist in Deutschland gestiegen. Legt man die international gebräuchliche Definition der OECD zugrunde, welche die Niedriglohngrenze bei zwei Dritteln des nationalen Medianeinkommens zieht, so waren Ende 2002 nach unseren Berechnungen mit dem BA-Beschäftigtenpanel insgesamt 19% der Vollzeitbeschäftigten in Deutschland von Niedriglöhnen betroffen (14,9% in West- und 36% in Ostdeutschland). Sie verdienten weniger als 1.637 € brutto pro Monat (ca. 9,70 € pro Stunde) (vgl. Tabelle 1). Um die unterschiedlichen Arbeitsmarktverhältnisse in Ost und West besser zu

Tabelle 1: **Niedriglohnschwellen und Anteile von Niedriglohnbeschäftigten (Vollzeit) 2002.**

		Variante I: Einheitliche Niedriglohnschwelle	Variante II: Separate Ost-West-Berechnung
Niedriglohnschwelle (zwei Drittel des Medians) (Vollzeit brutto)		1.637 €	Ostdeutschland: 1.296 € Westdeutschland: 1.709 €
Niedriglohn- anteil	Westdeutschland	14,9%	16,6%
	Ostdeutschland	36,0%	19,0%
	Deutschland gesamt	19,0%	17,1%

Quelle: BA-Beschäftigtenpanel, IAT-Berechnungen (Thorsten Kalina)

Abbildung 1: Anteil der Niedriglohnbeschäftigten (zwei Drittel des jeweiligen Medianlohnes) unter den Vollzeitbeschäftigten (in %) 1975-2002



Quelle: IAT-Berechnungen mit BA-Beschäftigtenpanel und IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1995 (Thorsten Kalina)

berücksichtigen, kann man alternativ auch für Ost- und Westdeutschland zwei getrennte Niedriglohngrenzen berechnen: Diese liegen in Westdeutschland bei 1.709 € (10,11 € pro Stunde) und in Ostdeutschland bei 1.296 € pro Monat (7,67 € pro Stunde). In den weiteren Auswertungen wird diese zweite Berechnungsvariante zugrunde gelegt.

Eine Analyse der Entwicklung im Zeitablauf zeigt, dass die Anteile von Niedriglohnbeschäftigung unter Vollzeitbeschäftigten in den vergangenen Jahren sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland gestiegen sind (vgl. Abbildung 1).¹

Unsere Analyse der strukturellen Merkmale der betroffenen Vollzeitbeschäftigten zeigt besonders hohe Anteile von Niedriglohnbezieher/innen unter Personen ohne Berufsausbildung (29,5%), Frauen (30,2%), Jüngeren (39,8%) und Ausländer/innen (26,4%). In diesen Gruppen liegen die Anteile von Niedriglohnbeschäftigung deutlich über ihren Anteilen an der Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft. Dennoch sind nicht nur die genannten Gruppen von Niedriglohnbeschäfti-

gung betroffen. Vielmehr haben 77,4% der Niedriglohnbeschäftigten eine abgeschlossene Berufsausbildung oder sogar einen akademischen Abschluss, 34,5% sind Männer, fast drei Viertel sind im mittleren Alter (25-54 Jahre) und gut 89% sind Deutsche (vgl. Tabelle 2).

Eine Auswertung nach Wirtschaftszweigen zeigt, dass 14 Wirtschaftszweige überdurchschnittlich hohe Niedriglohnanteile aufweisen. Diese zählen überwiegend zum Dienstleistungsbereich – z.B. sonstige Dienstleistungen (76,1%), private Haushalte (75,2%), Hotels und Gaststätten (70,1%), Einzelhandel (33%) sowie Gesundheit und Soziales (21,6%). Hinzu kommen die Landwirtschaft (40,5%), die Nahrungsmittel- und Tabakverarbeitung (35,4%) und das Textil- und Bekleidungs-gewerbe (32,1%). Besonders niedrige Niedriglohnanteile finden sich demgegenüber im Kohlebergbau (0,8%) und im Kraftfahrzeugbau (Niedriglohnanteil 1,1%).

Eine neuere Berechnung mit dem sozioökonomischen Panel 2004, die auch die Einbeziehung von Teilzeitbeschäftigten und geringfü-

¹ Die „Lücke“ in der Graphik resultiert daraus, dass die beiden verwendeten Datenquellen nur Angaben für 1975 bis 1995 (IAB-Beschäftigtenstichprobe) und für 1998 bis 2002 (BA-Beschäftigtenpanel) liefern.

Tabelle 2: **Strukturmerkmale von Niedriglohnbeschäftigten (Vollzeit, Deutschland gesamt) für das Jahr 2002**

	Kategorie	Anteil (in Kategorie)	Anteil an den Niedriglohn- beschäftigten	Anteil in der Gesamt- wirtschaft	Konzen- tration
Quali- fikation²	Ohne Berufs- ausbildung	29,5%	22,6%	13,1%	1,7
	Mit Berufs- ausbildung	17,1%	75,4%	75,6%	1,0
	(Fach-)Hochschul- abschluss	3,0%	2,0%	11,3%	0,2
Geschlecht	Männer	9,4%	34,5%	62,7%	0,6
	Frauen	30,2%	65,5%	37,3%	1,8
Alter	unter 25 Jahre	39,8%	18,0%	8,0%	2,3
	25 – 34 Jahre	17,1%	25,4%	25,6%	1,0
	35 – 44 Jahre	14,5%	27,8%	32,7%	0,9
	45 – 54 Jahre	14,3%	20,6%	24,3%	0,8
	55 Jahre und älter	14,6%	8,3%	9,5%	0,9
Nationalität	Deutsche	16,4%	89,3%	93,0%	1,0
	Ausländer/innen	26,4%	10,7%	7,0%	1,5
Gesamtwirtschaft		17,1%	100%	100%	1,0

Quelle: BA-Beschäftigtenpanel, IAT-Berechnungen (Thorsten Kalina)

gig Beschäftigten³ ermöglicht, hat ergeben, dass der Niedriglohnanteil in Deutschland bezogen auf alle abhängig Beschäftigten im Jahre 2004 sogar bei 22,1% lag. Bei dieser Berechnungsart liegen die Niedriglohngrenzen bei 9,58 € pro Stunde in West- und bei 6,97 € in Ostdeutschland. Die Analyse zeigt, dass mehr als die Hälfte aller Niedriglohnbeziehenden geringfügig oder in Teilzeit beschäftigt sind. Fast vier Fünftel aller geringfügig Beschäftigten erhalten einen Stun-

denlohn unterhalb der Niedriglohnschwelle.

Wie steht Deutschland im internationalen Vergleich da? Um dies beurteilen zu können, sind Berechnungen auf der Basis einer einheitlichen Datenquelle erforderlich. Eine Studie der EU-Kommission (European Commission 2004) kommt für das Jahr 2000 auf der Basis des Europäischen Haushaltspanels zu einem geringeren Wert für den Anteil der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland (15,7%), als wir für 2002 bzw. 2004

2 In 11,6% der Fälle ist keine Angabe zum Qualifikationsniveau verfügbar. Diese Missing-Fälle wurden proportional auf die Kategorien verteilt (vgl. auch Reinberg/Hummel 2002).

3 Nicht berücksichtigt wurden Selbständige, Auszubildende, Praktikant/innen, Personen in Umschulung/Reha, Personen in ABM/SAM, Beschäftigte in Behindertenwerkstätten, mithelfende Familienangehörige, Beschäftigte in Altersteilzeit, Nicht-Erwerbstätige, Arbeitslose sowie Wehrdienst- und Zivildienstleistende. Enthalten sind hingegen Schüler/innen, Studierende und Rentner/innen, sofern sie einer Beschäftigung nachgehen.

Tabelle 3: **Strukturmerkmale von Niedriglohnbeschäftigten (alle Beschäftigten, Deutschland gesamt) 2004**

	Kategorie	Anteil (in Kategorie)	Anteil an Niedriglohnbeschäftigten	Anteil in der Gesamtwirtschaft	Konzentration
Arbeitszeit	Vollzeit	13,7%	43,2%	68,2%	0,63
	Teilzeit	20,3%	20,6%	21,9%	0,94
	geringfügig Beschäftigte	78,9%	36,2%	9,9%	3,65
Qualifikation	mit Berufsausbildung	21,9%	64,2%	64,9%	0,99
	FH/Uni	9,6%	9,8%	22,8%	0,43
	keine Berufsausbildung	47,2%	26,0%	12,3%	2,12
Geschlecht	Männer	14,4%	33,0%	50,7%	0,65
	Frauen	30,2%	67,0%	49,3%	1,36
Gesamtwirtschaft (Beschäftigte: 31.051.818)		22,1%	100%	100%	1,0

Quelle: SOEP, IAT-Berechnungen (Thorsten Kalina)

ermittelt haben. Wichtiger als der absolute Wert ist jedoch, dass Deutschland damit – anders als noch 1995 (14,3%) – inzwischen über dem EU-Durchschnitt (2000: 15,1%) liegt. Erheblich geringere Niedriglohnanteile im Jahr 2000 wurden für Dänemark (8,6%), Italien (9,7%), Finnland (10,8%) und Portugal (10,9%) ermittelt. Spitzenreiter war Großbritannien mit 19,4% Niedriglohnbeschäftigten – gefolgt von Irland (18,7%) und den Niederlanden (16,6%). Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass Deutschland neben den Niederlanden das einzige Land ist, in dem der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten 2000 im Vergleich zu 1995 angestiegen ist, während in anderen Ländern teils deutlich Rückgänge des Niedriglohnanteils zu verzeichnen sind (insbesondere Spanien, Portugal, Irland und Großbritannien).⁴

Die kurze Zusammenschau der Ergebnisse quantitativer Analysen zum Ausmaß der Niedriglohnbeschäftigung hat gezeigt, dass der Anteil niedriger Löhne (definiert nach international anerkannten Standards) in Deutschland in den vergangenen Jahren gestiegen ist und bereits 2000 über dem Durchschnitt in der EU lag. Dies widerspricht der weit verbreiteten Einschätzung, dass in Deutschland Niedriglöhne eher die Ausnahme sind. Die Ursachen für die Zunahme von Niedriglöhnen in Deutschland sind vielfältig: Sie reichen von der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und dem geringen Wachstum in den vergangenen Jahren über die Zunahme der Teilzeitarbeit, die Privatisierung zuvor öffentlich organisierter Bereiche bis hin zu den aktuellen Arbeitsmarkt-reformen. Ein wesentlicher Faktor ist auch, dass die Tarifbindung in Deutschland seit Jahren rück-

⁴ Vergleichszahlen für 1995 liegen für Österreich und Finnland nicht vor.

Tabelle 4: **Alte EU-Mitgliedsländer ohne gesetzlichen Mindestlohn (Schäfer 2005)**

Länder	Politische Besonderheiten	Tarifbindung
Dänemark Schweden Finnland	hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad (> 80%) bedingt durch das Gent-System	80 - 90%
Österreich	Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber in der Wirtschaftskammer	98%
Italien	Verfassung führt zur de facto Allgemeinverbindlichkeit aller tariflichen Löhne	90%
Deutschland	deutlicher Rückgang der Tarifbindung	68 / 53%

läufig ist. 2004 waren nur noch 68% der westdeutschen und 53% der ostdeutschen Beschäftigten tarifgebunden (1998: 76% der west- und 63% der ostdeutschen Beschäftigten). Darüber hinaus wird in der Debatte über Niedriglöhne in Deutschland häufig ausgeblendet, dass es auch zahlreiche tarifliche Stundenlöhne gibt, die deutlich unter den von uns berechneten Niedriglohngrenzen liegen. Nach einer Zusammenstellung des BMWA lag der niedrigste tarifliche Stundenlohn in Ostdeutschland Ende 2003 bei 2,74 €, und auch in westdeutschen Tarifverträgen finden sich zahlreiche Lohngruppen mit Stundenlöhnen unter 6 € (Bundestagsdrucksache 15/2932). Zum Vergleich: Der gesetzliche Mindestlohn in Fran-

reich liegt nach Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung inzwischen bei knapp über 8 € und in Großbritannien seit Oktober 2005 bei umgerechnet 7,42 € (vgl. Tabelle 5).

Deutschland ist eines der wenigen EU-Mitgliedsländer ohne einen gesetzlichen Mindestlohn. Neun der 15 alten EU-Mitgliedsländer und neun der zehn neuen EU-Mitgliedsländer haben einen gesetzlichen Mindestlohn. Ausnahmen unter den alten EU-Mitgliedsländern sind (neben Deutschland) Dänemark, Finnland, Italien, Österreich und Schweden. Allerdings weisen diese fünf Länder Besonderheiten auf, die im Ergebnis zu einer erheblich höheren Tarifbindung als in Deutschland führen (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 5: **Nationaler Mindestlohn in Großbritannien 1999 bis 2006: Stundenlohn in £ und € zum Wechselkurs von Mai 2005 (£ 1 = € 1,47) (Finn 2005: 9).**

Wirksam ab	Beschäftigte über 22 Jahre	Beschäftigte zwischen 18 und 21 Jahren und „Development Rate“ für Erwachsene	Beschäftigte zwischen 16 und 17 Jahren
1. April 1999	£ 3,60 € 5,29	£ 3,00 € 4,41	–
1. Oktober 2000	£ 3,70 € 5,44	£ 3,20 € 4,70	–
1. Oktober 2001	£ 4,10 € 6,02	£ 3,50 € 5,15	–
1. Oktober 2002	£ 4,20 € 6,17	£ 3,60 € 5,29	–
1. Oktober 2003	£ 4,50 € 6,62	£ 3,80 € 5,59	–
1. Oktober 2004	£ 4,85 € 7,13	£ 4,10 € 6,02	£ 3,00 € 4,41
1. Oktober 2005	£ 5,05 € 7,42	£ 4,25 € 6,25	£ 3,00 € 4,41
1. Oktober 2006	£ 5,35 € 7,86	£ 4,45 € 6,54	£ 3,00 € 4,41

3. Mindestlöhne und Beschäftigung

Die Standardargumentation über die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen wurde von Stigler in einem berühmten Aufsatz von 1946 entwickelt. Er kommt zu dem Ergebnis, dass diese eindeutig negativ seien. Diese Argumentation wurde auch in vielen Lehrbüchern übernommen. Dem ist entgegen zu halten, dass sich die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen aufgrund der unterschiedlichen Modelle und Wirkungsketten nicht theoretisch ableiten lassen, sondern empirisch untersucht werden müssen. Hierzu liegen inzwischen zahlreiche Studien vor, deren Ergebnisse – wie Übersichten der OECD (1998) und von Ragacs (2003) zeigen – höchst widersprüchlich sind: Einige Studien zeigen insgesamt negative Effekte auf, manche nur für bestimmte Gruppen wie Jugendliche, andere sehen keine Wirkungen und weitere schließlich positive Effekte. Die wohl einflussreichsten Studien in der jüngeren Zeit wurden von Card/Krüger (1994; 1995; 2000) in den USA durchgeführt. Die Autoren haben die Auswirkungen der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf Fast Food Restaurants in New Jersey (im Vergleich zu entsprechenden Betrieben in Pennsylvania als Kontrollgruppe) untersucht. Obwohl Fast Food Restaurants als Prototyp von lohnintensiven Branchen gelten, die sehr elastisch auf Lohnerhöhungen reagieren, wurde festgestellt, dass die Beschäftigung in New Jersey sogar etwas stärker anstieg als in Pennsylvania.

4. Die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne in Großbritannien

Mindestlöhne haben eine lange Tradition im Vereinigten Königreich. Bereits 1909 wurden Trade Boards eingerichtet, die die Bezahlung in Niedriglohnbranchen regelten. Nach dem zweiten Weltkrieg wurden auf regionaler Ebene so genannte Wage Councils eingerichtet, die im Unterschied zu den Trade Boards alle Arbeitsbedingungen – also auch Urlaub, Wochenarbeitszeiten, Zuschläge etc. – regelten. Die Thatcher-Regie-

rung schaffte die Wage Councils jedoch in mehreren Schritten ab.

1997 wurde die neue Labour-Regierung mit ihrem Versprechen, einen gesetzlichen Mindestlohn (National Minimum Wage – NMW) einzuführen, gewählt. Der NMW sollte eine Mindestplattform schaffen, die „Beschäftigte vor ausbeuterischen Löhnen und Unternehmer vor unfairer Wettbewerb schützt“ (LPC 2001: 1). Den größten Einfluss auf die Programmdiskussion der Labour Party zum NMW hatte ein Bericht des Instituts für Public Policy, den die „Commission on Social Justice“ der Labour Partei in Auftrag gegeben hatte. Der Bericht umriss die Strategie eines „intelligenten Wohlfahrtsstaats“, der so reformiert werden müsse, dass sich Arbeit lohne und einen Weg aus der Armut ebne (CSJ 1994: 223). Ein Mindestlohn sei ein zentraler Bestandteil der Reform der sozialen Sicherungssysteme, da er Basisstandards am unteren Ende des Arbeitsmarktes festlege. Der Bericht plädierte für eine intelligente Arbeitsmarktregulierung, die Unternehmer ermutige, in Beschäftigte zu investieren, und verhindere, dass ineffiziente Produzenten und ausgediente Technologien durch niedrige Löhne subventioniert würden (CSJ 1994: 205).

Die Unternehmerverbände und die konservative Partei waren strikt gegen die Einführung eines Mindestlohnes. Sie argumentierten, dass dadurch zwei Millionen Arbeitsplätze verloren gehen würden. Die neu gewählte Labour-Regierung ließ sich hierdurch jedoch nicht beirren und 1998 verabschiedete das Parlament die „National Minimum Wage Bill“. Im Gesetzgebungsverfahren betonte die Regierung, dass ein NMW nicht alle Probleme, die mit niedrigem Lohn, geringer Produktivität und geringem Einkommen einhergehen, lösen könne. Ziel der Gesetzgebung sei es aber, die Kräfteverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt zu verändern.

Etwa zeitgleich wurde eine Low Pay Commission (LPC) eingerichtet, die der Regierung Empfehlungen zur Ausgestaltung des Mindestlohns unterbreiten und die Auswirkungen des NMW auf Beschäftigung, Preise, Produktivität – insbesondere auch der Klein- und Mittelbetriebe – und

auf den öffentlichen Haushalt untersuchen soll (LPC 1998: 13). Zu diesem Zweck können hearings durchgeführt und Studien in Auftrag gegeben werden. Die LPC, die im Juli 1997 ihre Arbeit aufgenommen hat, besteht aus neun Mitgliedern (jeweils drei aus dem gewerkschaftlichen, unternehmerischen und akademischen Bereich), die persönlich und nicht von Organisationen benannt wurden.

Die Regierung folgte den Empfehlungen der Kommission weitgehend und der NMW trat am 1. April 1999 in Kraft. Das zunächst recht niedrige Niveau wurde mit langen Ankündigungsfristen schrittweise erhöht (Tabelle 5). Für Beschäftigte unter 22 Jahre gibt es einen niedrigeren Mindestlohn. Seit 2004 gibt es auch für 16- und 17-Jährige einen speziellen Mindestlohn. Falls eine akkreditierte Weiterbildung stattfindet, kann auch für über 22-Jährige in den ersten sechs Monaten eine „Development Rate“ (Entwicklungslohn) gezahlt werden, die unterhalb des Mindestlohns liegt.

Der NMW gilt für alle Arbeitskräfte einschließlich Heimarbeiter/innen, Leiharbeitskräften und Stücklöhner/innen, nicht aber für Selbständige (Burgess/Usher 2003: 16f). Ausgenommen sind auch mithelfende Familienangehörige und Teilnehmer/innen an bestimmten öffentlich geförderten Weiterbildungsmaßnahmen. Der NMW ist ein Bruttolohn. Es wurde ein Maximalbetrag für Abzüge und Höchstbeträge für die Abzüge für eine Unterkunft festgelegt. Die Unternehmer sind verpflichtet, die Details der Entlohnung den Beschäftigten in Lohnbescheinigungen regelmäßig mitzuteilen und die Lohnunterlagen aufzuheben. Gleichzeitig müssen Arbeitsstunden, Urlaubsanspruch etc. schriftlich vereinbart werden.

