

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

108

Juni 2006



- **Arbeitnehmerfreizügigkeit:**
Sind Beschränkungen bis 2011 notwendig?
- **Öffentliche Haushalte:**
Bewältigung von Notlagen
- **Unternehmensbesteuerung:**
Drei Reformmodelle
- **Beschäftigungspolitik:**
Mängel und Widersprüche
- **Geldwertstabilität:**
Inflations- oder Geldmengensteuerung?
- **Europäische Union:**
Die Lage in den neuen Mitgliedstaaten
- **Frankreich:**
Traditionelles Staatsverständnis,
moderne Wirtschaftspolitik
- **EU-Finzen:**
Probleme und Perspektiven

Inhalt

Ordnungspolitische Positionen

Michael Fuchs
Jürgen Peters
Europäische Kommission

Die Furcht der Deutschen vor den Arbeitswilligen aus Polen

Auch am Arbeitsmarkt ist Protektionismus schädlich 4
Anpassungsprozesse benötigen Zeit und Umsicht 6
Die Arbeitnehmerfreizügigkeit nutzt allen 10

Akute Sanierungsfragen

*Beate Jochimsen/
Kai A. Konrad*

Wann sind öffentliche Haushalte überschuldet,
und wie lassen sich Haushaltsnotlagen bewältigen? 12

Zu aktuellen Reformdebatten

Clemens Fuest
Rainer Kambeck/Manfred Rose
Sachverständigenrat

Drei Vorschläge für die Reform der Unternehmensbesteuerung:

„Allgemeine Unternehmensteuer“ der „Stiftung Marktwirtschaft“ 17
„Zinsbereinigte Gewinnsteuer“ des „Heidelberger Steuerkreises“ 21
„Duale Einkommensteuer“ 27

Beschäftigungspolitik

Hilmar Schneider
*Christoph Kannengießer/
Angelika Bucarius*

Bilanz der Hartz-Reformen:
Die Ernüchterung als Chance begreifen! 31
Die gegenwärtige Arbeitsmarktpolitik
ist aus demographischer Sicht problematisch 35

Stabilitätspolitik

Thorsten Polleit
Dietrich Schönwitz

Inflation ist noch immer eine große Gefahr 39
„Inflation Targeting“ –
Anmerkungen zu einem angeblich neuen Konzept der Geldpolitik 42

Europäische Union

Michael Knogler
Henrik Uterwedde
Rolf Caesar

Die wirtschaftliche und soziale Lage
in den neuen Mitgliedstaaten der EU 44
Staatsverständnis und Wirtschaftspolitik in Frankreich:
Politik zwischen Etatismus und Marktwirtschaft 51
Probleme und Perspektiven der EU-Finanzwirtschaft 58

Buchbesprechung

Arnold Meyer-Faje

Bürgerfreiheit als ordo-politisches Apriori bei John Stuart Mill 65

Nachrufe

Norbert Kloten
Willy Kraus
Max Schulze-Vorberg 66

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik

Preisträger 2006 57

Keine Angst vor dem Normenkontrollrat

Ein scheußliches Wort: Normenkontrollrat. Das klingt so, als komme demnächst überfallartig ein Staatsbeauftragter, um nachzusehen, ob Bäcker, Schreiner, Metzger und mittelständische Lampenhersteller vorschriftsgemäß alle Formulare zur Dokumentation der Luftfeuchtigkeit in den Vorräumen der Belegschaftstoiletten ausgefüllt und zum Versand an das zuständige Amt für die Gewerbestatistik vorbereitet hätten. Den Deutschen wäre es zuzumuten. Aber nun soll es – behutsam und in nicht zu scharfer Wendekurve – einmal andersherum gehen. Die Bundesregierung will einen Rat von Weisen berufen, der dem Gesetzgeber und der Öffentlichkeit einen Eindruck von den Kosten der vielen Vorschriften vermittelt, die täglich aus den Parlamenten übers Land gespült werden.

Was kostet uns die Bürokratie? Oder besser, weil umfassender: Was kostet uns die Regulierung? So merkwürdig es klingt: Für Deutschland ist das eine neue Frage. Jedenfalls ist bislang nie versucht worden, Verfahrenskosten bei der Vorbereitung und Verabschiedung von Gesetzen zu schätzen und zu benennen. Dass es hier nicht um so genannte Nebenkosten geht, zeigt das Desaster der „Hartz“-Regeln, und zwar unabhängig von deren sozialpolitischer Bewertung. Und viel „Hartz“ findet sich unter anderer Bezeichnung quer durch die Gesetzessammlung der Bundesrepublik Deutschland.

Man sollte die Erwartungen an die Arbeit des demnächst zu berufenden und dann beim Bundeskanzleramt angesiedelten Normenkontrollrates nicht im Unrealistischen ansiedeln. Gesetze werden auch künftig nach den Maßstäben des politisch Gewollten konzipiert und verabschiedet. Aber es wird doch nicht ganz ohne Wirkung bleiben, was der Rat der Kontrollweisen da von Fall zu Fall an Kosten schätzt und der Öffentlichkeit zur Urteilsbildung übermittelt. In den Niederlanden jedenfalls wird lebhaft über die Bürokratiekosten diskutiert, seit der dort tätige Rat der Weisen alle Gesetze unter die Lupe seines „Standard-Kosten“-Modells nimmt. Viel hängt von den Persönlichkeiten ab, die berufen werden und die sich – unentgeltlich – für die neue Aufgabe zur Verfügung stellen werden.

Eine besondere Kostenkategorie allerdings wird auch das unabhängigste Gremium nicht ansprechen: die ordnungspolitischen Kosten bestimmter Regulierungen. In einer Mitbestimmungsnovelle werden wir künftig erfahren, was die Sitzung eines vergrößerten Aufsichtsrates an Reise- und Verpflegungsaufwand kostet. Aber der Versuch, die gesamtwirtschaftlichen Kosten eines so und nicht anders zusammengesetzten Führungs- und Kontrollgremiums zu schätzen oder auch nur qualitativ zu benennen, wird nicht zum Gegenstand eines wie auch immer gestalteten deutschen „Standard-Kosten“-Modells gehören. Der Rat der Bürokratieweisen selbst mag das nicht einmal als Manko empfinden. Umso spitzer kann er bei den Kostenkategorien rechnen, die seiner Beobachtung und der Veröffentlichung anvertraut werden. Ganz „unpolitisch“ jedenfalls wird die Arbeit der Kontrollweisen nicht sein. Nirgendwo bleiben Informationen auf Dauer ohne Wirkung auf die Bewertung von Politik und politischen Programmen.

Hans D. Barbier

Die Furcht der Deutschen vor den Arbeitswilligen aus Polen

Die Bundesregierung tut alles, um den deutschen Arbeitsmarkt weiterhin gegen Arbeitssuchende aus den neuen EU-Ländern abzuschotten. Sie hat soeben die 2004 im Rahmen der Beitrittsverhandlungen erwirkte zweijährige Übergangsregelung um drei Jahre verlängert und angekündigt, dass sie auch 2009 den dann letztmalig möglichen Aufschub für die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit ausnutzen will.



Auch am Arbeitsmarkt ist Protektionismus schädlich

*Dr. Michael Fuchs, MdB
Vorsitzender des Parlamentskreises Mittelstand der CDU/CSU-Bundestagsfraktion
und Ehrenpräsident des Bundesverbands des deutschen Groß- und Außenhandels*

■ „Zum jetzigen Zeitpunkt erscheint vor dem Hintergrund der arbeitsmarktpolitischen und wirtschaftspolitischen Entwicklung in Deutschland die Beibehaltung der Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die neuen zehn Beitrittsländer notwendig. Die Übergangsfristen haben den deutschen Arbeitsmarkt vor einer verstärkten Migration geschützt. Mit den 2004 beigetretenen neuen Mitgliedstaaten sowie mit Rumänien und Bulgarien wurden Übergangsfristen von bis zu sieben Jahren zur Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit vereinbart. Nach Ablauf der ersten zweijährigen Übergangsfrist 2006 werden wir von der Möglichkeit der Verlängerung um weitere drei Jahre Gebrauch machen und uns anschließend in Absprache mit der EU-Kommission für eine weitere Verlängerung um zwei Jahre einsetzen.“

Auf diese Formel hat sich die Koalition aus Union und SPD in ihrem Koalitionsvertrag im vergangenen Herbst geeinigt. Umgesetzt wurde der erste Schritt im März dieses Jahres: Das Bundeskabinett hat beschlossen, dass die Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit vom 1. Mai 2006 an um drei Jahre verlängert werden. Durch diesen Beschluss hat sich Deutschland weitgehend isoliert. Diese Feststellung mag hart klingen, doch eine unternehmerische Sichtweise lässt keine andere Schlussfolgerung zu.

Arbeitnehmer aus acht osteuropäischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union dürfen frühestens vom 1. Mai 2009 an in Deutschland ungehindert tätig werden. Erst dann, möglicherweise aber auch erst 2011, sollen Polen, Tschechen, Slowaken und andere Neu-Europäer ohne größere bürokratische Hürden in Deutschland Arbeit aufnehmen dürfen.

Die so genannte 2+3+2-Regelung ging einher mit dem Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten im Mai 2004. Die alten Mitgliedstaaten hatten Übergangsfristen bei der Freizügigkeit für Arbeitnehmer durchgesetzt. Es wurde vereinbart, zunächst eine für die Dauer von zwei Jahren eingeschränkte Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus Mittel- und Osteuropa einzuführen. Diese Beschränkung kann, sofern überzeugende Argumente vorgebracht werden, um weitere drei

und dann noch einmal um zwei Jahre verlängert werden. Anlass für diese von Sorge getragene Entscheidung war die Befürchtung der alten EU-Mitgliedstaaten, der Zuzug von Arbeitsuchenden könne heimische Arbeitskräfte verdrängen und die Arbeitslosigkeit erhöhen.

Fadenscheinige Übergangsregelungen

Mit erheblichem Unmut reagierten die osteuropäischen Länder auf die in diesem Frühjahr gefassten Beschlüsse von einigen Mitgliedstaaten über ihr Vorgehen in der zweiten Phase der Übergangsfristen. Sie forderten vehement, die Zugangsbarrieren aufzuheben. Gestützt wurde der Protest aus Osteuropa von Studien der EU-Kommission. Diese war Anfang Februar 2006 in einer Untersuchung zu dem Schluss gekommen, dass Arbeitskräfte aus den zehn neuen EU-Staaten keine Gefahr für den Arbeitsmarkt der alten Mitglieder darstellten. Es konnte nicht nachgewiesen werden, dass die Wanderung von osteuropäischen Arbeitnehmern zu mehr Arbeitslosigkeit in den alten EU-Staaten führt.

Vielmehr würden die alten Mitgliedstaaten von einer Marktöffnung profitieren. Die Beispiele Großbritannien und Spanien zeigen, dass die Arbeitslosigkeit sinken kann, wenn die Einwanderung steigt. 30 Prozent der dort angemeldeten Polen seien danach aus der Schwarzarbeit aufgetaucht und zahlten nun Steuern und Sozialabgaben. Schon heute gibt es Branchen, etwa im Gesundheitswesen, in denen ohne Arbeitnehmer aus Polen nichts mehr geht.

Im Übrigen kommen viel weniger Arbeitnehmer aus den neuen Beitrittsländern in die alten Mitgliedstaaten, als es erwartet wurde – selbst dann, wenn es keine Zugangsbeschränkungen gibt. Vor diesem Hintergrund ist nicht einzusehen, warum nicht auch Deutschland davon profitieren würde, wenn es die Zugangsbarrieren für Arbeitnehmer aus Ost- und Mitteleuropa aufheben würde.

Das Kernproblem ist der überregulierte deutsche Arbeitsmarkt

Deutschland wird sich – hoffentlich in naher Zukunft – zu einer Marktöffnung hinbewegen. Inländische Arbeitnehmer werden aber Probleme bekommen, wenn nicht zugleich begleitende Regelungen beschlossen werden. Dies bedeutet, dass ein funktionierender Niedriglohnbereich eingeführt werden muss.

Mit der Verlängerung der eingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit hat sich die Bundesregierung eine Schonfrist gegeben. Derzeit ist Deutschland noch nicht so weit, zu sagen, es hätte sich auf die EU-Erweiterung eingestellt. Das sollte man zugeben, um das Misstrauen gegen Europa und die Angst vor Fremden nicht weiter zu schüren. Man darf nicht aufhören, zu erklären und zu differenzieren, und sollte die verbleibende Zeit nutzen, die anstehenden Reformen anzupacken. Wird diese Chance genutzt, kann den unerwünschten Begleiterscheinungen der Herstellung der vollen Freizügigkeit wirksam entgegengewirkt werden.

Was bei dieser Diskussion ausschlaggebend und das eigentliche Kernproblem ist, ist der deutsche Arbeitsmarkt. Alles andere, selbst die Unternehmensteuerreform, sind dagegen Nebenkriegsschauplätze. Der deutsche Arbeitsmarkt ist in hohem Maße überreguliert, und schon lange wird bei diesem Begriff das Wort „Markt“ vernachlässigt. Zudem hat der Sozialstaat mit seinen Lohnersatzleistungen die Löhne für einfache Arbeit weit über das Marktniveau hinaus getrieben. So wurde Deutschland OECD-Weltmeister bei der Massenarbeitslosigkeit.

keit von gering Qualifizierten. Der Sozialstaat muss stattdessen seine Gelder mehr für Lohnzuschüsse und weniger für Lohnersatz verwenden. Statt Nichtstun zu 100 Prozent zu alimentieren, ist es besser, niedrige Löhne mit einem staatlichen Zuschuss aufzubessern. Und statt Nichtarbeit sollte Arbeit gefördert werden. Nur so lassen sich Arbeitsplätze und Einkommen verteidigen. Mindestlohnschranken verteidigen nur die Einkommen, nicht aber die Stellen. Denn was nützen hohe Löhne, wenn man sie gar nicht bezieht?

Wettbewerb statt Protektionismus!

Der in Deutschland seit langem bestehende Reformbedarf lässt sich spätestens seit der EU-Osterweiterung nicht mehr leugnen. Umfassende arbeitsmarkt- und sozialpolitische Reformen sind wichtiger denn je. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus dem Umstand, dass die von Deutschland beschlossenen Übergangsfristen einen Anreiz für verstärkte deutsche Direktinvestitionen in die kostengünstigen Nachbarländer darstellen. Somit kann eine Aussetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit allenfalls kurzfristig eine Schutzfunktion zu Gunsten heimischer Arbeitskräfte entfalten. Zudem muss bedacht werden, dass diese Schutzfunktion mit zahlreichen Umgehungsmöglichkeiten ausgehebelt werden kann. So können sich osteuropäische Unternehmen auf die unbeschränkt geltende Dienstleistungsfreiheit berufen und ihre billigen Arbeitskräfte als Dienstleistung in Deutschland anbieten.

An der großartigen Chance, die Deutschland durch einen erweiterten europäischen Binnenmarkt geboten bekommt, sollte es schon bald teilnehmen. Ängste und Befürchtungen sollten unternehmerischem Tatendrang weichen. Die Osterweiterung überwindet nicht nur endgültig die Teilung des Kontinents, sondern lässt mit fast 500 Millionen Menschen den größten Wirtschaftsraum der Welt entstehen. Für die Unternehmen entstehen neue Chancen, weil der einheitliche EU-Rechtsrahmen für Sicherheit und Stabilität sorgt. Bereits jetzt zeigen die Zahlen, dass Deutschland wesentlich mehr in osteuropäische Länder exportiert, als es Waren von dort einführt. Dies ist ein wertvolles Handelsbilanzplus.

Der Wettbewerb ist global und endet nicht an den europäischen Außengrenzen. Daher muss Deutschland seine Wettbewerbsfähigkeit selbst verbessern – Reformbereitschaft und -tempo der osteuropäischen Beitrittsländer können dafür als Vorbild dienen. ■



Anpassungsprozesse benötigen Zeit und Umsicht

Jürgen Peters
Vorsitzender der IG Metall

■ Die Geschichte der Arbeiterbewegung ist vor allem geprägt von der Idee der internationalen Solidarität. Für die Gewerkschaften ist das Zusammenwachsen der europäischen Völker deshalb vor allem eine Chance.

Bei der Realisierung der europäischen Idee geht es in erster Linie um die Lebens- und Arbeitsbedingungen der knapp 460 Millionen Menschen in den 25 Ländern der Europäischen Union. Wir wollen ein Europa ohne Grenzen, das

seinen Bürgerinnen und Bürgern vielfältige Perspektiven und Chancen eröffnet. Selbstverständlich gehört hierzu auch die umfassende Freizügigkeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Gerade sie sollen sich in Europa frei bewegen können. Das 21. Jahrhundert bietet für sie die Chance, in anderen Ländern leben, lernen und arbeiten zu können. Die Gewerkschaften wollen dazu beitragen, dass der Rahmen in der wachsenden Europäischen Union stimmt. Die soziale Dimension sollte stärker beachtet werden.

Ziel ist eine wirklich offene Gesellschaft innerhalb Europas. Damit dies für alle tatsächlich zu mehr Chancen und zu mehr Wohlstand führt, müssen allerdings auch die Voraussetzungen hierzu erfüllt sein. Dazu gehören faire Bedingungen in der Gesellschaft und besonders im Arbeitsleben.

Flexibles und umsichtiges Handeln sind nötig

Wenn sehr unterschiedlich strukturierte Wirtschaftsräume sich öffnen und zusammenwachsen sollen, braucht es Zeit und Raum für diesen Anpassungsprozess. Die Europäische Union hat bereits vor der großen Erweiterung im Jahr 2004 Erfahrungen mit dem Zusammenwachsen von unterschiedlich entwickelten Wirtschaftsräumen sammeln können. Die Erfahrungen mit der Aufnahme von Spanien und Portugal waren insgesamt positiv.

Derzeit gibt es, vor allem in vielen Regionen Ostdeutschlands, massive Probleme auf dem Arbeitsmarkt. Mit der schlechten Lage auf dem Arbeitsmarkt geht vielfach eine entsprechende Stimmung in den betroffenen Regionen einher; trübe Zukunftseinschätzungen prägen das Bild. Hinzu kommt, dass sich der Druck auf Arbeitsuchende in den letzten Jahren durch politische Deregulierungen erhöht hat. Auch wenn die Freizügigkeit nicht als Gespenst an die Wand gemalt werden darf – die Erfahrungen aus den vergangenen Erweiterungen lassen eben keine relevante Wanderungsbewegung erwarten –, haben einige Menschen Angst, dass der Konkurrenzdruck auf dem Arbeitsmarkt noch weiter zunimmt. Nicht zuletzt deshalb muss sichergestellt sein, dass die Freizügigkeit nicht einen unfairen Dumpingwettbewerb um immer niedrigere Löhne und schlechtere Arbeitsbedingungen auslöst.

Die IG Metall unterstützt in diesem Zusammenhang die beschlossenen Übergangsregelungen, die bis 2011 die Freizügigkeit für die Arbeitnehmer der Beitrittsländer aussetzt, aber Raum für zwei Revisionen – eine 2006, die gerade mit einer Verlängerung der Übergangsregelung erfolgt ist, und eine in 2009 – lässt. Damit gibt es Zeit für einen Anpassungsprozess, der flexibel gehandhabt werden kann. Langfristig darf es aber nicht sein, dass diese Menschen durch Einschränkungen ihrer Freizügigkeit diskriminiert werden.

Es geht um gleichwertig gute Lebensbedingungen

Die eigentliche wirtschafts- und sozialpolitische Herausforderung der erweiterten Europäischen Union liegt in der Verwirklichung eines hohen Lebensniveaus für alle EU-Bürger. Hier ist noch viel zu tun, zum Beispiel im sich ausbreitenden Niedriglohnsektor. Nach Angaben der Europäischen Kommission besteht kein Zweifel daran, dass ein wachsender Anteil von Arbeitnehmern in Europa zu Niedriglohnbedingungen beschäftigt ist. Nach diesen Schätzungen ist für die EU davon auszugehen, dass rund 15 Prozent und damit mehr als jeder siebte Arbeitnehmer von niedrigen Löhnen betroffen ist.

Das Europa nach unseren Vorstellungen sieht anders aus. Die zentrale Aufgabe ist die Verwirklichung des sozialen Europas mit überall gleichwertigen Lebensverhältnissen. Es geht um gute Lebens- und Arbeitsbedingungen. Es geht um eine europaweite Strategie zur Überwindung der Arbeitslosigkeit und eben nicht um einen Wettlauf nach unten.

Es gilt, bei der Diskussion um Freizügigkeit Augenmaß zu bewahren und Dramatisierungen zu widerstehen. Gleichwohl braucht es eine klare Position gegen Lohn- und Sozialdumping. Zwei Punkte fallen aktuell auf:

- Seit der Erweiterung vom Mai 2004 ist mit Sorge zu beobachten, dass im Rahmen der „Dienstleistungsfreiheit“ das hiesige Lohnniveau sowie Arbeitsstandards durch osteuropäische Subunternehmen unterlaufen werden. Zwar gelten formal die gesetzlichen Standards am Arbeitsort, doch durch Umwidmung in (Schein-)Selbständigkeit werden solche Schutzregeln umgangen. Die „Dienstleistungsfreiheit“ macht es so möglich, dass die mit der Erbringung einer Dienstleistung beauftragten Erwerbstätigen aus Osteuropa den arbeitsrechtlichen Bedingungen des jeweiligen Heimatlandes unterliegen. Dieser Missbrauch der Gewerbe- und Dienstleistungsfreiheit muss wirksam bekämpft werden.
- Die Dienstleistungsrichtlinie der Europäischen Kommission birgt Gefahren für anständige Arbeitsbedingungen und gerechte Löhne. Würde die Dienstleistungsrichtlinie mit dem Herkunftslandsprinzip in Kraft treten, wären die sozial- und beschäftigungspolitischen Wirkungen fatal. Auch die Kernbereiche der Industrie wären gefährdet: beispielsweise Arbeitnehmer in der innerbetrieblichen Logistik, die Bauteile ans Montageband liefern und die Fertigprodukte abholen. Der Arbeitsplatz könnte an ein Subunternehmen ausgegliedert und der gültige Tarifvertrag durch das Herkunftslandprinzip unterlaufen werden. Ähnlich könnte es die Beschäftigten der werksinternen Reparatur sowie der Instandsetzung treffen. Diese würden als eigenständiges Unternehmen ausgegliedert und als Briefkastenfirma in einem der 25 EU-Länder angesiedelt werden. Die Arbeit würde dieselbe bleiben, doch die Löhne würden massiv sinken. Spaltungen der Belegschaften wären die Folge.

Das Ziel: Ein soziales Europa

Die Gewerkschaften stehen seit jeher für das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ ein. Weitergedacht muss es in einer grenzüberschreitenden Arbeitswelt jetzt darum gehen, das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am Einsatzort“ europaweit durchzusetzen. Andernfalls droht ein Unterbietungswettlauf, den niemand gewinnen kann. Die Gewerkschaften setzen sich für ein Maßnahmenbündel für ein soziales Europa ein:

- Die EU-Dienstleistungsrichtlinie darf in der endgültigen Fassung nicht das Herkunftslandprinzip enthalten.
- Die europäischen Bestimmungen zur öffentlichen Auftragsvergabe und zur Ausschreibung von öffentlichen Dienstleistungen müssen verbindlich die Einhaltung der am Erbringungsort geltenden Tarifverträge und Sozialstandards vorschreiben.
- Europaweit brauchen Arbeitnehmer Löhne, die ein Leben ohne Armut ermöglichen. In 18 von 25 EU-Staaten gibt es deshalb gesetzliche Mindestlöhne. Auch in Deutschland braucht es eine entsprechende branchendifferenzierende gesetzliche Regelung. Nach unserem Modell soll das unterste Tarifentgelt einer

Branche den gesetzlichen Mindestlohn definieren, auf den Beschäftigte auch in nicht tarifgebundenen Betrieben Anspruch haben. Der Lohn darf zudem 7,50 Euro je Stunde nicht unterschreiten. Hierdurch wird das Tarifsysteem an den Stellen gestützt, an dem es derzeit Lohndumping nicht verhindern kann.

- Das Arbeitnehmerentsendegesetz muss über die Baubranche hinaus auf andere Branchen übertragen werden. Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen muss wieder stärker als bisher angewendet werden.
- Für grenzüberschreitend tätige Leiharbeiter braucht es klare Rechte und einen besseren Schutz. Für die Gewerkschaften liegt hierin ein Aufgabenfeld, dem sie sich verstärkt stellen wollen.
- Es geht um sozialen Fortschritt, gesicherte Arbeitnehmerrechte und verbindliche Sozialstandards. Hierfür treten die Gewerkschaften europaweit ein. In diesem Sinne entwickeln sie auch ihre industrie- und strukturpolitischen Konzepte weiter.
- Es braucht zudem eine europäisch koordinierte Beschäftigungspolitik, die durch eine entsprechende Geld- und Finanzpolitik unterstützt wird.

Wettbewerb braucht einen gesetzlichen Rahmen

Die europäische Politik hat in den vergangenen Jahren nicht immer dazu beigetragen, dass ein Europa der Bürger und damit auch ein Europa der Arbeitnehmer Wirklichkeit wird. Viele politische Vorhaben – neben der Dienstleistungsrichtlinie auch der Verfassungsvertrag und der Lissabon-Prozess – tragen eine stark neoliberal geprägte Handschrift und haben vor allem einen freien Wettbewerbsraum zum Ziel. Doch der Wettbewerb braucht klare Regeln und eine verlässliche politische Rahmensetzung, die die Rechte der Bürgerinnen und Bürger sichert. Sonst führt der Wettbewerb nicht zu mehr Wohlstand für alle – eine Erkenntnis, auf die *Ludwig Erhard* stets hingewiesen hatte.

Freizügigkeit von Kapital und Arbeit funktioniert nur, wenn sichergestellt ist, dass allgemein verbindliche Mindeststandards gelten. Die gewerkschaftliche Initiative für gesetzliche Mindestlöhne ist ein wichtiger Baustein für ein solches soziales Europa. Für Unternehmen und Beschäftigte müssen die Regeln ihres Gastlandes uneingeschränkt gelten. Sonst werden einem Unterbietungswettlauf Tür und Tor geöffnet. Zwar würden einzelne Unternehmen kurzfristig von geringeren Löhnen profitieren, die daraus resultierende schwächere Nachfrage würde aber die wirtschaftlichen Aktivitäten insgesamt abwürgen. Das hätte eine wachsende Arbeitslosigkeit zur Folge. Unter solchen Bedingungen würde Freizügigkeit auch politisch nicht lange durchzuhalten sein. Der europäische Gedanke verlöre massiv an Akzeptanz.

Ein gemeinsamer Markt erfordert auch grenzüberschreitende Kooperationen. Die Gewerkschaften tragen ihren Teil dazu bei. Schon seit Jahren gibt es in den Grenzregionen mit den neuen Mitgliedstaaten Kooperationsprojekte wie die interregionalen Gewerkschaftsräte. Durch die Zusammenarbeit innerhalb der europäischen Gewerkschaftsbewegung entstehen so vor allem Vertrauen und manch vorwärts gerichtete Idee. Damit sind wir auf einem guten Weg, um dafür Sorge zu tragen, dass Arbeitnehmer sich nicht gegeneinander ausspielen lassen – eine grundlegende Voraussetzung, Freizügigkeit ohne schädliche soziale und ökonomische Nebenwirkungen umsetzen zu können. ■

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit nutzt allen

Europäische Kommission

■ Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist eine der wichtigsten Grundfreiheiten, die vom Gemeinschaftsrecht garantiert werden. Sie umfasst das Recht der EU-Bürger, in einen anderen EU-Mitgliedstaat zu ziehen, dort eine Beschäftigung anzunehmen und sich im Gastland mit ihren Familienangehörigen niederzulassen. Die im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen erlauben begrenzte Abweichungen von den (...) Grundsätzen, und zwar für eine Übergangsfrist, die am 30. April 2011 unwiderruflich ausläuft.

Diejenigen (Mitgliedstaaten), die in der ersten Phase auf Beschränkungen verzichtet hatten, äußerten sich generell positiv über die Auswirkungen dieser Entscheidung auf ihren Arbeitsmarkt und betonten den positiven Beitrag der Arbeitnehmer aus den EU-8-Ländern für ihre Volkswirtschaft.

Von den EU-15-Mitgliedstaaten, die Beschränkungen anwenden, berichteten einige, dass sie dadurch in der Lage sind, die Migration aus den benachbarten EU-8-Mitgliedstaaten zu steuern. Zwei Mitgliedstaaten halten die Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen Aufnahmekapazität, der Notwendigkeit einer Integration aller Zuwanderer – auch aus Nicht-EU-Ländern – und als Begleitmaßnahme für interne Strukturreformen auch in der nahen Zukunft für notwendig. Andererseits wurde eingeräumt, dass die Beschränkungen Bürger aus den EU-8-Staaten veranlasst haben könnten, andere Möglichkeiten einer Erwerbstätigkeit in den EU-15-Staaten zu suchen, was in einem außergewöhnlich hohen Zustrom entsandter oder scheinselfständiger Arbeitnehmer zum Ausdruck kommt.

Praktisch alle EU-8-Mitgliedstaaten forderten die Aufhebung der Beschränkungen. Sie betonen den grundsätzlichen Charakter des Rechts ihrer Bürger auf Freizügigkeit als Arbeitnehmer in der EU-25 und verwiesen auf statistische Daten, wonach ihre Bürger tatsächlich weder die EU-15-Arbeitsmärkte überrollt noch einen Anstieg der Sozialaufwendungen der EU-15-Mitgliedstaaten verursacht hätten.

Seit der Erweiterung hat die Zahl der EU-10-Arbeitskräfte in den EU-15-Mitgliedstaaten zugenommen. Trotz dieses Anstiegs ist der relative Effekt – also die Zahl der Arbeitsgenehmigungen im Verhältnis zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Gastland – äußerst gering. Bezüglich der Übergangsregelungen gibt es keinen Beleg (...) für eine direkte Verbindung zwischen dem Ausmaß der Mobilitätsströme aus den EU-10-Mitgliedstaaten und den geltenden Übergangsregelungen. So sind die Zuwanderungsströme im Vereinigten Königreich und in Schweden, die keine Beschränkungen für EU-8-Arbeitnehmer eingeführt haben, vergleichbar mit, wenn nicht sogar niedriger als die Zuflüsse in Ländern mit Übergangsregelungen.

Insgesamt deutet alles darauf hin, dass die Mobilität aus den EU-10-Mitgliedstaaten in die EU-15 positive Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte haben kann, indem sie Arbeitskräftemangel in bestimmten Bereichen verringert.

Länder, die ihren Arbeitsmarkt uneingeschränkt geöffnet haben, sehen die Folgen dieser Entscheidung sehr positiv, während einige der Länder, die Be-

EU-8	Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn
EU-10	Beitrittsländer am 1. Mai 2004: EU-8, Malta, Zypern
EU-15	Mitglieder am 30. April 2004: Belgien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich
EU-25	EU-15, EU-10

schränkungen aufrecht erhalten haben, deren Nutzen betonen und dabei nationale Besonderheiten anführen.