Die Einführung des NMW wurde durch eine intensive Pressekampagne begleitet, in die die Regierung £ 5 Millionen investierte. Befragungen zeigten, dass bereits in der Einführungsphase 80% der Unternehmer und 70% der Beschäftigten die Höhe des NMW kannten (LPC 2000: 3). Vor allem die Gewerkschaften und freiwillige Organisationen bereiteten die Umsetzung in den

Branchen durch eigene Tagungen vor. Bemerkenswert ist, dass die Arbeitgeber sich jeder Kritik enthielten. Dies war auch in Irland bei der Einführung des Mindestlohnes im Jahre 2000 der Fall (EFLWC 2005: 17).

Die Kontrolle übernehmen die Finanzämter und die Beschäftigten können sich mit Beschwerden an die Employment Tribunals und die staatlichen Schlichtungseinrichtungen wenden. Die so genannten „Enforcement Officers“ haben jederzeit das Recht, Lohnunterlagen der Unternehmen einzusehen und bei Nichtbeachtung des NMW Geldbußen zu verhängen (bis zu £ 5.000 pro Fall und bis zu sechs Fälle pro Unternehmen). Zwischen 1990 und 2002/03 wurden 25.000 Unternehmen untersucht und Lohnrückstände in Höhe von £ 13 Millionen (ca. 19 Millionen €) eingetrieben. Bis auf einzelne Kontrollprobleme bei Beschäftigten mit mangelnden Sprach- und Schreibkenntnissen und in bestimmten Bereichen wie Heimarbeit oder bei Beschäftigten mit Stücklöhnen geht die Kommission davon aus, dass der NMW in hohem Maße eingehalten wird und führt dies auf das duale Kontrollsystem über die Finanzämter einerseits und Möglichkeiten für den individuellen Rechtsweg andererseits zurück (LPC 2003: 168).

Die Kommission hat in den letzten Jahren die Auswirkungen der Einführung des NMW evaluiert und dazu auch mehrere externe Studien in Auftrag gegeben. Deren Ergebnissen zufolge haben rund 1,3 bis 1,5 Millionen Beschäftigte vom NMW profitiert. Zwei Drittel davon sind Frauen und von diesen wiederum zwei Drittel Teilzeitbeschäftigte. Dies hat dazu geführt, dass der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen sich um einen Prozentpunkt verringert hat, was dem größten Anstieg seit mehr als einer Dekade entspricht (LPC 2000: 16). Weiterhin ist der Anteil der Personen aus ethnischen Minoritäten sehr hoch. Zu den besonders begünstigten Berufsgruppen gehören Verkäufer/innen, Reinigungskräfte, Beschäftigte von Sicherheitsdiensten, Frisör/innen, Hilfskräfte in der Pflege, in Kindergärten und in anderen persönlichen Dienstleistungen. Profitiert haben darüber hinaus offen-

bar auch die Beschäftigten auf dem „Mezzanin-Niveau“, die bereits zuvor Löhne erhalten hatten, die der Höhe des NMW entsprachen. Die Unternehmer haben die Löhne dieser Beschäftigten erhöht, um das Image ihres Unternehmens zu verbessern und ein Ansteigen der Fluktuation zu verhindern (CBI 2002: 3).

Die Lohnsumme wurde durch den NMW um ungefähr 0,5% gesteigert – ohne spürbare Effekte auf die Beschäftigung (LPC 2000: XII). Eine ökonomische Studie hat ergeben, dass der Effekt des NMW bei Kontrolle anderer Einflussgrößen (zum Beispiel Konjunktur) neutral war (LPC 2001: XI). Auch die deutlichen Erhöhungen des NMW von 2003 (plus 7%) und 2004 (plus 8%) wurden ohne negative Wirkungen verkräftet.

Die britischen Gewerkschaften waren lange gegen gesetzliche Mindestlöhne. Sie befürchteten, dass dadurch die Tarifautonomie untergraben und Anreize für die Beschäftigten, in eine Gewerkschaft einzutreten, verringert würden. Angesichts des starken Rückgangs der Tarifbindung in der Privatwirtschaft von über 50% in den achtziger Jahren auf 20% in den neunziger Jahren hatten diese Argumente jedoch an Überzeugungskraft verloren. Heute enthalten manche Tarifverträge (z.B. im Einzelhandel) keine Mindestlohnvereinbarungen mehr, weil diese gesetzlich geregelt sind. In einigen Branchen richten sich die jährlichen Tarifierhöhungen inzwischen nach dem Anstieg des NMW. Das wichtigste Ergebnis scheint zu sein, dass kein *concession bargaining* über Absenkungen der Löhne unterhalb der NMW mehr stattfindet und Spielraum für Tarifverhandlungen zu Löhnen oberhalb des Niveaus des NMW geschaffen wurde (Burgess/Usher 2003: 29f).

5. Eckpunkte für einen Mindestlohn in Deutschland

Aufgrund der hohen Tarifbindung konnten die Sozialpartner in der Vergangenheit auf Branchenebene Mindestlöhne in Deutschland sichern. In Bereichen mit schwacher Tarifbindung wurden

ergänzend Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt (Friseurgewerbe, Einzelhandel etc.). Die günstige Beschäftigungssituation war zudem ein Garant, dass sich auch nicht tarifgebundene Unternehmen an den Tarifverträgen orientierten. Löhne waren damit in Deutschland weitgehend aus dem Wettbewerb genommen. Dies hat sich – wie in Abschnitt 2 deutlich geworden ist – inzwischen geändert. Niedriglohnbeschäftigung hat in Deutschland erheblich zugenommen, während die Tarifbindung in den vergangenen Jahren zurückgegangen ist. Die Tarifpartner alleine sind inzwischen offenbar überfordert, wirkungsvolle Mindestregelungen, die für alle Beschäftigten gelten, zu vereinbaren. Um Mindeststandards bei der Entlohnung wieder mehr Geltung zu verschaffen, stehen außer der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes grundsätzlich auch zwei andere Instrumente zur Verfügung:

- Tarifverträge können für allgemeinverbindlich erklärt werden;
- Mindeststandards können über eine Ausdehnung des Entsendegesetzes wie im Bauhauptgewerbe auch auf andere Branchen ausgeweitet werden.

Diese Ansätze haben aber nur eine sehr begrenzte Reichweite. Wir plädieren daher für eine Mischstrategie. In Branchen, in denen es gelingt, bundesweite Tarifverträge abzuschließen, könnte eine Ausweitung des Entsendegesetzes Wirkung entfalten. Dies wird jedoch nur wenige Branchen betreffen. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen ist wünschenswert, aber nicht wahrscheinlich. Notwendig ist daher nach unserer Überzeugung als Basis für alle Brancheninitiativen ein gesetzlicher Mindestlohn. Die kurzen Ausführungen zur wissenschaftlichen Debatte über Auswirkungen eines gesetzlichen Mindestlohnes haben deutlich gemacht, dass Beschäftigungseffekte nicht zwingend negativ sind. Negative Beschäftigungseffekte können jedoch auftreten, wenn Mindestlöhne zu hoch angesetzt werden oder wenn die Umsetzungsstrategie unzureichend ist – etwa, wenn den Betrie-

ben zu wenig Vorbereitungszeit gelassen wird. Solche praktischen Gestaltungsfragen der Einführung gesetzlicher Mindestlöhne sind bislang jedoch leider kaum untersucht worden.

Die britischen Erfahrungen bieten für die Ausgestaltung eines solchen Prozesses jedoch eine Reihe wichtiger Anregungen. Obwohl Großbritannien ein Land mit hohen Anteilen von Niedriglöhnen und einer starken Einkommensdifferenzierung ist, hat es die Labour-Regierung geschafft, dieses höchst kontroverse Instrument so einzuführen, dass es im Prinzip heute nicht mehr umstritten ist. Aus den britischen Erfahrungen kann man nach unserer Ansicht u.a. folgendes lernen:

- Die konkrete Ausgestaltung eines gesetzlichen Mindestlohnes und dessen Umsetzung sollten (auch durch wissenschaftliche Gutachten) sorgfältig vorbereitet und breit kommuniziert werden.
- Ein Mindestlohn sollte schrittweise eingeführt werden, damit die Betriebe sich darauf vorbereiten und ihre gesamte Organisation darauf einstellen können. Es empfiehlt sich, mit einem relativ niedrigen Mindestlohn einzusteigen und diesen dann in mehreren Schritten auf das gewünschte Mindestniveau anzuheben.
- Ein Mindestlohn muss einfach und allgemein verständlich ausgestaltet werden. Dies bedeutet, dass andere Unternehmensleistungen nicht oder nur sehr restriktiv angerechnet werden dürfen. Es muss sich um einen zuverlässigen Bruttolohn handeln.
- Es muss sichergestellt werden, dass Qualifizierungsanstrengungen der Unternehmen nicht beeinträchtigt werden. Insofern sollten Auszubildende ausgenommen werden und für Qualifizierungszeiten abgesenkte Mindestlöhne möglich sein.
- Die Einhaltung des Mindestlohns muss wirksam kontrolliert werden, da nur dann die Unternehmer einen Vorteil sehen (Vermeidung unfairen Wettbewerbs).
- Die Erfahrungen bei der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns müssen sorgfältig und neutral evaluiert werden, um in einem empirisch geleiteten Entscheidungsprozess die weiteren Erhöhungen des Mindestlohnes richtig zu dosieren und auf ggf. auftretende Umsetzungsprobleme reagieren zu können. Dafür empfiehlt es sich, eine eigene regierungsunabhängige Kommission einzurichten nach dem Vorbild der LPC in Großbritannien.

Aus unserer Sicht sollte sich die deutsche Diskussion statt auf das „ob“ endlich auf das „wie“ einer Einführung gesetzlicher Mindestlöhne konzentrieren. Hierfür spricht nicht nur der beachtliche und steigende Anteil von Niedriglöhnen in Deutschland, sondern auch, dass der Staat nicht auf Dauer Niedrig(st)löhne ohne jede Untergrenze subventionieren kann. Diese Problematik besteht heute bereits beim Arbeitslosengeld II, dass zu einem nicht unerheblichen Teil ergänzend zu niedrigen Erwerbseinkommen gewährt wird. Im Koalitionsvertrag der neuen Regierung wird zudem angekündigt, die Einführung von Kombilöhnen zu prüfen. Würden Kombilöhne eingeführt, müsste dies durch die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne flankiert werden, um den Subventionsaufwand zu begrenzen.

Literatur

- Bundestagsdrucksache 15/2932 (19.4.2004): Wandel der Arbeitswelt und Modernisierung des Arbeitsrechts
- Burgess, Pete/Usher, Alastair (2003): Allgemeinverbindlichkeit und Mindestlohnregelungen in Mitgliedsstaaten der EU – Ein Überblick, Düsseldorf
- Card, David / Krueger, Alan B. (1994): Minimum Wages and Employment. A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, in: The American Economic Review 4, S. 772-793
- Card, David / Krueger, Alan B. (1995): Myth and Measurement. The New Economics of the Minimum Wage, Princeton
- Card, David / Krueger, Alan B. (2000): Minimum Wages and Employment. A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply, in: The American Economic Review 5, S. 1397-1420
- CBI (2000): CBI Evidence to the Low Pay Commission. Reviewing the National Minimum Wage. Confederation of British Industry, London
- CSJ (1994): Social Justice. Strategies for National Renewal. The Report of the Commission on Social Justice, London
- EFLWC (2005): Social Inclusion. Role of the Social Partners, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, <http://www.eurofound.eu.int/publications/EF03116.htm>
- European Commission (2004): Employment in Europe 2004, Luxemburg
- Finn, Dan (2005): The national minimum wage in the United Kingdom, Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 2005-01, Gelsenkirchen
- LPC (1998): The National Minimum Wage. First Report of the Low Pay Commission, The Stationary Office, London
- LPC (2000): The National Minimum Wage. The Story So Far. Second Report of the Low Pay Commission, The Stationary Office, London
- LPC (2001): The National Minimum Wage. Making a Difference. Third Report of the Low Pay Commission, The Stationary Office, London
- LPC (2003): The National Minimum Wage. Building on Success, Fourth Report of the Low Pay Commission, The Stationary Office, London
- OECD (1998): Employment Outlook, Paris
- Ragacs, Christian (2003): Mindestlöhne und Beschäftigung. Ein Überblick über die neuere empirische Literatur, Wirtschaftsuniversität Wien, Working Paper No. 25
- Reinberg, Alexander / Hummel, Markus (2002): Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten – reale Entwicklung oder statistisches Artefakt? IAB-Werkstattbericht Nr. 4, Nürnberg
- Schäfer, Claus (2005): Gesetzliche Mindestlöhne! Internationale Erfahrungen und nationale Konsequenzen, Vortrag beim 5. Hans-Böckler-Forum am 14./15. April 2005 in Berlin
- Stigler, George J. (1946): The Economics of Minimum Wage Legislation, in: American Economic Review Vol. 36, No. 3, S. 358-365.

Zur Zukunft der Kapitalbesteuerung in der erweiterten EU

1. Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Kapitalbesteuerung in Europa

Das Hinzukommen der internationalen Dimension erhöht den ohnehin bereits beträchtlichen Komplexitätsgrad der Besteuerung von Kapitaleinkommen erheblich. In diesem Beitrag kann nicht auf sämtliche Problembereiche eingegangen werden, die im Kontext der zunehmenden Integration der nationalen Märkte und des sich dadurch intensivierenden grenzüberschreitenden Steuerwettbewerbs in der EU relevant sind. Vielmehr sollen im Folgenden zwei schon seit einiger Zeit beobachtbare Tendenzen näher behandelt werden, die durch die Erweiterung der EU akzentuiert werden: Zum einen der Trend zu einer Dualisierung der Einkommensteuersysteme, zum anderen der sich verschärfende Unternehmenssteuerwettbewerb.

1.1 Aktuelle Entwicklungen in der Besteuerung privater Kapitaleinkommen in Europa

Die wachsende Verflechtung der Kapitalmärkte, zunehmend aber auch der Arbeitsmärkte und die damit verbundene steigende Mobilität von privaten Kapitalanlagen sowie hoch qualifizierter Arbeitskräfte im Europäischen Binnenmarkt üben zunehmenden Druck auf die Höhe der Besteuerung von Spitzeneinkommen einerseits und auf die Struktur der Einkommensbesteuerung andererseits aus.

Wie Übersicht 1 zeigt, ist zunächst ein tendenzieller Rückgang der Einkommensteuer-Spitzenätze in den europäischen Ländern festzu-

stellen. In der Mehrheit der EU-15 sinkt der Spitzensatz in der Einkommensteuer zwischen 1998 und 2006; dementsprechend reduziert er sich im Durchschnitt von 51,8% auf 47,1% (-4,7 Prozentpunkte). 1985 hatte er noch etwa 65% betragen (vgl. Schratzenstaller 2002). Insgesamt ist also eine Abwärtsdynamik bei den Spitzensteuersätzen festzustellen, wenn auch nicht so ausgeprägt wie bei den nominalen Körperschaftsteuersätzen (siehe dazu Abschnitt 1.2). Auch in den acht neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten (EU8), die Einkommen an der Spitze deutlich geringer besteuern als die etablierten EU-Mitgliedsstaaten (die Differenz zwischen den beiden Ländergruppen wird sich 2006 auf 15,3 Prozentpunkte belaufen, zudem nimmt sie tendenziell zu), ist eine nach unten gerichtete Tendenz zu beobachten: Der Einkommensteuer-Spitzensatz ging von durchschnittlich 35,5% 2001 auf 31,8% 2006 zurück; die Hälfte dieser neuen EU-Staaten senkte in diesem Zeitraum den Spitzensatz.

Der Steuerwettbewerb innerhalb der EU dürfte darüber hinaus eine der Ursachen dafür sein, weshalb inzwischen in vier der neuen Mitgliedsstaaten (in den baltischen Ländern sowie in der Slowakei) keine progressive, sondern eine proportionale Einheitssteuer (*flat tax*) erhoben wird. Allerdings sollte der Einfluss des Steuerwettbewerbs auf die Ausgestaltung der Einkommensteuertarife in den betreffenden Ländern nicht überschätzt werden: Die treibende Motivation für die Einführung von *flat taxes* in einer Reihe von Transformationsländern¹ besteht darin, dass in den ehemals staatssozialistischen

1 Neben den erwähnten vier neuen EU-Staaten haben noch weitere Transformationsländer in den letzten Jahren vormals progressive Einkommensteuertarife durch eine *flat tax* ersetzt (Rumänien, Russland, Serbien, Ukraine, Georgien) bzw. planen oder diskutieren zumindest deren Einführung (z.B. Bulgarien, Polen, Tschechien, Kroatien, Slowenien oder Ungarn). Dagegen ist in keinem entwickelten Industriestaat ein *flat-tax*-System zu finden.

Übersicht 1: **Einkommensteuer-Spitzensätze¹⁾ in Europa in %, 1998 bis 2006**

	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Veränd. ²⁾
Belgien	60,8	60,8	60,8	59,7	56,4	54,0	54,0	54,0	- 6,8
Dänemark	58,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	1,0
Deutschland	55,9	53,8	51,2	51,2	51,2	47,5	44,3	44,3	- 11,6
Finnland	55,5	55,5	53,5	52,5	52,8	52,2	52,2	52,2	- 3,3
Frankreich	61,3	61,3	60,8	60,8	57,6	56,1	56,1	48,0	- 13,3
Griechenland	45,0	45,0	42,5	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	- 5,0
Großbritannien	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	0,0
Irland	46,0	44,0	42,0	42,0	42,0	42,0	42,0	42,0	- 4,0
Italien	46,0	46,7	46,2	46,2	46,2	46,2	44,2	44,2	- 1,8
Luxemburg	47,2	47,2	43,1	39,0	39,0	39,0	39,0	39,0	- 8,2
Niederlande	60,0	60,0	52,0	52,0	52,0	52,0	52,0	52,0	- 8,0
Österreich	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	0,0
Portugal	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	0,0
Schweden	56,0	56,0	56,0	56,0	57,0	56,5	56,5	56,5	0,5
Spanien	56,0	48,0	48,0	48,0	45,0	45,0	45,0	45,0	- 11
Ø EU15	51,8	51,2	49,7	49,1	48,5	48,0	47,6	47,1	- 4,7
Estland (flat tax)	k.A.	k.A.	26,0	26,0	26,0	26,0	24,0	22,0	- 4,0
Lettland (flat tax)	k.A.	k.A.	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	0,0
Litauen (flat tax)	k.A.	k.A.	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	30,0	- 3,0
Polen	k.A.	k.A.	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	0,0
Slowakei (flat tax3))	k.A.	k.A.	38,0	38,0	38,0	19,0	19,0	19,0	- 19,0
Slowenien	k.A.	k.A.	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	0,0
Tschechien	k.A.	k.A.	32,0	32,0	35,0	32,0	32,0	32,0	0,0
Ungarn	k.A.	k.A.	40,0	40,0	40,0	38,0	38,0	36,0	- 4,0
Ø EU8	-	-	35,5	35,5	35,9	32,9	32,6	31,8	- 3,7
Ø EU23	-	-	44,8	44,4	44,1	42,7	42,4	41,8	- 3,0
Differenz EU15-EU8	-	-	14,2	13,6	12,7	15,1	15,0	15,3	-

1) Einschließlich Zuschlagsteuern. 2) In Prozentpunkten. 3) Ab 2004.

Ländern keine Tradition der Einkommensbesteuerung existiert, da der Großteil der direkten „Steuern“ von den Unternehmen entrichtet wurde, und zum zweiten in Vollzugsdefiziten aufgrund einer nach wie vor zum Teil inadäquaten Steueradministration. Hinzu kommt das Erfordernis, Anreize für eine Erhöhung der privaten Ersparnisse zu setzen, um das inländische Kapitalangebot auszudehnen. Vor diesem Hintergrund trägt der in der öffentlichen steuerpolitischen Debatte oft geäußerte Verweis auf den Vorbildcharakter der Einkommensteuersysteme der neuen EU-Länder für die alten Mitgliedsstaaten, in denen andere gesamtwirtschaftlichen und -gesellschaftliche sowie administrative Rahmenbedingungen bestehen, nur begrenzt.

Ebenfalls mit auf den internationalen Steuerwettbewerb zurückzuführen ist die Entwicklung praktisch aller Einkommensteuersysteme der EU-Staaten hin zu dualisierten Systemen. Duale Einkommensteuersysteme in Reinform zeichnen sich dadurch aus, dass Arbeitseinkommen progressiv besteuert werden, während sämtliche Kapitaleinkommen (Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinne) einem einheitlichen Steuersatz unterliegen, der deutlich niedriger ist als jener auf Arbeitseinkommen.