Die statistische Analyse der übermittelten (...) Daten erlaubt folgende Schlüsse:

- Die Mobilitätsströme zwischen EU-10 und EU-15 sind sehr begrenzt und einfach zu gering, um den EU-Arbeitsmarkt insgesamt zu beeinflussen.
- Es gibt keinen Beleg für eine direkte Verbindung zwischen dem Ausmaß der Mobilitätsströme aus den EU-10-Mitgliedstaaten und den bestehenden Übergangsregelungen. Letztlich werden Mobilitätsströme von Faktoren im Zusammenhang mit Angebot und Nachfrage bestimmt. Wenn sie überhaupt einen Einfluss haben, dann verzögern Übergangsregelungen lediglich die Anpassung des Arbeitsmarktes, mit dem Risiko, verzerrte Strömungsmuster auf Dauer festzuschreiben.
- Die Migrationsströme nach der Erweiterung hatten eine positive Auswirkung auf die Volkswirtschaften der EU-15-Mitgliedstaaten: EU-10-Staatsangehörige leisten einen positiven Beitrag zur allgemeinen Arbeitsmarktleistung, zu nachhaltigem Wachstum und zur Solidität der öffentlichen Finanzen.
- Die sektorale Zusammensetzung der einheimischen Erwerbsbevölkerung der EU-15 hat nach der Erweiterung keine nennenswerten Veränderungen verzeichnet, und es gibt keine Anzeichen dafür, dass einheimische Arbeitskräfte durch den begrenzten Zustrom von Arbeitskräften aus den EU-10-Mitgliedstaaten verdrängt wurden.

Entgegen allen Befürchtungen, die anlässlich der einzelnen Erweiterungsrounden geäußert wurden, hat die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nicht zu einer Störung der nationalen Arbeitsmärkte geführt. Die Kommission möchte (den Mitgliedstaaten) aber empfehlen, sorgfältig zu prüfen, ob die Fortführung der Übergangsregelungen angesichts der Situation auf ihrem Arbeitsmarkt und der Ergebnisse dieses Berichts notwendig ist. Gleich welche Entscheidung die Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt treffen, sie müssen sich auf eine vollständige Öffnung ihrer Arbeitsmärkte vorbereiten, um die Verpflichtungen aus den Verträgen zu erfüllen. Ziel der Übergangsmaßnahmen ist es, ihnen die Möglichkeit zu geben, die schnellstmögliche Erreichung dieses letztendlichen und unwiderruflichen Ziels vorzubereiten.¹ ■

¹ Auszug aus der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen (Zeitraum 1. Mai 2004 - 30. April 2006), KOM(2006)48 vom 8. Februar 2006.

Wann sind öffentliche Haushalte überschuldet, und wie lassen sich Haushaltsnotlagen bewältigen?

Dr. Beate Jochimsen/Prof. Dr. Kai A. Konrad

Institut für öffentliche Finanzen und Sozialpolitik der Freien Universität Berlin; Prof. Konrad ist zudem Direktor der Abteilung Marktprozesse und Steuerung des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung

Die Fehlentwicklungen im Bereich der Verschuldung deutscher Gebietskörperschaften und der Gang mehrerer Bundesländer nach Karlsruhe sind Indikatoren für falsch gesetzte Anreize im Rahmen des deutschen Föderalsystems. Diese Entwicklungen werfen grundlegende Fragen auf, und zwar zur Diagnose extremer Haushaltsnotlagen, zum praktischen Umgang mit bestehenden Haushaltsnotlagen und zur Reform bundesstaatlicher Institutionen zur Vermeidung zukünftiger Haushaltsnotlagen. Ein Entschuldungsverfahren für Bundesländer kann einen Beitrag zur Lösung dieser Probleme leisten.

Das Land Berlin hat rund 60 Milliarden Euro Schulden und muss knapp 12 Prozent seiner Ausgaben für Zinszahlungen aufwenden.¹ Um den Schuldenberg nicht weiter wachsen zu lassen, müsste Berlin aus seinen laufenden Einnahmen und Ausgaben einen jährlichen Überschuss (positiven Primärsaldo) von 2,5 Milliarden Euro erwirtschaften. Kein Bundesland weist annähernd einen solchen Primärüberschuss auf, und auch für das Land Berlin ist dies nicht erreichbar. Berlin klagt deshalb auf Anerkennung seiner Haushaltsnotlage vor dem Bundesverfassungsgericht. Nach Meinung vieler Beobachter wird das Gericht Bundeshilfen für das Land Berlin veranlassen müssen.

Wenn Politiker und Wähler aus dem Fall nichts lernen, könnte die Berliner Klage eine Klagelawine auslösen. Immerhin liegen zurzeit elf Bundesländer keinen verfassungsgemäßen Haushalt vor. Derzeit klagen zwei weitere Bundesländer vor dem Bundesverfassungsgericht auf Anerkennung ihrer extremen Haushaltsnotlagen: Bremen und das Saarland. Beide haben bereits zehn Jahre lang Haushaltssanierungshilfen des Bundes erhalten und klagen nun zum zweiten Mal. Doch anders als 1992, als den ersten Klagen stattgegeben wurde, sind die Haushalte des Bundes und der anderen Bundesländer heutzutage ebenfalls angespannt. In seinem Finanzbericht 2005 plante der Bund bereits 16 Prozent seiner Ausgaben für Zinszahlungen ein.² Um die föderale Ordnung der Bundesrepublik Deutschland erhalten zu können, ist ein ge-

1 Für eine ausführliche Analyse zu den Ursachen der Berliner Verschuldung vgl. Beate Jochimsen, In der Schuldenfalle gefangen: Wie konnte es mit Berlin so weit kommen?, Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Band 54, Heft 1, 2003, Seiten 114-130.

2 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2005, Berlin 2004, Seite 16.

Literaturhinweis

Kai A. Konrad/Beate Jochimsen (Hrsg.), Finanzkrise im Bundesstaat, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main u.a. 2006.

nereller Wandel im Umgang mit Haushaltsnotlagen überfällig.

Definition und Diagnose von Haushaltsnotlagen

Bisher ist eine Haushaltsnotlage weder ökonomisch noch juristisch eindeutig definiert. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil von 1992 zur Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage im Saarland und in Bremen zwei Kriterien herangezogen, um die dortigen Haushaltsituationen zu bewerten: die Kreditfinanzierungsquote (Verhältnis von Netto-Kreditaufnahme zu Ausgaben) sowie die Zins-Steuer-Quote (Verhältnis von Zinsausgaben zu Steuern und Zahlungen aus dem Finanzausgleich). Welche Quote oder welche Kombination von Quoten ab welcher Größe eine Haushaltsnotlage präzise beschreibt, hat das Bundesverfassungsgericht offen gelassen.³ Daran anknüpfend wird die Haushaltsnotlage eines Landes häufig anhand von Vergleichen mit der Finanzsituation anderer Länder beurteilt. Eine hinreichend große Abweichung von der Referenzgruppe gilt dann als Indikator für das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage.

3 Vgl. BVerfGE 86, 148.

Ein Vergleich mit der Finanzlage anderer Gebietskörperschaften kann jedoch nur begrenzt aussagekräftig sein.⁴ Eine solche Definition schließt aus, dass sich alle Bundesländer gleichzeitig in einer extremen Haushaltsnotlage befinden. Wäre die Finanzlage in jedem Land noch so desolat, seine relative Position im Ländervergleich wäre es nicht, sofern sich alle Länder in ähnlicher Lage befänden. Umgekehrt würde sich eines der finanziell gesündesten Bundesländer, wie etwa Bayern, in einer extremen Haushaltsnotlage befinden, wären die Schuldenstandsquoten in allen anderen Bundesländern ausreichend niedrig.

Bei der mündlichen Verhandlung der Berliner Klage am 26. April 2006 ist deutlich geworden, dass sich auch das Bundesverfassungsgericht der Problematik bewusst ist. Richterin *Prof. Dr. Lerke Osterloh* führte aus, dass als Kennzeichen einer Haushaltsnotlage zum einen ein Land nicht mehr in der Lage sein dürfe, seine verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben zu erfüllen. Zum zweiten müsse eine wesentliche Differenz zwischen der durchschnittlichen Haushaltsslage aller Länder und dem Notlagenland bestehen. Doch, so fragte *Osterloh*, was ist, wenn alle Länder ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen können?⁵ Mit einem Vergleich von Kreditfinanzierungs- oder Zins-Steuer-Quoten ist folglich das Ausmaß der Finanzmisere in einem Bundesland nicht zu klären.

In der finanzwissenschaftlichen Forschung hat in den letzten Jahren das Konzept der Nachhaltigkeitsanalyse Bedeutung gewonnen. Die Finanzpolitik eines Landes wird als nachhaltig bezeichnet, sofern sie in ihrer gegenwärtigen Form auch in der Zukunft fortgeführt werden kann.⁶ Allerdings liefert auch dieses Konzept keine eindeutigen Aussagen, da die Zielwerte (zum Beispiel konstante Schuldenquote oder notwendiges Ausgabenniveau) willkürlich festgelegt werden müssen.

4 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Haushaltskrisen im Bundesstaat, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Band 78, Berlin 2005, Seite 38.

5 Vgl. ohne Verfasser, Karlsruhe dämpft Berlins Erwartungen auf Entschuldung, Spiegel online, 26. April 2006, unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,413161,00.html> (Stand: 28. Mai 2006).

6 Einen Überblick über die Nachhaltigkeitsdiskussion bietet Bundesministerium der Finanzen, Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Band 71, Berlin 2001.

Ein Blick in die Privatwirtschaft

Angesichts der methodischen Probleme des interregionalen Vergleichs von Kennziffern oder des Festlegens eindeutiger Zielwerte ist es sinnvoll, einen Blick auf den privaten Sektor zu werfen. Sowohl bei Privatpersonen als auch bei Unternehmen kann die Kreditaufnahme zu „extremen Haushaltsnotlagen“ führen. Dort steht dieser Begriff in engem Zusammenhang mit den Begriffen Zahlungsunfähigkeit und Überschuldung.⁷ Eine natürliche oder juristische Person ist überschuldet, wenn der Barwert der Einkünfte, die sie in der Zukunft zur Schuldentilgung nutzen könnte, den Barwert der Schulden nicht mehr übersteigt.

Analog lässt sich die Haushaltsnotlage bzw. die Überschuldung für Gebietskörperschaften definieren:⁸ Ein Land ist überschuldet, wenn die Regierung Verbindlichkeiten eingegangen ist, deren Barwert den Barwert der Summe aller möglichen zukünftigen Steuereinnahmen (nach Abzug der Kosten für die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Aufgaben) übersteigt. Zu beachten ist, dass die Summe der Steuereinnahmen, die in einem Land erzielbar sind, weitaus kleiner ist als der Barwert der Wertschöpfung, die in einem Land möglich ist. Dieser einfache Sachverhalt wird häufig von denen übersehen, die es für unmöglich halten, dass sich ein Staat überschuldet, wenn er Schulden bei seinen Bürgern aufnimmt. Ihrer Meinung nach müsse man Schulden und Vermögen innerstaatlich saldieren, und schon wäre der Staat entschuldet.

Der Staat muss jedoch zur Rückzahlung seiner Schulden Steuern in entsprechender Höhe einnehmen, und Steuern führen zu Ausweichreaktionen. In einer offenen Volkswirtschaft wie der deutschen haben hohe Steuern nicht nur nachteilige Wirkungen auf das Erwerbsverhalten, sondern führen zur Abwanderung von Menschen und Unternehmen. Der Versuch, sich der Vermögensbestände der Inländer zu bemächtigen, würde somit zu einem vergleichsweise geringen Steueraufkommen insgesamt führen. Für den Barwert des maximal möglichen gesamten Steueraufkommens gibt es

7 Für eine ausführliche Beschreibung dieses Arguments einschließlich internationaler Aspekte vgl. Beate Jochimsen/Kai A. Konrad, Anreize statt Haushaltsnotlagen, in Kai A. Konrad/Beate Jochimsen (Hrsg.), Finanzkrise im Bundesstaat, Frankfurt am Main 2006, Seiten 11-27, hier Seiten 4-17.

8 Vgl. Mancur Olson, Dictatorship, Democracy and Development, *American Political Science Review*, 87 (3), 1993, Seiten 567-576 sowie Martin C. McGuire/Mancur Olson, Jr., The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force, *Journal of Economic Literature*, 34 (1), 1996, Seiten 72-96.

folglich Grenzen, die weit unterhalb der Schätzung des Vermögenswertes einer Volkswirtschaft liegen. Sie bestimmen letztlich den Verschuldungsrahmen einer Gebietskörperschaft.

Für die Analyse extremer Haushaltsnotlagen oder Überschuldung einzelner Gebietskörperschaften innerhalb der Bundesrepublik ist darüber hinaus die Finanzverflechtung im Rahmen des föderalen Systems zu berücksichtigen. Auf der Ausgabenseite schränkt die föderale Praxis die Bundesländer stark ein, da ein Großteil der Landesaufgaben darin besteht, bundesstaatlich einheitlich geregelte Aufgaben nach vorgegebenen Richtlinien auszuführen. Auf der Einnahmenseite besteht bei den Ländern kein und bei den Gemeinden nur ein sehr geringer Spielraum für die Variation der Steuer(hebe)sätze. Der übliche Zusammenhang zwischen Besteuerung und Wirtschaftskraft ist zudem durch die Nivellierungseffekte des Finanzausgleichs praktisch ausgehebelt. Für eine Gebietskörperschaft wie das Land Berlin ist der zukünftige Einnahmenstrom weitgehend durch seine Einwohnerzahl sowie durch die Wirtschaftskraft und Steuerpolitik der Bundesrepublik insgesamt bestimmt. Das modifiziert die grundlegenden Betrachtungen zur Frage einer Überschuldung indes nur geringfügig.

Anreize zu zusätzlicher Verschuldung

Die Verschuldung vieler Bundesländer wirft die Frage auf, warum die dafür verantwortlichen Politiker es zu diesen Haushaltskrisen kommen lassen. Drei Kernaspekte sind dafür verantwortlich: Erstens können Bund oder Länder angeblich nicht zahlungsunfähig werden. Zweitens sind Bund und Länder in ihrer Haushaltspolitik so weit autonom, dass sie über das Ausmaß ihrer Verschuldung eigenständig entscheiden können. Drittens befinden sich Bund und Länder im Falle der extremen Haushaltsnotlage in einer Art Schuldnergemeinschaft und haften gegenseitig für die Schulden des Anderen.

Das aus solider Haushaltspolitik resultierende gute Kredit-Rating wird angesichts einer quasi gesamtschuldnerischen Haftung der Länder und des Bundes zu einer Art „Kollektivgut“. Jedes Bundesland kann zum gemeinschaftlichen Rating durch Zurückhaltung in der Nettokreditaufnahme oder durch Schuldenabbau beitragen, gelangt aber selbst kaum in den Genuss der Vorteile eines verbesserten Kredit-Ratings.⁹ Zudem kann ein Bundesland auf Unterstützung anderer Bundes-

länder und des Bundes hoffen, wenn es sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet; jedenfalls dann, wenn die anderen sich nicht ebenfalls am Rande einer extremen Haushaltsnotlage befinden. Wer hohe Schulden macht, kann also darauf hoffen, diese nicht selbst zurückzahlen zu müssen.

Verschuldungsanreize gibt es auch für Länder mit gesundem Staatshaushalt. Wer keine hohen Schulden macht, sondern seinen Haushalt konsolidiert, muss fürchten, dass die so entstehenden Reserven für die Deckung der Finanzierungslücken anderer Gebietskörperschaften verwendet werden. Also lohnt es sich möglicherweise, das Geld vorher für die eigene Bevölkerung auszugeben.¹⁰

Das Risiko vom Forderungsausfall als Verschuldungsbremse

Die Wissenschaft hat zahlreiche „Schuldenbremsen“ vorgeschlagen: Mehr Transparenz und stärkere Wahrnehmung von Verschuldungslagen in der Öffentlichkeit, Veröffentlichungen zur Nachhaltigkeit öffentlicher Haushalte, die Übertragung von Regelungen des europäischen Stabilitätspakts auf die nationale föderale Situation in Deutschland und ein teilweises oder komplettes Verschuldungsverbot für Gebietskörperschaften. Alle diese Vorschläge orientieren sich an eher technischen Haushaltszahlen. Die Politik kann aber in Schattenhaushalte ausweichen und Schulden über staatseigene Betriebe machen. Zudem vernachlässigen die Vorschläge die Anreize der Gläubiger und Schuldner.

Diese Schwächen behebt ein anderer Lösungsvorschlag,¹¹ der in den Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium und des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesfinanzministeriums skizziert wird: ein Entschul-

9 Zu den Anreizen zur Verschuldung in Koalitionsregierungen vgl. Torsten Persson/Guido Tabellini, *Political Economics and Macroeconomic Policy*, NBER Working Paper 6329, Cambridge 1997; eine Analyse zur Verschuldungsentwicklung der deutschen Bundesländer bieten Beate Jochimsen/Robert Nuscheler, *The Political Economy of the German Länder Deficits*, Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin, Nr. 6/2005.

10 Vgl. Kai A. Konrad, *The Strategic Advantage of Being Poor: Private and Public Provision of Public Goods*, *Economica*, 61 (241), 1994, Seiten 79-92.

11 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, *Haushaltskrisen im Bundesstaat*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Band 78, Berlin 2005 und Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, *Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Berlin 2005.

dungsverfahren für Bundesländer. Nicht Gesetze oder Verordnungen, sondern Marktmechanismen begrenzen bei diesem Vorschlag die Verschuldung – und zwar bevor ein Land zum Sanierungsfall wird.

Voraussetzung für die Einführung eines Entschuldungsverfahrens ist der Haftungsausschluss bei Landesschulden: Weder der Bund noch die anderen Länder dürfen im Falle einer Überschuldung des Bundeslandes zu finanziellem Beistand verpflichtet werden. Landespolitiker wissen dann, dass ihnen bei übermäßiger Verschuldung nicht mehr von außen geholfen wird. Länder müssen ihre Schulden allein zurückzahlen und die dafür erforderlichen Sparmaßnahmen oder Steuererhöhungen vor ihren Wählern verantworten. Aus Sicht der Landespolitik wäre eine stärkere Prioritätensetzung bei den staatlichen Projekten notwendig, da nicht mehr unbegrenzt finanzielle Mittel zur Verfügung ständen.

In anderen Staaten wird dieses Verfahren bereits praktiziert. So hat das Schweizer Bundesgericht im Jahr 2003 mehrere an den Kanton Wallis gerichtete Klagen, für die Schulden der zahlungsunfähig gewordenen Gemeinde Leukerbad aufkommen zu müssen, abgewiesen. Damit ist es weder den Gläubigern noch der Gemeinde Leukerbad gelungen, den Kanton Wallis zu verpflichten, für die ausstehenden Zahlungen einzustehen.¹² Die Berichte zum weiteren Verlauf der Verschuldungsverhandlungen stimmen zuversichtlich. Viele Gläubiger waren bereit, auf einen großen Teil ihrer Forderungen zu verzichten.¹³

Die Möglichkeit für ein Land, ein Entschuldungsverfahren durchzuführen, kann zwar die Politik nicht davon abhalten, Schulden aufzunehmen, wohl aber die Kapitalgeber davon abhalten, den Gebietskörperschaften Geld zu leihen. Statt Hilfe des Bundes und der anderen Bundesländer für die Befriedigung ihrer Forderungen zu erhalten, müssten die Gläubiger bei einer Überschuldung des Landes im Zuge des Entschuldungsverfahrens auf einen Teil ihrer Forderungen verzichten und damit einen Beitrag zur Sanierung des Landeshaushalts leisten. Der Forderungsverzicht im Entschuldungsfall senkt die Bereitschaft der Gläubiger, dem Land Geld zu

leihen. Gläubiger würden sorgfältig prüfen, inwiefern ein Land kreditwürdig ist, und sie würden den Ländern weitere Kredite verweigern, wenn sie an deren Rückzahlung zweifeln.¹⁴

Damit entwickelt der Markt eine funktionierende Schuldenbremse, die für das betroffene Land und seine Bürger erträglich ist. Dass dieser Anreizmechanismus funktioniert, zeigt ein Blick in die USA. Die Stadt Philadelphia versuchte im Jahr 1990, sich 375 Millionen US-Dollar auf dem Kapitalmarkt zu leihen. Auf Grund ihrer desolaten finanziellen Situation verweigerten private Investoren den Kredit. Die Stadt musste daraufhin ihre Finanzen aus eigener Kraft sanieren.

Gestaltung des Entschuldungsverfahrens

Gebietskörperschaften sollten im Fall der Überschuldung keine Hilfe von anderen Gebietskörperschaften erhalten. Sie sollten aber vor den Forderungen der Gläubiger in hohem Maße geschützt werden, ähnlich den hohen Pfändungsfreigrenzen im Rahmen einer Überschuldung bei Privatpersonen. Deshalb muss beispielsweise geregelt werden, welche Beteiligungen, Immobilien oder andere Vermögenswerte einer Gebietskörperschaft vor dem Zugriff der Gläubiger geschützt werden sollten.¹⁵ Da der Verfassungsgerichtshof von Berlin im Rahmen seines Urteils zur Verfassungswidrigkeit des Berliner Haushalts im Jahr 2003 und jüngst die Bundesverfassungsrichterin *Osterloh* anmahnen, dass auf jeden Fall ausreichende Mittel vorhanden sein müssen um (landes)verfassungsmäßig (und bundesrechtlich) vorgeschriebene Aufgaben erfüllen zu können,¹⁶ müssen die dafür erforderlichen Mittel in jedem Fall unpfändbar sein.

Derzeit sind eine Reihe staatlicher Aufgaben – Wissenschaft, Forschung und Kultur, Bauen, Verkehr und Stadtentwicklung – weder im Bundesrecht noch in den Landesverfassungen geregelt. Die Bereiche Schule und Kinderbetreuung sind nur in Maßen bundesrechtlich und – zumindest in

14 Vgl. Robert Inman, How To Have a Fiscal Crisis: Lessons from Philadelphia, *American Economic Review*, 85 (2), 1995, Papers and Proceedings, Seiten 378-383.

15 In den USA sind im Rahmen des Verfahrens nach Chapter 9 des US-Bankruptcy Codes beispielsweise Vermögenswerte der Gebietskörperschaften nicht pfändbar; vgl. Michael W. McConnell/Randal C. Picker, *When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction to Municipal Bankruptcy*, *The University of Chicago Law Review*, 60, 1993, Seiten 425-495, hier Seite 456.

16 Vgl. BerlVerfGH, Urteil vom 31. Oktober 2003, VerfGH 125/02, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 2004, Heft 2, Seiten 210-217.

12 Vgl. Charles B. Blankart/Achim Klaiber, Wer soll für die Schulden von Gebietskörperschaften haften?, in: Christoph A. Schaltegger/Stefan C. Schaltegger (Hrsg.), *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Festschrift für René L. Frey, 2004, Seiten 137-150, hier Seite 139.

13 Vgl. Peter Uebersax, Erfahrungen und Lehren aus dem „Fall Leukerbad“, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, Beiheft 42, Seite 58.

Berlin – gar nicht landesverfassungsrechtlich geregelt, ebenso wie die innere Sicherheit.¹⁷ Man wird in diesen Bereichen viele Aufgaben für öffentliche Gebietskörperschaften entdecken, die gemeinhin als unverzichtbar angesehen werden. Ihre Nichterfüllung würde dazu führen, dass die Gebietskörperschaft ihre Attraktivität für Unternehmen und Einwohner so stark einbüßen würde, dass es zu Abwanderungen und zu einer Abwärtsspirale für die Entwicklung der Gebietskörperschaft käme.

Anhand dieser Überlegungen werden zwei Dinge deutlich: Die Ressourcen, über die eine Gebietskörperschaft im Falle der Überschuldung zur Erfüllung ihrer Aufgaben weiterhin verfügen können soll, müssen großzügig bemessen sein. Außerdem sollte der Umfang dieser Ressourcen unabhängig von konkreten Fällen der Überschuldung, sondern vielmehr im politischen Meinungsbildungsprozess festgelegt werden.¹⁸ Ferner muss entschieden werden, inwiefern im Rahmen eines Entschuldungsverfahrens in die Haushaltsstruktur und die politischen Entscheidungsprozesse von außen eingegriffen werden soll. Unter Legitimitätsgesichtspunkten gibt es Gründe dafür, die demokratische Willensbildung in der überschuldeten Gebietskörperschaft nicht auszusetzen oder zu übergehen. Andererseits haben bei Vergleichsverhandlungen Dritte häufig eine wichtige und sinnvolle Funktion, etwa bei der Herbeiführung eines Zwangsvergleichs; sie müssen hierfür mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet sein.

Unterschiedliche Behandlung von Alt- und Neuschulden

Mit dem Übergang zu einem neuen Schuldenregime, in dem die föderale Schuldnergemeinschaft mittelfristig aufgelöst und die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften gestärkt werden soll, sind viele Detailfragen zu klären: etwa zur Behandlung des Altschuldenbestands und seiner Anschlussfinanzierung im Verhältnis zu neuen Schulden sowie die Frage der Vor- und Nachrangigkeit unterschiedlicher Verbindlichkeiten einer Gebietskörperschaft im Rahmen eines Entschuldungsverfahrens.

Im Übergang zu diesem Regime müssen andere Haftungsregeln für die Altschulden und deren Anschlussfinanzierung gelten als für eine Neuver-

schuldung. Während man Bund und Länder aus der Haftungsgemeinschaft für den alten Schuldenbestand nicht einfach entlassen kann, bietet es sich an, für eine Ausweitung der Schulden eine solche Haftungsgemeinschaft auszuschließen. Mögliche Gläubiger sollen sich bei der Finanzierung zusätzlicher Neuschulden des Risikos bewusst werden, dass die Schulden mit erheblichen Ausfallrisiken einhergehen können und im Fall der extremen Haushaltsnotlage im Zuge eines Entschuldungsverfahrens nachrangig behandelt werden. Dies führt dazu, dass Gläubiger die bestehenden Altschulden ohne zusätzliche Risikoaufschläge revolvieren können, da sie vorrangig bedient und über die Bund-Länder-Gemeinschaft abgesichert sind. Bei der Finanzierung einer zusätzlichen Neuverschuldung müssen die Gläubiger jedoch erhebliche Risiken befürchten müssen und werden deshalb bei hoch verschuldeten Gebietskörperschaften nicht bereit sein, diese zu finanzieren.

Für die Frage, welche Vermögenswerte eine Gebietskörperschaft gegebenenfalls einsetzen darf, um Kredite zu besichern, kann ein Blick ins Ausland Anregungen liefern. In den USA wird beispielsweise bei der Befriedigung der Schuldner zwischen besicherten und unbesicherten Schulden unterschieden. Für besicherte Schulden muss die Gebietskörperschaft mindestens den Wert des besichernden Vermögenswertes zahlen, für unbesicherte Schulden muss sie im Zweifel nichts zahlen. Ob und wie viel sie zahlen muss, hängt vom möglichen künftig erzielbaren Steueraufkommen ab.¹⁹ Die Verfahren und Entscheidungskompetenzen, die sich im Falle einer extremen Haushaltsnotlage in einem zukünftigen Entschuldungs- oder Vergleichsverfahren ergeben, sind ebenfalls regelungsbedürftig. Einige der Fragen zur konkreten Gestaltung eines Entschuldungsverfahrens sind in der Theorie bereits gelöst,²⁰ andere müssen noch von Wissenschaftlern fächerübergreifend beantwortet werden. ■

19 Vgl. Michael W. McConnell/Randal C. Picker, *When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction to Municipal Bankruptcy*, *The University of Chicago Law Review*, 60, 1993, Seiten 425-495., hier Seite 466.

20 Zu juristischen Verfahrensvorschlägen im Fall einer Insolvenz von Gebietskörperschaften siehe etwa Christoph G. Paulus, *Ein Insolvenzverfahrensrecht für Staaten*, in: Martin Dabrowski/Andreas Fisch/Karl Gabriel/Christoph Lienkamp (Hrsg.), *Die Diskussion um ein Insolvenzrecht für Staaten*, *Volkswirtschaftliche Schriften*, Heft 530, Berlin 2003, Seiten 231-259, hier Seite 243 sowie Matthias Rossi/Gunnar Schuppert, *Notwendigkeit und Inhalt eines Haushaltsnotlagengesetzes*, *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)*, 1/2006, Seiten 8-10.

17 Vgl. Beate Jochimsen, *Ökonomische Analyse der exzessiven Verschuldung von Länderhaushalten am Beispiel der Verfassungswidrigkeit des Berliner Haushalts*, *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, Heft 12, 2004, Seiten 511-517.

18 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., Seite 18.

Drei Vorschläge für die Reform der Unternehmensbesteuerung

Die letzte Stufe der jüngsten Steuerreform ist 2005 in Kraft getreten. Inzwischen wurden im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 die Mehrwert- und die Versicherungssteuer erhöht und das Steueränderungsgesetz 2007 vom Bundeskabinett verabschiedet und dem Parlament zugeleitet. Mit all dem ist die Reformbedürftigkeit des deutschen Steuersystems noch immer nicht beseitigt. Ende Juni 2006 möchte der Bundesminister der Finanzen die Eckpunkte einer Unternehmensteuerreform bekannt geben, die zum 1. Januar 2008 in Kraft treten soll. Die Vorstellungen über die Grundzüge dieser neuerlichen Reform gehen weit auseinander. Im Folgenden dokumentieren wir drei detailliert ausgearbeitete Vorschläge.

„Allgemeine Unternehmensteuer“ der „Stiftung Marktwirtschaft“

Prof. Dr. Clemens Fuest

Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln

Am 30. Januar 2006 hat die „Stiftung Marktwirtschaft“ ein Programm zur Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung sowie der Kommunalfinanzen vorgelegt. Der Vorschlag war von einer 2004 berufenen Kommission „Steuer-gesetzbuch“ erarbeitet worden. Ihr gehörten Politiker, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftler, Unternehmer, Steuerberater sowie Praktiker aus der Steuerverwaltung und der Finanzgerichtsbarkeit an. Der Vorschlag steht im Internet unter: www.stiftung-marktwirtschaft.de/module/Steuerpolitisches-Programm-Druckfassung.pdf.

Die steuerliche Belastung von Unternehmensgewinnen in Deutschland ist höher als in allen anderen Ländern der Europäischen Union (EU) und gehört auch weltweit zu den höchsten. Die Körperschaft- und die Gewerbesteuer addieren sich zu einer Gesamtbelastung von rund 39 Prozent. Der EU-weite Durchschnitt lag im Jahr 2005 bei 25 Prozent; einige Länder, etwa Irland (12,5 Prozent) und viele EU-Mitgliedstaaten in Osteuropa, liegen mit Steuersätzen zwischen zehn und zwanzig Prozent deutlich darunter.

Gelegentlich wird behauptet, die effektive Steuerbelastung in Deutschland sei weniger hoch, weil die Unternehmen ihren steuerpflichtigen Gewinn beispielsweise durch großzügige Abschreibungsregeln mindern könnten. Berechnungen zu Effektivsteuersätzen, die sowohl den Steuersatz als auch die Abschreibungsregeln berücksichtigen, zeigen jedoch, dass auch die effektive Steuerbelastung im europaweiten Vergleich die höchste ist.¹ Das führt zu Verlagerungen ins Ausland: zum einen von Re-

alinvestitionen und damit Arbeitsplätzen, zum anderen von Buchgewinnen durch steuerliche Gestaltungen. Daher liegt es im wirtschaftlichen Interesse Deutschlands, die Unternehmensbesteuerung zu senken.

Ersatz der Gewerbesteuer durch eine kommunale Unternehmensteuer

Das Konzept der Kommission Steuergesetzbuch der Stiftung Marktwirtschaft lässt sich am leichtesten verstehen, wenn man den Weg vom bestehenden System zum reformierten System schrittweise verfolgt:

¹ Der Sachverständigenrat kommt nur für Spanien zu einer etwas höheren Belastung. Siehe hierzu etwa das Jahresgutachten 2005/2006 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Rz 394 oder Clemens Fuest/Winfried Fuest, Der Steuerwettbewerb und die Osterweiterung der EU, Wirtschaftsdienst 7/2004, Seiten 438-442.

■ Im ersten Schritt muss die Gewerbesteuer abgeschafft werden. Sie ist sowohl aus kommunaler Perspektive als auch gesamtstaatlich ineffizient. Die Gründe sind in der Literatur ausführlich diskutiert worden. Die Abschaffung der Gewerbesteuer muss mit einer umfassenden Gemeindefinanzreform einhergehen.

■ Nach dem Wegfall der Gewerbesteuer sinkt die steuerliche Belastung der Kapitalgesellschaften auf 25 Prozent. Gewinne von Personengesellschaften werden jedoch weit weniger entlastet, zumindest soweit sie im Bereich des Spitzensatzes der Einkommensteuer liegen. Um unterschiedliche Rechtsformen gleich zu behandeln, hat die Kommission vorgeschlagen, die Körperschaftsteuer zu einer allgemeinen Unternehmensteuer auszuweiten, der nicht nur die Kapitalgesellschaften, sondern im Prinzip auch alle Personengesellschaften unterliegen. Die Einbindung der Personengesellschaften hat zur Folge, dass für steuerliche Zwecke auch bei dieser Rechtsform zwischen der Unternehmens- und Unternehmerebene unterschieden werden muss.

■ Als neues Element der Gemeindefinanzierung wird eine kommunale Unternehmensteuer eingeführt. Sie hat die gleiche Bemessungsgrundlage wie die allgemeine Unternehmensteuer. Die Zerlegung zwischen den Gemeinden erfolgt wie bei der Gewerbesteuer, also in erster Linie nach der Lohnsumme. Die kumulierte tarifliche Belastung aus allgemeiner und kommunaler Unternehmensteuer soll maximal 30 Prozent betragen. Davon könnten beispielsweise 22 Prozent auf die allgemeine Unternehmensteuer und bei durchschnittlichem Hebesatz acht Prozent auf die kommunale Steuer entfallen. Die kommunale Steuer ist, anders als die Gewerbesteuer, weder bei der Ermittlung ihrer eigenen Bemessungsgrundlage noch bei der allgemeinen Unternehmensteuer abzugsfähig.

■ Derzeit unterliegen Gewinnausschüttungen von Kapitalgesellschaften auf Ebene der Anteilseigner zur Hälfte der Einkommensteuer (Halbeinkünfteverfahren). Das führt dazu, dass bei sofortiger Ausschüttung und einem Unternehmensteuersatz (allgemein und kommunal) von 30 Prozent die kumulierte Belastung auf Unternehmens- und Anteilseignerebene in jedem Fall höher ist als der Einkommensteuersatz des Anteilseigners. Die Kommission hat daher vorgeschlagen, das bestehende Halbeinkünfteverfahren zu einem Teileinkünfteverfahren weiterzuentwickeln. Dieses ist so konstruiert, dass die kumulierte Belastung ausge-

schütteter Gewinne auf Unternehmens- und Anteilseignerebene den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer (42 Prozent) nicht übersteigt.²

Ausnahmen für kleine Unternehmen und Anteilseigner

Gerade bei kleinen Personengesellschaften und Einzelunternehmern sowie den Eignern kleiner Anteile an größeren Personengesellschaften, deren Gewinne heute der Einkommensteuer unterliegen, würde eine Durchschnittsbelastung von 30 Prozent und mehr gegenüber dem Status Quo eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung mit sich bringen. Zudem wäre es unverhältnismäßig, alle Kleinunternehmer der allgemeinen Unternehmensteuer mit ihrer administrativ aufwändigen Unterscheidung zwischen Unternehmens- und Unternehmerebene zu unterwerfen. Zur Lösung dieser Probleme werden zwei Ausnahmen von der allgemeinen Unternehmensteuer vorgeschlagen: die transparente Entnahmebesteuerung und die Kleinunternehmerregelung.

■ Wenn laufende steuerpflichtige Gewinne von Personengesellschaften entnommen werden, sind sie bei der transparenten Entnahmebesteuerung auf Unternehmensebene als Betriebsausgaben abzugsfähig. Auf der Ebene der Anteilseigner sind sie voll steuerpflichtig, sie unterliegen also nicht dem Teileinkünfteverfahren. Diese Form der Entnahme ist bis zu einem Betrag von 120 000 Euro pro Person und Kalenderjahr zulässig. Damit wird die individuelle Leistungsfähigkeit des Unternehmers bzw. des Anteilseigners berücksichtigt. Die Begrenzung der transparenten Entnahmebesteuerung auf einen Höchstbetrag ist vor allem geboten, weil es andernfalls zu kaum kalkulierbaren Verschiebungen zwischen der Unternehmensteuer und der Einkommensteuer kommt, was vor allem bei der kommunalen Unternehmensteuer zu Verwerfungen führen kann. Denn die Entscheidung für die transparente Entnahmebesteuerung hat auf kommunaler Ebene zur Folge, dass die steuerliche Bemessungsgrundlage in die Einkommensteuer und damit von der Betriebsstätten- zur Wohnsitzgemeinde verlagert wird.

■ Kleine Unternehmen mit geringem Bedarf an Gewinnthesaurierung sind von der Unternehmen-

2 Um das zu erreichen, müssen bei einem Unternehmensteuersatz von 30 Prozent 20/49 der ausgeschütteten Gewinne beim Anteilseigner der Einkommensteuer unterworfen werden; siehe Kommission Steuergesetzbuch, Steuerpolitisches Programm, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin 2006, Seite 26.

steuer ausgenommen. Bei ihnen ist die Trennung zwischen Unternehmens- und Unternehmerebene nicht sinnvoll. Die Besteuerung aller Gewinne in Höhe von 30 Prozent würde die Steuerlast dieser Unternehmen teils drastisch erhöhen. Die Kleinunternehmerregelung können Personenunternehmen mit bis zu fünf natürlichen Personen als Gesellschafter³ beanspruchen, deren Durchschnittsgewinn in einem Zeitraum von drei Jahren unter 120 000 Euro liegt. Maßgeblich ist der Gewinn der Personengesellschaft bzw. das Einkommen eines Einzelunternehmers aus sämtlichen unternehmerischen Tätigkeiten.

Neue Vorschläge zur Gewinnermittlung

■ Die Kommission Steuergesetzbuch schlägt eine Erneuerung der Gewinnermittlung vor. Da zunehmend informationsorientierte Elemente der internationalen Rechnungslegung in den handelsrechtlichen Einzelabschluss vordringen, ist es nicht länger zweckmäßig, dass die Steuerbilanz formell an die Handelsbilanz anknüpft (Maßgeblichkeitsprinzip).⁴ Dem Vorschlag der EU-Kommission folgend, werden die internationalen Rechnungslegungsstandards IAS/IFRS als Startpunkt für die Entwicklung einer eigenständigen steuerlichen Gewinnermittlung herangezogen. Die IAS/IFRS-Regelungen werden im Einzelnen daraufhin geprüft, ob sie für Zwecke der steuerlichen Gewinnermittlung geeignet sind. Mit den IAS/IFRS kann die Basis für eine künftige Angleichung der Gewinnermittlungsvorschriften in der EU oder darüber hinaus geschaffen werden.

■ Eine Einschränkung der intertemporalen Verlustverrechnung auf der Unternehmensebene ist nicht vorgesehen. Für die Verrechnung mit anderen Einkünften gilt grundsätzlich, dass eine Verlustverrechnung zwischen der Sphäre der allgemeinen Unternehmensteuer und der Einkommensteuer ausgeschlossen ist. Ausnahmen sind nur bei Liquidationsverlusten⁵ und in den Fällen vorgesehen, in denen Unternehmer für Verbindlichkeiten des Unternehmens in Anspruch genommen werden, beispielsweise wenn sie persönlich für Verbindlichkeiten des Unternehmens ein-

stehen müssen. Verrechnungsmöglichkeiten ergeben sich darüber hinaus nur im Rahmen der Kleinunternehmerregelung. Außerdem können Gewinneinkünfte im Rahmen der transparenten Entnahmebesteuerung mit Verlusten aus anderen Einkunftsarten im Rahmen der Einkommensteuer verrechnet werden.

■ Verlustverrechnungsmöglichkeiten zwischen verbundenen Unternehmen bzw. innerhalb von Konzernen sind im Rahmen einer modernen Gruppenbesteuerung zu regeln.⁶ Soweit Unternehmensgruppen als wirtschaftliche Einheit anzusehen sind, besteht kein Grund, die Verlustverrechnung zwischen einzelnen Unternehmen zu begrenzen. Eine Gruppenbesteuerung hat den Vorteil, dass Konzernstrukturen nicht aus steuerlichen Gründen verzerrt werden. Eine strikte Begrenzung auf Inlandsverluste würde gegen EG-Recht verstoßen, weil sie grenzüberschreitende Investitionen gegenüber nationalen diskriminieren würde.⁷ Es wird daher eine Regelung vorgeschlagen, nach der EU-Auslandsverluste zumindest dann mit inländischen Gewinnen verrechnet werden können, wenn eine Verrechnung mit Gewinnen im EU-Ausland nicht mehr möglich ist.

■ Das Umwandlungssteuergesetz regelt die steuerlichen Folgen von Unternehmensfusionen, Übernahmen, Aufspaltungen oder Rechtsformänderungen. Der Reformbedarf bei diesem Gesetz besteht im Wesentlichen darin, sicherzustellen, dass sowohl inländische als auch grenzüberschreitende Umstrukturierungen von Unternehmen nicht an steuerlichen Barrieren scheitern oder durch Steuern übermäßig belastet werden.

Vor- und Nachteile des neuen Konzepts

Der wesentliche Vorteil der Reform würde darin bestehen, dass die steuerliche Belastung von Unternehmensgewinnen auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau reduziert würde. Ein kritischer Punkt ist die Frage, wie sich die reduzierte Unternehmensbesteuerung in das sonstige System der Einkommensbesteuerung einfügt. Durch die vorgesehene Nachbelastung auf der Ebene der Anteilseigner werden die Unternehmen entlastet, nicht die Unternehmer. Daher wird

³ Die Begrenzung der Zahl und der Art der Gesellschafter soll die Schaffung von Verlustzuweisungsgesellschaften erschweren.

⁴ Einen ausführlichen Überblick über die Rolle des Maßgeblichkeitsprinzips in der EU, der Schweiz und den USA bietet Wolfgang Schön, *Steuerliche Maßgeblichkeit in Deutschland und Europa*, Verlag Otto Schmidt, Köln 2005.

⁵ Abweichend von der geltenden Regelung des § 17 Abs. 4 EStG stellt das Konzept auf den Beginn der Liquidation ab.

⁶ Das gegenwärtige Organschaftsrecht ist aus drei Gründen reformbedürftig: Die Verlustverrechnung knüpft an einen Gewinnabführungsvertrag an, es beinhaltet keine Mehrmütter-Regelung, und Auslandsverluste werden in vielen Fällen nicht berücksichtigt.

⁷ Siehe Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-446/03 vom 13. Dezember 2005 (Marks&Spencer Fall).

das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit im Sinne der traditionellen synthetischen Einkommensteuer zumindest weitgehend aufrechterhalten.⁸

Das hat seinen Preis: Das System ist nicht finanzierungsneutral. Es begünstigt die Finanzierung von Investitionen aus einbehaltenen Gewinnen gegenüber der Finanzierung durch Fremdkapital oder externes Eigenkapital.⁹ Darüber hinaus ist zu erwarten, dass Portfolioinvestitionen zunehmend im Bereich der allgemeinen Unternehmensteuer getätigt werden. Das mildert die realwirtschaftlichen Folgen der mangelnden Finanzierungsneutralität, hat aber zur Folge, dass Kapitaleinkommen in erheblichem Umfang geringer besteuert werden als andere Einkunftsarten.

Positiv hervorzuheben ist der Beitrag des Konzepts zu einer rechtsformneutralen Unternehmensbesteuerung. Indessen ist die Einbindung der Personengesellschaften in die allgemeine Unternehmensteuer umstritten: Das Konzept zwingt diese Unternehmen zunächst mit viel Aufwand in die Unternehmensteuer, um sie größtenteils durch die transparente Entnahmebesteuerung und die Kleinunternehmerregelung wieder in die Einkommensteuer zu entlassen. Dieses Argument sollte allerdings nicht überbewertet werden. Es ist richtig, dass zahlreiche Unternehmen letztlich aus der allgemeinen Unternehmensteuer herausfallen würden. Vorläufige Berechnungen des Bundesfinanzministeriums zeigen aber, dass rund die Hälfte der Gewinne von Personenunternehmen in der allgemeinen Unternehmensteuer verbleiben würde. Das zeigt, dass die allgemeine Unternehmensteuer für die Personengesellschaften durchaus erhebliche Bedeutung hätte. Alternativen, wie die Gewährung einer Option auf die Körperschaftsteuer, hat die Kommission Steuergesetzbuch geprüft und sowohl aus Gründen der administrati-

ven Handhabbarkeit als auch aus grundsätzlichen Erwägungen verworfen.

Steuerreformkonzepte müssen sich daran messen lassen, ob sie einen Beitrag zur Steuervereinfachung leisten. Bei der Unternehmensbesteuerung ist das Vereinfachungspotenzial aber beschränkt. Der Ersatz der Gewerbesteuer durch eine kommunale Unternehmensteuer, welche die gleiche Bemessungsgrundlage wie die allgemeine Unternehmensteuer hat, ist vereinfachend. Auch die Problematik der verdeckten Gewinnausschüttung wird entschärft. Andere Aspekte der allgemeinen Unternehmensteuer wie beispielsweise die transparente Entnahmebesteuerung oder die Kleinunternehmerregelung sind jedoch nicht als Beispiele für Steuervereinfachung anzusehen. Auch die Gruppenbesteuerung, die Umwandlungsbesteuerung oder die Gewinnermittlung sind komplex. In diesen Bereichen sind einfache, für jedermann verständliche Regelungen aber auch nicht sachgerecht. Teilweise reflektiert die Komplexität des Steuerrechts die Komplexität der zu regelnden steuerlichen Sachverhalte.

Zumindest kurzfristig sind Steuerausfälle zwischen zehn und zwanzig Milliarden Euro zu erwarten. Die Gegenfinanzierung der Steuerausfälle ist schwierig. Allerdings ist auch zu erwarten, dass die Steuerausfälle zumindest teilweise durch höheres Wachstum und mehr Beschäftigung ausgeglichen werden. Die Forderung, eine Unternehmensteuerreform müsse aufkommensneutral sein, verkennt, dass eine signifikante Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmensbesteuerung ohne reale Steuerentlastungen der Unternehmen nicht möglich ist. Großzügige Sonderabschreibungen und andere Steuersubventionen, die man streichen könnte, existieren kaum noch. Die Gegenfinanzierung sollte vorzugsweise durch Ausgabenkürzungen erfolgen. ■

⁸ Über die Frage, ob eine Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip auch eine Besteuerung von Kapitaleinkünften beinhalten sollte, kann man geteilter Meinung sein. Wenn das Lebenszeiteinkommen als Indikator der Leistungsfähigkeit anzusehen ist, gilt das nicht.

⁹ Hier liegt ein Vorteil des vom Sachverständigenrat vertretenen Konzepts der dualen Einkommensteuer (vgl. in diesem Heft, Seiten 27 ff.), das allerdings andere Probleme aufwirft.

„Zinsbereinigte Gewinnsteuer“ des „Heidelberger Steuerkreises“

Dr. Rainer Kambeck/Prof. Dr. Manfred Rose

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI Essen)/Forschungsstelle „Marktorientiertes Steuersystem“ des Alfred-Weber-Instituts für Wirtschaftswissenschaften der Universität Heidelberg

Am 7. Februar 2006 haben der „Heidelberger Steuerkreis“ der Alfred Weber-Gesellschaft und das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung vorgeschlagen, im Rahmen der Unternehmensteuerreform eine zinsbereinigte Gewinnsteuer einzuführen. Dieser „Vorschlag zur Reform der Unternehmensbesteuerung in Deutschland“ ist unter den Pressemitteilungen auf der Internet-Seite des RWI abgelegt. Die Adresse lautet: www.rwi-essen.de.

In ihrem Koalitionsvertrag haben die Regierungsparteien die Reform des Unternehmensteuerrechts zum 1. Januar 2008 vereinbart und auch gleich die damit verbundenen Ziele formuliert: Die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standorts soll verbessert, Investitionsanreize gesetzt, Arbeitsplätze geschaffen und das Wirtschaftswachstum belebt werden. Dabei soll weitgehende Rechtsform- und Finanzierungsneutralität hergestellt, die Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt, die Planungssicherheit für Unternehmen und öffentliche Haushalte verbessert und die Steuerbasis nachhaltig gesichert werden.¹ Darüber, wie diese Ziele am besten erreicht werden können, gibt es unterschiedliche Vorstellungen. In den konkreten Vorbereitungen zur Umsetzung der Reform spielen derzeit die Konzepte der Stiftung Marktwirtschaft² und des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)³ eine zentrale Rolle. Obwohl diese Konzepte steuerliche Entlastungen der Unternehmensgewinne vorsehen, vermeiden sie aus unserer Sicht nicht, dass Gewinne in langfristiger Perspektive steuerlich mehrfach – und damit zu hoch – belastet werden.

Kern unseres Vorschlags ist die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer (ZGS), die von Unternehmen auf einbehaltene Gewinne zu erheben ist und ein Übergangsmodell zu einer syste-

matischen Zinsbereinigung aller Kapitaleinkommen sein könnte. Ohne die Einführung einer aus ökonomischer Perspektive sinnvollen Systematik der Unternehmensteuer würde auch eine reine Senkung der Körperschaft- und Einkommensteuersätze die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen nicht nachhaltig verbessern. Die ZGS minimiert die notwendigen Änderungen bei der Steuererhebung, und lässt sich so einführen, dass es nicht zu abrupten Veränderungen bei den Steuereinnahmen kommt. Sie könnte im Januar 2008 in Kraft treten. Mit einer solchen, auf die Stärkung der Markteffizienz ausgerichteten Reform würde eine attraktive Unternehmensteuer eingeführt, die sich positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigung auswirken dürfte.

Das Leitbild der zinsbereinigten Gewinnsteuer

Die Besteuerung sollte an der Leistungsfähigkeit von Unternehmen und Bürgern über deren gesamte Lebenszeit ansetzen. Im derzeitigen System hängt die Beschreibung der steuerlichen Leistungsfähigkeit davon ab, wie Gewinne bzw. Einkommen definiert und gemessen werden und wie der so ermittelte Gewinn verwendet wird. Demnach ist die Unternehmensbesteuerung im Hinblick auf die getätigten Investitionen, die eingesetzten Finanzierungsarten und die gewählte Rechtsform nicht neutral.

Die Umsetzung des Leitbildes der ZGS erfordert, die Bemessungsgrundlage der Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer im Sinne eines einheitlichen Gewinnsteuerkonzeptes so zu definieren, dass im Zeitablauf eine steuerliche Mehrfachbelastung marktüblicher Investitionsrenditen ver-

1 Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, Berlin 11. November 2005.

2 Stiftung Marktwirtschaft, Kommission Steuergesetzbuch, Steuerpolitisches Programm. Einfacher, gerechter, sozialer: Eine umfassende Ertragssteuerreform für mehr Wachstum und Beschäftigung, Berlin, 2006.

3 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer, Wiesbaden 2006.

mieden wird. Die resultierende Einmalbelastung wird dadurch umgesetzt, dass Unternehmensgewinne zinsbereinigt besteuert werden.⁴ Bei der Ermittlung der zu versteuernden Gewinne muss der Abzug einer marktüblichen Verzinsung des Eigenkapitals, ein Schutzzins, als Betriebsausgabe eingeführt werden, so dass nur die darüberliegenden Gewinne besteuert werden. Damit wird die Investitionsentscheidung eines Unternehmens nicht beeinflusst und die Eigenkapitalbasis von Unternehmen gestärkt. Für Investitionsentscheidungen in Deutschland zählen dann nur noch Marktbedingungen.

Belastungsvergleich verschiedener Steuersysteme

Ausgangspunkt sei ein Gewinn von 10 000 Euro zum Ende des Jahres 2008, der für Investitionen zur Verfügung steht. In 2009 kann das Unternehmen einen Gewinn in Höhe von fünf Prozent des im Vorjahr investierten Eigenkapitals – also 500 Euro – erzielen. Wird auch dieser Gewinn investiert, so steht das aus einbehaltenen Gewinnen gebildete Eigenkapital Ende 2009 mit 10 500 Euro in der Bilanz. Zur Beurteilung der steuerlichen Folgen unterschiedlicher Systeme wird das derzeitige System mit der ZGS verglichen. Um die Belastungsunterschiede verdeutlichen zu können, messen wir in beiden Fällen die Belastung an einem Referenzfall, in dem gänzlich auf eine Besteuerung verzichtet wird (Tabelle).

In den beiden Fällen mit Besteuerung wird ein einheitlicher Steuersatz von 40 Prozent angenommen: Der investierbare Netto-Gewinn des ersten Jahres sinkt jeweils auf 6 000 Euro; das Steueraufkommen beträgt jeweils 4 000 Euro. Der Bruttogewinn der zweiten Periode betrage wiederum fünf Prozent des investierten Eigenkapitals am Jahresanfang. Bei einem Eigenkapital von 6 000 Euro resultieren 300 Euro. Dieser Gewinn ist bereits um 200 Euro niedriger als jener in der Situation ohne Steuer – also haben wir hier bereits eine steuerliche Vorbelastung. Der vorbelastete Bruttogewinn von 300 Euro wird im derzeitigen System erneut mit 40 Prozent besteuert, d.h. weitere 120 Euro gehen an den Fiskus und 180 Euro verbleiben dem Unternehmen für neue Investitionen. Das aus ver-

steuerten Gewinnen gebildete Eigenkapital am Ende der zweiten Periode beträgt also 6 180 Euro. Bei der ZGS bleibt der Gewinn der zweiten Periode gänzlich unbesteuert, weil die Bemessungsgrundlage exakt um die Höhe der marktüblichen Rendite vermindert wird. Am Ende der zweiten Periode beträgt das Eigenkapital demnach 6 300 Euro. Hätte das Unternehmen mit der Investition aus der ersten Periode eine Rendite erzielt, die über der angenommenen marktüblichen Verzinsung läge, würde auch im System der ZGS eine Besteuerung des die Schutzzinsen übersteigenden Gewinnanteils erfolgen.

Wie hoch sind nun die jeweiligen Eigenkapitalbestände aus versteuertem Gewinn verglichen mit dem möglichen Eigenkapitalbestand im Fall ohne Besteuerung? Tabelle 1 zeigt, dass im derzeitigen System die Steuerbelastung des ursprünglichen Gewinns mit 41,1 Prozent höher ist als es der im Steuergesetz festgelegte (nominelle) Steuersatz (hier 40 Prozent) suggeriert. Bei Anwendung der ZGS stimmen dagegen der gesetzliche Steuersatz und die effektive Steuerbelastung überein.

Deutliche Entlastung für die Unternehmen

Die Nachteile der gegenwärtigen Unternehmensbesteuerung werden noch deutlicher, wenn angenommen wird, dass ein 25-jähriger Unternehmer eine GmbH gründet. Er spare und investiere im Rahmen seines Unternehmens auch für zukünftige Konsummöglichkeiten. Ab einem Alter von 66 Jahren möchte er aus der Veräußerung des Unternehmens seinen Alterskonsum finanzieren, woraus sich eine Anspar- und Investitionszeit von 41 Jahren ergibt.

Im ersten Jahr erwirtschaftete der Unternehmer einen Gewinn von 10 000 Euro, mit dem er die Anschaffung einer Maschine finanzieren möchte. Für die Folgejahre sei wiederum ein Gewinn in Höhe einer marktüblichen Grundrendite von fünf Prozent angenommen. Ohne Steuern wäre das anfängliche Eigenkapital von 10 000 Euro nach 40 Jahren auf 70 400 Euro angestiegen. Dies wäre der Veräußerungsgewinn, den der Unternehmer erzielen und für seinen Konsum verwenden könnte.

Nun wird in diesem Investitionsbeispiel die derzeitige Besteuerung von Gewinnen durchgeführt. Als Unternehmensteuersatz sei wiederum ein für Kapitalgesellschaften aus Körperschaft- und Gewerbesteuer sowie Solidaritätszuschlag durchschnittlich geltender Steuersatz von 40 Prozent ange-

⁴ Die grundlegenden Arbeiten zur ZGS stammen von Ekkehard Wenger, Gleichmäßigkeit der Besteuerung von Arbeits- und Vermögenseinkünften, Finanzarchiv N. F. 41, 1983, Seiten 207-252 und Robin Boadway/Neil Bruce, A General Proposition of the Design of a Neutral Business Tax, Journal of Public Economics 24, 1984, Seiten 231-239.

Belastungsvergleich verschiedener Steuersysteme			
Angaben in Euro	Ohne Besteuerung	Derzeitige Gewinnbesteuerung	Zinsbereinigte Gewinnsteuer
Jahr 1			
Brutto-Gewinn (als Startkapital)	10 000	10 000	10 000
Zu versteuernder Gewinn	0	10 000	10 000
Steuerzahlung (Steuersatz 40 %)	0	4 000	4 000
Netto-Gewinn	10 000	6 000	6 000
Jahr 2			
Brutto-Gewinn (Rendite 5 %)	500	300	300
Als Betriebsausgabe abzugsfähige Schutzverzinsung	-	0	300
Zu versteuernder Gewinn	0	300	0
Steuerzahlung (Steuersatz 40 %)	0	120	0
Netto-Gewinn	500	180	300
Beide Jahre insgesamt			
Eigenkapitalzunahme	10 500	6 180	6 300
Effektive Steuerlast	-	41,1	40,0

nommen. Damit kann der Unternehmer im ersten Jahr nicht mehr 10 000 Euro, sondern nur noch 6 000 Euro investieren. In den folgenden Jahren verbleibt ihm von seiner Bruttorendite von 5 Prozent eine investierbare Nettorendite von $(0,6 \cdot 5 \text{ Prozent}) = 3 \text{ Prozent}$ des Eigenkapitals. Wendet man diese auf die Eigenkapitalstartbasis von 6 000 Euro an, wird nach 40 Jahren ein Eigenkapitalbestand von lediglich 19 572 Euro erzielt. Verglichen mit dem möglichen Endbestand von 70 400 Euro bedeutet dies eine effektive Steuerlast von 72,2 Prozent, die in lebenszeitlicher Sicht auf der anfänglichen Investition bürdet.

Mit der hier angenommenen ZGS bleibt es über den Zeitraum von 41 Jahren bei der effektiven Steuerlast von 40 Prozent, die exakt der in diesem Beispiel angenommenen gesetzlichen Steuerlast entspricht. Durch den Abzug der marktüblichen Rendite von jährlich 5 Prozent von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer bleibt eine Normalverzinsung des bereits einmal versteuerten Eigenkapitals in den Folgejahren unbesteuert. Über die gesamte Lebensdauer betrachtet ist der Gewinn jedoch wegen der Vorbelastung des Startkapitals in Höhe des gesetzlichen Steuersatzes niedriger. Der Schutzzins bleibt bei der ZGS steuerfrei, damit das Eigenkapital nicht in seiner Substanz besteuert wird. Durch Veräußerung seines Anteils am Unternehmen erzielt der Unternehmer einen Erlös in Höhe des Eigenkapitals der

GmbH, der zur Vermeidung einer weiteren Belastung steuerfrei bleiben muss. In lebenszeitlicher Perspektive sollen nominale und effektive Steuerbelastung auch nach Veräußerung des Kapitals übereinstimmen. Für seinen Alterskonsum verfügt er somit über 42 240 Euro.

Die ZGS beseitigt durch den Abzug marktüblicher Eigenkapitalzinsen die sich im Zeitablauf kumulierenden Steuerbelastungen vollständig und garantiert damit, dass die effektive Steuerlast in lebenszeitlicher Sicht dem gesetzlichen Steuersatz entspricht. Dieser sollte – um international wettbewerbsfähig zu sein – möglichst 25 Prozent betragen, auf keinen Fall jedoch 30 Prozent überschreiten. Ziel einer wachstumsorientierten Steuerreformpolitik muss deshalb sein, die sich im Zeitablauf kumulierenden Steuerbelastungen soweit wie möglich abzusenken – und am besten ganz zu beseitigen.

Methodische Umsetzung des Leitbildes

Wenn Unternehmen über Investitionen oder Bürger über Konsum und Ersparnisbildung entscheiden, betrifft das immer längere Zeiträume als ein Steuerjahr, gerade bei der Altersvorsorge. Der Gesetzgeber berücksichtigt dies bereits bei der Besteuerung von Beamtenpensionen und Betriebsrenten. Das aktuelle Einkommensteuerrecht ist –

nachdem die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Ersparnissen lange Zeit üblich war – auf dem Wege, diese Zeitperspektive bei der Definition von Leistungsfähigkeit der Bürger zu berücksichtigen. Zu dieser Einsicht hat auch das Urteil zur steuerlichen Behandlung der gesetzlichen Renten des Bundesverfassungsgericht beigetragen. Jedoch bereits bei der Einführung der „Riester-Rente“ ist der Gesetzgeber der Einsicht gefolgt, dass Beitragszahlungen in der Gegenwart die Leistungsfähigkeit eines Steuerpflichtigen mindern und erst die Auszahlung der Renten die Leistungsfähigkeit erhöht.

Beitragszahlungen können deshalb von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abgezogen werden, Rentenauszahlungen erhöhen sie. Diese Technik zur Umsetzung der lebenszeitlich orientierten Besteuerung wird als sparbereinigte oder nachgelagerte Einkommensbesteuerung bezeichnet. Für den Staat verursacht eine solche Besteuerung zunächst Steuermindereinnahmen, bei späterer Rentenauszahlung allerdings Steuer Mehreinnahmen. Damit wird in Deutschland die Besteuerung von Renten mehr und mehr vom Leitbild einer am Lebenseinkommen orientierten Leistungsfähigkeit bestimmt.