Übersicht 2 zeigt, dass lediglich Finnland ein in diesem Sinne konsequent dualisiertes Einkommensteuersystem aufweist. In allen übrigen Ländern ist der durchschnittliche Einkommensteuersatz über alle Kapitaleinkommen hinweg geringer als der Spitzensteuersatz für Arbeitseinkommen. Allerdings werden die unterschiedlichen Kapitaleinkommensarten zumeist unterschiedlichen Steuersätzen unterworfen, teilweise auch weiterhin progressiv besteuert. Genau genommen muss daher von schedulisierten Einkommensteuersystemen gesprochen werden (vgl. Schratzenstaller 2003). Im Durchschnitt der alten EU-Mitgliedsländer werden Kapitaleinkommen durchschnittlich mit 31,5%, Arbeitseinkommen

mit 48% (d.h. um 16,5 Prozentpunkte höher) besteuert; die neuen EU-Mitgliedsstaaten besteuern Arbeitseinkommen durchschnittlich mit 32,9%, Kapitaleinkommen dagegen mit 18,7% (d.h. um 14,2 Prozentpunkte geringer).

Die steuerliche Privilegierung der Kapitaleinkommen, die seit den 1980er Jahren in den europäischen Ländern zu beobachten ist, fand ihre Begründung unter anderem darin, dass dadurch der Anreiz für Kapitalflucht in Länder mit geringeren Steuersätzen (und nicht selten damit verbunden der Anreiz für die Hinterziehung nicht oder gering besteuert ausländischer Kapitaleinkommen) gesenkt werde. Dies betraf insbesondere im Ausland erzielte Zinseinkommen, die in vielen EU-Mitgliedsländern steuerfrei waren oder nur mit geringen Quellensteuern belegt wurden. Durch die Hinterziehung im Wohnsitzland des Zinsempfängers konnten somit teilweise erhebliche Steuervorteile erzielt werden (vgl. Schratzenstaller/Wehner 2000).

Seit dem Inkrafttreten der so genannten Zinssteuerrichtlinie in der EU zum 1. Juli 2005 hat dieses Argument allerdings an Bedeutung verloren. 22 der 25 Mitgliedsländer der EU nehmen an einem automatischen grenzüberschreitenden Kontrollmitteilungssystem teil², das die Information der heimischen Steuerbehörden des Zinsempfängers über die Existenz ausländischer Zinseinkommen vorsieht und so deren Hinterziehung im Prinzip unmöglich macht. Die EU-Mitgliedsländer können somit nicht mehr so wie vorher gegenseitig als Steueroasen fungieren. Selbst wenn die Effektivität der Zinssteuerrichtlinie umstritten ist und eine Reihe von Ausnahmeregelungen bestehen, so dürfte sie doch die Steuerhinterziehung von Zinseinkommen erheblich erschweren. Im Bereich der Dividendeneinkommen ist aufgrund von deren Vorbelastung mit Körperschaftsteuer sowie der Existenz von Quellensteuern auch für Steuerausländer in den meisten EU-Ländern das Problem der Steuerhin-

2 Ausgenommen Belgien, Luxemburg und Österreich, die eine Quellensteuer für die Zinseinkommen Nichtgebietsansässiger erheben, die von 15% 2005 auf 35% 2011 angehoben wird; über die Teilnahme dieser Länder am Kontrollmitteilungssystem soll 2010 entschieden werden.

Übersicht 2: **Maximale Steuersätze auf unterschiedliche Einkommensarten für Inländer in Europa in %, 2004**

	<i>Arbeits- einkommen</i>	Zinsen	Dividenden ¹⁾	Veräuße- rungs- gewinne ²⁾	Durchschnitt Kapitalein- kommen	Differenz (2)-(1)
Belgien	54,0	15,0 ³⁾	43,9 ⁶⁾	20,5	26,5	- 27,5
Dänemark	59,0	59,0 ⁴⁾	60,1 ⁶⁾	43,0	54,0	- 5,0
Deutschland	47,5	47,5	42,7 ⁶⁾	0,0	30,1	- 17,4
Finnland	52,2	29,0 ³⁾	29,0	28,0	28,7	- 23,5
Frankreich	56,1	25,0 ⁴⁾	57,3	27,0	36,4	- 19,7
Griechenland	40,0	15,0 ³⁾	35,0	0,0	16,7	- 23,3
Großbritannien	40,0	40,0 ⁵⁾	47,5	24,0	37,2	- 2,8
Irland	42,0	20,0	49,3	20,0	29,8	- 12,2
Italien	46,2	12,5 ³⁾	45,4 ⁶⁾	18,5	25,5	- 20,7
Luxemburg	39,0	39,0	44,0 ⁶⁾	19,5	34,2	- 4,8
Niederlande	52,0	- ^{4) 5)}	54,2 ⁶⁾	25,0	26,4	- 25,6
Österreich	50,0	25,0 ³⁾	50,5 ⁶⁾	25,0	33,5	- 16,5
Portugal	40,0	20,0	42,0 ⁶⁾	0,0	20,7	- 19,3
Schweden	56,5	30,0 ^{3) 5)}	49,6 ⁶⁾	30,0	36,5	- 20,0
Spanien	45,0	45,0 ⁵⁾	50,0	15,0	36,7	- 8,3
Ø EU15	48,0	28,1	46,7	19,7	31,5	-16,5
Estland	26,0	0,0	26,0	26,0	17,3	- 8,7
Lettland	25,0	0,0	15,0	0,0	5,0	- 20,0
Litauen	33,0	0,0	27,8 ⁶⁾	15,0	14,3	- 18,7
Polen	40,0	19,0 ³⁾	34,8 ⁶⁾	19,0	24,3	- 15,7
Slowakei	19,0	19,0 ³⁾	19,0 ⁶⁾	19,0	19,0	0,0
Slowenien	50,0	0,0	50,0 ⁶⁾	0,0	16,7	- 33,3
Tschechien	32,0	15,0 ³⁾	38,8 ⁶⁾	32,0	28,6	- 3,4
Ungarn	38,0	0,0	48,4 ⁶⁾	25,0	24,5	- 13,5
Ø EU8	32,9	6,6	32,5	17,0	18,7	- 14,2
Ø EU23	42,7	20,6	41,8	18,8	27,0	- 15,7
Diff. EU15-EU8	15,1	21,5	14,2	2,7	12,8	- 2,3

1) Körperschaftsteuer + Einkommensteuer. 2) Ggf. bei substantieller Beteiligung und außerhalb der Spekulationsfrist. 3) Ageltungssteuer, sofern nicht Option zur Einkommensteuerveranlagung; ohne Option Italien (teilweise), Griechenland (teilweise), Finnland (teilweise) und Schweden. 4) Kontrollmitteilungen. 5) Keine Einkommensteuer i.e.S., sondern Steuersatz 30% auf einen fiktiven Ertrag des Reinvermögens; faktisch also 1,2% auf Bestand des Reinvermögens (= Vermögensteuer statt Einkommensteuer). 6) Klassisches System mit Tarifiermäßigung beim Anteilseigner. 7) Vollarrechnungssystem. 8) Teilarrechnungssystem. 9) Steuerbefreiungssystem (Anteilseigner). 10) Klassisches System ohne Tarifiermäßigung beim Anteilseigner.

terziehung ohnehin wesentlich weniger gravierend, da sich mögliche Steuervorteile in Grenzen halten.

1.2 Aktuelle Entwicklungen in der Unternehmensbesteuerung in Europa

Am intensivsten ausgeprägt ist der europäische Steuerwettbewerb sicherlich im Bereich der Unternehmensbesteuerung. Er manifestiert sich am offensichtlichsten in der deutlichen langfristigen Senkung der nominalen Unternehmenssteuersätze (Körperschaftsteuersätze plus Zuschlagsteuern und kommunale Unternehmenssteuern). Eine Reihe aktueller empirischer Studien zeigt, dass Nationalstaaten unter anderem mit Hilfe der nominalen Unternehmenssteuersätze um die Ansiedlung von Unternehmen bzw. von ausländischen Direktinvestitionen konkurrieren und Steuersatzsenkungen von Konkurrenzländern mit eigenen Steuersatzsenkungen begegnen (vgl. etwa Devereux/Lockwood/Redoano 2002; Devereux/Griffith 2003).

Für die alten EU-Länder ist zwischen 1982 und 2006 ein Rückgang des durchschnittlichen nominalen Unternehmenssteuersatzes von knapp 50% auf knapp 30% (minus 20 Prozentpunkte) zu verzeichnen, in den neuen Mitgliedsländern der EU beläuft sich die Senkung im Zeitraum von 1995 bis 2006 im Durchschnitt auf über 11 Prozentpunkte. Die meisten Streuungsmaße deuten zudem auf eine gewisse Angleichung der nominalen Unternehmenssteuersätze – und damit auf eine Konvergenz nach unten – in beiden Ländergruppen hin. Der durchschnittliche Unternehmenssteuersatz ist in der EU-15 2006 mit 29,5% deutlich höher als in der EU-8 (19,4%).

Bemerkenswert ist überdies, dass sich nach einer Phase zunehmender Angleichung seit Anfang des Jahrtausends der Abstand zwischen beiden Ländergruppen wieder vergrößert: Im Zuge des EU-Beitritts haben die neuen Mitgliedsländer ihre nominalen Steuersätze wesentlich stärker gesenkt als die etablierten EU-Staaten.

Nominale Unternehmenssteuersätze sind jedoch ein unzureichendes Maß für die effektive

Unternehmenssteuerbelastung, da die Regelungen zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage – die zweite Determinante der effektiven Unternehmenssteuerlast – nicht berücksichtigt werden. Zwar haben im internationalen Steuerwettbewerb auch nominale Unternehmenssteuersätze eine gewisse Bedeutung. Erstens kommt ihnen eine „psychologische“ Funktion zu, da Nationalstaaten sie als Signal für die allgemeinen steuerlichen Rahmenbedingungen verwenden. Zudem bieten sie vor dem Hintergrund der nach wie vor großen internationalen Unterschiede in den unternehmenssteuerlichen Regelungen eine erste Orientierungshilfe zur Einschätzung der effektiven Unternehmenssteuerbelastung. Zweitens sind nominale Unternehmenssteuersätze die entscheidende Einflussgröße für die Verschiebung von Gewinnen aus Hochsteuer- in Niedrigsteuerländer (vgl. dazu auch Abschnitt 2.2) (vgl. Devereux/Griffith/Klemm 2002).

Dennoch sind auch die effektiven Unternehmenssteuersätze zu betrachten, wenn der Frage nach der Existenz und den Auswirkungen des grenzüberschreitenden Unternehmenssteuerwettbewerbs nachgegangen werden soll. Denn die langfristige Senkung der nominalen Unternehmenssteuersätze muss nicht notwendiger Weise auf eine Erosion der Unternehmensbesteuerung hinauslaufen, wenn die dadurch bedingten Steuerausfälle gleichzeitig durch eine entsprechende Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage („*tax-cuts-cum-base-broadening*“) kompensiert werden.

In der Literatur ist die Frage nach dem „richtigen“ Maß zur Erfassung der effektiven Unternehmenssteuerbelastung hoch umstritten (vgl. Schratzenstaller/Truger 2004). Grundsätzlich können vergangenheitsorientierte und zukunftsorientierte Indikatoren für die effektive Unternehmenssteuerlast unterschieden werden. Während erstere die tatsächlichen Steuerzahlungen der Unternehmen zugrunde legen, stützen sich letztere auf das geltende Unternehmenssteuerrecht und errechnen für fiktive Investitionsprojekte (oder Modellunternehmen) so genannte mikroökonomische effektive Unternehmenssteuersätze.

Übersicht 3: **Nominale Unternehmenssteuersätze¹⁾ in Europa in %**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1995-2006 ²⁾	1982-2006 ²⁾
Belgien	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	34,0	34,0	34,0	34,0	-6,2	-11,0
Dänemark	34,0	34,0	34,0	34,0	32,0	32,0	30,0	30,0	30,0	30,0	28,0	28,0	-6,0	-12,0
Finnland	25,0	28,0	28,0	28,0	28,0	29,0	29,0	29,0	29,0	29,0	26,0	26,0	1,0	-34,0
Deutschl.	56,8	56,7	56,7	56,0	51,6	51,6	38,3	38,3	39,6	38,3	38,9	38,9	-17,9	-23,1
Frankreich	36,7	36,7	36,7	41,7	40,0	36,7	36,4	35,4	35,4	35,4	35,0	35,0	-1,7	-15,0
Griechenl.	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	37,5	35,0	35,0	35,0	32,0	29,0	-11,0	-14,0
Großbrit.	33,0	33,0	31,0	31,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	-3,0	-22,0
Irland	40,0	38,0	36,0	32,0	28,0	24,0	20,0	16,0	12,5	12,5	12,5	12,5	-27,5	-32,5
Italien	52,2	53,2	53,2	41,3	41,3	41,3	40,3	40,3	38,3	37,3	38,3	38,3	-13,9	-0,7
Luxem-	40,9	40,9	39,3	37,5	37,5	37,5	37,5	30,4	30,4	30,4	30,4	30,4	-10,5	k.A.
Niederl.	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	34,5	34,5	34,5	31,5	30,5	-4,5	-17,5
Österreich	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	25,0	25,0	-9,0	-36,0
Portugal	39,6	39,6	39,6	37,4	37,4	35,2	35,2	33,0	33,0	27,5	27,5	22,5	-17,1	-32,5
Schweden	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	0,0	-32,0
Spanien	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	0,0	2,0
Ø EU15	38,0	38,2	37,8	36,7	35,9	35,3	33,8	32,6	31,9	31,4	30,1	29,5	-8,5	-20,0
Median	36,7	36,7	36,0	35,0	35,0	35,0	35,0	34,0	34,0	34,0	30,4	30	-6,7	-19,0
St.abw.	7,9	7,6	7,7	6,7	6,2	6,4	5,3	5,8	6,1	6,0	6,2	6,4	-1,4	-2,5
VK	0,2	0,0	0,0											
Spreizung	31,8	28,7	28,7	28,0	23,6	27,6	20,3	24,3	27,1	25,8	26,4	26,4	-5,4	-2,6
Estland	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	24,0	22,0	-4,0	-
Lettland	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	22,0	19,0	15,0	15,0	15,0	-10,0	-
Litauen	29	29,0	29,0	29,0	29,0	24,0	24,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	-14,0	-
Polen	40,0	40,0	38,0	36,0	34,0	30,0	28,0	28,0	27,0	19,0	19,0	19,0	-21,0	-
Slowakei	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	29,0	29,0	25,0	25,0	19,0	19,0	19,0	-21,0	-
Slowenien	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	0,0	-
Tschechien	41,0	39,0	39,0	35,0	35,0	31,0	31,0	31,0	31,0	28,0	26,0	24,0	-17,0	-
Ungarn	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	17,7	16,0	16,0	-3,6	-
Ø EU8	30,7	30,5	30,2	29,5	29,2	26,2	26,0	24,0	23,5	20,6	19,9	19,4	-11,3	-
Median	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5	25,5	25,5	25,0	25,0	19,0	19,0	19,0	-8,5	-
St.abw.	7,8	7,5	7,2	6,5	6,2	3,5	3,3	4,7	4,8	4,7	4,3	3,7	-4,1	-
VK	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	-0,1	-
Spreizung	21,4	20,4	20,4	20,4	20,4	11,4	11,4	16,0	16,0	13,0	11,0	10,0	-11,4	-
Ø EU23	35,5	35,5	35,1	34,2	33,5	32,1	31,0	29,6	29,0	27,6	26,6	26,0	-9,5	-
EU15/EU8	7,3	7,7	7,6	7,3	6,7	9,1	7,8	8,7	8,5	10,8	10,3	10,2	2,8	-

1) Einschließlich Zuschlagssteuern und kommunale Unternehmenssteuern. 2) Veränderung in Prozentpunkten.

3) Vergleich 1982 ohne Luxemburg und 2006 mit Luxemburg.

Auf die jeweiligen Vor- und Nachteile dieser unterschiedlichen Maße kann hier nicht eingegangen werden. Hier wird lediglich ihre langfristige Entwicklung betrachtet, um Hinweise auf einen etwaigen Bedeutungsverlust der Unternehmensbesteuerung als Folge des internationalen Steuerwettbewerbs zu finden. Der folgende Überblick muss sich auf Unternehmenssteuerquoten (Unternehmenssteuern im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt; dieser Indikator ist ein vergangenheitsorientiertes Maß, da er die tatsächlichen gesamten Steuerzahlungen der Unternehmen berücksichtigt sowie fiktive Grenz- und Durchschnittssteuersätze (zukunftsorientierte Maße der effektiven Unternehmenssteuerlast, die sich auf die Regelungen des geltenden Unternehmenssteuerrechtes stützen) beschränken, da für die übrigen Unternehmenssteuerlastindikatoren keine langfristigen Daten für sämtliche EU-Länder vorliegen.

Übersicht 4 enthält die effektiven Durchschnittssteuersätze (EATR) für 13 alte EU-Länder im Zeitraum von 1982 bis 2003. Diese Steuersätze werden für ein gewinnbringendes Modellinvestitionsprojekt kalkuliert, für das bestimmte Annahmen bezüglich der Zusammensetzung der Finanzierung sowie der Struktur der getätigten Investitionen getroffen werden. Es zeigt sich, dass langfristig in beinahe allen betrachteten Ländern die EATR zum Teil deutlich zurückgegangen sind; dementsprechend hat sich der Durchschnitt von 40,5% 1982 auf 26,7% verringert. Zugleich hat – gemessen an den Streuungsmaßen – eine gewisse Konvergenz der EATR stattgefunden.

Die effektiven Grenzsteuersätze (EMTR), die für Modellinvestitionsprojekte berechnet werden, deren Durchführung gerade rentabel ist (die also eine Rendite von Null abwerfen), weisen einen ähnlichen langfristigen Verlauf auf (vgl. Übersicht 5). Sie sind im Durchschnitt der einbezogenen 13 alten EU-Länder um 9,1 Prozentpunkte (von 28,6% 1982 auf 19,5% 2003) gesunken. Für die neuen EU-Länder liegen keine langfristigen Berechnungen vor; Kalkulationen für die Jahre 2003 bzw. 2004 zeigen jedoch, dass die EATR

insgesamt niedriger sind als in der EU-15 (vgl. Jacobs 2004; Hirschler/Finkenzeller 2005), wenn auch aufgrund generell breiterer steuerlicher Bemessungsgrundlagen der Abstand zu den alten Mitgliedsländern geringer ist als bei den nominalen Unternehmenssteuersätzen.

Insgesamt kann diese Entwicklung der effektiven Durchschnitts- und Grenzsteuersätze also – wenn auch vorsichtig – als erster Hinweis auf einen langfristigen Bedeutungsverlust der Unternehmensbesteuerung sowie auf eine Angleichung der Unternehmenssteuersätze nach unten in den alten EU-Mitgliedsstaaten gewertet werden. Dabei sind allerdings die methodischen Eigenschaften dieser mikroökonomischen Effektivsteuersätze zu berücksichtigen: Sie spiegeln nicht die gesamte Belastung des Unternehmenssektors bzw. der gesamtwirtschaftlichen Gewinne wider, sondern nur diejenige auf ein Modellinvestitionsprojekt. Aufgrund von bestimmten Gewinnermittlungsvorschriften, die in diesen hypothetischen effektiven Unternehmenssteuersätzen nicht berücksichtigt werden können, sowie von Steuervermeidungsaktivitäten der Unternehmen kann die reale erheblich von der fiktiven Steuerbelastung abweichen. Aus diesem Grund ist ergänzend ein Blick auf vergangenheitsorientierte Steuerlastindikatoren sinnvoll, die auf den tatsächlichen Steuerzahlungen der Unternehmen basieren, etwa Unternehmenssteuerquoten (gesamtes Unternehmenssteueraufkommen/BIP).

Mit dem Hinweis auf konstante oder sogar zunehmende Unternehmenssteuerquoten bestreiten einige Autoren eine mögliche erodierende Wirkung des internationalen Unternehmenssteuerwettbewerbs. Sie argumentieren mit der erwähnten Strategie des „tax-cuts-cum-base-broadening“ – die Steuerausfälle durch Steuersenkungen seien durch Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (über-)kompensiert worden.

In der Tat verzeichnen in den meisten alten EU-Ländern die Unternehmenssteuerquoten zwischen 1980 und 2003 einen Anstieg (vgl. Übersicht 6). Allerdings ist hierbei zu beachten, dass Höhe und Entwicklung von Unternehmenssteuer-

Übersicht 4: **Effektive Durchschnittssteuersätze (EATR) in der EU in %, 1982 bis 2003**

	Öster- reich	Bel- gien	Finn- land	Frank- reich	Groß- bri- tanien	Deu- tsch- land	Grie- chen- land	Irland	Italien	Nie- derlan- de	Portu- gal	Spani- en	Schwe- den	Durch- schnitt	Medi- an	Sprei- zung	St. abw.	VK
1982	49,7	39,2	53,4	40,7	36,2	56,4	38,8	5,5	30,4	42,7	51,9	28,5	53,6	40,5	40,7	50,9	13,3	0,3
1983	49,7	39,2	53,4	40,8	34,4	55,2	38,8	5,5	37,4	42,7	51,9	28,5	53,6	40,9	40,8	49,7	13,0	0,3
1984	49,7	39,2	53,4	40,8	32,7	55,3	39,4	5,5	37,4	37,8	51,9	30,4	53,6	40,5	39,4	49,8	12,9	0,3
1985	49,7	39,2	53,4	40,8	30,7	55,3	39,4	5,5	37,4	37,8	51,9	29,5	53,6	40,3	39,4	49,8	13,1	0,3
1986	49,7	39,2	53,4	37,7	30,3	55,4	39,4	5,5	37,4	36,9	51,9	29,5	45,1	39,3	39,2	49,9	12,7	0,3
1987	49,7	37,3	43,3	37,7	30,3	55,4	39,4	5,5	37,4	36,9	42,7	29,5	45,1	37,7	37,7	49,9	11,5	0,3
1988	49,7	37,3	43,3	34,9	30,3	55,4	39,4	6,9	36,4	36,9	42,7	29,5	45,1	37,5	37,3	48,5	11,3	0,3
1989	30,0	37,3	43,3	32,1	30,3	55,4	35,6	8,2	36,4	30,3	33,4	30,9	50,1	34,9	33,4	47,2	10,9	0,3
1990	30,0	35,4	33,6	30,3	29,4	50,2	35,6	8,2	38,1	30,3	32,9	30,6	38,3	32,5	32,9	42,0	8,8	0,3
1991	30,0	33,5	33,6	27,6	28,4	51,8	35,6	9,5	39,5	30,3	32,9	30,6	24,5	31,4	30,6	42,4	9,1	0,3
1992	30,0	33,5	29,9	27,6	28,4	51,9	35,6	8,4	39,5	30,3	32,9	30,6	24,5	31,0	30,3	43,5	9,3	0,3
1993	30,0	33,5	20,2	27,0	27,0	50,3	35,6	8,4	43,8	30,3	32,9	27,5	24,5	30,1	30,0	41,8	9,9	0,3
1994	27,1	34,6	20,2	27,0	28,4	46,1	35,6	8,4	43,8	30,3	32,9	27,5	22,8	29,6	28,4	37,6	9,4	0,3
1995	27,1	34,6	20,2	30,0	28,4	49,0	35,6	8,4	43,8	30,3	32,9	27,5	22,8	30,0	30,0	40,6	9,8	0,3
1996	28,0	34,6	22,8	27,9	28,4	49,2	35,6	8,4	44,8	30,3	32,9	27,5	22,8	30,2	28,4	40,7	9,7	0,3
1997	28,0	34,6	22,8	34,6	26,6	49,2	35,6	8,4	41,3	30,3	32,9	27,5	22,8	30,3	30,3	40,8	9,5	0,3
1998	28,8	34,6	22,8	34,6	26,6	48,4	30,6	8,4	29,2	30,3	30,9	27,5	22,8	28,9	29,2	40,0	8,6	0,3
1999	28,8	34,6	23,9	33,0	25,7	44,0	30,6	8,4	29,2	30,3	30,9	27,5	22,8	28,4	29,2	35,6	7,7	0,3
2000	24,3	34,6	24,8	31,0	25,7	44,0	30,6	8,4	28,3	30,3	28,9	29,0	22,8	27,9	28,9	35,6	7,7	0,3
2001	24,3	34,6	24,8	30,4	25,7	34,0	28,4	7,7	26,7	30,3	28,9	29,0	22,8	26,7	28,4	26,9	6,5	0,2
2002	27,0	34,6	24,8	29,5	25,7	34,0	26,2	7,7	26,7	29,8	26,9	29,0	22,8	26,5	26,9	26,9	6,3	0,2
2003	27,0	28,8	24,8	29,5	25,7	35,3	26,2	11,2	30,6	29,8	26,9	29,0	22,8	26,7	27,0	24,1	5,4	0,2
1982- 2003 ¹⁾	- 22,7	- 10,4	- 28,6	- 11,2	- 10,5	- 21,1	- 12,6	+ 5,7	+ 0,2	- 12,9	- 25,0	+ 0,5	- 30,8	- 13,8	- 13,7	- 26,8	- 7,9	- 0,1

Quelle: Devereux/Griffith/Klemm (IFS); eigene Berechnungen. – ¹⁾ Veränderung in Prozentpunkten.

quoten nicht nur das Resultat der Steuergesetzgebung und damit der steuerlichen Belastung der Unternehmen sind. Unternehmenssteuerquoten sind erstens sehr konjunkturanfällig, da die Unternehmenssteuergewinne – und damit die Unternehmenssteuerzahlungen – wesentlich stärker schwanken als das BIP. Zweitens hängen ihre Höhe und Veränderung auch von der Struktur des Unternehmenssektors ab, konkret vom Anteil der Körperschaftsteuerpflichtigen Kapitalgesellschaften an allen Unternehmen und dessen

Veränderung über die Zeit. Aus diesem Grunde eignen sich Unternehmenssteuerquoten auch nicht für einen Ländervergleich der effektiven Unternehmenssteuerbelastung. Zudem hat sich der Trend steigender Unternehmenssteuerquoten seit Beginn des Jahrtausends abgeschwächt, in einer Reihe von Ländern sogar umgedreht. Sicherlich spiegelt sich darin zum Teil die Konjunkturabschwächung der letzten Jahre wider; die Trendumkehr könnte aber auch als Anzeichen dafür interpretiert werden, dass die Mög-

Übersicht 5: **Effektive Grenzsteuersätze (EMTR) in der EU in %, 1982 bis 2003**

	Öster- reich	Bel- gien	Finn- land	Frank- reich	Groß- bri- tanien	Deu- tsch- land	Grie- chen- land	Irland	Italien	Nie- derlan- de	Portu- gal	Spani- en	Schwe- den	Durch- schnitt	Medi- an	Sprei- zung	St. abw.	VK
1982	25,0	31,2	42,7	25,5	0,0	47,1	32,9	0,0	18,1	35,4	47,8	22,8	42,9	28,6	31,2	47,8	15,2	0,5
1983	25,0	31,2	42,7	25,8	0,0	42,9	32,9	0,0	23,2	35,4	47,8	22,8	42,9	28,7	31,2	47,8	14,6	0,5
1984	25,0	31,2	42,7	25,8	10,8	43,0	33,4	0,0	23,2	31,0	47,8	24,4	42,9	29,3	31,0	47,8	13,0	0,4
1985	25,0	31,2	42,7	25,8	16,5	43,0	33,4	0,0	23,2	31,0	47,8	22,3	42,9	29,6	31,0	47,8	12,6	0,4
1986	25,0	31,2	42,7	27,0	24,3	43,0	33,4	0,0	23,2	30,1	47,8	22,3	34,8	29,6	30,1	47,8	11,6	0,4
1987	25,0	29,4	33,2	27,0	24,3	43,0	33,4	0,0	23,2	30,1	38,8	22,3	34,8	28,0	29,4	43,0	10,1	0,4
1988	25,0	29,4	33,2	24,7	24,3	43,1	33,4	3,1	20,0	30,1	38,8	22,3	34,8	27,9	29,4	39,9	9,6	0,3
1989	16,3	29,4	33,2	22,5	24,3	43,1	29,9	6,1	20,0	24,3	24,0	25,8	39,5	26,0	24,3	37,0	9,2	0,4
1990	16,3	27,8	24,7	21,0	23,5	38,0	29,9	6,1	25,6	24,3	23,5	24,9	28,7	24,2	24,7	31,9	7,1	0,3
1991	16,3	26,1	24,7	18,9	22,7	39,6	29,9	8,9	26,7	24,3	23,5	24,9	17,4	23,4	24,3	30,7	7,0	0,3
1992	16,3	26,1	21,7	18,9	22,7	39,7	29,9	6,6	26,7	24,3	23,5	24,9	17,4	23,0	23,5	33,1	7,4	0,3
1993	16,3	26,1	14,1	18,4	19,0	38,1	29,9	6,6	30,2	24,3	23,5	17,0	17,4	21,6	19,0	31,5	7,9	0,4
1994	17,6	27,1	14,1	18,4	22,7	34,2	29,9	6,6	30,2	24,3	23,5	17,0	16,1	21,7	22,7	27,6	7,4	0,3
1995	17,6	27,1	14,1	20,8	22,7	36,9	29,9	6,6	30,2	24,3	23,5	17,0	16,1	22,1	22,7	30,3	7,7	0,3
1996	19,9	27,1	16,1	14,8	22,7	37,1	29,9	6,6	31,1	24,3	23,5	17,0	16,1	22,0	22,7	30,4	7,8	0,4
1997	19,9	27,1	16,1	24,5	21,1	37,1	29,9	6,6	18,4	24,3	23,5	17,0	16,1	21,7	21,1	30,5	7,2	0,3
1998	22,0	27,1	16,1	24,5	21,1	36,4	16,1	6,6	8,5	24,3	21,9	17,0	16,1	19,8	21,1	29,8	7,5	0,4
1999	22,0	27,1	18,8	23,2	20,3	32,4	16,1	6,6	8,5	24,3	21,9	17,0	16,1	19,6	20,3	25,8	6,7	0,3
2000	9,7	27,1	19,5	21,6	20,3	32,4	16,1	6,6	5,3	24,3	20,3	20,9	16,1	18,5	20,3	27,1	7,5	0,4
2001	9,7	27,1	19,5	22,3	20,3	28,6	14,7	5,1	2,5	24,3	20,3	20,9	16,1	17,8	20,3	26,1	7,7	0,4
2002	17,4	27,1	19,5	21,6	20,3	28,6	13,4	5,1	2,5	23,9	18,8	20,9	16,1	18,1	19,5	26,1	7,3	0,4
2003	17,4	22,2	19,5	21,6	20,3	29,7	13,4	9,7	19,7	23,9	18,8	20,9	16,1	19,5	19,7	20,1	4,7	0,2
1982- 2003	-7,6	-9,0	-23,2	-3,4	+20,3	-17,4	-19,5	+9,7	+1,6	-11,5	-29,0	-1,9	-26,8	-9,1	-11,5	-27,7	-10,5	-0,3

Quelle: Devereux/Griffith/Klemm (IFS); eigene Berechnungen. – ¹⁾ Veränderung in Prozentpunkten.

lichkeiten zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage allmählich ausgereizt sind und damit die fortgesetzten Steuersatzsenkungen allmählich das Steueraufkommen auszuhöhlen beginnen. Auf jeden Fall müssen langfristig weitere Steuersatzsenkungen unweigerlich zu Steuerausfällen führen, da die Möglichkeiten, die Bemessungsgrundlage auszudehnen, auf Dauer begrenzt sind.

Die hier im Überblick präsentierten Daten deuten insgesamt auf die Existenz eines recht

intensiven – und zunehmenden – Unternehmenssteuerwettbewerbs in der erweiterten EU hin; langfristig sind negative Konsequenzen für das Unternehmenssteueraufkommen der Mitgliedsländer nicht auszuschließen. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass sich der Steuerwettbewerb in der EU in Zukunft wahrscheinlich weiter verstärken wird. So haben sich die neuen EU-Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, von der EU-Kommission als „unfair“ eingestufte spezielle Steuervergünstigungen für

Übersicht 6: **Unternehmenssteuerquoten (Unternehmenssteuerzahlungen/BIP) in Europa in %, 1980 bis 2003**

	1980	1990	1995	2000	2001	2002	2003	Veränd. in %
Österreich	1,4	1,4	1,5	2,0	3,1	2,3	2,0	+0,6
Belgien	2,2	2,4	2,8	3,6	3,6	3,5	3,4	+1,2
Dänemark	1,4	1,5	2,0	2,4	3,1	2,9	2,8	+1,4
Deutschland	2,0	1,7	1,1	1,8	0,6	1,0	1,3	-0,7
Finnland	1,2	2,0	2,3	6,0	4,3	4,3	3,5	+2,3
Frankreich	2,1	2,3	2,1	3,1	3,4	2,9	2,6	+0,5
Griechenland	0,9	1,6	2,0	4,6	3,8	3,8	k.A.	+2,9
Großbritannien	2,9	3,6	2,8	3,6	3,5	2,9	2,8	-0,1
Irland	1,4	1,7	2,8	3,8	3,6	3,7	3,9	+2,5
Italien	2,4	3,9	3,6	2,9	3,6	3,2	2,8	+0,4
Luxemburg	6,6	6,5	7,5	7,2	7,5	8,6	7,9	+1,3
Niederlande	2,9	3,2	3,1	4,2	4,1	3,5	3,0	+0,1
Portugal	k.A.	2,3	2,5	4,1	3,6	k.A.	k.A.	+1,3
Schweden	1,2	1,7	2,8	4,0	2,9	2,4	2,0	+0,8
Spanien	1,2	2,9	1,8	3,0	2,8	3,2	3,1	+1,9
Polen	k.A.	k.A.	2,8	2,5	1,9	2,0	k.A.	-0,8
Slowakei	k.A.	k.A.	k.A.	2,8	2,2	2,7	k.A.	-0,1
Tschechien	k.A.	k.A.	4,9	3,8	4,4	4,6	4,8	-0,1
Ungarn	k.A.	k.A.	1,9	2,2	2,4	2,4	k.A.	+0,5

Quelle: OECD; eigene Berechnungen.

ausländische Investoren (z.B. im Rahmen von Sonderwirtschaftszonen) mittelfristig abzubauen und somit den Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung („Code of Conduct for Business Taxation“) einzuhalten, auf den sich die EU-Länder 1997 geeinigt haben. Den Verlust dieser Steuervorteile werden sie durch die Senkung der regulären Steuersätze wettzumachen versuchen. Zudem trägt die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu einer Verschärfung des Unternehmenssteuerwettbewerbs bei: Das primäre Ziel des EuGH ist zunehmend der Abbau von steuerlich bedingten Mobilitätshindernissen in der EU (z.B. die so genannte Wegzugsbesteuerung oder die fehlende Möglichkeit zur grenzüberschreitenden Verlustverrech-

nung in den meisten EU-Mitgliedsländern). Die infolgedessen zunehmende Mobilität von Unternehmen und deren Investitionen wird den Steuerwettbewerb in der EU weiter vorantreiben. Außerdem werden die Optionen der Nationalstaaten zunehmend eingeschränkt, durch spezielle steuerliche Regelungen ihre eigene Steuerbemessungsgrundlage vor einer Erosion zu schützen.

2. Probleme der Kapitalbesteuerung in der EU

Zunächst impliziert der sich andeutende abnehmende Stellenwert der Kapitalbesteuerung in den nationalen Steuersystemen, dass – wenn eine dauerhafte Defizitfinanzierung vermieden wer-

den soll – entweder Ausgabenkürzungen erforderlich sind oder – soll das bestehende Ausgabenniveau bestehen bleiben – die Steuerstruktur verändert werden muss. Dies bedeutet konkret, dass Steuern auf immobile Faktoren (Arbeit und/oder privaten Konsum) entsprechend erhöht werden müssen. Wenn es sich dabei um Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit handelt, ist dies nicht nur aus der Verteilungsperspektive, sondern auch beschäftigungspolitisch problematisch. Steuern auf den privaten Konsum können – da sie prinzipiell regressiv wirken, also die effektive Belastung mit steigendem Einkommen sinkt – mit unerwünschten distributiven Effekten verbunden sein. Die gezeigten Entwicklungen in der Kapitalbesteuerung in der EU bringen darüber hinaus einige weitere Probleme mit sich, die im Folgenden kurz skizziert werden sollen.

2.1 Besteuerung privater Kapitaleinkommen

Die zunehmende steuerliche Benachteiligung von Arbeits- gegenüber Kapitaleinkommen ist erstens mit verteilungspolitischen Implikationen verbunden. Zwar sind die niedrigen Kapitaleinkommensteuersätze in vielen Ländern mit einem weitgehenden Abbau von Möglichkeiten zur Reduktion der Bemessungsgrundlage verbunden (z.B. Freibeträge), so dass nominale und effektive Belastung weniger voneinander abweichen als bei den Arbeitseinkommen. Dennoch bedeuten beträchtlich geringere nominale Kapitaleinkommensteuersätze, dass Kapitaleinkommen niedriger besteuert werden als Arbeitseinkommen. Dieses Problem wiegt umso schwerer, als die meisten Länder mittlerweile auf die Erhebung eigenständiger Vermögenssteuern verzichten. Innerhalb der EU haben nur mehr Finnland, Frankreich, Luxemburg, Schweden und Spanien eine eigenständige Vermögensteuer. Insgesamt sind die Verteilungswirkungen dualisierter Einkommensteuersysteme, in denen Zinsen und/oder Dividenden geringer besteuert werden als Arbeitseinkommen, danach zu beurteilen, ob ergänzend Veräußerungsgewinne („capital gains“) und Vermögen der Besteuerung unterliegen. Die häufig

als Vorbild für künftige Reformen der noch synthetisch-progressiven traditionellen Einkommensteuersysteme hervorgehobene „Nordic Dual Income Tax“ in Finnland und Schweden ist in ein Steuersystem eingebettet, das die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen auch aus langfristigen Beteiligungen sowie Vermögenssteuern umfasst.

Zweitens können die Besteuerungsunterschiede zwischen unterschiedlichen Kapitaleinkommensarten – insbesondere zwischen Zins- und Dividendeneinkommen –, die in den meisten Ländern bestehen, zu Verzerrungen der privaten Sparscheidungen und damit zu Verzerrungen der Finanzierungsstrukturen der Unternehmen führen. Da Dividendeneinkommen meist höher besteuert werden als Zinseinkommen, die Fremdkapitalfinanzierung mithin gegenüber der Eigenkapitalfinanzierung begünstigt wird, bestehen steuerliche Anreize für eine möglicher Weise zu extensive Kreditfinanzierung der Unternehmen. Dieses Problem kann nur durch eine Gleichbehandlung sämtlicher Kapitaleinkommen vermieden werden: entweder durch eine konsequente Dualisierung der Einkommensteuersysteme (wie in Finnland) oder durch die volle Einbeziehung aller Kapitaleinkommen in die progressive Einkommensbesteuerung.

2.2 Unternehmensbesteuerung

Die Unternehmensbesteuerung in der EU ist mit vielfältigen Problemen verknüpft, die auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind und nicht nur mit dem oben behandelten Phänomen eines sich verschärfenden Unternehmenssteuerwettbewerbs zusammenhängen. Diese Problemfelder werden im Folgenden kurz skizziert.

Zunächst verursachen die nach wie vor sehr unterschiedlichen nationalen Unternehmenssteuersysteme hohe Transaktionskosten (Informations-, Verfolgungs- und Verwaltungskosten) für grenzüberschreitend tätige Unternehmen sowie nationale Steuerverwaltungen. Wie erwähnt, ist es methodisch schwierig, die effektive Unternehmenssteuerbelastung für Investitionen

in anderen EU-Ländern zu ermitteln; zudem erbringen die unterschiedlichen methodischen Ansätze nicht selten differierende Ergebnisse für ein gegebenes Land. Nicht zuletzt aus diesem Grund steht der nominale Unternehmenssteuersatz in der steuerpolitischen Debatte zumeist im Vordergrund und gerät daher zunehmend unter Druck.

Des Weiteren haben die Steuersatzdifferenziale zwischen den EU-Ländern Einfluss auf Investitionsentscheidungen sowie die Verteilung des Steueraufkommens innerhalb der EU. Empirische Studien zeigen, dass ausländische Direktinvestitionen (FDI) auf Steuersatzunterschiede reagieren. Auch wenn das Ausmaß, das in unterschiedlichen Analysen bezüglich der Sensitivität von FDI bezüglich der Unternehmensbesteuerung ermittelt wird, eine große Bandbreite aufweist, so kann doch davon ausgegangen werden, dass die Höhe der Besteuerung FDI-Entscheidungen mit beeinflusst. In dem Maße, in dem FDI nicht aufgrund von ökonomischen Kalkülen, sondern rein aufgrund von steuerlichen Erwägungen unternommen werden, kann dies zu einer Fehlallokation von Kapital führen: Nämlich dann, wenn Unternehmen nicht dort investieren, wo die Vorsteuerrendite am höchsten ist, woraus insgesamt eine ineffiziente Kapitalallokation resultieren kann.