Besteuerung von Ersparnissen

Die gleiche effektive Steuerbelastung wie bei einer sparbereinigten Besteuerung lässt sich durch eine zinsbereinigte Besteuerung herstellen, denn beide Methoden belasten das von einem Bürger erzielte Markteinkommen (Lohn, Zins bzw. Gewinn aus einer Betätigung auf Arbeits-, Kapital- bzw. Gütermärkten) in lebenszeitlicher Sicht nur einmal. Die Verwendung des Nettoeinkommens zur Bildung von Ersparnissen oder für Investitionen zur Ermöglichung von zukünftigem Konsum löst keine zusätzlichen Steuerlasten aus: Gleiche Markteinkommen führen unabhängig von ihrer Verwendung zu gleichen steuerlichen Lasten. Bei der Besteuerung aller Kapitaleinkommen eine Sparbereinigung durchzuführen, wäre allerdings verwaltungstechnisch zu aufwendig und auch international kaum realisierbar. Daher ist sie lediglich für das Ansparen von Renten zu empfehlen. In allen anderen Fällen sollte die Zinsbereinigung von Kapitaleinkommen angewendet werden. Unterstellt man Normalrenditen, sind beide Techniken äquivalent.

Kernelemente der zinsbereinigten Gewinnsteuer

Primäres Element der Unternehmensteuerreform sollte die Einführung der Zinsbereinigung des zu versteuernden Gewinns aus unternehmerischer Erwerbstätigkeit sein. Diese kann gesetztes- und erhebungstechnisch ohne allzu großen Aufwand umgesetzt werden, indem in den relevanten Steuergesetzen die Abzugsfähigkeit der Schutzzinsen als Betriebsausgaben zugelassen wird.

■ Was sollte sich konkret ab dem 1. Januar 2008 bei der Unternehmensbesteuerung ändern? Rund 82 Prozent aller Unternehmen in Deutschland sind Personenunternehmen; von diesen sind wiederum rund 85 Prozent Einzelunternehmen, der Rest Personengesellschaften.⁵ Ihre Gewinne unterliegen der Einkommensteuer. Nur rund 18 Prozent aller Unternehmen sind körperschaftsteuerpflichtig: 96 Prozent hiervon sind GmbHs, nur 1,5 Prozent sind Aktiengesellschaften. Unabhängig von der Rechtsform sollte gelten: Auf das in einem Unternehmen eingesetzte Eigenkapital wird der zukünftig in einem neuen Gewinnsteuergesetz, jedoch in den Einführungsjahren zunächst im Einkommensteuergesetz (EStG) festzulegende Schutzzins, der etwa der Größe „Leitzinssatz der Europäischen Zentralbank plus 2 Prozentpunkte“ entsprechen könnte, angewendet. Unternehmensgewinne sollten nach Abzug der Eigenkapitalzinsen und erhaltener Dividenden aus (nicht im für den Schutzzins relevanten Eigenkapital zu berücksichtigenden) Beteiligungen, die zum Anlagevermögen gehören, mit einem Satz von nicht mehr als 30 Prozent besteuert werden, wenn sie der Investitionsfinanzierung im Unternehmen dienen. Dieser Unternehmensteuersatz setzt sich aus einem allgemeinen und einem kommunalen Teil zusammen. Der allgemeine Steuersatz der ZGS entspricht dem abzusenkenden Körperschaftsteuersatz. Er muss weniger als 25 Prozent betragen, um Raum für den kommunalen Steuersatz zu geben.

Bei bilanzierenden Unternehmen würde der Schutzzins auf das in der Steuerbilanz am Jahresanfang ausgewiesene Eigenkapital, das nach einem einfachen Schema durch unterjährigen Eigenkapitalabgang bzw. -zugang korrigiert wurde, angewendet. Die resultierende Eigenkapitalverzinsung mindert als Betriebsausgabe den zu versteuernden Ge-

5 Volker Lietmeyer/Oliver Petzold, Bedingungen und Ziele für eine Reform der Unternehmensbesteuerung, in: Wirtschaftsdienst, Heft 9, 2005, Seiten 590–599.

winn. Entsteht ein Verlust, ist dieser verzinst mit in der Zukunft erwirtschafteten Gewinnen verrechenbar. Bei nicht-bilanzierenden Unternehmen, die gemäß § 4 Abs. 3 EStG eine Einnahmen-Überschussrechnung zur Gewinnermittlung anwenden, wird das der Berechnung der Eigenkapitalverzinsung zu Grunde zu legende Eigenkapital aus einem Anlagenverzeichnis und einem Finanz- inklusive Schuldenverzeichnis, das bereits heute zu führen ist, ermittelt. Die darin nicht aufgeführten Wirtschaftsgüter (z. B. Vorräte) sind steuerlich irrelevant, da sie bereits abgezogen wurden.

Einzelunternehmer und Gesellschafter von Personenunternehmen sowie persönlich geführte Kapitalgesellschaften sollen entscheiden können, welchen Teil des ihnen zustehenden Unternehmensgewinns sie der Unternehmensteuer und welchen Teil sie der individuellen Einkommensteuer unterwerfen möchten. Entscheiden sich Gesellschafter für die Berücksichtigung des Gewinns bei der Einkommensteuer, sprechen wir von einer Durchreichgesellschaft. Diese transparente Besteuerung in Form der steuerlichen Gewinndurchreichung an die Gewinnbeteiligten gilt für alle Personengesellschaften und Einzelunternehmen. Zur Anwendung bei Kapitalgesellschaften müssen Bedingungen erfüllt sein (Sitz und Geschäftsleitung der Durchreichgesellschaft müssen im Inland sein, Anteilsrechte der Gesellschaft dürfen nicht auf Börsen und ähnlichen Märkten gehandelt werden, die Mehrheit der Stimmrechte muss in Händen natürlicher Personen sein), die eine administrativ effiziente individuelle Zurechnung des Unternehmensgewinns gewährleisten sollen. In Frage kommen demnach ansässige Personengesellschaften sowie ansässige Kapitalgesellschaften, deren Anteilsrechte nicht börsenfähig sind.

Beteiligungen an anderen gewinnsteuerpflichtigen Unternehmen, welche im Anlagevermögen bilanziert werden, mindern das berücksichtigungsfähige Eigenkapital. Bezüge hieraus sind entsprechend steuerfrei. Zur Vermeidung von Mehrfachbelastungen wird die Steuerfreiheit der Gewinne aus der Veräußerung von solchen Beteiligungen auf der Unternehmensebene weiterhin gewährleistet. Bei verbundenen Unternehmen – z. B. Tochter- und Muttergesellschaften – darf es keinen doppelten Abzug von Eigenkapitalzinsen geben.

■ Was muss sich konkret ab dem 1. Januar 2008 bei der Einkommensteuer ändern? Ihr progressiver Tarif wird mit den derzeit gültigen Steuersätzen beibehalten. Neu festzulegen ist der allgemei-

ne Stuersatz der ZGS, und zwar als Steuersatz auf zinsbereinigt ermittelte und thesaurierte Gewinne von Personenunternehmen. Im EStG wird zudem der Abzug von Schutzzinsen als Betriebsausgabe geregelt. Soweit Einkünfte nach Optionen des Steuerpflichtigen nicht der progressiven Einkommensteuer unterliegen sollen und im Unternehmen für Investitionszwecke zurückbehalten werden, sind sie von jedem Gewinnbeteiligten mit dem allgemeinen Gewinnsteuersatz zu versteuern. Der Körperschaftsteuer unterliegt der zinsbereinigte Gewinn der Kapitalgesellschaft.

Die Vervollständigung eines zinsbereinigten Steuersystems durch eine Zinsbereinigung aller Kapitaleinkommen bleibt späteren Reformschritten vorbehalten. Um annähernd Belastungsgleichheit bei Kapitaleinkommen zu gewährleisten, sollten jedoch nicht nur ausgeschüttete Unternehmensgewinne, die der ZGS unterlagen, sondern auch aus qualifizierten Bankkonten entnommene Zinsen nach dem Halbeinkünfteverfahren besteuert werden. Soweit die betreffenden Anlagen auf qualifizierten Bankkonten geführt werden, bleiben marktübliche Zinsen bis zu ihrer Entnahme steuerfrei. Die Besteuerung der Ausschüttungen sorgt damit für eine annähernd gleichmäßige Belastung von zunächst einbehaltenen und später ausgeschütteten Gewinnen oder Zinsen und den Kapitaleinkommen, die unmittelbar gemäß Entscheidung des Steuerpflichtigen der Besteuerung durch die persönliche Einkommensteuer unterliegen. Der in festverzinsliche Wertpapiere sparende Bürger wird, sofern er die erzielten Zinsen nicht für Konsumzwecke seinem qualifizierten Bankkonto entnimmt, steuerlich genauso behandelt wie derjenige, der sein Sparkapital in Unternehmen anlegt.

Die Gewerbesteuer sollte ersetzt werden

In den Steuerwissenschaften wird die Gewerbesteuer inzwischen überwiegend als Grund für die im internationalen Vergleich hohe Besteuerung der Kapitalgesellschaften kritisiert. Die Mehrzahl der Personenunternehmen wird dadurch aber nicht belastet, weil die auf der Unternehmensebene entstehende Belastung bei der Berechnung der persönlichen Einkommensteuerschuld des Eigentümers berücksichtigt wird. Die damit verbundene einseitige Belastung der Kapitalgesellschaften offenbart aber deutlich, dass die Gewerbesteuer in ihrer jetzigen Form keine gute Gemeindesteuer ist. Deshalb plädieren wir für eine Neugestaltung des kommunalen Steuersystems. Unsere in der

Vergangenheit gemachten Vorschläge unterscheiden sich nur im Detail von dem nun von der Stiftung Marktwirtschaft vorgelegten „Vier-Säulen-Modell“, dem wir derzeit die besten Erfolgsaussichten für eine Abschaffung der Gewerbesteuer einräumen.

Das neue kommunale Steuersystem sollte aus folgenden Komponenten bestehen:

- Einer Grundsteuer mit bisherigem Hebesatzrecht, jedoch Wegfall von Steuerbefreiungen und Neuausrichtung der Bemessungsgrundlage nach Bodenrichtwerten.

- Ein von der Wohngemeinde des Bürgers bestimmter kommunaler Einkommensteuersatz, der in der Einführungsphase nach oben begrenzt werden kann.

- Ein erhöhter Anteil der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer, der nach den gebietsbezogenen Arbeitseinkommen und Kapitalkosten der Unternehmen zu verteilen ist. Die Gemeinden werden hiernach mit Einnahmen belohnt, wenn sie auf ihrem Gebiet für Investitionen und Arbeitsplätze sorgen. Allerdings wird es aus statistischen Gründen zunächst nur möglich sein, den Umsatzsteueranteil nach gebietsbezogenen Arbeitseinkommen zu verteilen. Hierzu wäre ein bestimmter Prozentsatz auf die in einer Gemeinde realisierten Arbeitseinkommen anzuwenden. Diese enthalten auch den Unternehmerlohn der Selbständigen.

- Ein von der Betriebsstättengemeinde bestimmter und möglichst nach oben begrenzter kommunaler Gewinnsteuersatz. Dieser ist in dem anzustrebenden Gesamtgewinnsteuersatz von 25 Prozent bis maximal 30 Prozent bereits enthalten.

Perspektiven und fiskalische Feinjustierung

Mit der ZGS würden sich Investitionen lohnen, die bislang aus steuerlichen Gründen unrentabel waren. Die deutsche Wirtschaft wäre von der sich mit der Zeit kumulierenden Steuerlast und den damit verbundenen Fehlanreizen befreit und hätte größere Finanzierungsmöglichkeiten für Investitionen. Auch international wäre Deutschland wieder attraktiv, da es zu den Ländern mit der geringsten Steuerbelastung gehören würde.

Bisher hat die Politik versucht, über die Gewährung von Vergünstigungen die steuerliche Belastung des Investierens in Unternehmen punktuell abzumildern. Dies reicht bei immer intensiver werdendem internationalem Wettbewerb aber nicht mehr aus. Zudem besitzen Vergünstigungen einzelner Branchen, Unternehmen oder Investitionsaktivitäten diskriminierende Wirkung. Investitions- und Sparentscheidungen in und außerhalb von Unternehmen würden nach Einführung der ZGS wieder von erwarteten Markterfolgen geleitet und nicht wie gegenwärtig oftmals steuerlich motiviert.

Auch die vom SVR vorgeschlagene duale Einkommensteuer würde nicht dazu führen, die Steuerlastlawine ganz zu beseitigen. Deshalb halten wir unseren Vorschlag des Verzichts auf eine Besteuerung der marktüblichen Eigenkapitalrendite für den konsequenteren.

Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Verschuldung des Bundes zurückzuführen und spätestens 2007 wieder die vom Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie dem Grundgesetz vorgegebenen Grenzen einzuhalten. Die zu Beginn des Jahres 2008 in Kraft tretende Reform der Unternehmensteuern müsse deshalb weitgehend aufkommensneutral sein. Eine deutliche Verbesserung der Wettbewerbsposition der deutschen Unternehmen und einen mit der Reform induzierten Wachstumsschub wird es allerdings nach unserer Einschätzung nur dann geben, wenn die Unternehmen netto deutlich entlastet werden und wenn die Besteuerung einer überzeugenden Systematik folgt, mit der Effizienzgewinne realisiert werden können.

Für den Staat gilt es also, zu Beginn der Steuerreform Steuermindereinnahmen auszugleichen. Die ZGS könnte durch eine fiskalische Feinjustierung so eingeführt werden, dass eine Nettoentlastung der Unternehmen von etwa 10 Milliarden Euro erreicht würde. Die Gegenfinanzierung sollte dabei durch weitere Reduzierungen bei den Staatsausgaben möglich sein; Potenzial hierzu bietet etwa ein verstärkter Abbau von Subventionen in Deutschland.⁶ ■

⁶ Roland Koch/Peer Steinbrück, Subventionsabbau im Konsens, 2003; Stiftung Marktwirtschaft, Den Subventionsabbau umfassend voranbringen, Berlin 2006.

„Duale Einkommensteuer“

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sein Konzept der dualen Einkommensteuer erstmals im Jahresgutachten 2003/04 vorgestellt. Im Februar 2005 haben der Bundesminister der Finanzen und der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit den Rat beauftragt, die ökonomischen Auswirkungen einer Unternehmensteuerreform auf Investitionen, Wachstum und Arbeitsplätze zu prüfen. Der Rat hat zur Erledigung dieses Auftrags das Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht und das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung herangezogen. Die Ergebnisse der gemeinsamen Überlegungen wurden am 3. April 2006 veröffentlicht. Sie sind im Internet unter www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de dokumentiert.

Als die beiden wichtigsten Ziele einer Unternehmensteuerreform bezeichnet der Sachverständigenrat (SVR) die Verbesserung der Standortattraktivität und die Gewährleistung von Entscheidungsneutralität. Bei der Entwicklung von Strategien zur Zielerreichung müssen als Nebenbedingungen die Vereinbarkeit mit dem europäischen Recht, die Begrenzung der Steuerausfälle und die Einschränkung von Gestaltungsmöglichkeiten berücksichtigt werden. Je strikter die Nebenbedingungen befolgt werden, umso weniger lassen sich die eigentlichen Ziele einer Unternehmensteuerreform erreichen.

Die Verbesserung der Standortattraktivität hängt wesentlich vom Körperschaftsteuersatz oder – allgemeiner formuliert – von der Tarifbelastung von Kapitalgesellschaften ab. Der SVR geht davon aus, dass eine maximale Tarifbelastung von 25 Prozent auf Unternehmensebene die Attraktivität des Standorts Deutschlands sicherstellen würde. In diesem Steuersatz sollte eine weitergehende Belastung, zum Beispiel durch den Solidaritätszuschlag und die Gewerbesteuer (oder die sich aus einer Neugestaltung der kommunalen Finanzordnung ergebende Steuerbelastung von unternehmerischen Gewinnen) bereits enthalten sein.

Begrenzt man die Verbesserung der Standortattraktivität jedoch allein auf die Höhe der Tarifbelastung, würden die rechtsformabhängigen Belastungsunterschiede bei der Unternehmensbesteuerung gegenüber der jetzigen Situation noch größer. Der bekannteste Unterschied ist die Besteuerung der Gewinne von Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften. Doch auch die Unterschiede bei der Besteuerung einbehaltener und ausgeschütteter Gewinne von Kapitalgesellschaften sowie die steuerliche Behandlung von Fremdkapitalzinsen und Eigenkapital würden bei abschließlicher Tarifkürzung größer, wodurch es zu Verzerrungen bei der Wahl der Finanzierungswege und der Rechtsform kommen kann. Die Stand-

ortattraktivität kann nur im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Entscheidungsneutralität verbessert werden.

Zwei Varianten der dualen Einkommensbesteuerung

Nach Ansicht des SVR ist die duale Einkommensbesteuerung ein pragmatischer Kompromiss, der die in die Unternehmensteuerreform gesetzten Ziele am besten erfüllt. Dabei werden zwei Einkommensarten mit jeweils getrennten Steuertarifen belastet. Auf Grund der unterschiedlich vorgenommenen Abgrenzung der Einkommensarten gibt es verschiedene Varianten der dualen Einkommensteuer:

■ Die erste Variante ist die Abgeltungssteuer auf Zinseinkommen sowie auf Dividenden und Gewinne aus dem Verkauf von Kapitalgesellschaftsanteilen. Eine Unternehmensbesteuerung auf der Grundlage einer Abgeltungssteuer wäre aber kontraproduktiv, da sie ein Hemmnis für eigenfinanzierte Investitionen darstellt und damit in die Wahl der Finanzierungswege zu Lasten des Eigenkapitals verzerrend eingreifen würde.

■ Ein weiterer Ansatz ist die Kapitalrenditeststeuer. Danach werden Zinsen, Dividenden und private Veräußerungsgewinne aus Wertpapieren mit einer einheitlichen Kapitalabgeltungssteuer belegt, wodurch die Nachteile einer Abgeltungssteuer auf Zinseinkommen vermieden wären. Der Steuersatz der Kapitalabgeltungssteuer muss auch für die Rendite des betrieblichen Eigenkapitals greifen. Die notwendige Gewinnspaltung auf Unternehmensebene führt zu einer Eigenkapitalverzinsung und einem Restgewinn. Der Restgewinn müsste im Rahmen der normalen Einkommen- oder Körperschaftsteuer besteuert werden. Das Ziel der Finanzierungsneutralität wird aber nicht erreicht.

Rechtsformneutralität

Das vom SVR vorgeschlagene Konzept der dualen Einkommensteuer kommt der Kapitalrenditesteu-er sehr nahe. Es strebt eine Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen in Deutschland an. Ansatzpunkt ist der Produktionsfaktor Kapital. Die Verzinsung von investiertem Kapital sollte unabhängig von der Rechts- und Finanzierungsform einer einheitlichen Steuerregel unterworfen werden. Das Konzept hält am Nebeneinander von Transparenzprinzip bei der Besteuerung von Personengesellschaften und am Trennungsprinzip bei Kapitalgesellschaften fest.

■ Das Transparenzprinzip besagt, dass die Einkünfte der Personengesellschaften unmittelbar den Gesellschaftern zugerechnet und dem Einkommensteuertarif unterworfen werden. Dem Gesellschafter ist es somit möglich, Freibeträge geltend zu machen sowie Verluste und Gewinne aus verschiedenen Einkunftsarten miteinander zu verrechnen.

■ Durch das Trennungsprinzip wird berücksichtigt, dass der Gewinn einer Kapitalgesellschaft nur zum Teil auf das eingesetzte Kapital zurückzuführen ist. Dies macht eine Gewinnspaltung notwendig, da neben den Zinsen nur diejenigen Gewinnanteile aus gewerblicher und selbständiger Tätigkeit, aus Land- und Forstwirtschaft sowie aus Vermietung und Verpachtung zum Kapitaleinkommen gerechnet werden, die einer kalkulatorischen Verzinsung des Eigenkapitals entsprechen. Verbleibende Gewinnanteile und anderen Einkünfte unterliegen dem progressiven Einkommensteuertarif.

Durch eine einzige Veränderung für die Personenunternehmen wird die Rechtsformneutralität nahezu hergestellt: Die Regelverzinsung des eingesetzten Eigenkapitals unterliegt derselben Niedrigbesteuerung wie bei Kapitalgesellschaften. Im Vergleich zum gültigen Steuerrecht wird durch die duale Einkommensteuer somit ein stärkerer Anreiz für zunehmende Kapitalinvestitionen in Personenunternehmen gesetzt.

Gleichbehandlung von Fremd- und Eigenkapital

Die Umsetzung der dualen Einkommensbesteuerung erfordert zunächst eine definitorische Zusammenführung von unterschiedlichen Tatbeständen der Kapitalverzinsung. In Anlehnung an das bestehende Steuerrecht gehören auch bei einer dualen Einkommensbesteuerung Fremdkapi-

talzinsen zu den Kapitaleinkünften. Da es aber unerheblich sein soll, ob eine Investition durch Fremd- oder Eigenkapital erfolgt, müssen sämtliche Einkünfte, die einen Kapitaleinsatz erfordern, zu den Kapitaleinkünften gezählt werden. Einkünfte, die auf dem Einsatz von Eigenkapital beruhen, werden als Eigenkapitalverzinsung bezeichnet. Diese berechnet sich als Produkt eines am Fremdkapitalzins orientierten Rechnungszinses und einer Verzinsungsbasis. Bei Personenunternehmen entspricht die Verzinsungsbasis dem steuerlichen Eigenkapital des Unternehmens. Wird den Kapitalgesellschaften Eigenkapital überlassen, so wird die Verzinsungsbasis auf Ebene der Anteilseigner über die Anschaffungskosten der Beteiligung ermittelt. In einer sicheren Welt mit einheitlichem proportionalen Steuersatz und vollkommenen Kapitalmärkten entspräche der Rechnungszins dem Kapitalmarktzins und damit der Verzinsung der Alternativanlage des eingesetzten Eigenkapitals. Rentabel wären Investitionen dann, wenn sie eine Rendite oberhalb des Kapitalmarktzinses erwirtschaften.

In der Realität sind die Kapitalmärkte aber nicht vollkommen und die Investitionen unsicher. Zur Gewährleistung der Gleichbehandlung von Fremd- und Eigenkapital muss sich deshalb der Rechnungszins am Sollzinssatz für langfristiges Fremdkapital, gegebenenfalls mit einem Risikozuschlag, orientieren. Bestimmt wird dieser steuerliche Rechnungszins vom Gesetzgeber. Er überprüft ihn alle drei Jahre, wodurch eine verlässliche Planungsgrundlage für die Steuerpflichtigen geschaffen wird. Der steuerliche Rechnungszinssatz darf aber nicht als wirtschaftspolitisches Instrument missbraucht werden. Vielmehr muss von politischer Seite anerkannt werden, dass er als integraler Bestandteil der dualen Einkommensteuer in Anlehnung an die tatsächliche Entwicklung der Kapitalmärkte eine weitgehende Gleichbehandlung der Fremd- und Eigenkapitalfinanzierung sichern soll.

Vier Einkunfts-kategorien, zwei Einkommensarten

Bei der dualen Einkommensteuer wird zwischen vier Einkunfts-kategorien unterschieden:

■ Die erste erfasst die Einkünfte des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs. Hierzu gehören Einkünfte aus selbständiger Arbeit, Einkünfte aus Gewerbebetrieb, aus Land- und Forstwirtschaft sowie Einkünfte aus der Veräußerung des Betriebs.

■ Bei der zweiten Einkunfts-kategorie (Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit) ergeben sich keine Änderungen gegenüber der geltenden Rechtslage.

■ Einkünfte aus Kapitalvermögen bilden die dritte Einkunfts-kategorie. Dazu gehören Einkünfte aus Finanzvermögen (entsprechen den bisherigen Einkünften aus Kapitalvermögen), Einkünfte aus Realvermögen (setzen sich aus den bisherigen Einkünften aus Vermietung und Verpachtung sowie aus Nutzungsveränderungen zusammen) und Einkünfte aus Kapitalgewinnen.

■ Abgeleitete Einkünfte bilden die vierte Kategorie. Dies sind Fälle mit abgeleiteter Leistungsfähigkeit, in denen Versorgungsleistungen an Dritte oder Ausgaben zur Sicherung der Altersvorsorge als Betriebsausgaben, Werbungskosten oder Sonderausgaben das Einkommen mindern und als Zufluss bei einer anderen Person zu einem späteren Zeitpunkt zu versteuern sind.

Beim Übergang zum zu versteuernden Einkommen wird bei den Einkünften aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben die Gewinnspaltung in Gewinne, die der Eigenkapitalverzinsung unterliegen, und in die Restgewinne vorgenommen. Im nächsten Schritt werden die für eine duale Einkommensteuer charakteristischen zwei Einkommensarten abgeleitet.

■ Zum Erwerbseinkommen zählen die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, die Restgewinne, die Einkünfte aus wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb und aus Realvermögen, sofern sie mittels einer Überschussrechnung ermittelt wurden, sowie die abgeleiteten Einkünfte.

■ Das Kapitaleinkommen umfasst die Einkünfte aus Finanzvermögen und die bei der Gewinnspaltung ermittelten Verzinsungsanteile.

Getrennte Besteuerung von Erwerbs- und Kapitaleinkommen

Die beiden Einkommensarten werden zwei getrennten Steuertarifen unterworfen. Das Erwerbseinkommen unterliegt dem progressiven Einkommensteuertarif. Für das Kapitaleinkommen gilt grundsätzlich die Besteuerung mit einem Proportionalatz von 25 Prozent. Fremdkapitalzinsen sowie die den relevanten Verzinsungsfreibetrag übersteigenden Kapitalerträge aus Dividenden und Gewinnen aus Veräußerungen von Kapitalgesellschaftsanteilen können einer Abgeltungssteuer

von 25 Prozent unterworfen werden. Hierbei muss jedoch eine Veranlagungsoption eingeräumt werden, um eine Schlechterstellung gegenüber der geltenden Rechtslage zu vermeiden.

Die duale Einkommensteuer erfordert keine Änderungen im Körperschaftsteuerrecht. Da die Gewinnspaltung auf der Ebene der Anteilseigner vorgenommen werden sollte, betreffen die damit einhergehenden Änderungen die Einkommensteuer. Die ermäßigt zu besteuerten Eigenkapitalerträge der Anteilseigner bestimmen sich über die Eigenkapitalverzinsung. Um die effektive Steuerbelastung der Eigenkapitalverzinsung auf 25 Prozent zu begrenzen, muss bei den Gewinnausschüttungen die Vorbelastung mit Körperschaftsteuer herausgerechnet werden. Das Produkt aus Verzinsungsbasis und dem um den Körperschaftsteuersatz reduzierten Rechnungszins wird als Verzinsungsfreibetrag bezeichnet. Gewinnausschüttungen in der Größenordnung des Verzinsungsfreibetrags bleiben beim Anteilseigner steuerfrei. Darüber hinausgehende Ausschüttungen zählen im Rahmen der Erwerbseinkommen zu den Einkünften aus Kapitalvermögen, da sie aus einer die Eigenkapitalverzinsung übersteigenden Rendite stammen. Aus steuertechnischen Gründen werden sie jedoch dem Kapitaleinkommen zugerechnet, so dass sie entweder der Abgeltungssteuer unterworfen werden oder bei Wahrnehmung der Veranlagungsoption bei der Einkommensteueran-lage Berücksichtigung finden.

Neutralität und begrenzte Gestaltungsmöglichkeiten

Zur Herstellung einer rechtsform- und finanzierungsneutralen Unternehmensbesteuerung müssen auch Personenunternehmen die Möglichkeit zur ermäßigten Besteuerung der Verzinsung des Eigenkapitals erhalten. Die Gewinnspaltung sollte über die Bruttomethode erfolgen, bei der der Rechnungszins auf das Aktivvermögen bezogen wird. Werden hiervon die Schuldzinsen abgezogen, erhält man den als Kapitaleinkommen zu steuernden Verzinsungsanteil. Auf Grund der Finanzierungsneutralität ist es gleichgültig, ob Investitionen durch Einsatz von Fremd- oder Eigenkapital finanziert werden. Für den Kapitalgeber ist unerheblich, ob er einem Unternehmen Fremd- oder Eigenkapital überlässt. Rechtsformneutralität ist nicht in vollem Umfang zu erreichen, da am Transparenz- und Trennungsprinzip festgehalten wird. Ferner ist keine Option für Personenunternehmen zur Besteuerung als Kapitalgesellschaft

vorgesehen. Das Gleiche gilt für einen besonderen Einkommensteuertarif auf nicht entnommene Gewinne der Personenunternehmen.

Wenn bestimmte Einkommen steuerlich unterschiedlich belastet werden, gibt es Anreize, höher besteuertes in niedriger besteuertes Einkommen umzuqualifizieren. Dies gilt auch bei der dualen Einkommensteuer. Dort bestehen zwei Möglichkeiten zur Gestaltung: Zum einen über die Erhöhung der Verzinsungsbasis, um so den ermäßigt besteuerten Gewinnanteil zu erhöhen, zum anderen in der Vereinbarung unangemessener Entgelte bei schuldrechtlichen Verträgen zwischen Kapitalgesellschaft und Gesellschaftern. Hoch besteuertes Arbeitseinkommen von geschäftsführenden Gesellschaftern könnte durch die Vereinbarung niedriger Geschäftsführervergütungen auf die Gesellschaft übertragen werden. Die zu erzielenden Steuerersparnisse sind aber gering, da die Verzinsungsbasis für die Feststellung der steuerfreien Ausschüttungsanteile nicht beeinflusst wird. Insgesamt sind die Möglichkeiten zur Gestaltung begrenzt und falls sie doch auftreten, kann durch bekannte Instrumente (verdeckte Gewinnausschüttung oder verdeckte Einlage) reagiert werden.

Zur Kritik an der dualen Einkommensteuer

Häufigster Kritikpunkt an der dualen Einkommensteuer ist die gegenüber dem Kapitaleinkommen tendenziell höhere Besteuerung der Arbeitseinkommen. Nach Meinung des SVR läuft die Kritik ins Leere, denn sie verkennt die wirtschaftlichen Wirkungen der dualen Einkommensteuer. Die duale Einkommensteuer verbessere die Standortattraktivität, so dass in Deutschland wieder mehr investiert würde, wodurch die Arbeitsproduktivität und damit die Reallöhne der Beschäftigten ansteigen würden. Das Konzept ziele auf eine Vergrößerung des zu verteilenden Kuchens ab, von dem auch die Arbeitnehmer ein größeres Stück abbekommen.

Ferner wird kritisiert, dass eine sinnvolle Abgrenzung zwischen Kapital- und Arbeitseinkommen bei selbständigen Unternehmen nicht möglich sei. Die Festsetzung eines angemessenen Unternehmerlohns als Maßstab für das tariflich besteuerte Arbeitseinkommen könnte nicht vorgenommen werden. Der vom VR vorgestellte modifizierte Ansatz der dualen Einkommensteuer unterwirft die Kapitalverzinsung einer einheitlichen Niedrigbesteuerung, was für die Personengesellschaften eine Vereinfachung darstellt. Der Zinssatz wird mit

dem marktüblichen Fremdkapitalzins abgestimmt, woraus sich Diskussionen über die angemessene Höhe von Geschäftsführergehältern erübrigen.

Der letzte Kritikpunkt, dass die duale Einkommensteuer eigenkapitalstarke Unternehmen begünstige, sei unzutreffend, denn es komme zu einer echten Gleichbehandlung, da sowohl die Fremdkapitalzinsen als auch die rechnerische Eigenkapitalverzinsung mit demselben einheitlichen Steuersatz belastet würden.

Die Gewerbesteuer sollte abgeschafft werden

Insgesamt betrachtet verfolgt der Sachverständigenrat mit dem Modell der dualen Einkommensteuer zur Reform der Unternehmensbesteuerung eine gezielte Entlastung von Unternehmenseinkommen und greift bei der Umsetzung der Maßnahmen sehr wenig in geltendes Recht ein. Das Modell gewährleiste weitgehende Finanzierungsneutralität, wodurch Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt würden. Es verzichte auf vollständige Rechtsformneutralität (da die Restgewinne nicht begünstigt sind), so dass gleichzeitig die bewährten Rahmenbedingungen für Personengesellschaften weitergeführt werden könnten.

Der Sachverständigenrat vertritt jedoch auch die Haltung, dass solange an der Gewerbesteuer festgehalten würde, die Zielsetzungen einer Unternehmensteuerreform nur mit erheblichen Abstrichen zu erreichen wären. In einem reformierten System der Unternehmensbesteuerung sei für die Gewerbesteuer in ihrer jetzigen Form kein Platz. Sie sollte im Rahmen eines kommunalen Zuschlagssystems zur Einkommen- und Körperschaftsteuer abgelöst werden. Jedoch müsse bei realistischer Betrachtung davon ausgegangen werden, dass es vorerst nicht zu einer Reform der Kommunalsteuern kommen wird. Das Aufkommen der Gewerbesteuer entwickelt sich nach oben und wird 2006 auf dem höchsten jemals erreichten Stand sein, weshalb die Vertreter der Kommunen einer Abschaffung wohl nicht zustimmen dürften. Jedoch dürfe eine Reform der Unternehmensbesteuerung nicht am Festhalten an der Gewerbesteuer scheitern. Unabhängig von der weiteren Entwicklung der Gewerbesteuer plädiert der Sachverständigenrat für die Einführung der dualen Einkommensteuer, denn diese ließe sich notfalls auch mit der gegenwärtigen Gewerbesteuer verwirklichen. ■

Bilanz der Hartz-Reformen: Die Ernüchterung als Chance begreifen!

Dr. Hilmar Schneider

Direktor für Arbeitsmarktpolitik am Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

Mit den so genannten Hartz-Reformen waren viele Hoffnungen verknüpft. Die Reformen sollten den Weg zu Vollbeschäftigung weisen und einige der gravierendsten Finanzprobleme bei der sozialen Sicherung mildern. Heute weiß man, dass dieser Reformansatz – wie so viele andere seit Mitte der siebziger Jahre auch – verfehlt war. Was lehrt dieser jüngste Fehlschlag?

In gut gemeinter Absicht sorgt der überbordende Sozialstaat in Deutschland dafür, dass einfache Jobs verschwinden, weil zum Marktlohn zu wenig Menschen arbeiten wollen. Ein großer Teil der Arbeitslosen sind gering Qualifizierte, Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, die keine Chance auf einen gut bezahlten Job haben. Hinzu kommen diejenigen, die zwar formal eine Ausbildung vorweisen können, die aber nur einen geringen Marktwert haben. Der übrige Teil der Arbeitslosen besteht vorwiegend aus Älteren, die häufig so gut abgesichert sind, dass sich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nur dann lohnt, wenn sie dabei mehr verdienen würden als in ihrem letzten Job. Das Spektrum der verfügbaren Jobs ist unter diesen Bedingungen stark eingeschränkt.

Zu hohe „implizite Mindestlöhne“

Ein Bezieher von Arbeitslosengeld II (ALG II), der für fünf Euro pro Stunde arbeitet, würde damit sein verfügbares Einkommen unter den geltenden Anrechnungsregeln um etwa 250 Euro erhöhen können. Offenbar ist das den meisten zu wenig. Es gibt einzelne Arbeitsagenturen, die weitere 200 bis 300 Euro anrechnungsfrei dazuzahlen. Selbst dann tun sich viele Betroffene schwer, einen solchen Job anzunehmen. Ökonomisch gesehen verhalten sie sich dabei rational. Wer auf ein festes Grundeinkommen zurückgreifen kann, bemisst die Möglichkeit, etwas hinzuzuverdienen am zusätzlichen Aufwand, der dafür zu treiben ist. Ökonomen nennen das Marginaldenken. Wer für 250 Euro zusätzliches Einkommen im Monat 170 Stunden arbeiten muss, kommt auf einen marginalen Stundenlohn von weniger als 1,50 Euro. Kein Wunder, dass dies als Zumutung empfunden wird.

Die Betroffenen sitzen in einer Falle: Die Jobs, die sie annehmen würden, bekommen sie in der Regel nicht, weil sie dafür nicht hinreichend qualifi-

ziert sind. Die Jobs, die sie bekommen können, lohnen sich für sie nicht. Langzeitarbeitslose gehören nicht zuletzt deshalb zu den unglücklichsten Menschen unserer Gesellschaft.¹

Die zentrale Frage lautet: Wie viel muss jemand, der sozial abgesichert ist, verdienen, damit sich die Aufnahme von Arbeit lohnt. Modellrechnungen zeigen, dass die Schwelle etwa beim Zweifachen des Grundsicherungsniveaus liegt.² Der durchschnittliche Grundsicherungsanspruch eines allein lebenden Beziehers von ALG II liegt heute bei etwa 670 Euro pro Monat.³ Daraus leitet sich ein so genannter impliziter Mindestlohn von 1 340 Euro netto pro Monat ab. Dies entspricht einem Bruttomonatslohn von 2 070 Euro bzw. einem Bruttostundenlohn bei 40 Stunden Vollzeittätigkeit von etwa 12 Euro. Die Grundsicherung erzeugt damit implizit einen Mindestlohn, der deutlich höher ist als die gesetzlichen Mindestlöhne in anderen Ländern. In Europa liegt derzeit Luxemburg mit 8,69 Euro pro Stunde an der Spitze. Im Unterschied zum gesetzlichen Mindestlohn gilt der implizite Mindestlohn allerdings nur für Transferberechtigte. Dies erklärt, warum es in Deutschland auch Arbeitsverhältnisse mit Stundenlöhnen von fünf oder sechs Euro gibt. Es handelt sich dabei jedoch in aller Regel nicht um sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse.

Gering Qualifizierte sind oft arbeitslos

Das Risiko, arbeitslos zu werden, ist bei gering Qualifizierten in den letzten Jahrzehnten dramatisch

¹ Vgl. Stefan Weick, Starke Einbußen des subjektiven Wohlbefindens bei Hilfe- und Pflegebedürftigkeit, in: Informationsdienst Sozial Indikatoren, Nr. 35, 2006, Seiten 12-15.

² Vgl. Hilmar Schneider u.a., Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich, IZA Research Report Nr. 5, Bonn 2002.

³ ALG II in Höhe von 345 Euro zuzüglich eines als realistisch anzusehenden Wohnkostenzuschusses in Höhe von 325 Euro monatlich.

gestiegen. Während es Mitte der siebziger Jahre noch bei fünf Prozent lag, ist inzwischen mehr als jeder fünfte ohne abgeschlossene Ausbildung arbeitslos.⁴ Der dahinter liegende Trend verlief unabhängig von konjunkturellen Einflüssen. Er macht überdies deutlich, dass es verfehlt wäre, auf einen starken konjunkturellen Aufschwung zu setzen. In Deutschland hat in den letzten 50 Jahren kein Konjunkturaufschwung die Arbeitslosigkeit um mehr als 700 000 Menschen reduziert. Selbst die vom Vereinigungsboom in Westdeutschland ausgelöste Entlastung des Arbeitsmarktes war in kurzer Zeit wieder zunichte gemacht. Das Problem ist nur durch strukturelle Maßnahmen zu lösen.

Die Tatsache, dass Deutschland seit langem Exportweltmeister ist, zeigt außerdem, dass keine Wettbewerbsschwäche vorliegt. Die hohen Exporte wären nicht zu erklären, wenn Arbeit in Deutschland allgemein zu teuer wäre. Der Arbeitsmarkt in Deutschland ist gespalten. Auf der einen Seite stehen fünf Millionen Arbeitslose und auf der anderen Seite stehen Firmen, die vergeblich nach Fachkräften suchen, um sich im internationalen Wettbewerb behaupten zu können.

Ein effizienteres Bildungssystem könnte Entlastung schaffen. Jedoch ist auch das kein Allheilmittel. Es wird immer Menschen geben, die bestimmte Qualifikationen nicht haben. Auch für sie muss es Arbeitsplätze geben. Unternehmen werden aber nur selten bereit sein, Arbeitnehmer zu einem Lohn zu beschäftigen, der über dem Ertrag ihrer Tätigkeit liegt.

Ohne Arbeit keine Unterstützung

Eine Lösung für dieses Problem bietet allein „Workfare“ – ein Modell, das auf dem Gegenseitigkeitsprinzip beruht: Wer die Grundsicherung beansprucht, muss dafür eine Gegenleistung in Form von Arbeit erbringen. Das führt zur Veränderung der beschriebenen Anreizwirkungen. Das Einkommen aus der Grundsicherung entspricht einem Vollzeitwerbseinkommen zu einem Stundenlohn von etwa fünf Euro, wenn die Lohnsubventionen durch die gegenwärtigen Anrechnungsregeln außer Betracht bleiben. Jemand, der die Möglichkeit geboten bekommt, einen Job für sechs Euro die Stunde zu übernehmen, kann sein verfügbares Einkommen um 130 Euro erhöhen. Der zusätzliche Aufwand dafür ist Null, weil man

für die Unterstützung ohnehin arbeiten muss. Mehr Anreize, die Grundsicherung so schnell wie möglich zu verlassen, braucht man nicht.

Die negativen Erwerbsanreize des sozialen Sicherungssystems sind das Kernproblem der deutschen Wirtschaft. Viele Kommentatoren machen die hohe Arbeitslosigkeit dafür verantwortlich, dass die Binnennachfrage lahm und die Lohnnebenkosten explodieren. Sie beklagen, dass Deutschland seit mindestens zehn Jahren nicht ausreichend an der Expansion der Weltwirtschaft partizipiert. Sie folgern, dass mehr Jobs geschaffen werden müssen. Die Frage ist aber: Wie? Die Antwort lautet: Indem Menschen, die ihre Existenz aus eigener Kraft sichern können, dazu gebracht werden, dies auch zu tun. Wenn aus Leistungsempfängern Beitrags- und Steuerzahler werden, könnte ein Wachstumsschub ausgelöst werden, weil die Lohnnebenkosten sinken würden und die Kaufkraft gestärkt würde.

Die Regierung plant stattdessen, einen Kombilohn einzuführen, von dem seit langem bekannt ist, dass er ein teures und nahezu wirkungsloses Instrument ist. Und weil viele ahnen, dass ein Kombilohn die Unternehmen zu Lohndumping verleiten könnte, soll gleichzeitig ein gesetzlicher Mindestlohn gelten.

Arbeitsminister *Franz Müntefering* verstieg sich jüngst zu der Formulierung, dass ein Vollzeit Einkommen ausreichen müsse, eine Familie zu ernähren. Weiß er, dass er damit gesagt hat, der Stundenlohn in Deutschland müsste bei mindestens 15 Euro liegen? Soviel müsste man als Alleinverdiener nämlich erzielen, um am Monatsende auf den Betrag zu kommen, der einer vierköpfigen Familie in der Grundsicherung heute zusteht. Das würde bedeuten, dass künftig alle Jobs subventioniert werden müssten, die mit weniger als 15 Euro pro Stunde vergütet werden.

Hartz-Reformen: Mehr Schatten als Licht

Die gegenwärtig zu beobachtende Konfusion in der Arbeitsmarktpolitik ist nicht zuletzt das Ergebnis der weitgehend gescheiterten Hartz-Reformen. Ein wesentlicher Reformgedanke bestand darin, den Vermittlungsprozess durch organisatorische Maßnahmen zu beschleunigen und damit die Arbeitslosigkeit sozusagen auf technischem Wege zu senken, ohne zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Das ist mit einem Staubecken vergleichbar, bei dem man den Überlauf etwas weiter öffnet.

⁴ Vgl. Alexander Reinberg/Markus Hummel, IAB-Kurzbericht Nr. 9, 2005.

Durch die Beschleunigung des Durchlaufs pegelt sich der Wasserspiegel ein paar Zentimeter niedriger auf einem neuen Niveau ein. Durch eine Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer um eine Woche lässt sich die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen um etwa 115 000 senken.⁵ Zugleich sinken damit die Ausgaben für Arbeitslosengeld um eine Milliarde Euro pro Jahr. Die Hartz-Kommission hielt es für realistisch, allein durch eine effizientere Vermittlung die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer um ein Drittel reduzieren zu können.⁶ Die Zahl der Arbeitslosen würde dann ebenfalls um ein Drittel verringert.

Die hohen Erwartungen sind in der Praxis leider auf zentralen Feldern enttäuscht worden. Schlaglichtartig sind die Maßnahmen der Hartz-Reformen so zu bewerten:

■ **Personal-Service-Agenturen (PSA):** Die Idee war gut. Aus der Erkenntnis, dass Arbeitnehmer aus einer Beschäftigung bei Zeitarbeitsfirmen häufig in ein festes Anstellungsverhältnis wechseln, wollte man eine Methode machen. Leider wurde übersehen, dass man den Effekt nicht beliebig vielfältigen kann. Schon gar nicht dadurch, dass man neben den privaten auch staatlich geförderte Zeitarbeitsfirmen etabliert und diese zwingt, sich auf der Basis des Equal-Pay-Prinzips auf schwer Vermittelbare zu konzentrieren.⁷ Aber selbst ohne solche Handicaps hat sich offenbar niemand die Frage gestellt, warum die etablierten Zeitarbeitsunternehmen ein lukratives Geschäftsfeld hätten brachliegen lassen sollen, das nur mit staatlicher Unterstützung zu erschließen war. Das PSA-Konzept ist wirtschaftlich kaum tragfähig. Deswegen kam die Zahl der geförderten Personen nie über 33 000 hinaus und ist inzwischen sogar stark rückläufig.

■ **Existenzgründungszuschuss (Ich-AG):** Auf den ersten Blick gehören die Ich-AGs zu den erfolgreichen Elementen der Hartz-Reformen. Die Zahl der geförderten Personen stieg von 100 000 im ersten Jahr (2003) auf 170 000 im zweiten. Erstaunlicherweise haben die Ich-AGs das ähnlich konzipierte Überbrückungsgeld nicht verdrängt. Durch beide Instrumente wurden im Jahr 2004 über

350 000 Neugründungen gefördert. Gegenüber dem Jahr 2002 – also vor Einführung der Ich-AGs – hat sich die Zahl der durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) geförderten Selbständigen innerhalb von nur zwei Jahren fast verdreifacht. Glaubt man den Zahlen des Mikrozensus, gibt es in Deutschland kaum noch eine Unternehmensgründung ohne unmittelbar vorangehende Arbeitslosigkeit. Fast alle Existenzgründungen erhalten demnach staatliche Förderung. Das lässt vermuten, dass viele Existenzgründer die Förderung in Anspruch nehmen, ohne sie zu benötigen.

■ **Eingliederungszuschüsse (EGZ):** Gut 200 000 Einstellungen pro Jahr werden in Deutschland durch Lohnkostenzuschüsse der BA gefördert. Die Reform führte bei diesem schon erprobten Instrument zu einem größeren Ermessensspielraum der Arbeitsagenturen. Auch hier ist – ähnlich wie bei den Ich-AGs – von einer hohen Mitnahmequote auszugehen. Daneben wurden mit dem Beitragsbonus sowie der Entgeltsicherung zwei neue Subventionen speziell für ältere Arbeitslose eingeführt.⁸ In der Praxis haben diese Förderungen bislang wenig Bedeutung, unter anderem weil sie im Vergleich zu den bestehenden EGZ kaum Vorteile für die Betroffenen bringen.

■ **Organisationsreform der BA:** Nicht alles ist schlecht an den Hartz-Reformen. Das Ergebnis der Organisationsreform mit einem kundenorientierten Geschäftsmodell kann sich durchaus sehen lassen. Allerdings wurde ein wesentlicher Mangel nicht behoben: Die für die Grundsicherung zuständigen Kommunen platzierten erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger bevorzugt in Beschäftigungsprogramme, bei denen die Teilnehmer nach zwölf Monaten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung Leistungsansprüche an die frühere Bundesanstalt für Arbeit erwarben. Damit lag die finanzielle Verantwortung für die Betroffenen anschließend wieder bei der Bundesanstalt. Umgekehrt vernachlässigte die Bundesanstalt für Arbeit systematisch Langzeitarbeitslose, weil sie davon ausgehen konnte, dass diese von den Kommunen im Rahmen der ergänzenden Sozialhilfe unterstützt würden. Die Hartz-Reformen sahen vor, diesen Verschiebepfahnen zu schließen, indem BA und Kommunen die gemeinsame Verantwortung für die Grundsicherung

⁵ Dabei wird von einem jährlichen Zugang von sechs Millionen Arbeitslosmeldungen und einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer von gut acht Monaten ausgegangen.

⁶ Peter Hartz, *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*, Berlin 2002, Seiten 272 f.

⁷ Das Equal-Pay-Prinzip bedeutet, dass den Leiharbeitnehmern der gleiche Lohn zu zahlen ist wie vergleichbaren regulär im Entleihbetrieb Beschäftigten.

⁸ Der Beitragsbonus soll Firmen entlasten, die ältere Arbeitslose einstellen, indem ihnen die entsprechenden Beiträge zur Arbeitslosenversicherung erlassen werden. Die Entgeltsicherung ist dagegen eine Arbeitnehmersubvention, die für ältere Arbeitslose eine Ausgleichszahlung vorsieht, wenn sie eine Beschäftigung aufnehmen, bei der sie weniger verdienen als in ihrer letzten Tätigkeit.

(ALG II) übertragen bekamen. Die Verantwortung für Versicherte (ALG I-Berechtigte) liegt weiterhin ausschließlich bei der BA. Die BA muss außerdem einen so genannten Aussteuerungsbetrag für jeden Arbeitslosen an den Bund abführen, sobald er Ansprüche auf ALG II erwirbt.

Durch diese Regelung entsteht ein neues Problem: Die BA unterscheidet ihre Kunden neuerdings intern nach drei Kategorien: Markt-, Beratungs- und Betreuungskunden. Marktkunden sind solche, von denen erwartet wird, dass sie ohne große Hilfe in kurzer Zeit aus eigener Kraft eine neue Stelle finden. Beratungskunden sind solche, bei denen es sich für die BA lohnt, die Vermittlung mit Hilfe eines Instruments der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu unterstützen. Der Begriff Betreuungskunden ist eine euphemistische Bezeichnung für Arbeitslose, für die sich ein aktivierendes Engagement der BA nicht lohnt, weil der Erfolg zu lange auf sich warten ließe. Für sie muss die BA sowieso mit hoher Wahrscheinlichkeit den Aussteuerungsbetrag entrichten. Die BA hat also einen Anreiz, untätig zu bleiben und die Betreuung der Arbeitslosen den Arbeitsgemeinschaften aus Kommunen und Arbeitsagenturen zu überlassen. In dieser Hinsicht ist die Organisationsreform missglückt. Der Ausweg kann nur darin bestehen, die Arbeitsmarktpolitik aus einer Hand und losgelöst von föderalen Ausgleich Gesichtspunkten zu betreiben.

■ Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW): Ein überraschendes Ergebnis der Evaluierung der Hartz-Reformen lautet, dass Qualifizierungsmaßnahmen besser sind als ihr Ruf. Durch die Reform werden FbW-Maßnahmen im Durchschnitt früher angewendet und schneller durchgeführt. Ihrer Wirksamkeit hat das keinen Abbruch getan. Zu einem guten Teil dürfte dies auch daran liegen, dass sozialpolitische Motive bei der Maßnahmenzuweisung durch die Reform deutlich in den Hintergrund getreten sind. Stattdessen wird die FbW stärker als früher am Bedarf der lokalen Arbeitsmärkte ausgerichtet.

■ Reform der Grundsicherung (Hartz IV): Hier handelt es sich um das Kernstück der Reformen. Durch die faktische Abschaffung der Arbeitslosenhilfe sollten Anreize zur rascheren Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gesetzt werden, um Langzeitarbeitslosigkeit gar nicht erst entstehen zu lassen. Zugleich wurde dem Workfare-Gedanken – wenn auch stark rudimentär in Form der so genannten Ein-Euro-Jobs – Rechnung getragen. Dennoch hat sich das Gegenteil dessen eingestellt, was man hätte erwarten können. Statt eines Rückgangs der Arbeitslosigkeit

keit kam es zu einer drastischen Ausweitung der so genannten Bedarfsgemeinschaften. Statt eines Kostenrückgangs kam es zu einer Kostenexplosion. Allein in diesem Jahr dürften die Kosten um acht Milliarden Euro über dem Niveau von 2004 liegen.

■ Für die Misere sind mindestens drei Ursachen verantwortlich. Erstens wurde mit Hartz IV der so genannte Unterhaltsrückgriff abgeschafft. Das bedeutet, dass nahe Verwandte jetzt nicht mehr für Unterhaltsbedürftige aufkommen müssen. Das hat unter anderem dazu geführt, dass erwerbslose junge Menschen, die bislang bei ihren Eltern lebten, nunmehr Anspruch haben, sich vom Staat den Lebensunterhalt und die Ersteinrichtung ihrer Wohnung finanzieren zu lassen, wenn sie von zu Hause ausziehen. Zweitens sind die zuständigen Behörden noch weit von einer konsequenten Umsetzung des Gegenleistungsprinzips entfernt. Dafür sind aber drittens nicht nur organisatorische Mängel verantwortlich, sondern auch eine Rechtsprechung, die dem Geist der Reform der Grundsicherung zuwiderläuft. So hat beispielsweise das Berliner Sozialgericht bereits im Sommer 2005 einem Kläger Recht gegeben, der gegen seine Zuweisung in einen Ein-Euro-Job geklagt hatte. In einem anderen Fall wurde der Klage einer alleinerziehenden Mutter stattgegeben, die sich dagegen verwahrt hatte, ein Job-Angebot zu einem Stundenlohn von sechs Euro anzunehmen. Dass Sozialbehörden unter diesen Umständen mit der Umsetzung des Forderns zurückhaltend umgehen, ist zumindest nachvollziehbar.

Der Arbeitsmarktpolitik fehlt Konsequenz

Die Erwartungen an die Hartz-Reformen haben sich bislang nicht erfüllt. Das liegt vor allem daran, dass sich die Arbeitsmarktpolitik noch immer zu sehr auf die falschen Instrumente (PSA, Ich-AG, Eingliederungszuschüsse) konzentriert. Für die konsequente Umsetzung des Workfare-Prinzips ist zwar ein gesetzlicher Rahmen geschaffen worden. Dieser reicht für sich genommen aber noch nicht aus. Vielmehr bedarf es einer bewussten Umsetzungsstrategie, die nicht zuletzt bei der Motivierung derjenigen ansetzen muss, die mit der Umsetzung betraut sind. Wenn es eine Lehre gibt, die man aus den erfolgreichen Arbeitsmarktreformen in Großbritannien, Skandinavien oder den Niederlanden ziehen kann, dann ist es die: Ohne die konsequente Umsetzung des Prinzips von Leistung und Gegenleistung gibt es keine Lösung des Arbeitsmarktproblems. ■

Die gegenwärtige Arbeitsmarktpolitik ist aus demographischer Sicht problematisch

RA Christoph Kannengießer/Dr. Angelika Bucerius
Stellvertretender Generalsekretär der Konrad-Adenauer-Stiftung/Volkswirtin und Demographie-Expertin

Im Zentrum vieler beschäftigungspolitischer Überlegungen steht die Absicht, ältere Arbeitnehmer „sozialverträglich“ aus dem Arbeitsmarkt auszugliedern, um Arbeitsplätze für jüngere Erwerbstätige zu schaffen. Langfristig ist das problematisch. Aus demographischer Sicht müsste die Beschäftigung älterer Arbeitskräfte gefördert werden. Leider bestehen bei den Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit und bei der Fortbildung älterer Arbeitnehmer erhebliche Mängel.

Wenn von zunehmend alternder und schrumpfender Bevölkerung die Rede ist, wird vor allem auf die Folgen für das Gesundheits-, Renten- und Pflegesystem hingewiesen. Probleme, die auf dem Arbeitsmarkt auftreten können, werden dagegen vernachlässigt. Für eine Volkswirtschaft ist die sinkende Zahl der Erwerbspersonen eine erhebliche Belastung: Dem Arbeitsmarkt stehen weniger Arbeitskräfte zur Verfügung, die Güter- und Dienstleistungen produzieren können.

Entwicklung der Erwerbsbevölkerung

In den vergangenen Jahren gab es bei der Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter kaum Veränderungen. Diese Gruppe stellte einen relativ stabilen Anteil an der Gesamtbevölkerung von knapp zwei Dritteln. Auch innerhalb dieser Gruppe verschob sich die Altersstruktur nur unwesentlich von den 20- bis 40-Jährigen zu den 40- bis 60-Jährigen. Auf Grund des Geburtenrückgangs wird die Erwerbsbevölkerung jedoch deutlich schrumpfen. 2004 kamen mit rund 701 000 Geburten gegenüber 1964 mit 1,47 Millionen Geburten nur noch weniger als halb so viele Kinder zur Welt. Nach Schätzungen des Statistischen Bundesamts schrumpft das Potenzial an Erwerbstätigen (Personen im Alter zwischen 20 und 65 Jahren) in Deutschland bis 2050 um rund 10 Millionen Personen auf 40,8 Millionen.¹

Hinsichtlich des Erwerbsaustritts werden die 2030er Jahre den Höhepunkt bilden, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre weitge-

hend aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Probleme wird es jedoch bereits in den nächsten zehn bis 15 Jahren geben, zumal die Altersgruppen der aus dem Arbeitsmarkt ausscheidenden 50- bis 65-Jährigen weitaus größer sein werden als jene Altersgruppen, die im gleichen Zeitraum in das Erwerbsleben eintreten.

Noch brisanter wird die Alterung der Erwerbsbevölkerung sein. Während bislang die Altersgruppe der 35- bis 50-Jährigen quantitativ das Rückgrat des Arbeitsmarktes bildet, wird diese Rolle schon in wenigen Jahren die Generation der über 50-Jährigen übernehmen müssen. 2050 wird die größte Gruppe die der 50- bis 64-Jährigen sein. Derzeit stellen sie mit 15,5 Millionen nur knapp jeden dritten potenziellen Erwerbstätigen. 2050 werden die 50- bis 64-Jährigen voraussichtlich fast 40 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter stellen.

Daraus folgt: Es werden die über 50-Jährigen sein, die in den kommenden Jahren das Brutto-sozialprodukt erwirtschaften müssen. Besonders prekär dabei ist, dass eben diese Altersgruppe bislang die „Manövriermasse“ für einen vermeintlich sozialverträglichen Arbeitsplatzabbau ist. Infolgedessen hinkt deren Erwerbsbeteiligung hierzulande im internationalen Vergleich auffallend hinterher.

Die Situation älterer Erwerbspersonen

Ein Indikator für die Arbeitsmarktintegration älterer Personen ist das durchschnittliche Alter, in dem Erwerbstätige aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Zwar lag es in Westdeutschland im Jahr 2003 mit 61,6 Jahren nahe beim EU-15-Durchschnitt (61,4 Jahre). Doch zum einen scheiden die

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2003.

Arbeitnehmer in einigen Ländern deutlich später aus dem Erwerbsleben aus (in Großbritannien und Schweden z. B. mit etwa 63 Jahren), zum anderen gibt es große branchenspezifische Unterschiede: Am spätesten scheiden in Westdeutschland mit 65,5 Jahren Beschäftigte in so genannten „unternehmensnahen Dienstleistungen“² und am frühesten – mit durchschnittlich 51,3 Jahren – Beschäftigte im Kohlenbergbau aus dem Erwerbsleben aus (Tabelle).³

Deutschland erreicht nicht das vom Europäischen Rat im Jahr 2001 formulierte Ziel, die Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen auf mindestens 50 Prozent anzuheben.⁴ 2004 betrug die Quote laut Eurostat 41,8 Prozent,⁵ was vor allem auf die relativ niedrige Beschäftigungsquote von Frauen zurückzuführen ist.⁶

Überdurchschnittlich hoch – sowohl im Vergleich zum Bundesdurchschnitt als auch zu anderen EU-Ländern – lag auch die Arbeitslosenquote Älterer in Deutschland. Während 2004 die Arbeitslosenquote der 15- bis 64-Jährigen 9,9 Prozent betrug, lag sie in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen mit 11,3 Prozent deutlich höher als im EU-15-Durchschnitt (6,8 Prozent).⁷

Demographische Besonderheiten in Ost- und Westdeutschland

Nach einer Langfristprojektion des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) steht den

2 Zu „unternehmensnahen Dienstleistungen“ zählen zum Beispiel Tätigkeiten der IT-Branche, Forschung und Entwicklung sowie Tätigkeiten von Rechtsanwälten, Steuer- und Unternehmensberatern, Architekten, Ingenieurbüros, Reinigungsfirmen.

3 Vgl. Deutsches Institut für Altersvorsorge – DIA, Frühruhestand vor dem Ende. Die kurzfristigen Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt, Köln 2004.

4 Die Beschäftigungsquote Älterer ist definiert als der Anteil aller erwerbstätigen Personen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren an der Gesamtbevölkerung in dieser Altersgruppe.

5 Die Eurostat-Daten beziehen sich auf die EG-Arbeitskräfteerhebung. Knapp die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten hatte 2004 das Ziel erreicht: Schweden (69,1 Prozent), Dänemark (60,3 Prozent), Vereinigtes Königreich (56,2 Prozent), Estland (52,4 Prozent), Finnland (50,9 Prozent), Zypern (50,4 Prozent) und Portugal (50,3 Prozent).

6 Während 2004 nur 33 Prozent aller Frauen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren einer Beschäftigung nachgingen, lag die entsprechende Quote der Männer mit 50,7 Prozent bereits über dem Zielkriterium.

7 Vgl. Werner Eichhorst/Cornelia Sproß, Arbeitsmarktpolitik für Ältere – Die Weichen führen noch nicht in die gewünschte Richtung, IAB-Kurzbericht Nr. 16, Nürnberg 2005, Abbildung 1, Seite 1. Die Arbeitslosenquote wurde nach ILO-Kriterien bemessen. Demnach gilt als erwerbslos, wer nicht wenigstens eine Stunde pro Woche gegen Bezahlung arbeitet, jedoch aktiv nach einer Beschäftigung sucht und innerhalb von zwei Wochen für eine neue Arbeitsstelle zur Verfügung steht.

neuen Bundesländern bis 2050 ein „dramatischer“ Rückgang der Bevölkerung insgesamt und speziell der Bevölkerung im Erwerbsalter bevor.⁸ Demnach schrumpft die Erwerbsbevölkerung in Ostdeutschland von derzeit rund zehn Millionen auf weniger als die Hälfte (4,5 Millionen). Zurückzuführen ist diese Zuspitzung im Wesentlichen auf die Geburtenausfälle nach der Wende und die innerdeutsche Wanderungsbewegung von Ost nach West in den 1990er Jahren.