Für die neuen EU-Staaten liegen erst wenige Untersuchungen vor. Diese deuten jedoch darauf hin, dass FDI in die neuen EU-Länder nicht von steuerlichen Überlegungen beeinflusst werden. Während somit die bestehenden Steuersatzunterschiede zwischen alten und neuen EU-Ländern als „Steuerrabatt“ aufgefasst werden können, die Standortnachteile kompensieren sollen,³ kann erwartet werden, dass weitere Steuersatzsenkungen in den neuen Mitgliedsstaaten der EU keine zusätzlichen ausländischen Investitionen, sondern lediglich Steuerausfälle bewirken, welche die Finanzierung dringender öffentlicher Aufgaben (nicht zuletzt die Verbesserung der Infrastruktur für Unternehmen) und damit den

gesamten Aufholprozess dieser Länder gefährden können.

Schließlich bieten internationale Steuersatzdifferenziale einen Anreiz für die Unternehmen, ihre Gewinne nicht in Hochsteuer-, sondern in Niedrigsteuerrändern anfallen zu lassen. Es findet somit nicht nur ein Steuerwettbewerb um Unternehmen und deren Investitionen, sondern auch um Gewinne statt. Durch die Gestaltung von konzerninternen Transferpreisen sowie konzerninternen Finanzierungsbeziehungen („thin capitalization“) werden Gewinne in Niedrigsteuerrändern verschoben, um die gesamte Konzernsteuerlast zu verringern. Dies führt erstens zu einer Verringerung des gesamten Steueraufkommens in der EU sowie zu dessen Verschiebung zulasten der Hochsteuerränder – damit also insgesamt eher zulasten der alten EU-Länder. Zweitens wird hierdurch das Äquivalenzprinzip verletzt: Grenzüberschreitend aktive Unternehmen nehmen öffentliche Leistungen in Hochsteuerrändern in Anspruch, entziehen sich der Steuerzahlung jedoch durch die Verschiebung der unter Nutzung der öffentlichen Leistungen erwirtschafteten Gewinne.

3. Die Diskussion um die Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung in der EU

Im Bereich der direkten Steuern hat die EU nur geringe rechtliche Kompetenzen; eingegriffen werden darf im Prinzip nur, wenn eine Gefährdung des Funktionierens des Binnenmarktes vorliegt (Art. 94 EU-Vertrag). Richtlinien zur Koordination/Harmonisierung von Steuern unterliegen dem Einstimmigkeitsprinzip, daher wurden bislang nur wenige EU-Richtlinien im Bereich der Unternehmensbesteuerung verabschiedet, die jedoch nur wenig umfassende Teilbereiche regeln. Ansonsten beruhen die bisherigen Vereinbarungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung vor allem auf zwischenstaatlichen Vereinbarungen und freiwilliger Kooperation.

³ Aus dieser Perspektive ist der Vorwurf an die neuen EU-Staaten, sie betrieben „Steuerdumping“, nicht gerechtfertigt.

Möglichkeiten zur Koordination bzw. Harmonisierung der Unternehmenssteuersysteme der EU-Mitgliedsländer werden auf EU-Ebene seit über vier Jahrzehnten diskutiert. Seit Anfang der 1960er Jahre lancierte die EU-Kommission wiederholt entsprechende Initiativen, zunächst ausgehend von der Annahme, ein einheitlicher Binnenmarkt benötige eine einheitliche Unternehmensbesteuerung, wenn ein ruinöser Steuerwettbewerb vermieden werden sollte (Schratzenthaler 2004). Nachdem Anfang der 1990er Jahre der Vorschlag des so genannten Ruding-Komitees, eine harmonisierte Steuerbemessungsgrundlage kombiniert mit einer Bandbreite des Körperschaftsteuersatzes zwischen 30% und 40% in den Mitgliedsländern einzuführen, am Widerstand einer Reihe von Mitgliedsländern gescheitert war, verschob sich der Schwerpunkt in den Koordinierungsbemühungen der EU-Kommission. Sie konzentrierte sich in den folgenden Jahren auf die Beseitigung „unfairer“ Steuervergünstigungen für ausländische Investoren, und 1997 gelang es, eine Einigung der Mitgliedsstaaten auf den erwähnten – wenn auch rechtlich unverbindlichen – Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung herbeizuführen. Dieser zielt auf den Abbau bestehender unfairer Steuervergünstigungen und den Verzicht auf die Einführung neuer unfairer Regelungen ab. In den letzten Jahren konnten nicht unerhebliche Erfolge verzeichnet werden.

Die Diskussion über die Koordination der regulären Unternehmenssteuersysteme wurde erst 2001 wieder aufgenommen, mit der Veröffentlichung einer im Auftrag der EU-Kommission erstellten umfangreichen Expertenstudie (European Commission 2001). Sie bildet die Grundlage für die derzeit auf EU-Ebene diskutierten Optionen zur Koordination bzw. Harmonisierung der nationalen Unternehmenssteuersysteme. Die Priorität der EU-Kommission liegt dabei auf der Beseitigung von Kapitalmarkthindernissen, während erklärtes Nichtziel eine Harmonisierung des Körperschaftsteuersatzes ist. Da die zwischen den EU-Staaten differierenden Regelungen zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrund-

lage als eines der zentralen Hemmnisse für die Verwirklichung eines einheitlichen Binnenmarktes betrachtet werden, ist deren Harmonisierung das dringlichste Anliegen der EU-Kommission. In der erwähnten Expertenstudie werden drei Harmonisierungsoptionen in Bezug auf die steuerliche Bemessungsgrundlage diskutiert, davon ein obligatorisches („compulsory harmonised tax base“) sowie zwei optionale Harmonisierungskonzepte. Das Konzept der Sitzlandbesteuerung („home state taxation“) und das Konzept einer optionalen gemeinsamen Bemessungsgrundlage („common consolidated tax base“). Aufgrund des expliziten Widerstandes einiger EU-Länder (z.B. Großbritannien, aber auch Irland, Estland, Litauen und die Slowakei), die in der Einführung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage den Einstieg in eine vollständige Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung sehen und sie daher ablehnen, konzentriert sich die EU-Kommission derzeit auf die Prüfung der optionalen Harmonisierungskonzepte, und hier insbesondere auf das Konzept der Sitzlandbesteuerung.

Sämtliche Vorschläge zur Harmonisierung der Bemessungsgrundlage sehen eine Konsolidierung vor, d.h. die grenzüberschreitende Verrechnung von Gewinnen und Verlusten. Der konsolidierte Unternehmenserfolg wird auf der Grundlage einer Zerlegungsformel (die etwa die Faktoren Betriebsvermögen, Umsatz oder Löhne beinhalten könnte) auf jene Länder verteilt, in denen die Gewinne erwirtschaftet werden, um dort dem nationalen Unternehmenssteuersatz unterworfen zu werden.

Wie sind diese Konzepte in Hinblick auf ihre Eignung zur Vermeidung der oben skizzierten Probleme der Unternehmensbesteuerung in der EU zu beurteilen? Grundsätzlich ist die Einführung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer positiv zu beurteilen. Sie hilft Transaktionskosten zu vermeiden und stellt die Vergleichbarkeit der europäischen Unternehmenssteuersysteme her, erlaubt somit also die Ermittlung verlässlicher und vergleichbarer effektiver Unternehmenssteuersätze. Auch ist die Ergebniskonsolidierung – zumindest im Falle von

Konzernunternehmen, die tatsächlich eine wirtschaftliche und organisatorische Einheit bilden – gerechtfertigt. Die Formelzerlegung der Konzerngewinne kann – wenn auch mit gewissen Einschränkungen – die Verschiebung von Gewinnen unterbinden und sicherstellen, dass Gewinne dort versteuert werden, wo sie auch mithilfe der öffentlich bereitgestellten Inputs für Unternehmen realisiert werden.

Das von der EU-Kommission favorisierte Konzept der Sitzlandbesteuerung ist allerdings am wenigsten geeignet, die drängendsten aktuellen Probleme der Unternehmensbesteuerung in Europa zu lösen. Es beinhaltet die Option, die Bemessungsgrundlage für sämtliche EU-bezogenen Aktivitäten auf der Grundlage der Gewinnermittlungsvorschriften des Sitzlandes des Mutterunternehmens zu ermitteln. Somit ist zwar aus Sicht eines in einem der teilnehmenden Staaten ansässigen Konzerns eine einheitliche Bemessungsgrundlage gegeben, insgesamt jedoch existieren weiterhin 25 Unternehmenssteuersysteme mit ihren unterschiedlichen Gewinnermittlungsvorschriften. Dieses System bietet einen Anreiz für die einzelnen EU-Länder, mit Hilfe der Gewinnermittlungsvorschriften um die Ansiedelung von Konzernzentralen zu konkurrieren. Zu erwarten ist daher, dass die in den letzten beiden Jahrzehnten herrschende Tendenz zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage umgekehrt wird, dass also vermehrt Steuervergünstigungen gewährt werden, um die Attraktivität als Standort für Mutterunternehmen zu erhöhen. Hinzu kommen steuerliche Wettbewerbsverzerrungen innerhalb eines Landes, da die effektive Steuerbelastung von Tochterunternehmen vom Sitzland des Mutterunternehmens abhängig ist.

Auch ein einheitliches Set von Gewinnermittlungsvorschriften für alle EU-Mitgliedsstaaten ist suboptimal, sofern es nicht verpflichtend angewendet werden muss, da in diesem Fall ein Nebeneinander von nationalen und harmonisier-

ten Gewinnermittlungsvorschriften zu erwarten ist, mithin die erhoffte Vereinfachung und Transparenz der europäischen Unternehmensbesteuerung nicht erreicht werden kann.

Gemein ist allen Vorschlägen, die sich nur auf die Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage beziehen, dass sie den Wettbewerb über die nominalen Steuersätze verschärfen werden. Da die Konzerngewinne den einzelnen Ländern auf der Grundlage von Faktoren zugeteilt werden, die sich auf realwirtschaftliche Aktivitäten beziehen, werden sich die Mitgliedsstaaten mit Hilfe von niedrigen Steuersätzen um die Ansiedelung dieser Aktivitäten bemühen: Umso mehr, als bei einer einheitlichen Bemessungsgrundlage die Unterschiede in den Effektivsteuersätzen offensichtlich werden würden. Die Einführung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage bedarf daher auch einer Diskussion über Optionen zur Koordination der nominalen Unternehmenssteuersätze.

Wenig zielführend wäre allerdings die Einführung eines einheitlichen (Mindest-)Steuersatzes. Ein hoher Mindeststeuersatz würde die neuen EU-Länder der Möglichkeit berauben, einen Steuerrabatt für bestehende Standortnachteile zu gewähren. Er wäre zudem politisch nicht gegen die Niedrigsteuerländer durchsetzbar, die von ihrem Vetorecht Gebrauch machen und so eine Einigung verhindern würden. Ein sehr geringer, mehrheitsfähiger Mindeststeuersatz würde dagegen zumindest für die alten EU-Länder, die derzeit noch relativ hohe Unternehmenssteuersätze anwenden, keine effektive Untergrenze darstellen. Als Alternative wäre daher die zeitlich befristete Einführung eines zweistufigen Mindeststeuersatzes zu diskutieren: ein relativ hoher für die alten EU-Länder und ein geringer für die neuen EU-Länder – zumindest solange, wie die ökonomischen Divergenzen zwischen alten und neuen EU-Mitgliedsstaaten fortbestehen.

Literatur

- Devereux, M.P./Griffith, R. (2003): Evaluating Tax Policy for Locational Decisions, in: International Tax and Public Finance, Jg. 10
- Devereux, M.P./Griffith, R./Klemm, A. (2002): Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition, in: Economic Policy, Nr. 17
- Devereux, M.P./Lockwood, B./Redoano, M. (2002): Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?, CEPR Discussion Paper, Nr. 3400
- European Commission (2001): Company Taxation in the Internal Market, COM (2001) 582 final, Brüssel
- Hirschler, K./Finkenzeller, M. (2004): Die Auswirkungen der Steuerreform 2005 auf den Unternehmensstandort Österreich, in: Österreichische Steuerzeitung, Nr. 12
- Jacobs, O.H. et al. (2004): Company Taxation in the New EU Member States, 2. Aufl., Frankfurt/Main
- Schatzenstaller, M. (2002): Internationale Mobilität von und internationaler fiskalischer Wettbewerb um Direktinvestitionen, Frankfurt/Main
- Schatzenstaller, M. (2003): Dualisierung von Einkommensteuersystemen – Stand und Perspektiven im internationalen Vergleich, in: DIW-Vierteljahrshefte, Nr. 4
- Schatzenstaller, M. (2004): Aktuelle Entwicklungen der Unternehmensbesteuerung im europäischen Kontext, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 12
- Schatzenstaller, M., Truger, A. (Hrsg.) (2004): Perspektiven der Unternehmensbesteuerung, Marburg
- Schatzenstaller, M./Wehner, H. (2000): Zinsbesteuerung in der Europäischen Union, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 11

Konkurrenzdruck aus dem Osten? Innenansichten aus Ungarn

In Deutschland wird die Osterweiterung der EU oft als Sonderfall der Globalisierung wahrgenommen. Die globale Integration der Kapital-, Güter- und in der Tendenz auch Arbeitsmärkte bedroht, so die Befürchtung, die heimischen Arbeitsplätze und Sozialstandards. Unternehmen wandern aus den Hochlohn- in die Niedriglohnländer, und das heißt nicht nur: nach Ostasien, sondern auch in der West-Ost-Richtung innerhalb Europas. Die neuen zentraleuropäischen Mitgliedsländer der EU scheinen sogar besonders bedrohlich zu sein: Sie verbinden die Vorteile typischer Niedriglohnländer (niedrige Löhne, Steuern und Auflagen) mit geographischer Nähe, einschließlich infrastruktureller Anbindung, einer (vermuteten) hohen Qualifikation der Arbeitskräfte und einem dank EU-Mitgliedschaft niedrigem Transaktionsrisiko. Da diese Länder, wie es scheint, ihre Standortvorteile bewusst einsetzen, um ausländisches Kapital anzuziehen, wird ihnen gegenüber der Vorwurf des „Dumping“ erhoben, verbunden mit dem Vorwurf des Missbrauchs von EU-Mitteln. Sie setzen diese Mittel ein, so die Klage, um die Steuerausfälle auszugleichen, die sich aus den als Investitionsanreiz gewährten Steuervergünstigungen an Unternehmen ergeben.

Hierzu sind vorab zwei Anmerkungen zu machen. Erstens erfüllen niedrige Löhne oder Steuern noch nicht den Tatbestand des Dumpings. Dumping liegt vor, wenn die Unternehmen eines Landes ihre Produkte in einem anderen Land zu einem Preis unterhalb der Produktionskosten verkaufen, um die Konkurrenz auszuschalten und neue Märkte zu erobern. Im Falle Zentraleuropas könnte man allenfalls in einem übertragenen Sinne von Dumping sprechen, dann nämlich, wenn die Löhne unterhalb der Reproduktionskosten der Arbeitskraft oder die

Steuern unterhalb der Gestehungskosten der staatlichen Leistungen liegen. Zweitens wird oft nicht gesehen, dass nicht die *Mitgliedschaft* der zentraleuropäischen Länder in der EU die befürchtete Verlagerung von Arbeitsplätzen auslöst, sondern die Tatsache, dass Länder mit einem niedrigeren Einkommensniveau mit Deutschland bzw. Westeuropa *über Märkte* miteinander verbunden sind. Diese Marktbeziehungen bestanden auch vor der Osterweiterung. Die Mitgliedschaft bietet dagegen die Chance, unerwünschte Folgeprobleme der Marktintegration gemeinschaftlich zu lösen. Sie ist nicht das Problem, sondern die Bedingung einer Lösung, einer Lösung, wie sie den Europäern gegenüber Ostasien und anderen Weltregionen nicht zur Verfügung steht.

Wie stellen sich die skizzierten Perzeptionen einer Bedrohung bis hin zum Vorwurf des Dumpings aus der Sicht der neuen EU-Mitglieder selbst dar? Im Folgenden wird vom Beispiel Ungarns die Rede ein, ein Beispiel, dass sich deshalb besonders anbietet, weil Ungarn wie kein zweites neues Mitgliedsland von den internationalen Kapitalbewegungen profitiert hat und daher den Status eines Modells gewinnt, dessen Grundzüge auch in den anderen Ländern wahrgenommen werden können, wenn auch nicht in der Deutlichkeit, die das Beispiel Ungarn bietet.

1. Exportorientiertes Wachstum auf der Grundlage ausländischer Direktinvestitionen

Das Schaubild 1 zeigt die Zuflüsse an ausländischen Direktinvestitionen in die neuen zentraleuropäischen Mitgliedsländer zwischen 1993 und 2003. Die Zunahme dieser Zuflüsse nach 1993 ist beachtlich, ihr Höhepunkt liegt am Ende der neunziger Jahre, als die Perspektive der EU-

Mitgliedschaft greifbar wurde. Es wird deutlich, wie stark gerade Ungarn von diesen Zuflüssen profitiert, wenn sich auch die relative Position der anderen Länder in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts verbesserte. Der künftige Trend lässt sich aus dem Schaubild nicht erschließen. Es gibt einzelne Fälle, in denen Unternehmen nach einiger Zeit weiter gewandert sind, etwa nach Rumänien – oder gleich nach Ostasien. Viele ausländische Unternehmen jedoch reinvestieren ihre Gewinne in den Gastländern und zeigen damit, dass ihre Investitionen nicht auf kurzfristigen Gewinn hin ausgerichtet, sondern „strategisch“ angelegt waren. Das Schaubild zeigt allerdings auch, dass in das wirtschaftlich erfolgreichste neue Mitgliedsland mit dem höchsten Prokopfeinkommen, Slowenien, kaum ausländische Direktinvestitionen flossen. Man könnte den Schluss ziehen, dass der wirtschaftliche Erfolg der Transformation nicht notwendig am Volumen der ausländischen Direktinvestitionen abzulesen ist. Slowenien folgte der Strategie einer sehr langsamen Privatisierung und Internationalisierung, ohne sichtbaren Schaden zu nehmen.

Die Dimension der Investitionsflüsse muss allerdings auch in den angemessenen Relationen

gesehen werden. Der Gesamtzufluss ausländischer Direktinvestitionen in die 25 Mitgliedsländer der EU lag im Jahre 2003 bei 77,2 Mrd. Euro. Davon bezogen die 15 alten Mitglieder 74,9 und die neuen nur 2,3 Mrd. Und die Investitionsflüsse innerhalb der EU-25 beliefen sich im selben Jahr auf 190, 1 Mrd. Euro. Die zehn neuen Mitgliedsstaaten erhielten hiervon nur 6,9 Mrd. Doch auch diese in Relation zu den Transaktionen zwischen den weiter fortgeschrittenen westeuropäischen Industrieländern eher bescheidenen Summen können für eine kleine Volkswirtschaft wie die Ungarns von erheblicher Bedeutung sein. Die Anteile ausländischer Unternehmen an der ungarischen Volkswirtschaft sind sehr hoch: Man kann diesen auf etwa 30 Prozent der Beschäftigung, 50 Prozent der Wertschöpfung und 60 Prozent der Exporte ansetzen. Ausländische Unternehmen sind, wie die Tabelle 1 zeigt, in allen Wirtschaftssektoren vertreten, vor allem aber in der verarbeitenden Industrie. Innerhalb der verarbeitenden Industrie weisen die ausländischen Unternehmen in allen Branchen eine hohe Präsenz auf, am stärksten ist diese jedoch in der elektrischen/elektronischen Industrie und im Automobilbau.

Schaubild 1: **FDI-Zufluss in 5 Beitrittsländer 1993-2004 (in Mio Euro)**



Quelle: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Central-East Europe Databasis 2003, Wien 2004.

Tabelle 1: **Anteil ausländischer Unternehmen an den Wirtschaftszweigen Ungarns (2002 in Prozent)**

Sektor	Wertschöpfung	Kapital	Beschäftigung
Verarbeitende Industrie	64,9	67,6	45,1
Versorgung	52,5	40,5	35,3
Bau	14,9	25,6	8,3
Handel & Reparatur	41,9	46,9	22,5
Transport & Lagerung	35,7	59,2	13,0
Immobilien und Firmendienstleistungen	33,4	33,7	15,6

Quelle: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Central-East Europe Databasis 2003, Wien 2004.