In den alten Bundesländern werden laut IAB-Projektion die Bevölkerung insgesamt und die Altersgruppe der Erwerbstätigen ebenfalls schrumpfen. Allerdings soll dieser Rückgang von derzeit 40 auf 30 Millionen deutlich schwächer ausfallen als im Osten Deutschlands. Die weniger dramatische Bevölkerungsentwicklung im Westen ist auf die zu erwartende Zuwanderung aus dem Ausland zurückzuführen, die bereits in der Vergangenheit dem Bevölkerungsrückgang entgegengewirkt hat.

Widersprüchliche Arbeitsmarktpolitik

In Deutschland gibt es viele arbeitsmarktpolitische Instrumente für ältere Personen, die aber nicht durchweg darauf gerichtet sind, die Beschäftigung von über 50-Jährigen zu erhöhen. Im Gegenteil: Ein Großteil der Maßnahmen dient nach wie vor eher der Entlastung des Arbeitsmarkts durch „Stilllegung“ des Arbeitsangebots älterer Erwerbspersonen:

■ Die „58er-Regelung“ erleichtert es Arbeitslosen ab dem 58. Lebensjahr, Arbeitslosengeld I zu beziehen. Sie müssen der Vermittlung durch die Arbeitsagenturen nicht mehr zur Verfügung stehen. So erscheinen sie nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik, beziehen aber bis zu 18 Monate lang (vor Februar 2006 32 Monate) Arbeitslosengeld I, bis sie zum frühestmöglichen Zeitpunkt in den abschlagsfreien Ruhestand wechseln.⁹ Die Teilnehmerzahl hat sich zwischen 1996 und 2003 mehr als verdoppelt. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Arbeitsverwaltung die Nutzung der 58er-Regelung flächendeckend vorangetrieben hat.¹⁰ Ursprünglich sollte diese Regelung An-

8 Vgl. Johann Fuchs/Doris Söhnlein, Langfristprojektion bis 2050: Dramatischer Rückgang der Bevölkerung im Osten, IAB-Kurzbericht Nr. 19, Nürnberg 2005.

9 Jüngere, unter 55-jährige Erwerbslose erhalten das Arbeitslosengeld I maximal 12 Monate lang.

10 Nahmen 1998 194 332 Personen diese Möglichkeit in Anspruch, so waren es 2001 bereits 224 979 Personen und 2004 395 378 Personen, vgl. Werner Eichhorst/Cornelia Sproß, a.a.O., Tabelle 1, Seite 4.

fang dieses Jahres auslaufen. In den Koalitionsvereinbarungen der Regierungsparteien wurde jedoch festgelegt, sie bis Ende 2007 zu verlängern. Besonders heikel ist dieses Instrument, weil es Anreize zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt setzt sowie die Beschäftigungssituation Älterer und die Arbeitsmarktlage beschönigt.

■ Die Altersteilzeit ermöglicht seit einem Jahrzehnt den über 55-Jährigen, die Arbeitszeit über einen Zeitraum von bis zu sechs Jahren im Durchschnitt zu halbieren. Der Arbeitgeber zahlt maximal 70 Prozent des bisherigen Lohns. Zuschüsse durch die Bundesagentur für Arbeit sind möglich, wenn die frei werdende Stelle wieder besetzt wird. Im Rahmen des dominierenden „Blockmodells“ können die Beschäftigten einen Teil der Altersteilzeitphase voll und den anderen gar nicht mehr arbeiten. Die Praxis hat gezeigt, dass die Altersteilzeit vorwiegend zum Stellenabbau genutzt wurde, der sowohl für Unternehmen als auch für Arbeitnehmer als vorteilhaft angesehen wurde. Im Jahr 1998 wurden erst 8 286 Personen wegen der Wiederbesetzung der Stellen gefördert; im Jahr 2004 hatte sich diese Zahl auf das nahezu Zehnfache (79 623 Personen) erhöht.

■ Instrumente, die dem ursprünglichen Ziel von Beschäftigungspolitik, nämlich der Förderung der Erwerbstätigkeit, dienen sollen, sind jedenfalls theoretisch die Arbeitsbeschaffungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen, die unabhängig vom Alter gewährt werden. Bei älteren Arbeitslosen erwiesen sich diese ohnehin zweifelhaften Instrumente außerdem noch als unterdurchschnittlich erfolgreich: Weniger als zwei von zehn Teilnehmern an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zwischen 55 und 64 Jahre erhielten im Anschluss eine Stelle auf dem regulären Arbeitsmarkt. Diese „Eingliederungsquote“ verringerte sich bei gleichzeitig abnehmender Teilnehmerzahl kontinuierlich. Struktur Anpassungsmaßnahmen waren etwas erfolgreicher, ermöglichten jedoch ebenfalls immer seltener einen Wiedereinstieg ins Arbeitsleben: Im Jahr 2004 erlangte nur rund einer von drei Teilnehmern zwischen 55 und 64 Jahren nach einer solchen Maßnahme eine Beschäftigung.¹¹

■ Der „Eingliederungszuschuss“ war deutlich erfolgreicher als Arbeitsbeschaffungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen. Betriebe erhalten für maximal zwölf Monate einen fünfzigprozentigen Zuschuss zum Lohn, wenn sie Arbeitslose, die älter als 50 Jahre sind, neu einstellen. Eine zweimalige

¹¹ Vgl. hier und im Folgenden ebenda, Seiten 3-5.

Ruhestand in Westdeutschland

Branche	Beginn im Alter von
Unternehmensnahe Dienstleistungen	65,5
Medien	62,3
Bildung	62,0
Landwirtschaft	60,6
Versicherungen	60,1
Maschinenbau	60,0
Einzelhandel	59,4
Kreditinstitute	59,3
Chemie	59,0
Elektrotechnik	58,3
Forstwirtschaft	59,4
Bauhauptgewerbe	56,8
Kohlenbergbau	51,3

Quelle: Deutsches Institut für Altersvorsorge

Verlängerung des Zuschusses ist bei dann stufenweiser Senkung möglich. Die Zahl der Förderfälle stieg von 39 000 Personen im Jahr 1998 auf 77 050 im Jahr 2003. Seitdem wird der Eingliederungszuschuss seltener genutzt und führte – auch bedingt durch die allgemein schlechte Arbeitsmarktlage – seltener zum Erfolg. Doch immerhin gelangten im Jahr 2004 drei von fünf Teilnehmern, die durch den Lohnkostenzuschuss gefördert wurden, in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis. Wie viele davon auch ohne Zuschuss in Beschäftigung gekommen wären, ist freilich nicht bekannt.

■ Die „Entgeltsicherung“ soll für über 50-jährige Arbeitslose Anreize zur Aufnahme einer geringer bezahlten Beschäftigung bieten. Sie erhalten einen Zuschuss zum Lohn inklusive einer Aufstockung der Beiträge zur Rentenversicherung, wenn sie eine niedrig bezahlte Tätigkeit aufnehmen. Die Nachfrage nach diesem „Kombieinkommen“ ist gering. Im ersten Jahr (2003) machten knapp 4 600 über 50-Jährige davon Gebrauch, ein Jahr später rund 6 400.

■ Durch den „Beitragsbonus“ werden Arbeitgeber, die einen Arbeitslosen, der älter als 55 Jahre ist, erstmalig einstellen, von den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung befreit. Dieses Instrument wurde bis Ende 2007 verlängert.

■ Die Kostenerstattung für Weiterbildungsmaßnahmen wurde bislang nur selten in Anspruch genommen. Im Jahr 2003 waren es nur 50, ein Jahr später 73 Personen. Dies entspricht der allgemeinen Beobachtung, dass sich wenige ältere Arbeit-

nehmer weiterbilden: 2004 besuchten nur 2,4 Prozent aller 55- bis 64-jährigen Erwerbstätigen Fortbildungskurse. Im internationalen Vergleich ist das sehr wenig: In Schweden beispielsweise beträgt der Anteil 30,1 Prozent, in Dänemark 16,1 Prozent.

Ein wichtiger Grund für die geringe Weiterbildungsquote Älterer in Deutschland sind die gesetzlichen Möglichkeiten zur Frühverrentung. Weiterbildung erscheint sowohl für den Einzelnen als auch für die Unternehmen vor dem Hintergrund des frühen Erwerbsaustritts unattraktiv. Wenn arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente wirkungsvoll sein sollen, dürfen sie nicht durch die Förderung der Frühverrentung konterkariert werden.

Ein wichtiger Schritt, die Beschäftigungssituation älterer Arbeitsloser zu verbessern, ist die beschlossene Verkürzung der Bezugszeit des Arbeitslosengeldes I auch für über 55-Jährige. In der Vergangenheit wurde die längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I – insbesondere von Großunternehmen – zum Stellenabbau genutzt, der vor allem auf Kosten der Beitragszahler zur Sozialversicherung ging.

Die (wenigen) derzeitigen Instrumente zur Integration Älterer in den Arbeitsmarkt in Deutschland greifen zu kurz. Die von der Bundesregierung angekündigte 50-Plus-Initiative enthält weitgehend vorhandene – und zum Teil umstrittene – Mittel zur Förderung der Beschäftigung Älterer. Im Zuge der „Generalüberholung“ des arbeits-

marktpolitischen Instrumentariums muss es vor allem darum gehen, den Widerspruch der gleichzeitigen Förderung von frühem Erwerbsaustritt und längeren Erwerbsbiographien zu beseitigen. Heute kann dies nur bedeuten, alle direkt oder indirekt die Frühverrentung fördernden Instrumente zu streichen. Darüber hinaus sind weiter greifende Maßnahmen der Beschäftigungspolitik unerlässlich, zum Beispiel:

- Reform der sozialen Sicherungssysteme mit stärkerer Betonung kapitalgedeckter Elemente und Anreize zu längerer Erwerbstätigkeit.
- Flexible Arbeitsmärkte und produktivitätsorientierte Entlohnungssysteme.
- Förderung der Frauenerwerbstätigkeit aller Altersgruppen.
- Anreize zur permanenten Weiterbildung aller Generationen (zum Beispiel bessere Aufstiegschancen, höherer Lohn etc.).
- Gesundheitliche Prävention, vor allem für gering Qualifizierte mit körperlich belastenden Tätigkeiten.
- Altersgerechte Personalpolitik (zum Beispiel durch einen den körperlichen Möglichkeiten entsprechenden Einsatz von Arbeitskräften).

Angesichts der Zeit, die vergeht, bis derartige Maßnahmen durchgesetzt sind und wirken, sollte die Koalition jetzt konsequent handeln. ■

Inflation ist noch immer eine große Gefahr

Dr. Thorsten Polleit

Chefökonom Deutschland bei Barclays Capital, Frankfurt und

Honorarprofessor an der HfB – Business School for Finance & Management, Frankfurt

In nahezu allen Industrieländern steigen die Konsumentenpreise deutlich schwächer als im Durchschnitt der letzten drei Jahrzehnte. Vor dem Hintergrund dieses Befundes überrascht es kaum, dass Stimmen laut geworden sind, die bereits das „Ende der Inflation“ verheißen. Diese Schlussfolgerung ist jedoch verfrüht. Der Erhalt des Geldwertes ist noch immer eine große gesellschaftliche Herausforderung.

Phasen, in denen staatliches Geld stabil war, gab es in der Vergangenheit nur selten. Immer wieder sahen es die von der Tagespolitik getriebenen Regierungen als opportun an, den Geldwert zu zerstören – und dies, obwohl inflationierendes Geld ein soziales Übel ist: Es schädigt Investitionen, Wachstum und Beschäftigung, und es entwertet Einkommen und Ersparnisse. Als staatlich erzwungene Umverteilung zerstört Inflation das friedliche kooperative Gesellschaftssystem. Nicht von ungefähr zitiert *Walter Eucken* einen *Lenin* zugeschriebenen Satz: „Um die bürgerliche Gesellschaft zu zerstören, muss man ihr Geldwesen verwüsten.“¹

Einer der bedeutendsten liberalen ökonomischen Denker, *Ludwig von Mises*, stellte zu Beginn des letzten Jahrhunderts heraus, dass stabiles Geld ein Instrument zum Schutz bürgerlicher Freiheiten gegen despotische Eingriffe der Regierungen sei.² Im 20. Jahrhundert zeigte sich deutlich, wie verheerend Inflation für die freie Gesellschaftsordnung sein kann. Vor diesem Hintergrund ist das primäre Ziel der Preisstabilität, das der EU-Vertrag von Maastricht der Europäischen Zentralbank (EZB) vorgibt, ein gesellschaftlich legitimes Ziel. Inflation ist ein monetäres Phänomen und liegt damit in der Verantwortung der Geldpolitik.

Gründe für die geldpolitischen Stabilitätserfolge

Die Inflation von Konsumgüterpreisen ist in den letzten Jahrzehnten nicht zufällig gesunken. Eine Erklärung für den geldpolitischen Erfolg dürfte in den institutionellen Rahmenbedingungen zu finden sein, innerhalb derer die staatlichen Geldpoli-

tiken – die das Geldangebotsmonopol halten – agieren. Die Aussichten für stabiles Geld werden davon abhängen, ob die institutionellen Pfeiler erhalten bleiben:

■ Die „Stabilisierungsfähigkeit“ der Notenbanken kommt in den Notenbankverfassungen zum Ausdruck. Insbesondere zwei Elemente verdienen hierbei Aufmerksamkeit: die politische und die ökonomische Unabhängigkeit. Die politische Unabhängigkeit mindert die Gefahr, dass Regierungen die Geldpolitik missbrauchen, um vor Wahlen kurzfristige Beschäftigungseffekte zu erreichen, die mittel- bis langfristig mit steigender Inflation zu bezahlen sind. Die ökonomische Unabhängigkeit stellt sicher, dass der operative Handlungsspielraum der Geldpolitik – zum Beispiel die Personalpolitik und der Instrumenteneinsatz – nicht durch Abhängigkeiten gegenüber der Politik eingeschränkt wird.

■ Den „Stabilitätswillen“ haben sich die Notenbanken meist nicht selbst auferlegt. Nachdem erkannt wurde, dass die gesellschaftlichen Kosten der Inflation inakzeptabel hoch sind, ist den Notenbanken in den meisten Ländern vertraglich vorgegeben worden, für ein stabiles Preisniveau zu sorgen. Dadurch wird die Unabhängigkeit der Zentralbanken von der Tagespolitik gestärkt: Eine vertragliche Zielvorgabe für die Geldpolitik ist nur schwer von Politikern fortwährend in Frage zu stellen.

■ Die so genannte „Regelbindung“ soll den Handlungsspielraum der Geldpolitiker im Tagesgeschäft beschränken: Zum einen soll der Missbrauch mit der Geldpolitik vermieden werden; zum anderen soll das Befolgen von Regeln das Risiko verringern, dass Geldpolitiker aus Unkenntnis falsche Entscheidungen treffen – ein Risiko, das besonders hoch ist, wenn die Geldpolitik den

¹ Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1955, Seite 255.

² Siehe Ludwig von Mises, The Theory of Money and Credit, Indianapolis 1981, 1912, Seite 454.

Launen der geldpolitischen Entscheidungsträger unterliegt.³

Die Abkehr von regelgebundener zu diskretionärer Geldpolitik

Nach den Erfahrungen mit den Inflationsschüben in den siebziger und achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts bildete sich eine gesellschaftliche Präferenz für Geldwertstabilität heraus. Die politische Unabhängigkeit vieler Notenbanken wurde gestärkt. Zudem verkündete eine Reihe von ihnen Geldmengenziele, welche die Zinspolitiken maßgeblich bestimmten: Immer dann, wenn die Geldmengen zu stark (zu gering) wuchsen, sollten die Notenbanken die Zinsen anheben (senken). Diese Praxis sollte vor allem die Fehleranfälligkeit geldpolitischer Interventionen vermindern.

Mittlerweile haben sich die meisten Notenbanken von der Regelbindung befreit. Die US Federal Reserve gab sie bereits im Jahre 1993 auf. Die Schweizerische Notenbank nahm zu Beginn des Jahres 2000 Abschied von der Geldmengensteuerung. Ähnlich reagierte die EZB im Mai 2003, als sie die Bedeutung der Geldmenge, die bis dato als „erste Strategiesäule“ fungierte, auf den Status einer Kontrollvariable herabstufte.

Die Geldmengen sind somit nicht mehr zentraler Wegweiser für die Geldpolitiken, und sie wurden auch nicht durch alternative „Ankergrößen“ ersetzt. Die Zentralbanken sind vielmehr auf eine fallweise, das heißt diskretionäre Geldpolitik zurückgeschwenkt: Nicht strikte Regeln bestimmen ihre Zinsentscheidungen, um Inflation zu vermeiden, sondern das Schlussfolgern aus dem fallweisen Betrachten monetärer und realer Variablen. Zentralbanker – wie auch viele Ökonomen – glauben heute, durch flexibles Handeln seien bessere Ergebnisse zu erzielen als durch Regeln.

Wie es scheint, verliert sich angesichts des vermeintlichen Erfolgs bei der Inflationsbekämpfung die Erkenntnis, dass wachsende Ermessensmacht, verbunden mit geringem Wissen über geldpolitische Wirkungen, die Fehleranfälligkeit der Geldpolitik erhöht. Ermessensspielräume geben nämlich der menschlichen Neigung Vorschub, das Lösen aktueller Missstände – wie Arbeitslosigkeit und Konjunkturflaute – als dringlicher einzustufen als

das Einhalten des langfristigen Ziels der Geldwertstabilität.

Solange der Schaden einer fehlerhaften Geldpolitik nicht erkannt ist, erlauben politische Unabhängigkeit und „Expertenwissen“ den Zentralbankern, in der Öffentlichkeit maßgeblich zu bestimmen, was als gute und was als schlechte Geldpolitik anzusehen ist. Die Folge ist, dass die Geldpolitik so gestaltet wird, wie es jene, die in ihre Dienste getreten sind, für wünschenswert halten. Fehlentwicklungen sind dabei kaum zu vermeiden, weil präventives Handeln – gerade wenn dadurch die Macht der Geldpolitiker eingeschränkt werden soll – nur schwer durchzusetzen ist.

Gefahren der aktuellen Geldpolitik

Eine Geldpolitik, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, den kurzfristigen Zinssatz nach aktueller Datenlage konjunkturfreundlich festzulegen, anstatt primär die Geldmenge im Zaum zu halten, wird heutzutage als „modern“ gelobt. Solch eine Politik führt jedoch dazu, dass das Geld- und Kreditangebot zu stark ausgeweitet wird.

Konjunkturschwächen provozieren regelmäßig Rufe nach Zinssenkungen. Im Zuge der Billigzinspolitik wird die Geldmenge ausgeweitet. Eine steigende Geldmenge erhöht dann zwar zunächst die Wirtschaftsaktivität. Dann folgt jedoch die Ernüchterung. Fehlallokation knappen Kapitals und steigende Preise werden sichtbar. Auf Konjunkturrückgang und Finanzmarkturbulenzen reagieren die Notenbanken mit noch niedrigeren Zinsen, also mit weiterer Geld- und Kreditmengenexpansion.

Eine fallweise Geldpolitik setzt die Zinsen so, dass der durch die eigenen Fehler angerichtete Schaden so gering wie möglich ausfällt.⁴ Durch Zinsmanöver passen die Zentralbanken die Geld- und Kreditmenge an die vorherrschenden Umstände – wie zu hohe Löhne und zu hohe Absatzpreise – an, statt darauf zusetzen, dass umgekehrt sich die Umstände an die Geldmenge anpassen. Die Volkswirtschaften taumeln so von Konjunkturkrise zu Konjunkturkrise, und Inflation wird unausweichlich.

Eine fallweise Geldpolitik birgt zudem die Gefahr einer steigenden Verschuldung von Privaten, Unternehmen und Regierungen, denn der Anstieg des Kreditangebots fällt in der Regel höher aus als

³ So etwa Milton Friedman, *Kapitalismus und Freiheit*, Frankfurt am Main 2002, 1962, Seite 75.

⁴ In diesem Sinne Friedrich A. von Hayek, *Die Verfassung der Freiheit*, 3. Auflage, Tübingen 1991, 1960, Seiten 418 f.

die Zuwächse der Einkommen der Marktakteure. Die verschuldeten Gruppen werden nicht nur auf eine Niedrigzinspolitik drängen, sondern auch für eine höhere Inflation plädieren, um aus der Zwangsjacke der realen Kreditlasten zu entkommen. Eine fallweise Geldpolitik dürfte somit den Geldwert kaum dauerhaft stabil halten können.

Die Erfahrung mit der Staatsverschuldung zeigt, dass Regierungen Druck auf die Notenbank ausüben, eine Billigzinspolitik zu betreiben, damit sich die Zinslast verringert. Politiker, die wiedergewählt werden wollen, verschaffen sich lieber Spielräume durch Zinskostensparnisse, als dass sie die politisch unliebsame Herausforderung annehmen, Ausgaben zu kürzen. Auch die im Zuge der Geldmengenausweitung einsetzende Inflation kommt den Regierungen verschuldeter Länder gelegen, denn sie entwertet den Realwert der Staatsschulden. Sie leitet eine zwangsweise Umverteilung ein: Kreditgeber werden zu Gunsten von Kreditnehmern enteignet, Steuerzahler zu Gunsten von Steuerempfängern belastet („kalte Progression“).

Vieles spricht somit für ein geldpolitisches Regelwerk, das auf das langfristig Wünschenswerte ausgerichtet ist und die Handlungsspielräume der Notenbanken einschränkt. Regelgeleitete Politik wird im Einzelfall zwar nicht immer die beste Entscheidung nach sich ziehen, jedoch dürfte sie eine bessere Versicherung gegen Krisen sein als eine Politik der Beliebigkeit.

Krisen erschüttern das Vertrauen in die Marktordnung

Die abnehmende Regelbindung in der Geldpolitik, die seit etwa der ersten Hälfte der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts zu beobachten ist, schlägt sich bereits im Geldwertschwund nahezu aller bedeutenden Währungen nieder. Die Inflation kommt nun allerdings im neuen Gewand daher: Nicht die Preise der Konsumgüter steigen, sondern die der Vermögensgüter wie Aktien, Rentpapiere, Häuser und Grundstücke.

Die Inflation der Vermögenspreise ist vor allem gefährlich, weil sie nicht als echte Inflation erkannt wird. Die herrschende Meinung ist, dass Kurssteigerungen auf den Finanz- und Immobilienmärkten gut seien, weil sie die Marktakteure reicher machen und so Konsum und Investition beleben. Diese populäre Irrlehre verleitet die Zentralbanken dazu, die Zinszügel schleifen zu lassen und die Inflation der Vermögenspreise zuzulassen. Doch

nicht nur der Geldwert schwindet, die laxe Geldpolitik erhöht auch das Risiko für schwere Krisen, die aus dem plötzlichen Kurssturz von überzogenen Finanzmarktpreisen resultieren können.

Schwere monetäre Krisen gefährden das Vertrauen in die freie Marktordnung. Gerade in Krisenzeiten mit Produktionseinbruch und stark steigender Arbeitslosigkeit kann es leicht zu ideologisch motivierten Missdeutungen kommen: Wie so häufig dürfte bei Finanzmarkt- und Wirtschafterschütterungen die Schuld der freien Marktordnung gegeben werden, und es wird negiert, dass die Krisenursache vielmehr im Staatsinterventionismus liegt. In Zeiten wirtschaftlicher Not können Fehldeutungen der Krisenursache den gesellschaftlichen Konsens für den Erhalt von Stabilisierungsfähigkeit und -willen der Notenbanken schnell kippen lassen.

Milton Friedman, Wirtschaftsnobelpreisträger von 1976, plädiert dafür, dem Staat das Geldangebotsmonopol zuzusprechen. Gleichzeitig will er jedoch die zuständige Notenbank per Verfassung verpflichten, die Geldmenge mit einer konstanten Rate auszuweiten (konstante Geldmengenwachstums-Regel). Auf die Weise will *Friedman* dem Problem mangelnden Wissens der Notenbanker Rechnung tragen, die Kosten schwerer Währungs- und Wirtschaftskrisen vermeiden und so die freie Gesellschaftsordnung schützen. Doch *Friedmans* Vorschlag dürfte derzeit kaum mehrheitsfähig sein. Gleiches gilt wohl auch für *Ludwig von Mises* Plädoyer, zum Goldstandard zurückzukehren. Der Zeitgeist, geldpolitische Entscheidungen auf Basis des gesunden Menschenverstandes zu treffen, wird als vorteilhafter erachtet als eine Geldpolitik, die einer gesetzlich fixierten Regelbindung folgt.

Es wäre jedoch anmaßend, wollte man die Vor- und Nachteile einer strikten regelgebundenen und einer flexiblen Politik abschließend beurteilen: Die Geschichte der neuen Macht der Zentralbanken ohne Geldmengen-Regelbindung ist zu kurz und das erworbene Wissen über dieses System zu dürftig. Bis mehr Wissen angesammelt ist, empfiehlt sich beim Umgang mit geldpolitischen Maßnahmen mehr Zurückhaltung, als es die Zentralbanker derzeit erkennen lassen. Angesichts der Folgen, die die „entfesselte“ Geldpolitik bereits nach sich zieht – stetig steigende Verschuldung und Inflation der Vermögenspreise – bleibt zu hoffen, dass die Gesellschaft nicht erst durch eine schwere Krise gezwungen wird, sich auf eine nach festen Regeln agierende Geldpolitik zurückzubesinnen. ■

„Inflation Targeting“ – Anmerkungen zu einem angeblich neuen Konzept der Geldpolitik

*Prof. Dr. Dietrich Schönwitz
Rektor der Fachhochschule der Deutschen Bundesbank, Hachenburg und
Honorarprofessor der Ukrainian Academy of Banking der Nationalbank der Ukraine, Kiew*

Erneut wird über grundsätzliche geldpolitische Strategien gestritten: Sollen die Notenbanken die Geldmenge beeinflussen oder eine moderate Inflationsrate unmittelbar ansteuern? Der Rektor der Fachhochschule der Deutschen Bundesbank nimmt aus langjähriger Lehrerfahrung und in Kenntnis unzähliger Expertengespräche hierzu Stellung.

Anhänger des so genannten „Inflation Targeting“, also der Vorgabe eines direkten Inflationszieles durch die Notenbank, grenzen sich von der Strategie der Geldmengensteuerung ab. Geldmengensteuerung befürwortet eine Orientierung des geldpolitischen Kurses an der Entwicklung der Geldmenge – davon ausgehend, dass in mittel- bis längerfristiger Sicht eine enge Beziehung zwischen Geldmengenwachstum und zeitverzögerten Preisniveausteigerungen besteht. Dies wird für den Euro-Raum durch neuere empirische Untersuchungen im Auftrag der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Bundesbank belegt. Ein zu hohes Geldmengenwachstum kann also eine zwei bis drei Jahre später zu erwartende Inflation ankündigen.

Inflationsprojektionen als Maßstab

Der Disput zwischen Anhängern der Geldmengensteuerung und den Befürwortern der Inflationssteuerung erscheint oft überzogen und akademisch. Sie betonen hin und wieder Unterschiede, die so groß nicht sind, insbesondere wenn man die Realität geldpolitischen Handelns betrachtet. Wenn man praxisorientiert unter Inflation Targeting ein Konzept versteht, das darauf bedacht ist, dass sich auf mittlere Sicht die Inflationsrate entsprechend dem Zielniveau bewegt, dann hatte bereits die monetaristisch geprägte Bundesbank ein Inflationsziel. Sie leitete die Bandbreite der stabilitätskonformen Geldmengenentwicklung auf Grundlage einer unvermeidbaren Inflationsrate ab.

In dieser Sichtweise hat auch die EZB ein Inflationsziel. Sie greift in ihrer Zwei-Säulen-Strategie auf eine wirtschaftliche Analyse zur Ermittlung kürzerfristiger Stabilitätsrisiken zurück. Mittelfristig orientiert sie sich im Rahmen einer monetären

Analyse an einem Referenzwert für die Geldmenge. Die EZB hat festgelegt, dass Preisniveaustabilität bei einer Steigerungsrate des harmonisierten Verbraucherpreisindex von unter zwei Prozent gegenüber dem Vorjahr gegeben ist.

Otmar Issing, lange Zeit Chefvolkswirt der EZB, hat auf den Kernpunkt der Debatte aufmerksam gemacht, indem er feststellte, dass die EZB mit ihrer quantitativen Definition von Preisniveaustabilität in der Tat ein Inflationsziel verfolgt. Der eigentliche Unterschied besteht seiner Auffassung nach darin, dass man Inflation Targeting bei der EZB nicht in dem Sinne auffasst, dass Zinsentscheidungen mechanistisch auf der Basis von Inflationsprojektionen erfolgen sollen.¹ Mit Bezug auf die Komplexität des wirtschaftlichen Geschehens und die Fehlbarkeit von Vorhersagen wird die Notwendigkeit einer nicht ausschließlich modellgeleiteten Entscheidungspraxis herausgestellt. Zentralbanker können nicht durch Computer ersetzt werden, die Modellsimulationen durchrechnen. Insofern wird eine Orientierung an Projektionen der Inflationsentwicklung befürwortet, jedoch lediglich als mögliche Fundierung von Entscheidungen. Es verbleiben sachverstandsgel leitete Entscheidungsspielräume innerhalb des vorgegebenen Ordnungsrahmens.

Geldmengenorientierung als Grundlage

Im Ergebnis einer vom Internationalen Währungsfonds durchgeführten Untersuchung wurden keine wesentlichen Unterschiede im Erfolg der Inflationsbekämpfung zwischen selbst erklär-

1 Vgl. Otmar Issing, Interview for Central Banking, in: Deutsche Bundesbank – Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 8, 2004, Seiten 10-14.

ten „Inflation Targetern“ und anderen Zentralbanken festgestellt. Anders ausgedrückt: Mit der Formulierung eines quantitativen Preisniveaustabilitätsziels, der Betonung von Preisniveaustabilität als oberstes Ziel und dem Versuch, geldpolitische Entscheidungen durch Kommunikationspolitik transparent zu machen, qualifizieren sich alle großen Zentralbanken als Inflation Targeter – bis auf die US Federal Reserve Bank, die derzeit noch kein veröffentlichtes quantitatives Inflationsziel hat. Dies ist auf den Einfluss von *Alan Greenspan* zurückzuführen, der darauf bedacht war, der Notenbank durch Verzicht auf derartige Vorgaben Handlungsspielräume zu erhalten. Sein Nachfolger, *Ben Bernanke*, gilt dagegen als Befürworter eines Inflationsziels.

Das Argument, dass direkte Inflationssteuerung formal kein monetäres Zwischenziel habe, entspricht nicht der geldpolitischen Praxis. Es wäre erstaunlich, wenn sich in einer inflationssteuernden Zentralbank, zum Beispiel der Bank of England, die Diskussion zur geldpolitischen Entscheidungsfindung grundlegend von der in der EZB unterschiede und die Geldmengenveränderung nicht berücksichtigt würde. *Charles Goodhart*, vormals Mitglied des Monetary Policy Committee der Bank of England, hat kürzlich in einem offenen Brief an den Präsidenten der EZB, *Jean-Claude Trichet*,² darauf hingewiesen, dass die Existenz eines monetären Referenzwertes sowie die Zeitverzögerung zwischen Geldmengenbewegungen und Inflation eine Zentralbank zu vorbeugenden Aktionen befähigen würde. Eine Notenbank ohne eine solche „Säule“ hätte gegenüber – vor allem im Falle von Zinssatzsteigerungen – anders gelagerten politischen Interessen keinen derartigen Rückhalt. Monetäre Orientierung wird somit als wesentliches Element einer vorbeugend handlungsfähigen Zentralbank und Stütze ihrer faktischen Unabhängigkeit gewertet.