Der auch im zentraleuropäischen Vergleich hohe Anteil ausländischer Unternehmen an der ungarischen Wirtschaft geht in erster Linie auf das spezifische Muster der Privatisierung zurück. Ungarn trat in die Transformation mit hohen Auslandsschulden. Der schnelle Verkauf der staatlichen Aktiva an ausländische Investoren war ein von den internationalen Finanzinstitutionen empfohlenes Instrument zum Schuldenabbau. Man könnte sagen, dass ein Teil der Privatisierung in der Form verdeckter *debt-equity swaps* verlief. Dies hatte im Vergleich zu den Ländern, die die Privatisierung durch die breite Streuung von Coupons vornahmen, einen entscheidenden Vorteil: Das Produktivvermögen des ungarischen Staates ging in die Hände erfahrener und auf den internationalen Märkten etablierter Akteure über. Ein großer und wachsender Teil der ungarischen Volkswirtschaft wurde in die globalen Produktions- und Vermarktungsnetzwerke multinationaler Großunternehmen eingebunden. Das Ergebnis waren erstens relativ hohe Wachstumsraten; in der ersten Hälfte 2005 führte Ungarn mit 4,75% (neben Litauen) die Liste der europäischen Länder an. Dieses Wachstum ist zweitens exportorientiert. Der Außenhandel als Anteil des

ungarischen BSP liegt mittlerweile bei über 65%. Und der ungarische Außenhandel ist drittens, wie Analysen etwa des deutsch-ungarischen Handels zeigen, vor allem *intra-industry trade* bzw. Intra-Firmen-Handel. Das technologische Niveau der ungarischen Exporte (in erster Linie der Automobil- und elektronischen Industrie) entspricht dem seiner Importe. Das Land treibt mit seinen großen internationalen Partnern gleichgewichtigen Handel. Man kann also von einem Entwicklungserfolg sprechen, von der erfolgreichen Integration Ungarns in den europäischen bzw. globalen Markt.

Die Beschreibung der ungarischen Wirtschaft als „verlängerter Werkbank“ der westeuropäischen Industrie ist nicht ganz abwegig, insofern jedenfalls nicht, als die Dynamik der ungarischen Volkswirtschaft in der Tat von externen Akteuren ausgeht. Das heißt jedoch nicht, dass sich eine internationale Arbeitsteilung herausgebildet hätte, in der Ungarn der Part des Produzenten technologisch anspruchsloser Güter und Dienstleistungen zufiele. Dies ist nicht der Fall. Auch die Grenzen zwischen technologisch anspruchsvoller Produktion sowie Forschung und Entwicklung sind in Ungarn durchlässig.

Tabelle 2: **Anteil ausländischer Unternehmen an der verarbeitenden Industrie Ungarns (2002 in Prozent)**

Branche	Wertschöpfung	Kapital	Beschäftigung
Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	62,1	73,3	39,7
Textilien	51,4	60,2	34,4
Leder und Schuhe	63,0	70,0	50,0
Holzprodukte	43,7	63,3	21,4
Papier, Druck, Verlag	43,3	47,5	25,9
Kohle- und Erdölverarbeitung	79,2	42,5	68,7
Gummi und Plastik	61,1	71,1	48,6
Metallprodukte	39,4	52,6	29,5
Elektrische Apparate und Instrumente	77,0	86,1	69,8
Automobilbau	86,2	98,4	62,2

Quelle: Phillip Fink, Der ungarische Musterknabe? Wachsende Polarisierungen in Ungarn, in: Comparativ, Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung, 14 (2), 2004

2. Probleme des exportorientierten Wachstums

Das exportorientierte Wachstum nach ungarischem Muster weist zwei miteinander zusammenhängende Probleme auf. Zum einen ist es, obwohl exportorientiert, importintensiv. Die ausländischen Unternehmen beziehen nur 10 bis 20% ihrer Vorleistungen von lokalen Anbietern. Hier erweist sich der Vorteil der geographischen Nähe als Nachteil: Die Produktionsstätten der ausländischen Firmen sind in der Regel an der Westgrenze des Landes oder in unmittelbarer Nähe der Hauptstadt lokalisiert und damit direkt an die gesamteuropäischen Verkehrsnetze angebunden. Sie importieren, anstatt – wie man erhofft hatte – ein Netz lokaler Zulieferer auf- und auszubauen. Damit entfällt auch ein Vorteil, der

ausländischen Direktinvestitionen in der Literatur meist zugesprochen wird: Ihr Ausstrahlungseffekt auf die lokalen Unternehmen. Gleichzeitig steht die Handelsbilanz unter einem kontinuierlichen Druck. Ein strukturelles Handels- und Leistungsbilanzdefizit könnte sich auf längere Sicht als Wachstumsengpass erweisen.

Das zweite Problem des exportorientierten Wachstums ist die Herausbildung einer dualistischen Wirtschaftsstruktur. Da der spill-over-Effekt der ausländischen Investitionen wie erwähnt schwach ist, diese Investitionen aber keineswegs ausreichen, um ein Beschäftigungsniveau zu schaffen, das dem der Zeit vor der Transformation entspricht, ist die Mehrheit der Arbeitnehmer bei wenig effizienten lokalen Unternehmen oder überhaupt nicht beschäftigt. Die lokalen Firmen können mit den multinationalen Unternehmen

nicht mithalten, sie stehen unter Lohndruck, der von den multinationalen Unternehmen ausgeht, und sie kommen meist nicht in den Genuss steuerlicher und anderer staatlicher Vergünstigungen. Dem transnationalen Sektor der Wirtschaft steht so ein Konglomerat aus kleineren lokalen Industrieunternehmen, Einzelhandel, Kleinhandwerk, Bauwirtschaft, unterausgestattetem öffentlichem Dienst, Restbeständen der alten staatlichen Industrie, Subsistenzlandwirtschaft und Schattenwirtschaft gegenüber. Der sektoralen entspricht eine regionale Polarisierung, ein steiles West-Ost-Entwicklungsgefälle, sowie eine Heterogenisierung der Arbeitnehmerschaft, deren Löhne und Arbeitsbedingungen davon abhängen, ob sie im transnationalen Sektor oder in der prekären Rest-Ökonomie beschäftigt sind (im Durchschnitt liegen die Löhne in den ausländischen Unternehmen um 60 Prozent über denen der lokalen Firmen).

Die für die Zukunft Ungarns wichtige Frage ist, ob das exportorientierte Wachstum auf der Grundlage ausländischer Direktinvestitionen – unabhängig, ob man seine Schattenseiten oder seine Vorteile hervorhebt – fortgesetzt werden kann. Beim Zufluss ausländischer Direktinvestitionen scheint der Höhepunkt überschritten zu sein. Die Reinvestition der Gewinne dagegen wird nicht mehr in erster Linie von den Konditionen eines Niedriglohnstandorts abhängen, sondern von der Qualität der Standortbedingungen. Hier sind aber Engpässe zu befürchten, die zum Teil dieselben sind wie die einstigen Standortvorteile: Das Ausbildungssystem entspricht nicht mehr dem Bedarf der internationalen Unternehmen; es herrscht Facharbeitermangel. Die Infrastruktur ist an der Westgrenze und um Budapest gut entwickelt, sie endet jedoch östlich oder südöstlich der Hauptstadt. Die öffentlichen Dienstleistungen sind unzureichend, die Administration gilt als wenig effizient; die Rechtssicherheit, auf die vor allem kleinere ausländische Firmen angewiesen sind, wird – trotz geltendem EU-Recht – oft als mangelhaft bezeichnet. Hinzu kommt die Irrationalität eines extrem polarisierten und immer weniger berechenbaren politischen Sys-

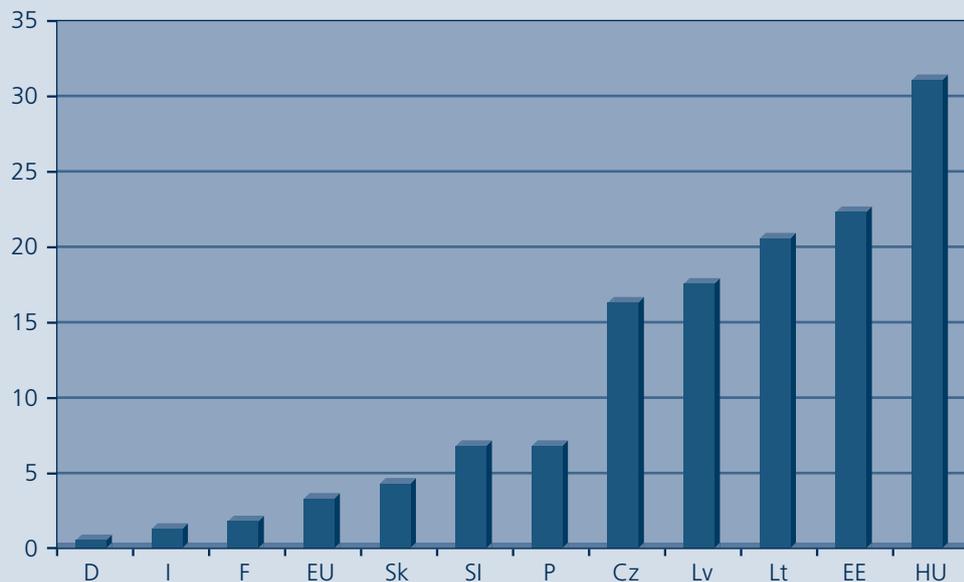
tems, das mittlerweile als Standortnachteil besonderer Art eingestuft wird.

3. Die Lohnentwicklung: Wem kommt das Wachstum zugute?

Das Schaubild 2 zeigt die Reallohnentwicklung in der EU in den Jahren 2000 bis 2003. In dieser Zeit stiegen die Löhne in Ungarn um 32% (zum Vergleich: in Deutschland stiegen sie um nur 0,8%). Ungarn wies damit die höchste Steigerungsrate in der gesamten EU auf. Gleichzeitig war die Arbeitslosigkeit mit 5,6% im Jahre 2004 im europäischen Vergleich niedrig. Es scheint also, dass das exportorientierte Wachstum auf der Grundlage ausländischer Direktinvestitionen auch den Arbeitnehmern zugute kommt.

Die Daten zur Arbeitslosigkeit müssen jedoch mit Vorsicht gelesen werden. Die offizielle Arbeitslosenrate gibt den realen Stand der Beschäftigung nicht wider. Es gibt in Ungarn keinen Anreiz, sich arbeitslos zu melden, da die entsprechenden Leistungen nur für eine kurze Übergangszeit vergeben werden. Daher ist – auf den ersten Blick paradoxerweise – in Ungarn sowohl die Arbeitslosen- als auch die Beschäftigungsquote niedrig. Hinter der niedrigen und seit 1990 deutlich gesunkenen Beschäftigungsquote verbergen sich die so genannten „ökonomisch Inaktiven“, die weder arbeitslos, noch beschäftigt sind, sondern aus den Statistiken herausfallen. Ihre Zahl lässt sich nur grob kalkulieren: Mit der Zahl der 1990 Beschäftigten abzüglich der heute Beschäftigten oder als arbeitslos Gemeldeten. Das Ergebnis liegt bei einer bis eineinhalb Millionen „Inaktiven“, von denen nur vermutet werden kann, wie sie ihren Lebensunterhalt bestreiten: Durch Schwarzarbeit, Subsistenz-Landwirtschaft, verschiedene Formen staatlicher Unterstützung (wie Kindergeld) oder Kleinkriminalität. Ein besonderes Problem in diesem Zusammenhang ist die Minderheit der Roma (deren Anteil an der Bevölkerung kaum zu ermitteln ist. Schätzungen schwanken zwischen 400.000 und einer Million). Siebzig bis achtzig Prozent der Roma stehen in keinem formellen Beschäftigungsverhältnis.

Schaubild 2: **Reallohnentwicklung 2000-2003. Wachstum in Prozent**



Quelle: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Central-East Europe Databasis 2003, Wien 2004.

Die Beschäftigung und die insgesamt dynamische Lohnentwicklung verteilen sich also sehr ungleich über das Land und seine Bevölkerung. Hier ist noch einmal das West-Ost-Gefälle hervorzuheben. Während im Westen Facharbeitermangel herrscht und Unternehmen Arbeitskräfte aus der Slowakei importieren, liegt die Beschäftigung von Männern im erwerbsfähigen Alter in einigen nordöstlichen Regionen unter 50%. Die Mobilität der Erwerbsfähigen ist niedrig, unter anderem weil das Wohnen in der eigenen Immobilie und – auf dem Lande – auf dem eigenen Grund und Boden die Regel ist. Offensichtlich schwächen Mietfreiheit im eigenen Haus und die Verfügung über (wenn auch nicht rentabel zu bewirtschaftenden) Grund und Boden den Anreiz, den höhere Löhne außerhalb der Heimatregion bieten.

4. Betreibt Ungarn Lohn- und Steuerdumping?

Angesichts der Lohnentwicklung vor allem in den Bereichen, in denen ausländisches Kapital besonders aktiv ist – in den Bereichen also, in denen

man auf die Attraktion weiteren Auslandskapitals setzen würde – ist es unsinnig, von „Lohndumping“ zu sprechen. Zwar versucht die Regierung, über tripartite Institutionen eine moderate Lohnentwicklung zu betreiben, sie kann diese aber gegen den Markt nicht durchsetzen. Der Arbeitsmarkt hielt sich nicht an die Vorgaben und ermöglichte höhere Lohnsteigerungen als die empfohlenen. Dies muss in erster Linie auf die Knappheit von Facharbeitern in den dynamischen Zonen und Branchen des Landes zurückgeführt werden.

Darüber hinaus konterkariert die Regierung ihre korporativen Regulierungsversuche durch ihre eigene Minimallohnpolitik. Ende 2000 wurden die Minimallöhne von der FIDESZ-Regierung von 28.000 auf 40.000 Forint und 2001 auf 50.000 Forint heraufgesetzt. Die sozialistische Regierung unter Péter Medgyessy erhöhte 2002 die Löhne im öffentlichen Sektor um 50% – was zwar nicht ausreichte, um das Missverhältnis zwischen den Einkommen im öffentlichen und im privaten Sektor auszugleichen, wohl aber die Makrodaten zur Lohnentwicklung in die Höhe trieb. 2003 wurden die Minimallöhne steuerfrei gestellt und 2004 auf 53.000 Forint angehoben.

Natürlich bleibt deren absolutes Niveau (etwas über 200 Euro) niedrig. Minimallohnsteigerungen setzen sich aber fast automatisch in generelle Lohnsteigerungen um, weil viele (vor allem ausländische) Unternehmen Differenzierungen in ihrer Lohn- und damit inneren Anreizstruktur erhalten wollen. Vor allem kleinere ungarische Unternehmen dagegen zahlen oft offiziell nur den Minimallohn und schlagen hierauf inoffiziell einen Aufschlag, der steuer- und abgabenfrei ist. Eine Erhöhung des Minimallohns erhöht damit für sie den mit Steuern und Abgaben belasteten Anteil der Lohnkosten. Wenn die Arbeitnehmer auf Betriebsebene durchsetzen können, dass der „inoffizielle“ Anteil des Lohns gleich bleibt, steigt auch das generelle Lohnniveau.

Wenn von Lohndumping nicht die Rede sein kann: Betreibt Ungarn „Steuerdumping“? Bietet der Staat seine Leistungen – insbesondere seine Leistungen für Unternehmen – zu Preisen (Steuern) an, die unterhalb ihrer „Kosten“, also unterhalb seiner Steuereinnahmen liegen, um ausländische Investitionen anzuziehen? Auf der Einnahmenseite ist zu betonen, dass die Verbrauchs- und Einkommenssteuern auch im europäischen Vergleich hoch sind. Die Unternehmenssteuern dagegen lagen 2003 bei 18% und wurden 2005 auf 16% gesenkt. Sie liegen damit wie in ganz Zentraleuropa unter dem westeuropäischen Durchschnitt (Deutschland: 26,4%), dieser Durchschnittswert weist aber in ganz Europa eine sinkende Tendenz auf (vgl. dazu den Beitrag von Margit Schratzenstaller in diesem Band). Zudem wird aus dem Steuersatz nicht ersichtlich, wie viel Steuern die Unternehmen, gemessen als Anteil des Sozialprodukts, tatsächlich zahlen. Ein niedriger Unternehmenssteuersatz allein erfüllt daher noch nicht den Tatbestand des Dumpings. Als eine Art Dumping könnten allenfalls die Steuervergünstigungen bzw. -befreiungen für Neuinvestitionen sein, die Ungarn vor dem EU-Beitritt einsetzte, um Direktinvestitionen ins Land zu ziehen. Diese Vergünstigungen musste und muss das Land aber auf Druck der EU abbauen. Auf der Ausgabenseite kann nicht (mehr) von einem besonders attraktiven staatlichen Angebot an die Unternehmen gesprochen wer-

den. Die Infrastruktur droht wie erwähnt zu einem Wachstumsengpass zu werden, und auch das Ausbildungssystem ist ein Engpass, insbesondere in dem für die Unternehmen wichtigen „mittleren“ Bereich. Ähnliches gilt für die staatliche Verwaltung und die öffentlichen Dienstleistungen.

Die Problematik des ungarischen Staatshaushalts liegt nicht in der relativen Höhe der Steuersätze, sondern in dem Widerspruch zwischen einem hohen Bedarf an öffentlichen Investitionen/Ausgaben auf der einen und der Enge der Maastricht-Kriterien, auf die Ungarn sich hinbewegen muss, auf der anderen Seite. Theoretisch könnte das Land diese Diskrepanz aufheben, wenn es die Steuerquote deutlich anhöbe. Ein „skandinavisches“ Steuermodell ist in Ungarn aber aus politisch-ideologischen Gründen kaum durchzusetzen. Die Alternative wäre eine höhere Steuereffizienz, das heißt der Abbau der massiven Steuerumgehung. Die Praxis vieler Unternehmen, die vorgeschriebenen Minimallöhne zu zahlen und mit einem steuer- und abgabenfreien Aufschlag zu versehen, wurde erwähnt, ebenso der hohe Anteil der „ökonomisch Inaktiven“, der wiederum auf die Bedeutung der informellen Wirtschaft verweist. Den Löwenanteil der Steuern tragen die regulär Beschäftigten, denen die Steuern direkt vom Einkommen abgezogen werden, während Selbständige und in Kleinunternehmen Beschäftigte sich oft der Besteuerung entziehen. Grundlage dieses Missverhältnisses sind nicht die Steuersätze, sondern ist die Praxis der staatlichen Finanzverwaltung.

Missbraucht Ungarn die ihm von der EU zugewiesenen Strukturfonds, um seine Steuerausfälle auszugleichen? In der Realität sind die Strukturfonds eine Chance, den Widerspruch zwischen öffentlichem Investitionsbedarf und den Maastrichter Stabilitätskriterien zu überbrücken. Die Verteilung der Strukturmittel erfolgt nach Regeln, die von der EU bestimmt und überwacht werden. Sie sollen dazu beitragen, dass rückständige Regionen dem Gemeinsamen Markt integriert werden können – ein Ziel, das auch und gerade im Interesse der Handelspartner Ungarns liegt.

5. Betreibt Ungarn „Sozialdumping“?

Inwieweit hilft der ungarische Sozialstaat, die erwähnten Differenzen in Reallohnentwicklung und Beschäftigung zu überbrücken? Der Ökonom János Kornai hatte den ungarischen Staat im Kommunismus als *premature welfare state* qualifiziert, als Wohlfahrtsstaat, der noch der wirtschaftlichen Grundlage wohlfahrtsstaatlicher Segnungen entbehre. In gewisser Hinsicht gilt dies auch heute noch: Das System der staatlichen Leistungen ist äußerst komplex, eine zum Teil widersprüchliche Mischung aus Restbeständen des Kommunismus und einem kontinentaleuropäischen Sozialstaat Bismarckscher Prägung, die von der Klammer eines schlecht verarbeiteten Neoliberalismus weniger zusammengehalten als konterkariert wird. Viele Gruppen hängen an den Nabelschnüren des Staates, der aber – und insofern ist die Rede vom *premature welfare state* auch wieder unangemessen – nur noch karge Leistungen zu bieten hat. Dies zeigt sich an den beiden größten Systemen der sozialen Sicherung, der Rentenversicherung und der Krankenversicherung. Die Rentenversicherung, deren Struktur der Deutschlands entspricht (und die eine ganze Reihe zusätzlicher Schutzklauseln enthält), bringt es für über 90 Prozent der Rentner auf eine Rente von maximal 200 Euro im Monat – deutlich unterhalb der Lebenshaltungskosten. Allein das mietfreie Wohnen, die Unterstützung durch die nachfolgende Generation und informelle Tätigkeiten ermöglichen das Überleben. Daher müssen die Rentner den beiden großen und sich zum Teil überlappenden Problemgruppen der Roma und der „ökonomisch Inaktiven“ hinzu addiert werden. Die Krankenversicherung bzw. das Gesundheitssystem insgesamt befindet sich in einem skandalösen Zustand. Trotz hoher Beitragszahlungen kommt in den Genuss öffentlicher ärztlicher Leistungen nur, wer informelle (und illegale) Zuzahlungen leistet. Die Krankenhäuser sind Infektionsherde, die Vernachlässigung der Patienten trägt schon methodische Züge. Ein Resultat dieses Systems (wenn auch anderer, in die gleiche Richtung wirkender Faktoren) ist eine durchschnittliche Lebenserwartung unter

der sehr viel ärmerer Länder wie Mexiko oder Albanien.

Der Zustand der sozialen Sicherungssysteme, der gleichzeitig überkomplexe, überbesetzte und unterausgestattete Sozialstaat, erfüllt aber ebenfalls nicht den Tatbestand des Dumpings. Der öffentlichen Unterversorgung liegt keine Wettbewerbsstrategie zugrunde, sie ist vielmehr das Ergebnis eines von niemandem gesteuerten und von schweren sozialen Brüchen begleiteten Transformationsprozesses. Dieser fand in einem ideologischen Klima statt, das in ganz Europa vom Neoliberalismus bestimmt war – mit dem für Ungarn wichtigen Unterschied, dass die neoliberale Kritik am Sozialstaat geübt wurde, bevor er die in Westeuropa zu Recht oder zu Unrecht beklagten Auswüchse ausbilden konnte, das heißt bevor die Reste des Kommunismus in ein modernes soziales Sicherungssystem umgebildet werden konnten. Der Vorwurf, der gegen die ungarischen Regierungen erhoben werden könnte – und zwar in erster Linie von den ungarischen Bürgern selbst –, ist nicht der, dass sie die sozialen Sicherungssysteme zerfallen lassen, um Ungarns Position im internationalen Wettbewerb zu stärken. Der Vorwurf wäre vielmehr, dass die Regierungen nicht versucht haben, die zugegebenermaßen engen Spielräume zu nutzen, um die bedürftigsten Gruppen der Bevölkerung zu unterstützen.

Insbesondere von Deutschland aus wirkt der Dumpingvorwurf nicht überzeugend. In keinem EU-Land wuchsen die Löhne zwischen 2000 und 2003 langsamer als in Deutschland. Darüber hinaus zielen die deutschen Sozialreformen auf eine Senkung der Lohnnebenkosten und zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit – in einem wirtschaftlichen Umfeld, das bereits durch hohe und kontinuierliche Überschüsse der deutschen Handelsbilanz bestimmt ist. Dies ist eine Politik, die man früher *beggar my neighbour* nannte, der Versuch, sich auf Kosten der Handelspartner aus der Krise „herauszuexportieren“. Eine solche Politik innerhalb der EU könnte auf lange Sicht schädlicher sein als das vermeintliche „Dumping“, das den neuen Mitgliedern angelastet wird.

Die Rolle des Sozialen Dialogs in den neuen EU-Mitgliedstaaten

Konsequenzen für Lohnpolitik und soziale Sicherung

1. Kurzer historischer Rückblick

Der soziale Dialog war im industrialisierten Europa bis zu den sozialen Umwälzungen am Ende des Ersten Weltkriegs keine historisch bekannte Kommunikationsform, außer bei sozialreformerschen Kapitalisten wie Robert Owen oder vielleicht in den Textilfabriken der Familie Engels in Barmen und Manchester. Auch in den Ländern des sowjetisch dominierten „Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ (RGW/COMECON) gab es zwischen Januar 1949 und November 1989 keinen Platz für „Sozialpartnerschaft“, denn die Werkstätigen waren schließlich gleichzeitig Mit-eigentümer der „Volkseigenen Betriebe“. Mit der scheinbaren Aufhebung der Widersprüche zwischen Kapital und Arbeit entfiel angeblich die Notwendigkeit von Dialog und Partnerschaft. Die wirtschaftlichen und politischen Folgen von 40 Jahren dieses Systems sind bekannt.

Ganz anders verlief die Entwicklung in Teilen West- und Mitteleuropas seit etwa 1919. Gerade der Prozess der westeuropäischen Einigung seit Churchills Züricher Rede zu den „Vereinigten Staaten von Europa“ 1946 enthielt schon in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1953) über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (1958) und die Europäischen Gemeinschaften (1967) bis zur Europäischen Union (1993) immer wieder Hinweise auf Mitbestimmung und Sozialdialog. Von der auch von den westlichen alliierten Siegermächten geforderten paritätischen Montanmitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland bis zu den Initiativen von Jacques Delors, Präsident der EG- und EU-Kommission von 1985 bis 1995, in Richtung auf das

Europäische Wirtschafts- und Sozialmodell zieht sich ein roter Faden von dialog- und konsensorientierten Initiativen zur Lösung von Strukturproblemen in der europäischen Wirtschafts- und Arbeitswelt.

Bereits in den Römischen Verträgen von 1957 werden die Sozialpartnerschaft, die Wahrnehmung der Arbeitnehmerinteressen, die Mitbestimmung und das Tarifwesen im Titel XI, Kapitel 1 Sozialvorschriften explizit angesprochen. 1985 regte Jacques Delors den von der EG-Kommission unterstützten zweiseitigen Sozialdialog an, der entsprechend dem Ort, an dem das erste Treffen stattfand, als „Prozess von Val Duchesse“ bekannt geworden ist.

Von entscheidender Bedeutung für die Weiterentwicklung des sozialen Dialogs und der Sozialpartnerschaft in der Arbeitswelt zunächst der grenzüberschreitend operierenden Unternehmen, aber später auch aller anderen Betriebe und Verwaltungen in der Europäischen Union wurden die folgenden drei Direktiven der Kommission:

- Direktive zur Bildung Europäischer Betriebsräte in transnationalen Unternehmen vom 22.9.1994
- Direktive zur Bildung der Europäischen Aktiengesellschaft (Societas Europea/SI) vom 8.10.2001
- Direktive zur Information und Konsultation der Beschäftigten vom 11.3.2002

Mit der EU-Erweiterung vom 1. Mai 2004 traten acht mitteleuropäische Länder der Europäischen Union bei, deren Erfahrungen mit sozialem Dialog, Mitbestimmung sowie Kollektiv- und Tarifverträgen vor und nach 1989 durchaus unter-

schiedlich waren. In Slowenien war das jugoslawische System der „Arbeiterselbstverwaltung“ am stärksten ausgeprägt, in Ungarn gab es Erinnerungen an die „Arbeiterräte“ aus der kurzen Zeit des Volksaufstandes vom Oktober 1956 gegen die sowjetische Bevormundung. Nach 1989 wurde in beiden Ländern das duale System der Interessenvertretung durch Gewerkschaften und Betriebsräte nach deutschem bzw. österreichischem Vorbild eingeführt, allerdings mit erheblich beschränkteren Rechten. Zwischen Bratislava und Tallin gab es dagegen bis zum Beitritt zur EU keine Mitbestimmungserfahrungen innerhalb des sowjetisch inspirierten Wirtschaftsmodells. Der Kampf der Gewerkschaft Solidarnosc in Polen seit August 1980 war gegen dies System gerichtet. Das Kriegerrecht seit 1981 und die politischen Herausforderungen nach 1989 ließen weder Raum noch Zeit zur Entwicklung eines ausgeprägten eigenen polnischen Modells des sozialen Dialogs.

Die Frage, die sich nun in einer Zeit der rasanten Neuindustrialisierung der Länder Ostmitteleuropas, der Standortkonkurrenzen und der Betriebsverlagerungen stellt, lautet: Wie wirkt sich die EU-Erweiterung auf den sozialen Dialog in der EU-25 und damit auf die Lohnpolitik und die soziale Sicherung aus?

2. Begriffsklärung: „Sozialer Dialog“ in der „Sozialpartnerschaft“

„Sozialer Dialog“ und „Sozialpartnerschaft“ sind spätestens seit Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) im Jahr 1919 Kernbegriffe bei der Regelung moderner betrieblicher Arbeitsbeziehungen und überbetrieblicher Konfliktlösungen in der Arbeitswelt. Die Sozialpartnerschaft ist die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer. Sie dient der außerparlamentarischen Konsensbildung zwischen den unterschiedlichen Interessen in Bezug auf Wirtschafts- und Sozialthemen. Die beteiligten Parteien sind die Sozialpartner. Sie legen in Kollektiv- und Tarifverträgen vor allem die Arbeitsbedingungen, die Arbeitszeiten und das Arbeitsentgelt fest.

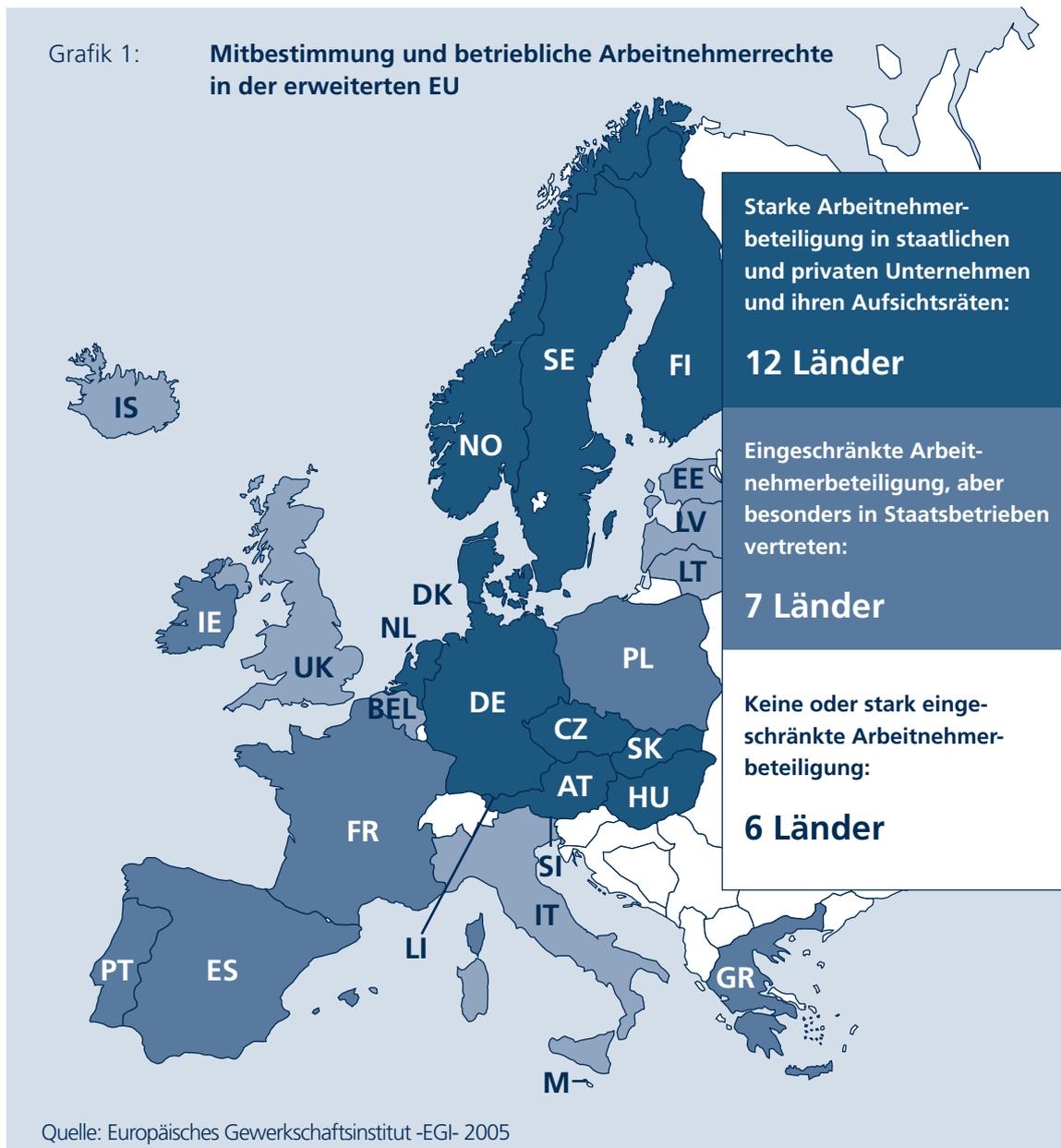
Die vielfältigen Ebenen und Formen des sozialen Dialogs beruhen auf historischen Erfahrungen und häufig sehr alten gesetzlichen Regelungen. Die Komponenten des Sozialdialogs in der Sozialpartnerschaft sind in Deutschland die folgenden:

- **Tripartismus:** Geregelte Beziehungen zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Staat national und international seit der Gründung der ersten Fachorganisation des UN-Systems, der ILO, im Jahre 1919 in Genf.
- **Tarifwesen:** Regelung von Rahmenbedingungen und Vergütung in Betrieben, Branchen und in der Fläche; gesetzliche Basis ist in Deutschland das Tarifgesetz von 1949.
- **Betriebliche Mitbestimmung:** Rechte der Information, Beratung, Mitwirkung, Mitbestimmung in den Betrieben. Erste Vorläufer seit 1860, erstes Betriebsrätegesetz vom 11.2.1920, neue Grundlage in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg durch das Betriebsverfassungsgesetz vom 11.10.1952 mit Novellierungen 1972 und 2001 (Basis im Öffentlichen Dienst: Bundespersonalvertretungsgesetz von 1955).
- **Mitbestimmung in Aufsichtsräten:** seit dem Montanmitbestimmungsgesetz von 1951 in Kohle und Stahl, allgemein durch das Betriebsverfassungsgesetz von 1952 und Novellierungen von 1972 und 2001.

3. Mitbestimmung als weitverbreitete Komponente des europäischen Sozialmodells

Die deutsche Mitbestimmung und die Vielschichtigkeit des deutschen Tarifwesens in Betrieben, Branchen und in der Fläche ist kein „negativer Sonderweg in Europa“. In Schweden beispielsweise greift die Arbeitnehmerbeteiligung in Aufsichtsräten für Betriebe ab 50 Beschäftigte, und sie wird im Gegensatz zur Bundesrepublik flächendeckend wahrgenommen. In Slowenien bestehen nicht nur Betriebsräte, Arbeitnehmeraufsichtsratsmandate und eine hundertprozentige Abdeckung aller Beschäftigten mit Tarifverträgen, sondern zusätzlich der korporatistische Sozialdialog mit Arbeiter- und Wirtschaftskam-

Grafik 1: **Mitbestimmung und betriebliche Arbeitnehmerrechte in der erweiterten EU**



mern nach österreichischem Modell. Beide Staaten gehören in ihren Regionen zu den erfolgreichsten Volkswirtschaften. Unter den Neumitgliedern der erweiterten EU entstehen rechtlich gesehen nur wenige mitbestimmungsarme Regionen.

Starke betriebliche Arbeitnehmerbeteiligung durch Gewerkschaften und/oder Betriebsräte gibt es in staatlichen und privaten Unternehmen in 12 Ländern, darunter Dänemark, Deutschland, Finnland, Luxemburg, Niederlande, Österreich und Schweden der „alten“ Union. Unter den acht kontinentaleuropäischen Beitrittsländern haben die Slowakei, Slowenien, die Tsche-

chische Republik und Ungarn Regeln für eine formale Sozialpartnerschaft.

Eine eingeschränkte Arbeitnehmerbeteiligung am betrieblichen Sozialdialog weisen sieben Länder, nämlich Frankreich, Griechenland, Irland Portugal, Spanien von den EU-15 sowie die Neumitglieder Malta und Polen auf. Im letztgenannten Land bestehen „Werksräte“ weiter auf der Basis aus der Vorwendezeit fortwirkender Gesetzgebung in staatlichen Unternehmen, besonders im Bergbau und in Hüttenwerken.

Keine oder nur stark eingeschränkte Rechte auf Arbeitnehmerbeteiligung an einem Sozial-

dialog bestehen in Belgien, Großbritannien, Italien, Zypern sowie in den drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen. In Estland praktizieren allerdings insbesondere skandinavische Investoren den betrieblichen Sozialdialog aus eigenem Antrieb und ohne gesetzliche Grundlage. In Litauen werden gegenwärtig sozialpartnerschaftlich orientierte Reformen nach den slowakischen und tschechischen Modellen angestrebt.

Sozialpartnerschaft, Sozialdialog und Mitbestimmung sind die Hauptkomponenten des Europäischen Sozialmodells. Sie stellen den wichtigen definitorischen Teil des Konzepts der sozialen Marktwirtschaft und den Kern der industriellen Demokratie dar. Allerdings muss auch klar gestellt werden, dass sowohl in West- wie in Mitteleuropa die gegebenen Rechte zum sozialen Dialog besonders auf betrieblicher Ebene häufig nicht in Anspruch genommen werden bzw. die Inanspruchnahme und Durchsetzung dieser Rechte in vielen Unternehmen auf unterschiedlichen Leitungsebenen massiv behindert werden. In diesem Bereich ist auch die Beschreitung der Rechtswege bis hin zum Europäischen Gerichtshof in Luxemburg noch zu selten.

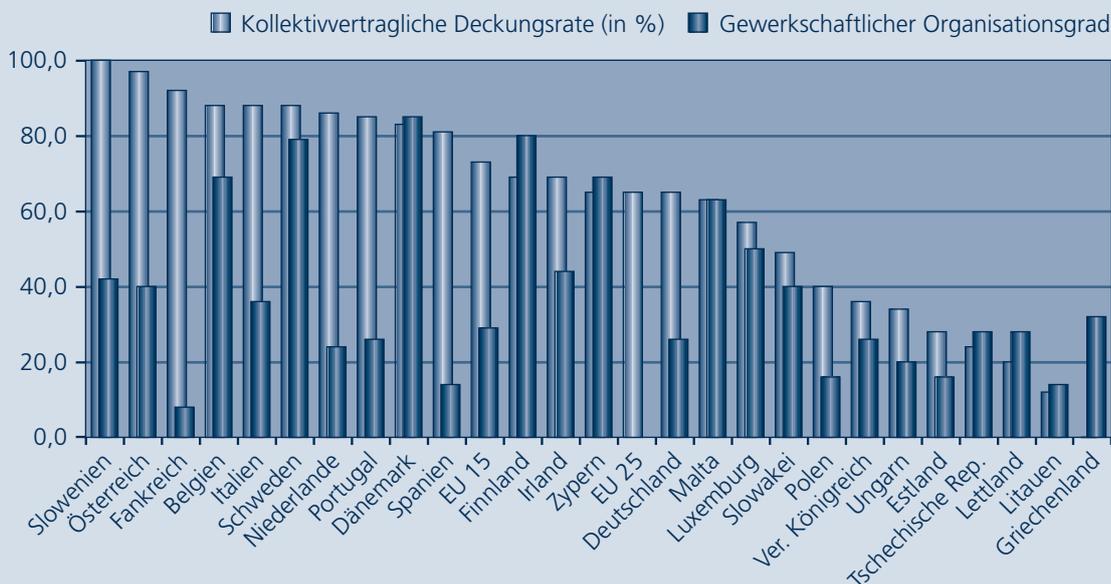
Die Europäische Union teilt sich in Bezug auf die Allgemeingültigkeit von Tarifabschlüssen in drei Gruppen auf (vgl. Grafik 2). Eine Deckungsrate zwischen 80 und 100 Prozent weisen Spanien, Dänemark, Portugal, die Niederlande, Schweden, Italien, Belgien, Frankreich, Österreich und Slowenien auf. Diese für die Arbeitnehmer positiv berechenbare Situation ist in vielen Fällen Klauseln im Arbeitsrecht geschuldet, die einmal erreichte Tarifabschlüsse für allgemein und landesweit verbindlich erklären. Eine mittlere Ländergruppe hat verbindliche Tarifverträge für zwischen 60 und 70% der Arbeitnehmer. Dort befindet sich neben Deutschland auch Finnland, Irland, Zypern, Malta und Luxemburg. In der Gruppe mit unter 40 bis 10% allgemeiner Tarifverbindlichkeit befinden sich mit der Slowakei, Polen, Ungarn, Estland, der Tschechischen Republik, Lettland und Litauen sieben der acht kontinentalen Beitrittsländer. Dort finden sich aber auch die Altmitglieder Großbritannien und Griechenland.