Verbesserte Kommunikationspolitik

Die Debatte um Inflation Targeting als vermeintlich neues Konzept hat dazu geführt, dass Infla-

tionsprojektionen in die interne geldpolitische Entscheidungsfindung sowie in die externe Kommunikationspolitik der EZB verstärkt eingebunden werden. Dadurch wird die externe Kommunikation gefördert, weil Projektionen und Zielvorgaben dazu beitragen, Erwartungen über Preisentwicklungen zu stabilisieren. Interne Kommunikationsvorteile entstehen, weil die Ergänzung der Grundlagen zur Entscheidungsfindung durch Projektionen dazu beitragen kann, die Dinge auf den Punkt zu bringen. Geldpolitik ist aus dieser Sicht erfolgreich, wenn Inflationsbefürchtungen nicht in das Kalkül der Entscheidungsträger und der Öffentlichkeit eingehen.³

Möglicherweise trägt die Auseinandersetzung um Inflation Targeting und Geldmengenorientierung dazu bei, die Zwei-Säulen-Strategie der EZB transparenter zu machen. Auch dies wäre ein Beitrag zur Fortentwicklung der Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Dann würde der Zwei-Säulen-Ansatz der EZB umso eher als ein Konzept gesehen, das die Vorteile beider Betrachtungsweisen, der geldmengenorientierten und der inflationsorientierten, in einem eigenständigen Ansatz vereint.

Diesbezüglich hat die EZB in jüngster Zeit vor allem gezeigt, dass die monetäre Analyse mehr ist als ein einfacher Vergleich der Geldmengenentwicklung mit einem Referenzwert: Sie erfordert eine differenzierte Analyse der Bestimmungsfaktoren für die monetäre Entwicklung. Es würde einer solchen Orientierung jedoch widersprechen, wenn die vierteljährlich veröffentlichten Inflationsprojektionen der EZB zum Einfallstor für fallweisen Interventionismus in der Geldpolitik würden, indem die Termine für Leitzinsänderungen quartalsweise in Übereinstimmung mit den Veröffentlichungsmonaten der Projektionen gebracht würden.⁴ Das Festhalten an der Vorgabe eines mittel- bis längerfristigen Referenzwertes beziehungsweise Geldmengenziels stellt in einer monetaristisch verankerten Konzeption vielmehr den ordnungspolitischen Wegweiser einer vorhersehbaren Geldpolitik dar. ■

2 Vgl. Charles A. E. Goodhart, Dear Jean Claude ..., in: Central Banking, Volume 16, 2005, Seiten 32-36.

3 Vgl. dazu auch Axel A. Weber, Unabhängige Geldpolitik in Europa – Die ersten sieben Jahre, in: Deutsche Bundesbank – Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 19, 2006, Seiten 3-5.

4 Vgl. ECB Observer, Kurs halten – Zinsen weiter anheben, März 2006, www.ecb-observer.com, Seiten 6 ff.

Die wirtschaftliche und soziale Lage in den neuen Mitgliedstaaten der EU

*Dr. Michael Knogler
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Osteuropa-Institut München*

Zwei Jahre nach ihrem Beitritt weisen die neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zwar eine anhaltend hohe Wachstumsdynamik auf. Das Wohlstandsgefälle zu den Altmitgliedern bleibt aber hoch und kann erst auf längere Sicht ausgeglichen werden. Sorgen bereiten vor allem die Arbeitsmärkte und die sozialen Sicherungssysteme.

Mit der fünften und bislang größten Erweiterung der Europäischen Union (EU) sind zum 1. Mai 2004 zehn neue Mitgliedstaaten (NMS) beigetreten. Acht der NMS liegen in Mittel- und Osteuropa.¹ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien sind nicht nur ehemalige sozialistische Länder, sondern haben auch eine tief greifende wirtschaftliche, soziale und politische Transformation hin zu europäischen Marktwirtschaften durchlaufen, deren Auswirkungen in vielen Bereichen noch immer spürbar sind. Mit dem Beitritt dieser Länder ist die Bevölkerung der EU um rund 20 Prozent gewachsen, während die Wirtschaftskraft um lediglich fünf Prozent zunahm.² Die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede in der EU sind damit erheblich größer geworden.

Die Erwartungen der neuen Mitgliedsländer

Von Seiten der NMS knüpft sich an die EU-Integration aus wirtschaftlicher Sicht vor allem die Hoffnung, möglichst rasch zum Wohlstandsniveau der Altmitglieder aufzuschließen. Allerdings ist die nach der politischen Wende Ende der achtziger Jahre in diesen Ländern zu spürende Begeisterung für die Chancen in einem vereinten Europa einer deutlich skeptischeren Haltung gewichen. Regelmäßig durchgeführte Umfragen zeigten bereits im Vorfeld des Beitritts eine abnehmende Unterstützung des EU-Beitritts durch die Bevölkerung.³ Je konkreter die Aussicht auf den Beitritt wurde, umso stärker traten ambivalente Hal-

ten, Ängste und EU-Skepsis zu Tage. Während Mitte der neunziger Jahre rund 80 bis 90 Prozent der Befragten in den NMS den EU-Beitritt positiv bewerteten (Polen mit 93 Prozent), war die Zustimmung kurz vor dem Beitritt im Frühjahr 2004 auf 43 Prozent in den NMS (Polen 42 Prozent) gesunken. Sie lag damit erstmals niedriger als die Befürwortung der EU-Mitgliedschaft innerhalb der alten Mitgliedstaaten (EU-15). Allerdings blieb auch eine ausgesprochene Gegnerschaft zum EU-Beitritt relativ gering. Am ausgeprägtesten war eine anti-europäische Haltung in Estland und Lettland zu verzeichnen, wo rund ein Fünftel der Befragten den Beitritt ablehnten. In der jüngsten Umfrage vom Herbst 2005 liegt die Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft in den NMS zwar höher als vor dem Beitritt (49 Prozent), sie hat aber gegenüber dem Frühjahr 2005 wieder abgenommen.⁴ Vor allem in Estland, Lettland, Slowenien und Tschechien hat sich die Zustimmung zum EU-Beitritt verringert.

Die Umfrageergebnisse sind vor dem Hintergrund der zu erwartenden Verteilungseffekte der EU-Integration zu sehen. Bereits die schwierige Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft hat Gewinner und Verlierer hervorgebracht. Befürchtet wird, dass der steigende Wettbewerbsdruck in der erweiterten Union zum Anstieg der ohnehin hohen Arbeitslosigkeit führt, die bereits jetzt als drängendstes wirtschaftliches Problem in den Umfragen genannt wird. Die gleichzeitig ablaufenden Prozesse von Transformation und EU-Integration verursachen Kosten für die NMS. So zwingt beispielsweise die erforderliche Konsolidierung der

1 Mit Malta und Zypern sind zwei weitere Länder beigetreten, auf die in diesem Beitrag jedoch nicht eingegangen wird.

2 Innerhalb der NMS entfallen über 50 Prozent der Bevölkerung und knapp die Hälfte der Wirtschaftsleistung auf Polen.

3 Vgl. European Commission, Central and Eastern Eurobarometer (CEEB) 1995–1998; European Commission, Candidate Countries Eurobarometer (CCEB) 2001–2004.

4 Vgl. European Commission, Standard Eurobarometer 64: First Results, December 2005.

öffentlichen Haushalte zu Einschnitten ins soziale Netz. Unliebsame Maßnahmen wurden von den Regierungen mit dem Verweis auf EU-Anforderungen begründet und gaben populistischen EU-Kritikern Aufwind. Häufig beruht der Skeptizismus gegenüber der EU und ihren Institutionen auch auf dem Gefühl, EU-Mitglied zweiter Klasse zu sein. Einzelne Maßnahmen, wie die Einführung von Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger der NMS oder der Versuch, die Neumitglieder von den Direktzahlungen für Landwirte auszunehmen, haben diesen Eindruck noch verstärkt.⁵

Allerdings ist der auf einzelne Politiken bezogene Euroskeptizismus durchaus mit einer generellen Zustimmung zur EU vereinbar. So glaubt knapp zwei Jahre nach dem Beitritt die Mehrheit der Bevölkerung (58 Prozent) in den NMS, dass ihr Land vom EU-Beitritt profitiert hat. In Polen, dem mit Abstand größten Beitrittsland, sind dies – mit leicht steigender Tendenz gegenüber der Umfrage im Frühjahr 2005 – immerhin 62 Prozent der Bevölkerung. Hier haben nicht zuletzt die inzwischen fließenden Transfers der EU in die Landwirtschaft die Stimmung unter den eher euroskeptischen Bauern verbessert. Sensibler und politisch instrumentalisierbar ist die Situation in den NMS, soweit der Euroskeptizismus mit dem Verweis auf grundlegende nationale Interessen und Selbstbestimmungsrechte begründet wird. Mit dem Ende des Sozialismus und der Auflösung des östlichen Blocksystems gewann die neu gewonnene Unabhängigkeit einen besonders hohen Stellenwert als Chance zur staatlichen Selbstbestimmung.

Bemerkenswerte Wachstumserfolge

In Folge der Transformation zu Beginn der neunziger Jahre kam es in den NMS in einer Kombination von systembedingten Ursachen (unter anderem Nachfrageverlagerungen auf Grund der Liberalisierung), externen Faktoren (Zusammenbruch des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe) aber auch Fehlanpassungen auf der Angebotsseite (fehlende Institutionen) zunächst zu einem massiven Einbruch der Wirtschaftstätigkeit. In den mitteleuropäischen Ländern sank das Bruttoinlandsprodukt (BIP) auf rund 80 Prozent des Niveaus, das zu Beginn der Transformation herrschte. Noch stärker ausgeprägt war der wirtschaftliche Ein-

bruch in den baltischen Ländern. Nach Überwindung der Transformationsrezession liegt die gesamtwirtschaftliche Dynamik in den NMS über derjenigen der EU-15. So wuchs die Wirtschaft der NMS insgesamt im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2004 um jährlich 4,9 Prozent. In den Ländern der EU-15 lag dieser Wert bei 2,1 Prozent.

Die Entwicklung in den NMS seit Beginn der EU-Mitgliedschaft zeigt weiterhin deutlich höhere Wachstumsraten als in den EU-15. Befürchtungen, der steigende Wettbewerbsdruck im gemeinsamen Binnenmarkt könnte zu Wachstumseinbußen in den NMS führen, haben sich nicht bestätigt. In vier der acht neuen Mitgliedstaaten konnte das Wachstum 2005 gegenüber dem Vorjahr sogar noch zulegen bzw. blieb auf konstant hohem Niveau. Vor allem in den baltischen Staaten ist der Wachstumstrend mit Wachstumsraten zwischen 7 Prozent in Litauen und 9,1 Prozent in Lettland ungebrochen. Geringe Wachstumsrückgänge verzeichneten die Slowakei und Ungarn, die aber dennoch weiterhin deutlich über dem durchschnittlichen Wachstum der EU-15 von 1,4 Prozent im Jahr 2005 blieben (vgl. Tabelle).

Wesentliche Wachstumsimpulse kamen aus dem Außenhandel. Dies ist umso bemerkenswerter, als in den meisten NMS steigende Löhne und die Aufwertung der Währungen zum Anstieg der Lohnstückkosten führten. Dieser konnte aber durch Qualitätsverbesserungen, die sich in steigenden Exportpreisen der NMS manifestieren, zumindest zum Teil kompensiert werden. Zudem spielt der Anstieg der Lohnstückkosten für ausländische Investoren nicht so eine große Rolle, da die absoluten Lohnkosten im Vergleich zu Westeuropa immer noch sehr niedrig sind.⁶

Auch Polen, wo auf Grund einer sich abschwächenden Inlandsnachfrage zu Anfang des Jahrzehnts stärkere Wachstumseinbußen zu verzeichnen waren, lag mit einem Wachstum von 3,4 Prozent wieder über dem Durchschnitt der Altmitglieder der EU. Trotz der Wachstumsabschwächung in der alten EU konnten die NMS ihr Wachstum aufrechterhalten und gegenüber den EU-15-Ländern weiter aufholen. Die NMS haben sich auf der Basis signifikanter Lohnkosten- und Unternehmensteuervorteile so erfolgreich im Wettbewerb um ausländische Direktinvestitionen

⁵ Vgl. Stephanie Weiss, Die Erweiterung aus Sicht der Beitrittskandidaten, *Der Bürger im Staat*, 54. Jahrgang Heft 1/2004, Seiten 11-16.

⁶ Vgl. zur aktuellen Wirtschaftsentwicklung Leon Podkaminer et al., Strong growth, driven by exports in the NMS and by consumption in the future EU members, *WIIW Research Report No. 325*, February 2006; Economic Commission for Europe, *Economic Survey of Europe 2005 No. 2*, New York and Geneva 2005.

und Arbeitsplätze behauptet, dass es zu Spannungen mit einigen Altmitgliedern kam, die ihrerseits temporäre Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit aufrechterhalten.

Die Wachstumsaussichten für die NMS sind mittelfristig gut, wenn sich die Weltkonjunktur wie erwartet nicht abschwächt. Die Prognosen der Europäischen Kommission lassen auch für 2006 und 2007 eine Fortsetzung des aufholenden Wachstums erwarten. Innerhalb der NMS werden wiederum die baltischen Staaten stärker wachsen. Zusätzliche Impulse kommen von der für Westeuropa bis 2007 prognostizierten Belebung, zumal in 2007 auch nennenswerte Transfers der EU zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten zur Verfügung stehen.

Trotz des aufholenden Wirtschaftswachstums liegen die Einkommensniveaus in den NMS weiter deutlich unterhalb des EU-Durchschnitts mit ausgeprägten Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern. Unter Berücksichtigung der Kaufkraftparitäten erreichte das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung in Slowenien und Tschechien über 80 Prozent bzw. 70 Prozent des Vergleichswertes der EU-25.⁷ Polen bewegt sich dagegen bei nur 50 Prozent des EU-25-Durchschnitts. Berechnet zu aktuellen Wechselkursen liegt das BIP pro Kopf in den NMS noch weiter unter dem EU-25-Durchschnitt. Auch unter der Annahme, dass sich das aufholende Wachstum in der Zukunft weiter fortsetzt, wird es lange dauern, bis die NMS das Durchschnittsniveau der EU-25-Länder erreichen. Lediglich Slowenien und Tschechien können dieses Ziel innerhalb einer Dekade erreichen. Die anderen Länder benötigen dafür vermutlich bis zu zwei Dekaden. Um das Durchschnittsniveau der EU-15-Länder zu erreichen, werden über drei Dekaden benötigt.

Zunehmende Spezialisierung

Die Einbindung der NMS in die internationale Arbeitsteilung erfolgte nicht erst durch den formalen Beitritt. Treibende Kraft der Integration in den Welthandel war die Umorientierung des Außenhandels der NMS auf die EU und das starke Wachstum dieses Handels. Bereits Anfang der neunziger Jahre stiegen die Handelsströme in die EU stark an, als von Seiten der EU mit der Aufnahme eines Teils dieser Länder der Handel libe-

ralisiert wurde. Zwischen 1994 und 2004 vervierfachte sich das Handelsvolumen zwischen beiden Wirtschaftsräumen. Inzwischen wickeln die NMS insgesamt rund 70 Prozent ihres Außenhandels innerhalb der EU ab. 62 Prozent des Außenhandels entfallen auf die EU-15. Vom Volumen her entfallen rund drei Viertel dieses Handels auf Polen, Tschechien und Ungarn.⁸ Die Slowakei folgt mit einigem Abstand an vierter Stelle. Deutlich zugenommen hat seit dem EU-Beitritt der Handel zwischen den NMS, da nicht nur die Handelsbarrieren zu den EU-15 weggefallen sind, sondern sich der Marktzugang innerhalb der NMS verbessert hat.⁹

Bei den Exporten der NMS spielt die Automobilbranche eine wichtige Rolle. Diese nimmt in Polen, Tschechien und der Slowakei den ersten Platz in der Exportstatistik ein, wobei Tschechien und die Slowakei die absolut höchsten Exporte in diesem Bereich aufweisen. Die Automobilindustrie prägt an ihren Standorten die Wirtschaftsregionen und ist eine der wesentlichen Quellen für die wirtschaftliche Entwicklung und das Einkommenswachstum. Ungarn, das in bedeutendem Umfang Motoren exportiert, hat sich breiter auf verschiedene Technologiefelder spezialisiert (Elektronik, Datenverarbeitung, Medikamente). Auch Estland konzentriert sich stärker auf die Technologieproduktion (Unterhaltungselektronik). Von der technologisch anspruchsvolleren Produktion für den Export können auch positive Effekte auf andere Branchen erwartet werden. Die NMS setzen nicht mehr allein auf niedrige Arbeitskosten, sondern zunehmend rücken auch zukunftssträchtige Branchen mit hohen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung sowie hohem Ausbildungsniveau der Beschäftigten in den Vordergrund. Entsprechend bewegt sich das Lohnniveau in diesen Bereichen über dem jeweiligen nationalen Durchschnitt.

Die zunehmende Handelsverflechtung ist zum beträchtlichen Teil durch ausländische Direktinvestitionen (ADI) ermöglicht worden. Der überwiegende Teil der ADI stammt aus den EU-15-Ländern und floss nach Tschechien, Ungarn und Polen. Gemessen an der Wirtschaftsleistung (BIP) haben die ADI in Ungarn und Tschechien die

⁷ Bezogen auf die EU-15-Länder liegen die entsprechenden Werte in der Tabelle um rund vier Prozentpunkte niedriger.

⁸ Innerhalb der EU-15 entfallen ebenfalls drei Viertel des Handels mit den NMS auf die drei Länder Deutschland, Italien und Österreich.

⁹ Für einen detaillierten Überblick über die Entwicklung des Außenhandels der NMS vgl. European Commission, Enlargement, two years after: An economic evaluation, European Economy Occasional Papers No. 24, May 2006, Chapter 5.

Aufholendes Wirtschaftswachstum in den neuen Mitgliedstaaten

BIP-Zuwachs in Prozent	1995–2004 ^{a)}				BIP pro Kopf 2005 (EU-25=100) ^{c)}	Aufholprozess zur EU-25 in Jahren ^{d)}
	1995–2004 ^{a)}	2005	2006 ^{b)}	2007 ^{b)}		
Polen	4,2	3,4	4,3	4,5	50,0	18
Slowakei	4,2	5,1	5,5	6,3	53,9	16
Slowenien	3,9	3,8	4,0	4,2	81,2	5
Tschechien	2,4	4,8	4,4	4,3	72,7	8
Ungarn	4,1	3,7	3,9	3,9	61,8	12
Estland	6,4	8,4	7,2	7,4	55,1	15
Lettland	6,7	9,1	7,7	7,1	46,3	20
Litauen	5,9	7,0	6,2	5,8	50,9	17
EU-8	4,9	5,1	5,5	5,6		
EU-15	2,1	1,4	2,0	2,2		

a) Jahresdurchschnitt

b) Prognose

c) in Kaufkraftstandards

d) Jahre, bis das Durchschnittsniveau der EU-25 erreicht wird, unter der Annahme, dass die NMS um zwei Prozentpunkte des BIP schneller wachsen als die EU-15.

Quelle: Europäische Kommission, Eurostat, eigene Berechnungen

größte Bedeutung, wenn man vom kleinen Estland absieht. Wie schon beim Handel, steht auch bei den ADI die Automobilindustrie an vorderster Stelle der Investitionsbranchen. Die Zielregionen dieser Investitionen haben sich schnell zu Wachstumszentren entwickelt, welche zunehmend weitere Investoren anziehen. Daneben sind in allen NMS die Dienstleistungsbereiche Handel, Telekommunikation, Versorger und insbesondere Banken ein Schwerpunkt ausländischer Investoren.

Die Integration des Finanzsektors ist nicht nur wegen des hohen Anteils ausländischer Banken in den NMS weiter vorangeschritten.¹⁰ Die Finanzmärkte entwickelten sich in den NMS relativ spät und mit deutlicher Verzögerung gegenüber dem Aufbau der Produktmärkte. Dies lag zum einen an den fehlenden rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen, zum anderen aber auch am fehlenden Vertrauen der Bevölkerung in die Finanzinstitute. Letztlich verteuerte auch die mangelnde Transparenz im Unternehmenssektor die Kreditvergabe und erforderte Risikoaufschläge. Mit dem Beitritt zur EU haben sich die NMS verpflichtet, die Rahmenbedingungen für ein stabiles Banken- und Finanzsystem zu schaffen. Die institutionelle

10 Der Anteil ausländischer Banken an der gesamten Kreditwirtschaft liegt in den NMS zwischen 65 Prozent in Lettland und 98,9 Prozent in Estland. In Slowenien, das generell gegenüber ADI eine zurückhaltendere Politik verfolgt, liegt dieser Anteil bei 20,6 Prozent.

Ausgestaltung des Finanzsektors hat sich damit weiter an die Standards in der EU angenähert und sich in verbesserten Kredit-Ratings¹¹ sowie einer besseren Bewertung bei den entsprechenden Transformationsindikatoren der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) niedergeschlagen.¹² Zwar bleibt die Zahl der über den Kapitalmarkt vergebenen Kredite noch immer deutlich hinter der in den Ländern der Eurozone zurück; sie ist aber in den letzten Jahren angestiegen. Dennoch sind viele Unternehmen auf Selbstfinanzierung angewiesen, zumal die Kapitalmärkte und der Handel an den Börsen in diesen Ländern noch unterentwickelt sind. Vor diesem Hintergrund spielen die oben skizzierten Zuflüsse von ausländischem Kapital eine wichtige Rolle bei der Unternehmensfinanzierung. Die Kreditbedingungen haben sich in den meisten Ländern mit zurückgehender Inflation normalisiert. Die Zinsen orientieren sich in den NMS immer stärker an den Zinsen des Euroraumes.

Die Beitrittsverträge der NMS sehen auch die Einführung des Euro vor, allerdings hat sich der anfängliche Optimismus eines schnellen Beitritts zur Eurozone inzwischen abgeschwächt. Bisher sind nur fünf Länder Mitglied im Wechselkursmecha-

11 Anfang 2006 hatten alle NMS ein Investmentgrade (BBB oder besser) im Rating von Standard&Poor's.

12 Vgl. EBRD, Transition Report 2005. Business in Transition, 2005, Seite 4.

nismus II (WKM II), dem Warteraum zur Europäischen Währungsunion. Die Erfüllung der Beitrittskriterien (Maastricht Kriterien) ist schwieriger als gedacht. Alle vier großen Neumitglieder (Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn) erfüllen derzeit nicht die Drei-Prozent-Grenze des Haushaltsdefizits. Der Beitritt von Litauen im Jahr 2007 wurde von der EU auf Grund der erwarteten Inflation für das Jahr 2006 einstweilen gestoppt. Auch Estland verfehlt das Inflationsziel und plant den Beitritt zur Eurozone nun für 2008. Als erstes Land dürfte Slowenien zum 1. Januar 2007 Mitglied des Euroraums werden. Polen hat als einziges Land noch kein Beitrittsdatum zur Europäischen Währungsunion genannt.

Trotz der Verzögerungen wird der Beitritt zur Eurozone von allen Ländern angestrebt, da er die Gefahr von Währungskrisen bannt, das Wechselkursrisiko ausschaltet und die Zinsen weiter auf das Euro-Niveau senkt. Allerdings verliert die nationale Wirtschaftspolitik damit auch ein Instrument zur Steuerung. Nach dem Beitritt zur Eurozone liegt die Last der Anpassungen verstärkt bei den Löhnen, da eine Inflationsbekämpfung durch nationale Geld- oder Zinspolitik nicht mehr möglich ist.

Probleme auf den Arbeitsmärkten

Die größten Probleme stellen sich in den NMS auf den Arbeitsmärkten. Das Wirtschaftswachstum ist nach Überwindung der Übergangszession zu Beginn der Transformation inzwischen zwar höher als in den Alt-Mitgliedstaaten, generiert aber im Durchschnitt der NMS noch keinen signifikanten Anstieg der Beschäftigung. Vor allem Polen, das den mit Abstand größten Arbeitsmarkt unter den NMS hat, aber auch die Slowakei weisen eine deutlich ungünstigere Arbeitsmarktbilanz auf. Die Arbeitslosenquote lag in Polen in den letzten Jahren bei über 19 Prozent (Slowakei: 18 Prozent). Erst 2005 sank sie auf 17,8 Prozent (Slowakei: 16,4 Prozent). Ohne Polen liegt die Arbeitslosenquote im Durchschnitt der NMS in etwa auf dem Durchschnittsniveau der EU-15 (2005: 7,9 Prozent). Positiv hervorzuheben ist der deutliche Rückgang der Arbeitslosigkeit in den baltischen Ländern. Dazu hat neben den sehr hohen Wachstumsraten und Deregulierungen auf den Arbeitsmärkten auch die Abwanderung von Arbeitskräften in die skandinavischen Länder beigetragen.

Die unterschiedliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit spiegelt sich auch in den Beschäftigungs-

quoten wider. Während sich die meisten der NMS dem Durchschnittsniveau der EU-15 annähern, weisen Polen, Ungarn und die Slowakei deutliche Abstände auf. Diese sind noch deutlicher, wenn man die polnische sowie die slowakische Langzeitarbeitslosigkeit und die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer in Polen, Ungarn, Slowenien und der Slowakei betrachtet.

Bei der Frage nach den Ursachen der unbefriedigenden Beschäftigungsentwicklung in den NMS lohnt zunächst ein Blick auf die Quellen des wirtschaftlichen Wachstums. Da vor allem niedrige Lohnkosten als komparativer Vorteil dieser Länder angesehen werden, könnte man meinen, dass insbesondere wachsende Beschäftigung zum Wirtschaftswachstum beiträgt. Im Gegensatz dazu war jedoch zunächst zu Beginn der Transformation der Wachstumsbeitrag des Faktors Arbeit in den NMS negativ. Auch nach Überwindung der Transformationsrezession zeichnet sich nur langsam ein geringer Beschäftigungsanstieg ab. Das Wachstum in den NMS wurde vor allem durch Investitionen in Anlagen und Ausrüstungen, Technologieimporte und starken Verbesserungen der Produktionseffizienz im Zuge der Restrukturierung getragen. Häufig wird deshalb in diesem Zusammenhang von beschäftigungslosem Wachstum („jobless growth“) gesprochen.¹³

Im internationalen Vergleich stellt dies ein bemerkenswertes Phänomen dar. In den ostasiatischen und lateinamerikanischen Schwellenländern wurde das Wachstum sehr viel stärker durch die Ausweitung des Produktionsfaktors Arbeit getragen, Produktivitätssteigerungen spielten demgegenüber zunächst eine geringere Rolle. Aber auch das europäische Erfolgsbeispiel Irland weist eine ausgewogene Kombination von Beschäftigungs- und Produktivitätsgewinnen auf. Die Schaffung neuer Industrien und Dienstleistungen ging mit einer Beschäftigungsausweitung einher. Dagegen mussten die NMS zunächst nicht-wettbewerbsfähige Industrien abbauen und sich von der Illusion dauerhafter Vollbeschäftigung, die sich als versteckte Arbeitslosigkeit erwies, verabschieden. Die mit der Restrukturierung und dem Abbau der aus der Planwirtschaft übernommenen Überbeschäftigung verbundenen Beschäftigungsprobleme konnten nur allmählich durch Beschäftigungsgewinne in neuen Branchen, insbesondere im Dienstleis-

13 Vgl. Michael Knogler (unter Mitarbeit von Volkhart Vincenz), Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Arbeitsmärkte der neuen Mitgliedstaaten und der EU-15, insbesondere Deutschland, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München (Working Papers) Nr. 257, Januar 2005.

tungsbereich, kompensiert werden. Dies gilt vor allem für Länder mit hohem Beschäftigungsanteil im Agrarsektor und industriellen Problemsektoren wie in Polen, der Slowakei und in Litauen.

Umfang und Tempo der Beschäftigungsverlagerungen wurden auch durch die staatliche Politik beeinflusst. Zum Teil wurde die Beschäftigung im öffentlichen Sektor und in staatlichen Unternehmen künstlich hochgehalten, indem, wie zum Beispiel in Polen, zunächst viele Privatisierungen mit dem Verbot von Massenentlassungen verbunden wurden. Nach dem Auslaufen entsprechender Klauseln stieg dann ab 1998 die Arbeitslosigkeit stark an. Die Unternehmen konnten nun ihre Produktion erhöhen, ohne dass der Arbeitskräftebestand ausgeweitet wurde, indem die versteckte Arbeitslosigkeit aufgelöst wurde. Über ausgedehnte Frühverrentungsprogramme und großzügig gewährte Arbeitsunfähigkeitsrenten wurde die offiziell ausgewiesene Arbeitslosenquote gesenkt. Folglich bewegen sich in Ungarn, Polen, Slowenien und der Slowakei die Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer auf sehr niedrigem Niveau.

Daher steht die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme mittel- bis langfristig vor ernsthaften Problemen. Und dies vor dem Hintergrund, dass die hohen Beiträge zur Sozialversicherung den Beschäftigungsaufbau schon jetzt belasten und die Verlagerung in die Schattenwirtschaft begünstigen. Der effektive Steuerkeil (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge im Verhältnis zu den Bruttolöhnen) liegt in den NMS zwischen 35 und 40 Prozent für Niedriglohnbezieher und damit im Durchschnitt rund fünf Prozentpunkte höher als in den EU-15-Ländern. Eine steuerliche Entlastung der Arbeitseinkommen könnte nach Berechnungen der Weltbank deutlich positive Beschäftigungseffekte auslösen.¹⁴

Auch die Zuflüsse von ausländischen Direktinvestitionen erklären die divergierenden Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten. Während in Ländern mit hohen Pro-Kopf-Zuflüssen von ADI wie Ungarn und Tschechien die Arbeitslosigkeit relativ stabil auf niedrigerem Niveau verharrte, stieg sie in Polen und der Slowakei (niedrige Pro-Kopf-Zuflüsse) seit 1998 deutlich an.¹⁵ Neben den un-

14 Vgl. World Bank, EU-8 Quarterly Economic Report, April 2005 Part II Special Topic: Labor Taxes and Employment in the EU8, 2005.

15 Zurückzuführen ist die unterschiedliche Höhe der ADI-Zuflüsse unter anderem auf die unterschiedliche Qualität der unternehmerischen Rahmenbedingungen. Entsprechende Indikatoren der Weltbank (Effizienz der staatlichen Verwaltung, Regulierungsqualität, Rechtsicherheit) weisen für Polen und die Slowakei um die

mittelbaren Beschäftigungswirkungen von ADI in den Zielländern (in Ungarn und Tschechien erreicht die Beschäftigung in Auslandsunternehmen 16 bzw. 10 Prozent der Gesamtbeschäftigung gegenüber 4 Prozent in Polen) müssen auch indirekte Wachstumseffekte durch die Modernisierung des Kapitalstocks berücksichtigt werden, die letztlich auch positiv auf die Beschäftigung wirken.