4. Struktur und Probleme des Sozialen Dialogs in den neuen Mitgliedstaaten

Der soziale Dialog ist in den neuen Mitgliedstaaten mit der bemerkenswerten Ausnahme von Slowenien de facto eher unterentwickelt. Es fehlen in der Praxis häufig die wesentlichen konstitutiven Voraussetzungen für eine ergebnisorientierte und damit erfolgreiche Sozialpartnerschaft. Dies zeigt sich an folgenden Faktoren:

- a) Die Gewerkschaften sind mitglieder- und finanzschwach, häufig nach ideologischen Richtungen organisiert und damit auch zerstritten. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad liegt im östlichen Mitteleuropa zwischen 12 und 25 Prozent mit abnehmender Tendenz. Die gesetzliche Basis der Organisationen liegt nicht in Branchen und Unternehmen, sondern in „Betriebsstättensozialvereinen“. Streikfonds sind praktisch nicht existent. In Ungarn gibt es sechs nationale Gewerkschaftsbünde, in Polen existieren über 23.000 gerichtlich registrierte Gewerkschaften, 3 nationale Bünde mit jeweils unter 700.000 Mitgliedern und über 300 nationale Dachverbände bzw. Branchenorganisationen. Die Gewerkschaftsmitgliedschaft ist in den öffentlichen Diensten und Staatsbetrieben eher noch hoch, in der privaten Wirtschaft und insbesondere bei Neugründungen auf der grünen Wiese oft deprimierend gering.
- b) Die Arbeitgeberorganisationen sind ebenfalls wenig repräsentativ und stark zersplittert. Staatliche und private, große und kleine, in- und ausländische Unternehmen organisieren sich separat. Die so entstehenden Verbände haben regelmäßig kein eindeutiges Verhandlungsmandat seitens ihrer Mitglieder. Ausländische Investoren, die in vielen neuen Beitrittsländern volkswirtschaftlich von erheblicher Bedeutung sind, haben oft eine besonders geringe Beteiligung an Sozialdialog und Tarifwesen.
- c) Ein stark formalisierter Sozialdialog findet überwiegend in den Hauptstädten statt mit Hoffnung auf den Staat als Schiedsrichter, der häufig in vielen Bereichen selbst noch größter

Grafik 2: **Gewerkschaftlicher Organisationsgrad und übertriebliche Geltung von Tarifverträgen in der EU**



Quelle: Europäisches Gewerkschaftsinstitut/EGI, Brüssel 2004

Arbeitgeber ist. Für Branchen und Regionen gibt es regelmäßig keine Traditionen des sozialen Dialogs. In Ungarn gab es bis vor kurzem nur drei überbetriebliche Tarifverträge: für Bäcker, die Elektrizitätswirtschaft und den Tourismus. Die Abdeckung der Arbeitnehmer durch Tarifverträge liegt bei den Neumitgliedern, wieder mit der Ausnahme Slowenien, am unteren Ende im EU-Vergleich. Sie beträgt heute unter 40% der Arbeitnehmer in Polen, unter 10% in Litauen.

Es sind nicht die unzureichenden gesetzlichen Grundlagen oder die fehlenden Mandate von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, die für die faktische Schwäche des sozialen Dialogs im östlichen Mitteleuropa verantwortlich sind, sondern das mangelnde Vertrauen der Bevölkerung in die eigenen politischen Einflussmöglichkeiten sowie in Parteien, Verbände und Gewerkschaften. Daraus resultiert eine entsprechend schwache Wahrnehmung des Rechts auf Koalitionsfreiheit.

Viele Untersuchungen und Befragungen weisen dies nach (so etwa Eurobarometer 63, Juni 2005). Das Vertrauen in politische Institutionen und in die eigenen Einflussmöglichkeiten ist in

Polen als dem Land mit mehr als der Hälfte der Bevölkerung der neuen Mitgliedsländer am schwächsten in der EU ausgeprägt, in Dänemark hingegen am stärksten. Während im EU-Durchschnitt 52% der Bevölkerungen meinen, ihren politischen Belangen Gehör verschaffen zu können, liegt dieser Wert zwischen Ungarn und Estland bei unter einem Drittel und gar nur bei 17% in Polen.

Damit einher gehen in vielen der neuen kontinentalen Beitrittsländer bei großen Teilen der Bevölkerung Gefühle der existentiellen Bedrückung. Daten aus Polen (siehe Grafik 4) zeigen, dass mit dem Regimewechsel im Jahr 1989 zunächst das Gefühl der Entspannung und des Optimismus einen Höchststand bei 22% der Befragten erreichte. Dieser absolut immer noch geringe Wert sank aber im Verlauf der politischen und ökonomischen Transformationsprozesse erneut auf 6% im Jahre 1999 und auf 5% in 2001 ab.

Verzagtheit, Angst und mangelndes Vertrauen in die Zukunft sind keine gute Voraussetzungen für den Aufbau einer aktiven Zivilgesellschaft und das Engagement in Interessenvertretungen im östlichen Mitteleuropa. Dazu kommt

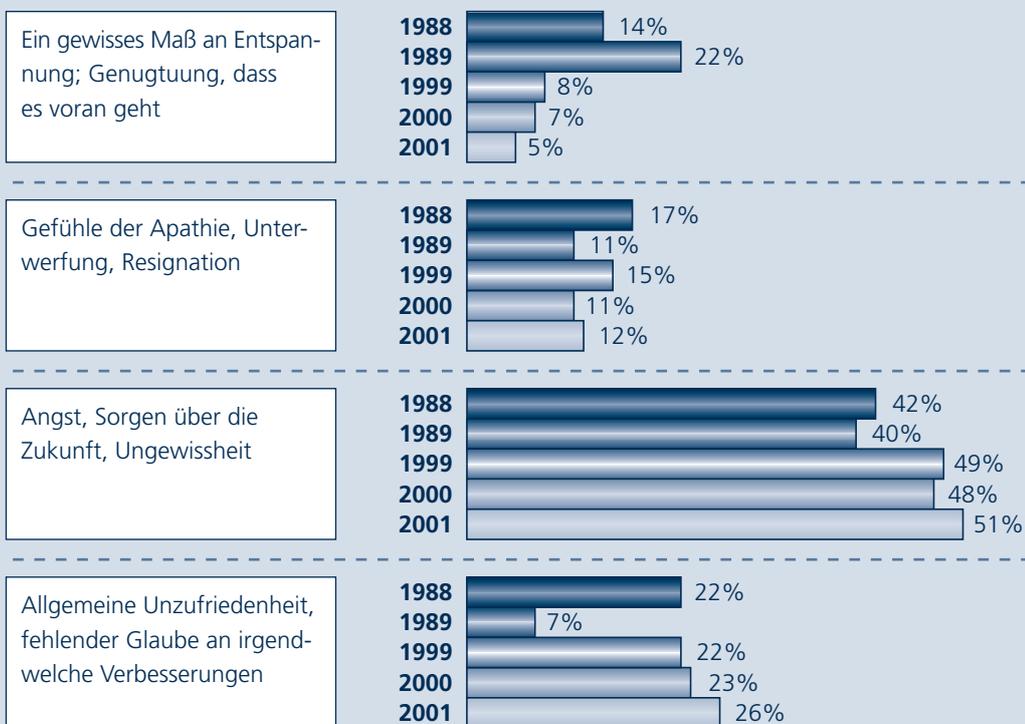
auch dort mangelndes Vertrauen in Großorganisationen, einschließlich Gewerkschaften. Dies ist aber bekanntlich kein alleiniges Phänomen Mitteleuropas, sondern betrifft politische Parteien, Kirchen und Gewerkschaften in Westeuropa ganz genau so.

Wie die folgende Grafik nach Befragungen des angesehenen polnischen Meinungsforschungsinstituts CBOS zeigt, nahm auch die Proportion derer, die Vertrauen in die Effektivität der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen durch Gewerkschaften hatten, über die Jahre hinweg ab. Während 1999 etwa 23% der Befragten den polnischen Gewerkschaften in dieser Hinsicht Kompetenz zutrauten, vertrauten 63% ihnen eher nicht. 2001 war der Grad des Vertrauens auf 13 Prozent gesunken, während bereits 74% der Meinung waren, daß die Gewerkschaften die Interessenvertretung nicht effektiv wahrnahmen. Der Anteil derjenigen, die den

Gewerkschaften voll vertrauten, blieb über die erfassten Jahre 1999 bis 2001 nur bei jeweils einem Prozent.

An weiteren Problemen kommt beim Versuch des Ausbaus des sozialen Dialogs hinzu, dass in den wirtschaftlich schwächeren, meist an den Ostgrenzen liegenden Landesteilen der mitteleuropäischen Beitrittsländer, aber auch in fast ganz Polen, eine Arbeitslosenquote von 19 und mehr Prozent besteht, was nicht nur zu negativem Druck auf Löhne und Gehälter in den entsprechenden Gebieten führt. Vielmehr bedrohen Arbeitgeber organisationswillige Arbeitnehmer im ganzen Land regelmäßig mit Entlassung und argumentieren mit der Leichtigkeit der Neubesetzung von Stellen aus dem umfangreichen Kreis der Arbeitslosen. So ist die Neugründung von betrieblichen Gewerkschaften als dem gesetzlich vorgesehenen Regelfall ein risikoreiches Unterfangen für den einzelnen Arbeitnehmer.

Grafik 4: **Fehlendes Vertrauen in die Zukunft, weitverbreitete Befürchtungen, Apathie und Unzufriedenheit in Polen zwischen 1998 und 2001**



Quelle: Meinungsforschungsinstitut CBOS, Warschau 2002

Eine weitere Tendenz in der Regelung der Arbeitsbeziehungen schwächt die Rolle von Gewerkschaften im östlichen Mitteleuropa. Dort wird regelmäßig angestrebt, alle denkbaren Sachverhalte in Bezug auf Arbeitsbedingungen, Arbeitszeitregime, Überstunden, Urlaub oder Zeitausgleich abschließend gesetzlich zu regeln, während dies im westlichen Mitteleuropa im Detail weitgehend Sache der Sozialpartner als Tarifpartner ist. Wenn Arbeitnehmerrechte von Parlamenten festgeschrieben werden und ihre Durchsetzung theoretisch in den Händen von Arbeitsinspektionen und Gerichten liegt, vermindert sich in den Augen der Arbeitnehmer die alltägliche Bedeutung der Gewerkschaften. Allerdings geht diese Verlagerung des Systems von „Checks and Balances“ in der Arbeitswelt von einem erprobten und funktionierenden Rechtsstaat aus. Dies ist leider weder bei staatlichen Kontrollbehörden noch bei mit Arbeitsrecht

befassten Gerichten in Mittel- und Osteuropa durchgehend der Fall.

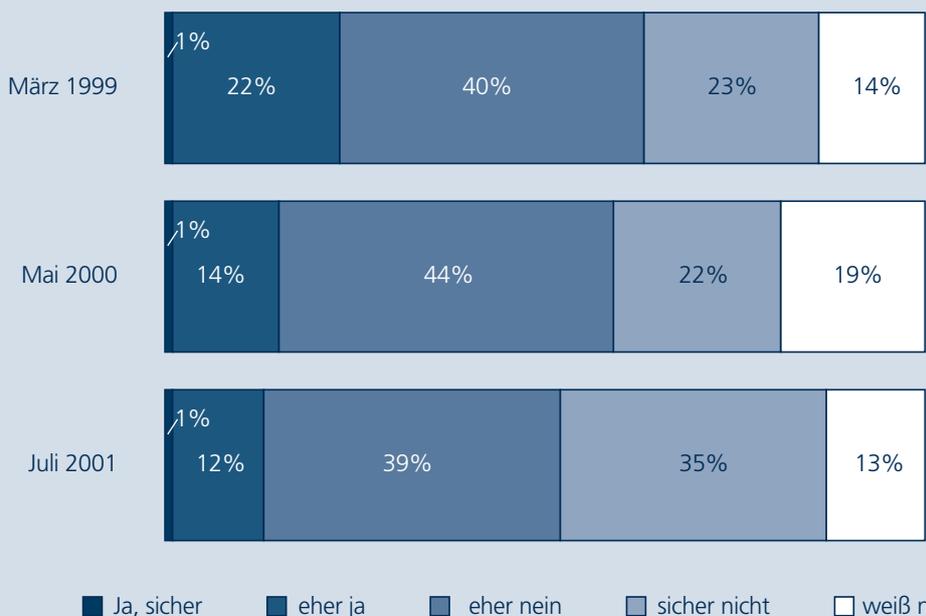
Wegen des schwach ausgeprägten Sozialdialogs gibt es aber nicht nur Probleme bei der Entwicklung des Tarifwesens in Branchen und der Fläche, sondern auch in folgenden wichtigen sozialpolitischen Fragen:

- der Reform bestehender Gesundheits- und Rentensysteme sowie ihrer Finanzierung;
- der Reform der Absicherung von Arbeitslosen und ihrer aktivierenden Betreuung;
- der Stärkung von Arbeitsvermittlungen und sozialen Sicherungssystemen im östlichen Mitteleuropa.

Alle erwähnten Systeme sind in der Regel auch in Mitteleuropa beitrags- oder umlagefinanziert und haben wegen der nicht angepackten Reformen erhebliche strukturelle Defizite, die unspezifisch aus dem allgemeinen Steueraufkommen gedeckt werden.

Grafik 4: **Vertrauen in die Wirksamkeit gewerkschaftlicher Interessenvertretung in Polen**

Was glauben Sie: Verteidigen die Gewerkschaften die Interessen der Arbeitnehmer effektiv oder glauben Sie das eher nicht?



Quelle: Meinungsforschungsinstitut CBOS, Warschau 2002

6. Schlussfolgerungen für die Förderung des Sozialen Dialogs durch die Europäische Union

Seit den Römischen Verträgen von 1957 gehört ein aus Arbeitnehmersicht höchst attraktiver Katalog von Tatbeständen zum Bestand der von der EU innerhalb des Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells zu fördernden Ziele. Auszugsweise seien einige der als förderungswürdig aufgeführten Zielbegriffe aus den bereits erwähnten Artikeln 137 bis 145 des Titels XI des Vertrages von Rom zitiert:

- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
- Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung,
- Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz,
- Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung,
- Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes,
- Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene zur Herstellung vertraglicher Beziehungen, einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen,
- Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten,
- Koalitionsrecht und Recht auf Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Jedes der EU beigetretene Land hat diese Artikel des Titels XI mit unterschrieben und damit die Umsetzung in nationales Recht und die gängige Praxis zugesichert. Sie entsprechen im Übrigen auch den von allen EU-Staaten ratifizierten Kernarbeitsnormen der ILO. In der Realität sind diese Arbeitnehmer- und Gruppenrechte aber auch in der neuen EU beileibe nicht umfassend durchgesetzt. In den Gesetzestexten ist die Übernahme sicher korrekt erfolgt. In der sozial- und tarifpolitischen Praxis der meisten Beitritts-

länder hält die institutionelle Versteppung in den Arbeitsbeziehungen und dem sozialen Dialog trotzdem weiter an.

Wenn diese Artikel und die auf ihnen basierenden Initiativen und Direktiven der EU aber gesicherter angewandter Bestand des Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells sein sollen, müsste die Konsequenz folglich sein, dass die EU und ihre Mitgliedsstaaten sich stärker aktiver engagieren bei

- der Förderung von Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Vereinigungen der Arbeitnehmer in der EU und insbesondere der aktiven Bekämpfung von Diskriminierung und Behinderungen dieser Organisationen;
- der Unterstützung der Bildung von Arbeitnehmernetzwerken und Europäischen Betriebsräten;
- der Entwicklung des Tarifwesens in Branchen und der Fläche;
- der Reform bestehender Gesundheits- und Rentensysteme sowie ihrer Finanzierung;
- der Reform der Absicherung von Arbeitslosen und ihrer aktivierenden Betreuung;
- generell: bei der Stärkung von Arbeitsvermittlungen und sozialen Sicherungssystemen im östlichen Mitteleuropa, deren Schwächen im Ergebnis bislang als Sozialdumping gewertet werden müssen.

Tatsächlich hat die EU seit längerem und regelmäßig Projekte zu den obigen Themenbereichen unterstützt, allerdings im kleinen Rahmen, etwa in Slowenien und Lettland, oder in internationalen Großunternehmen, etwa bei General Motors. Zudem waren die beantragenden Projektpartner und Zuwendungsempfänger sich der sozialpolitischen Probleme bereits bewusst. Entscheidend für die Entwicklung der sozialen Komponente im Europäischen Wirtschaftsmodell sind aber nicht Leuchtturmprojekte aufgeklärter Projektträger und kleiner fortschrittlicher Länder, sondern die Lösung der massenhaften Probleme in der Arbeitswelt aller Beitrittsländer, insbesondere der Größeren.

ReferentInnen, Tagungs- und Diskussionsleitung

Klaus Bailer

Direktor der ThyssenKrupp Steel AG, Duisburg.

Prof. Dr. Gerhard Bosch

Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen.

Dr. Michael Dauderstädt

Leiter des Referats Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Dr. Michael Ehrke

Leiter des Auslandsbüros Budapest, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Constantin Grund

Abteilung Arbeit und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Karl-Herrmann Haack

Mitglied des Europarats, Strasbourg.

Peter König

Leiter des Gesprächskreises Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Dr. Ursula Mehrländer

Leiterin der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Dr. Monika Queisser

Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Paris.

Clemens Rode

Regionalkoordinator Mittelosteuropa für Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Warschau.

Prof. Dr. Dieter Schimanke

Staatssekretär a.D., Grosshansdorf.

Dr. Roland Schmidt

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Dr. Bernd Schulte

Max-Planck-Institut für internationales und ausländisches Sozialrecht, München.

Dr. Margit Schratzenstaller

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.

Dr. Angelica Schwall-Düren, MdB

Stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion.

Dr. Claudia Weinkopf

Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen.

Veröffentlichungen

Veröffentlichungen des Referats Internationale Politikanalyse zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell (Auswahl)

- Arbeitsgruppe Europäische Integration: *Die EU braucht eine neue Wirtschaftspolitik! Auftakt zur Debatte*, 2006
- Michael Dauderstädt: *Der erweiterte europäische Spagat: Gemeinsamer Markt und sozialer Zusammenhalt*, 2005
- Michael Ehrke: *Das neue Europa. Ökonomie, Politik und Gesellschaft des postkommunistischen Kapitalismus*, 2004
- Michael Ehrke: *Ein Jahr danach. Ostmitteleuropa in der Beitrittskrise?*, 2005
- Alexander Petring & Christian Kellermann: *New Options for a European Economic and Social Policy*, 2005
- Brigita Schmögnerová: *The European Social Model: Reconstruction or Destruction? A View From a Newcomer*, 2005
- Lothar Witte: *Europäisches Sozialmodell und Sozialer Zusammenhalt: Welche Rolle spielt die EU?*, 2004

www.fes.de/indexipa.html

Jüngere Veröffentlichungen der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik

- Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert*, Diskussionspapier im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, 2005
- Mut zur Veränderung – Innovation und Chancengleichheit durch eine integrierte Bildungs-, Gesundheits- und Familienpolitik*, Diskussionspapier, 2004
- Überlegungen zur deutschen Alterssicherungsreform vor dem europäischen Hintergrund*, 2004
- Sozialpolitische Flankierung einer verlängerten Erwerbsphase*, 2004
- Bürgerversicherung versus Kopfpauschale. Alternative Finanzierungsgrundlagen für die Gesetzliche Krankenversicherung*, 2003
- Gesundheitsreform in Deutschland – sind Elemente aus anderen Ländern Europas übertragbar auf unsere Reform?*, April 2003, Berlin

Jüngere Veröffentlichungen des Gesprächskreises Sozialpolitik

- Sterben in Würde. Ethische, medizinische und rechtliche Herausforderungen*, Tagungsdokumentation, 2006
- Sozialer Ausgleich in den alten und neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, Tagungsdokumentation, 2006

www.fes.de/aspol

Sie können die Publikationen über die Digitale Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung online herunterladen: www.fes.de, *Bibliothek*, *Volltexte*