Begrenzte Möglichkeiten für notwendige soziale Reformen

Zu Beginn der Transformation verfügten die NMS über relativ gut entwickelte soziale Sicherungssysteme, deren institutionelle Ausgestaltung jedoch nicht den Anforderungen einer Marktwirtschaft gerecht wurde. Vor allem wegen der steigenden Arbeitslosigkeit gerieten sie unter enormen finanziellen Druck. Der wirtschaftliche Einbruch schmälerte die staatlichen Einnahmen. Gleichzeitig stiegen die Ausgaben wegen des Beschäftigungsrückgangs an. Steigende Steuer- und Beitragsätze zu den Sozialversicherungssystemen begünstigten das Anwachsen der Schattenwirtschaft und führten zu einer weiter schrumpfenden Steuerbasis. Die Länder gerieten in eine schwierige Situation, die durch hohe Besteuerung bei niedrigem Beschäftigungsniveau gekennzeichnet war.

Mittel- und langfristig geraten die sozialen Sicherungssysteme, ähnlich wie in den EU-15-Ländern, auch durch die demographische Entwicklung unter Druck. Vor allem in Tschechien, Slowenien und der Slowakei wird die Bevölkerung noch stärker abnehmen und das Durchschnittsalter noch stärker steigen als in den EU-Altmitgliedern. Der Alterslastquotient¹⁶ wird sich in diesen Ländern bis 2050 etwa verdreifachen, so dass die Belastungen der aktiven Erwerbsbevölkerung zur Versorgung des nicht mehr aktiven Teils erheblich ansteigen werden.

Den größten Einfluss hat die demographische Entwicklung auf die Rentensysteme, da sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern signifikant verschlechtert. Aber auch die Gesundheitssysteme sind betroffen. Bei unreformierten Sozialversicherungssystemen ist eine starke Erhöhung der altersbezogenen Ausgaben in den Staatshaus-

Jahrtausendwende deutlich ungünstigere Werte auf als für Tschechien und Ungarn. Inzwischen haben die Slowakei und Polen aber aufgeholt. Vgl. World Bank, Governance Indicators, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/index.html>.

16 Der Alterslastquotient gibt das Verhältnis von Menschen über 65 Jahren zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (14 bis 65 Jahre) an.

halten vorprogrammiert. So zeigt eine aktuelle Projektion der Europäischen Kommission bis 2050 einen starken Anstieg der Rentenausgaben in Slowenien (um 7,3 Prozentpunkte des BIP), Ungarn (6,7 Prozentpunkte) und Tschechien (5,6 Prozentpunkte).¹⁷ Die Ausgaben für Gesundheit steigen in den NMS nach dieser Projektion bis 2050 um 1,3 Prozentpunkte des BIP.

Als Reaktion auf diese Entwicklungen wurden in den NMS die sozialen Sicherungssysteme reformiert. Im Gesundheitswesen wurde das frühere sozietische Modell durch Krankenversicherungssysteme ersetzt. Allerdings unterscheiden sich die Gesundheitssysteme von Land zu Land.¹⁸ Dies betrifft die Mischung verschiedener Finanzierungsquellen und den Konzentrationsgrad im Gesundheitswesen. In den meisten NMS werden die Systeme durch eine größere Anzahl von Versicherungsfonds getragen (Slowakei, Tschechien, Lettland und Polen). In den anderen Ländern orientierte man sich eher am französischen Modell mit stärkerer Zentralisierung. Der Anteil öffentlicher Ausgaben an den Gesamtausgaben ist vor allem in Tschechien und der Slowakei immer noch recht hoch, grundsätzlich ist er aber rückläufig, da zusätzliche Finanzierungsquellen (zum Beispiel Zahlungen und freiwillige private Zusatzversicherungen) erschlossen werden. Für Haushalte mit niedrigem Einkommen bedeutet dies oft eine erhebliche Mehrbelastung. Besserverdienende sind dagegen in der Lage, durch Schmiergelder an Beschäftigte in staatlichen Gesundheitseinrichtungen lange Wartezeiten zu umgehen und in den Genuss einer Behandlung mit teurer Medizintechnik zu kommen. Die Schmiergelder spiegeln die begrenzten Ressourcen im Gesundheitswesen wider und belegen, dass eine adäquate Versorgung mit Basisleistungen häufig nicht gewährleistet ist.¹⁹

In der Rentenversicherung wurde zunächst durch einen grundlegenden Umbau der staatlichen Umlagesysteme versucht, die Finanzierung nachhaltiger zu gestalten. Im Vordergrund stand die Einführung individueller Konten, die den Zusammenhang zwischen den individuellen Beiträ-

gen und den Leistungsansprüchen transparenter machen sollten. Gleichzeitig wurden das Renteneingangsalter erhöht und die Rentenleistungen durch Veränderungen der Indexierung abgesenkt.

Mit Ausnahme von Tschechien und Slowenien wurde darüber hinaus in den anderen NMS mit dem Aufbau einer kapitalgedeckten Säule begonnen. Wegen der unzureichenden Kapitalbildung in der Wirtschaft und des massiven Bedarfs an Investitionen in allen Bereichen schien dieser Weg auch aus makroökonomischer Sicht attraktiv. Umfang und Volumen dieser Säule unterscheiden sich in den einzelnen Ländern. Um die Übergangskosten zu reduzieren, wurde der Beitritt in die kapitalgedeckte Säule nur für jüngere Beschäftigte verpflichtend gemacht. Damit können die künftigen Belastungen reduziert werden, wenn es gleichzeitig gelingt, die Beschäftigung spürbar zu steigern. Allerdings führten die Reformen vor dem Hintergrund der aktuellen niedrigen Beschäftigungsquoten insbesondere bei älteren Arbeitnehmern zum deutlichen Absinken der Lohnersatzraten. Da es Jahrzehnte dauern wird, bis die Leistungen aus den Kapitaldeckungssystemen das gewünschte Niveau erreichen, bleibt die Vermeidung von Altersarmut kurz- und mittelfristig eine zentrale Aufgabe.

Während sich insgesamt die relativen Armutsraten²⁰ in den NMS nicht wesentlich von denjenigen in den EU-15-Ländern unterscheiden, ist Armut bei Menschen im erwerbsfähigen Alter und bei Kindern infolge von Langzeitarbeitslosigkeit und niedrigem Einkommen häufiger anzutreffen.²¹ Die Sozialfürsorgeprogramme sind oft nicht auf die Bedürfnisse der Zielgruppen zugeschnitten und bieten nur geringe Leistungen. Die nachhaltige Stärkung der sozialen Sicherungssysteme stellt angesichts des begrenzten fiskalischen Spielraums eine der zentralen Herausforderungen für die Zukunft dar. Sie setzt voraus, dass die Beschäftigungslücke zu den EU-15-Ländern über eine aktive Sozial- und Beschäftigungspolitik verringert wird und die Sozialsysteme zielgerichteter gestaltet werden. ■

17 Vgl. Economic Policy Committee, The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004–2050), European Economy Special Report No 1/2006.

18 Einen detaillierten Überblick über die Gesundheitssysteme in den NMS gibt European Observatory on Health Systems and Policies, Health Policy and European Union Enlargement, 2004.

19 Statistische Angaben über die Lebenserwartung und die Mortalitätsraten bei verschiedenen Krankheiten deuten darauf hin, dass der Gesundheitszustand der Bürger in den NMS schlechter als in den EU-15 ist.

20 Unterhalb von 60 Prozent des Durchschnittseinkommens, bezogen auf die jeweiligen – deutlich unterschiedlichen – Einkommensniveaus.

21 Vgl. European Commission, The social situation in the European Union, 2004.

Staatsverständnis und Wirtschaftspolitik in Frankreich: Politik zwischen Etatismus und Marktwirtschaft

Prof. Dr. Henrik Uterwedde
Stellvertretender Direktor des Deutsch-Französischen Instituts (dfi)

Vor gut zwei Jahrzehnten hat sich in der französischen Wirtschaftspolitik ein fundamentaler Paradigmenwechsel vollzogen. Preiskontrollen wurden aufgehoben, Subventionen abgebaut und die Industriepolitik auf die Formulierung von wettbewerblichen Rahmenbedingungen konzentriert. Dennoch blieben Gesellschaft und Verwaltung der etatistischen Tradition verpflichtet. So ist die wirtschaftspolitische Realität in Frankreich von eigentümlichen Kontrasten geprägt.

Deutschland und Frankreich verbindet eine enge, konstruktive Partnerschaft, die nicht nur auf den regelmäßigen Regierungsgesprächen, sondern auch auf einer breiten zivilgesellschaftlichen Basis beruht: Viele Städte-, Vereins-, Schul- und Hochschulpartnerschaften, Institutionen wie das Deutsch-Französische Jugendwerk, der Fernsehsender „Arte“ und die Deutsch-Französische Hochschule knüpfen enge Bande. Die Schwierigkeit, aber auch der Reiz dieser Kooperation besteht darin, dass sie zwei Partner mit sehr unterschiedlichen Traditionen und Strukturen zusammenführt.

Frankreich gilt nicht nur als ein Nationalstaat par excellence, der seine Stellung als Mittelmacht mit weltweiten Interessen zu wahren weiß und bei internationalen Verhandlungen wiederholt eine Sonderrolle gepflegt hat. Auch was die Frage der Rolle des Staates in der Wirtschaft betrifft, pflegt Frankreich bis heute einen eigenen Stil und ist dabei vielen Partnern ein Dorn im Auge. „Etatismus“ und „Colbertismus“ sind die zentralen Begriffe, die in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder neu mit Leben gefüllt wurden: durch wiederholte protektionistische Positionen Frankreichs im Rahmen der EWG-Zollunion und der EU-Handelspolitik, durch eine umfassende, strukturlenkende Industriepolitik oder in jüngerer Zeit durch den „ökonomischen Patriotismus“, der französische Unternehmen vor feindlichen ausländischen Übernahmen schützen will und dabei vor massiven Einflussnahmen nicht zurückschreckt. In die gleiche Richtung scheinen die schrillen antiliberalen Untertöne zu weisen, die die französische Referendumskampagne im Frühjahr 2005 begleiteten. Das „Nein“ der Franzosen zum Europäischen Verfassungsvertrag war in erster Linie ein „Nein“ zu einem wirtschaftsliberalen Europa.¹ Viele sehen daher einen unüberbrückbaren Graben zwischen beiden Ländern und stehen einer deutsch-franzö-

sischen Zusammenarbeit skeptisch gegenüber. „Deutschland und Frankreich“, so formulierte *Rudolf Augstein* 1998 seine ablehnende Haltung zur Währungsunion, „haben kein gemeinsames Wirtschafts- und Sozialdenken. Sie werden es auch im Jahre 2010 nicht haben.“²

Allerdings erfasst diese Sichtweise nicht die komplexe Realität in Frankreich. Sie nimmt weder die internen Auseinandersetzungen wahr, die die französische Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts kennzeichnen noch die teilweise großen Unterschiede zwischen öffentlichen Diskursen und der Realität.

Das historische Erbe: Die „Staats-Nation“

Staat und Nation können in Frankreich nicht nur auf eine lange Tradition zurückblicken, sondern sind darüber hinaus im Begriff der „état-nation“ eng miteinander verschmolzen. „Frankreich gilt als der klassische Nationalstaat, der sich gegen Kaiser und Papst seit dem Mittelalter in ungebrochener Kontinuität um die Pariser Zentralmacht herum gebildet hat. Der Staat hat sich die Nation geschaffen, sie durch Verwaltung, Sprache, Bildungswesen und das Streben nach internationaler Geltung und Unabhängigkeit immer weiter zu einem erstaunlich homogenen sozialen Körper vereinheitlicht.“³

1 Vgl. dazu Henrik Uterwedde, Europa und die „soziale Malaise“ der Franzosen, in: Dokumente, Nr.3/2005, Seiten 19–25.

2 Der Spiegel, Nr. 18, 27.4.1998, Seite 102.

3 Robert Picht, Frankreich in der Identitätskrise. Nation, Staat und Politik in der internationalen Verflechtung, in: Länderprofile. Politische Kulturen im In- und Ausland, Stuttgart 1993, Seite 47. – Es kann bei dem folgenden Abriss nicht darum gehen, die reichhaltige Literatur zum französischen Staatsverständnis auszubreiten; vgl. stellvertretend Constance Grewe/Christoph Gusy (Hrsg.), Französisches Staatsdenken, Baden-Baden 2002; Pierre Rosanvallon, L'Etat en France de 1789 à nos jours, Paris 1990.

Die Leitidee der „état-nation“ beruht auf einer Reihe grundlegender Annahmen:⁴

■ Die Souveränität ist unteilbar. Darin liegt eine auf *Jean Bodin* zurückgehende Legitimierung der absoluten Macht des Königs über sein Herrschaftsgebiet.

■ Die Souveränität liegt bei der Nation. Sie ist seit der Revolution von 1789 vom absoluten Herrscher auf das Volk übergegangen, die – über ihre gewählte Vertretung – den einheitlichen allgemeinen Volkswillen und die Nation repräsentiert. Die Nation wird damit „zum Subjekt eines einheitlichen Willens“.

■ Die Nation definiert sich als Produkt menschlichen Handelns, weil sie sich auf die freiwillige Zustimmung der einzelnen Bürger und damit auf ein „alltägliches Plebiszit“ (*Ernest Renan*) gründet. Da diese Konstruktion permanent bedroht ist, hat der Staat die Aufgabe, die Einheit der Nation zu wahren und gegen Partikularinteressen durchzusetzen.

■ Die Herrschaft des Staates legitimiert sich durch die Aufgabe, die Einheit der Nation zu wahren.

Auf der Grundlage dieser Vorstellungen hat sich mit der Französischen Revolution das Leitbild des Republikanismus herausgebildet. Zu dessen Hauptmerkmalen zählen der Zentralismus (Unteilbarkeit der Souveränität nach innen), der souveräne Nationalstaat als notwendiger Bezugsrahmen der demokratischen Republik (Souveränität nach außen), das Misstrauen gegenüber Zwischengewalten (zum Beispiel Parteien, Interessengruppen, Regionen), die den „republikanischen Pakt“ zwischen Bürgern und Staat verfälschen und die Einheit der Nation gefährden könnten, sowie der Primat der Politik als Gestaltungsanspruch gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft.⁵ Gleichzeitig sind aber bei den Bürgern auch ein ausgeprägter Individualismus und ein ambivalentes Verhältnis zum Staat zu beobachten.

Es liegt auf der Hand, dass sich aus dieser Geschichte des Nationalstaates und des spezifischen Staats- und Politikverständnisses eine besondere Rolle des

4 Vgl. die knappe und prägnante Synthese von Sabine Jung, *Europa, made in France. Eine Analyse des politischen Diskurses Frankreichs zur Zukunft der Europäischen Gemeinschaft – von den Anfängen bis heute*, Baden-Baden 1999, Seiten 146–152.

5 Vgl. Marieluise Christadler, *Frankreichs politische Kultur auf dem Prüfstand*, in: Adolf Kimmel/Henrik Uterwedde (Hrsg.), *Länderbericht Frankreich, Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, 2., akt. Auflage, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2005, Seiten 231–246.

Staates ergibt: „Es hätte keine französische Nation gegeben ohne den Staat; es hätte keinen Staat gegeben ohne zentrale Macht; es hätte keine starke Staatsmacht ohne die Verwaltung gegeben. Darin liegt der tiefe Sinn der historischen Hinwendung der Franzosen zum Staat, und nicht in irgendeiner exzessiven Vorliebe für den Dirigismus oder den Kollektivismus.“⁶ Umstritten ist, ob sich daraus auch eine Prädisposition für staatlichen Dirigismus in der Wirtschaft ableiten lässt. *Günther Ammon* schreibt in einer Studie zum französischen Wirtschaftsstil dem Staat einen „sakralen Charakter“ zu und zitiert dabei den Essayisten und Politiker *Alain Peyrefitte*: „In wenigen Gesellschaften hat die Staatsgewalt einen derart sakralen Charakter wie in Frankreich. Der König von Gottes Gnaden wurde eines schönen Januarmorgens im Jahre 1793 guillotiniert. Aber die Macht, wenn sie ausgeübt wird, ist in Frankreich seitdem immer göttlichen Rechts geblieben. Die Revolution hat (...) wohl den jahrhundertealten Zauber der Monarchie brechen können, nicht aber den jahrhundertealten Zauber des Staates.“⁷

Politische Leitbilder zwischen Staat und Markt

Die Gefahr derartiger kultureller Festschreibungen ist allerdings, dass sie die in der französischen Geschichte reichlich vorhandenen Widersprüchlichkeiten und vor allem die Veränderungen der letzten Jahrzehnte auszublenden drohen. Zwar ist es richtig, dass sich vor allem im Nachkriegsfrankreich ein „politisches“ Verständnis der Wirtschaft verbreitet hat, das staatlicher Lenkung mehr vertraut hat als dem „kurzsichtigen“ Markt.⁸ Auch kann man in der politischen Kultur des Republikanismus die bis heute wirkungsmächtigen Wurzeln des lebhaften Antiliberalismus in der französischen Gesellschaft sehen, der der Europäisierung und der Globalisierung heftigen Widerstand im Namen republikanischer Werte entgegenbringt.⁹ Aber es wäre falsch, Frankreich eine gleichsam genetisch bedingte, unveränderte anti-

6 Christian Stoffaës/Henri Lepage, *Les dynamiques libérales de l'histoire économique de la France*, in: Alain Madelin (Hrsg.), *Aux sources du modèle libéral français*, Paris 1997, Seite XXII.

7 Günther Ammon, *Der französische Wirtschaftsstil*, München 1989, Seite 148.

8 Ebenda, Seiten 116 ff.

9 Vgl. dazu zum Beispiel François Beillecke, *Diskursive Rehabilitation des republikanischen Modells und Neoliberalismus-Kritik in der französischen Presse seit 1990*, in: Deutsch-Französisches Institut u.a. (Hrsg.), *Frankreich-Jahrbuch 1999*, Opladen 1999, Seiten 97–112; Jochen Steinhilber, *Von der Seine nach Seattle. Globalisierungskritik in und aus Frankreich*, in: Deutsch-Französisches Institut u.a. (Hrsg.), *Frankreich-Jahrbuch 2002*, Opladen 2003, Seiten 159–172.

liberale, etatistische Wirtschaftskultur zu unterstellen.

Das führt schon deshalb in die Irre, weil zahlreiche Arbeiten zur französischen Wirtschaftsgeschichte schlüssig belegt haben, wie sehr die französische Entwicklung von einem Spannungsfeld zwischen liberalen und interventionistischen Leitbildern staatlicher Politik, „zwischen Staat und Markt“, geprägt wurde.¹⁰ Es gibt durchaus auch eine liberale Tradition der Wirtschaftsgeschichte Frankreichs, vor allem was das 19. Jahrhundert angeht.¹¹ Auf einem anderen Feld verweist der Soziologe *Pierre Rosanvallon* darauf, dass die Geschichte des allmächtigen, „jakobinischen“ zentralistischen Staates mit seinem Steuerungsanspruch gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft komplettiert werden muss durch eine andere Geschichte: „diejenige der starken Widerstände gegen eben diesen Jakobinismus“. In Wirklichkeit, so *Rosanvallon*, hat sich der monistische, zentralistische, Zwischengewalten ausschaltende Jakobinismus grundlegend gewandelt und einer differenzierten Landschaft Platz gemacht: Mit der Dezentralisierung sind neue öffentliche Akteure ebenso aufgetreten wie durch die Sozialpartner, Verbände, Vereine und Wohlfahrtsorganisationen.¹²

Damit wird auch die gewaltige Veränderungsdynamik angesprochen, die die Staatsfixierung des Wirtschafts- und Sozialmodells in den vergangenen Jahrzehnten erfasst hat und die mit den Kurzformeln Europäisierung, Globalisierung und Liberalisierung umschrieben werden kann. Wie die nachfolgend skizzierte Entwicklung des französischen Wirtschaftsmodells seit 1945 zeigt, hat sich ein wahrer Paradigmenwandel in der Grundausrichtung der Wirtschaftspolitik vollzogen, der die Behauptung eines quasi kulturell determinierten Etatismus in Frankreich widerlegt.

Das Problem ist allerdings, dass dieser fundamentale Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft in der Regel konzeptionell nicht nachvollzogen worden ist. Die tradierten Leitbilder, die weiterhin hochgehalten werden, geraten so in einen immer offensichtlicheren Konflikt mit der realen Entwicklung. Dieser Spagat zwischen etatistischen Diskur-

sen und gemäßigt liberaler Praxis macht es oft schwer, die Realität der französischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zu verstehen. Für Frankreich bedeutet er ein folgenschweres Hindernis auf dem Weg zu einer Neuorientierung des Staats-, Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells und zu einer entsprechenden Erneuerung der Politik.

Weichenstellungen nach 1945: Der Staat als Modernisierungsagentur

Der Kontrast könnte kaum größer sein: Während sich im Nachkriegsdeutschland die Soziale Marktwirtschaft¹³ gegen anfangs heftige Widerstände durchsetzte, optierte Frankreich nach seiner Befreiung 1944 für einen scheinbar entgegengesetzten Weg: eine von umfassenden zentralstaatlichen Lenkungsimpulsen gesteuerte beschleunigte Modernisierungspolitik. Mehrere Faktoren haben neben den oben erwähnten prägenden Leitbildern des Staates und des republikanischen Politikmodells zu dieser Weichenstellung beigetragen.

Frankreich hatte 1944 nicht nur ein Wiederaufbau-, sondern auch ein Modernisierungsproblem. Die schleppende Industrialisierung seit Mitte des 19. Jahrhunderts, die geringe Wirtschafts- und Bevölkerungsdynamik hatte die französische Wirtschaft in einen Entwicklungsrückstand gebracht, der nach der Befreiung 1944 von allen politischen Kräften übereinstimmend als gravierendes Hemmnis für die Zukunft des Landes angesehen wurde.¹⁴ Der von *Jean Monnet* geprägte Satz „Modernisierung oder Dekadenz“ fasst die damalige Stimmung gut zusammen, die die Modernisierung zur nationalen Aufgabe erklärte. Diese Aufgabe konnte nach damals übereinstimmender Meinung nicht allein durch die Kräfte des Marktes oder die Unternehmen bewerkstelligt werden, da diese ihre Unfähigkeit zur Modernisierung unter Beweis gestellt hätten. Vielmehr sollte sie durch eine gezielte staatliche Steuerung vorangetrieben werden.

Hinzu kamen spezifisch französische Faktoren: zum einen der traditionelle Antikapitalismus der (1944 das politische Leben dominierenden) Linken, der teilweise bis in die bürgerlichen Parteien reichte; zum anderen das verbreitete Misstrauen

10 So der Titel eines der einschlägigen Standardwerke: Maurice Lévy-Leboyer/Jean-Claude Casanova (Hrsg.), *Entre l'Etat et le marché. L'économie française des années 1880 à nos jours*, Paris 1991.

11 Vgl. Alain Madelin (Hrsg.), a.a.O.

12 Vgl. Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris 2004, Seite 11, passim.

13 Eine umfassende und positive Auseinandersetzung aus französischer Sicht bietet Patricia Commun (Hrsg.), *L'ordolibéralisme allemand. Aux sources de l'économie sociale du marché*, Cergy-Pontoise 2003.

14 Zur notwendigen Relativierung der Rückstandsthese aus wirtschaftshistorischer Sicht vgl. Patrick Fridenson/André Straus (Hrsg.), *Le capitalisme français. Blocages et dynamiques d'une croissance*, Paris 1987.

gegenüber einem Unternehmer- und Besitzbürgertum, das sich teilweise durch Kollaboration mit den Nazis diskreditiert hatte, den nunmehr formulierten Herausforderungen der Modernisierung skeptisch bis ablehnend gegenüberstand und deshalb von den Vertretern des neuen Kurses als unfähig zur Erneuerung gebrandmarkt werden konnte.¹⁵

Damit schlug die Geburtsstunde des Staates als umfassende Modernisierungsagentur. Es war vor allem eine neue Generation von Technokraten, die jetzt an die Schalthebel von Politik und Verwaltung kam und deren seit den dreißiger Jahren gereifte Konzepte einer notwendigen Modernisierung durch Industrialisierung, technischen Fortschritt und Überwindung der Rückstände und entwicklungshemmenden „Archaismen“ der französischen Gesellschaft jetzt zum Tragen kamen. Diese „Modernisten“ und die von ihnen maßgeblich mitgeschaffenen neuen Administrationen haben sich – und damit den Staat – so zum maßgeblichen Initiator und Promoter der französischen Nachkriegsmodernisierung machen können.¹⁶

Das etatistische Modell der Nachkriegszeit

In den folgenden Jahrzehnten des rasanten Modernisierungsprozesses (den „dreißig glorreichen Jahren“ nach einer berühmt gewordenen Formel *Jean Fourastiés*¹⁷) bildete sich auch ein Wirtschafts- und Sozialmodell heraus, das man als etatistisch bezeichnen kann. Es ist durch vielfache und umfassende Strukturlenkungen seitens des Staates gekennzeichnet:

- Die 1946 eingeführte „Planification“, mit deren Hilfe die Marshallplan-Hilfen auf sechs für den Wiederaufbau zentrale Engpassektoren konzentriert wurden. Diese erfolgreiche Investitionslenkung begründete im In- und Ausland einen Mythos, der allerdings mit der Realität immer weniger zu tun hatte.

- Die umfangreichen Verstaatlichungen 1945/46 im Banken-, Versicherungs-, Verkehrs- und Infra-

struktursektor. Die Unternehmen wurden aktiv für die wirtschaftliche Modernisierung eingesetzt und teilweise zu Aushängeschildern einer technisch ambitionierten Modernisierung *à la française*.

- Die sektorale Industriepolitik, die den Aufbau bzw. die Modernisierung ganzer Branchen vorantreiben wollte und bestimmte als strategisch angesehene Sektoren gezielt und mit erheblichen Finanzmitteln förderte. In den 1960er und 1970er Jahren erlebte diese Industriepolitik durch eine Reihe technisch-industrieller Großprojekte (Luft- und Raumfahrt, Rüstungsgüter, Computer, Hochgeschwindigkeitszug TGV, Nuklearindustrie und andere) ihren Höhepunkt und wurde treffend als „high-tech-Colbertismus“ bezeichnet.¹⁸

- Zahlreiche staatliche Reglementierungen der Güter- und Finanzmärkte: Bis Anfang der 1980er Jahre wurde ein System ausgedehnter Preiskontrollen praktiziert. Vor allem aber war der gesamte Finanzsektor hoch reglementiert und weitgehend verstaatlicht und stand ganz im Dienst der Modernisierung und der industriellen Expansion. Der Staat „kontrollierte die Preise, die Kredite, den Wechselkurs, den wesentlichen Teil des Banken- und Finanzsektors, die Regulierungsbehörden und selbst die Banque de France.“¹⁹

- Eine Politik, die die Großunternehmen begünstigte: Da die französischen Firmen im internationalen Vergleich überwiegend zu klein und finanzschwach waren, versuchte der Staat vor allem in den 1960er und 1970er Jahren, mit einer gezielten Subventions- und Konzentrationspolitik die Herausbildung französischer „Champions“ zu fördern.

- Der Zentralismus: Die räumliche Steuerung des Modernisierungsprozesses, etwa die Bewältigung der starken Wanderungsbewegungen in die neu entstehenden Industriezentren oder der Ausgleich regionaler Disparitäten, wurden zentralstaatlich realisiert. Dezentrale Akteure hatten demgegenüber kaum Möglichkeiten zur Entwicklung eigenständiger regionaler Wirtschaftspolitik.

- Der Protektionismus und die Rolle der Kolonialmärkte: Erst mit dem Beginn des Gemeinsamen Marktes der EWG 1958 und der Entkolonisierung 1962 setzte die Öffnung schrittweise ein, wurde aber nur zögerlich umgesetzt, um die noch schwache französische Industrie zu schützen. Gleichzei-

15 Vgl. François Bloch-Lainé/Jean Bouvier, *La France restaurée, 1944–1954. Dialogue sur les choix d’une modernisation*, Paris 1986, Seiten 34–43.

16 Vgl. dazu sehr instruktiv Udo Rehfeldt, *Modernisierung und Transformation der Gesellschaft in Frankreich nach 1945: Die Rolle der „Modernisten“*, in: Hartmut Elsenhans/Gerd Junne/Gerhard Kiersch/Birgit Pollmann (Hrsg.), *Frankreich-Europa-Weltpolitik. Festschrift für Gilbert Ziebura*, Opladen 1989, Seiten 73–87.

17 Jean Fourastié, *Les trente glorieuses*, Paris 1979.

18 Elie Cohen, *Le colbertisme high-tech*, Paris 1992.

19 Elie Cohen, *L’Etat régulateur*, in: *Alternatives économiques, hors-série Nr. 61*, L’Etat, 2004, Seite 51.

tig setzte die Industriepolitik zur Stärkung der französischen Produzenten ein. Periodische Abwertungen des Franc sollten Wettbewerbsnachteile für die französische Wirtschaft vermeiden, die sich aus der hohen Inflationsrate ergaben.

■ Eine nur schwach ausgeprägte Fähigkeit und Bereitschaft zu sozialer Partnerschaft und eine fehlende soziale Verhandlungskultur: Dies erforderte und begünstigte staatliche Eingriffe in Bereichen, die in Deutschland zum Feld der Tarifautonomie zählen.

Das Überkommene unter Veränderungsdruck

Der Etatismus war erfolgreich. Er hatte wesentlichen Anteil an Frankreichs „Sprung in die Moderne“, mit dem in nur drei Jahrzehnten aus einer traditionalistischen eine moderne Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft entstand. Aber er war auch von Anfang an einem fortwährenden Wandel unterworfen, dessen Triebkräfte sowohl externer wie interner Natur waren und sind.

Zunächst darf nicht vergessen werden, dass Frankreichs Wirtschaftsordnung bei allen staatlichen Dirigismen marktwirtschaftlich war. Die in den unmittelbaren Nachkriegsjahren allgemein akzeptierte Notwendigkeit staatlicher Lenkung und Koordinierung als Initialzündung für den Wiederaufbau machte schnell marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen Platz. Ein gutes Beispiel ist die „planification“.

Für ihren Initiator, den liberalen Pragmatiker *Jean Monnet*, sollte der Plan nur kurzfristig einen interventionistischen, mittel- und langfristig aber einen liberalen Charakter haben. So war die wirtschaftslenkende Funktion nur von kurzer Dauer und machte zunehmend einer mittelfristigen, letztlich unverbindlichen Finanz- und Investitionsplanung Platz.

Generell kann man sagen, dass mit zunehmender Ausdifferenzierung der Wirtschaft nach 1945 die dirigistischen Elemente allmählich Bedeutung verloren. Dies verstärkte sich mit der zunehmenden Einbindung Frankreichs in die europäische Integration. Diese wirkte vornehmlich für die französische Wirtschaftspolitik als Zwang, staatliche Regulierungen und Dirigismen zu Gunsten marktkonformerer Steuerungsmittel abzubauen. Nach der EWG-Zollunion war es insbesondere das 1985 beschlossene Binnenmarktprogramm der EU, das

Frankreich in vielen Fällen zu einer Revision seiner staatlichen Interventionsformen und zu einer Liberalisierung veranlasst hat – ein Anpassungsdruck, der bis heute anhält.

Die wachsende Internationalisierung der französischen Wirtschaft trug ihrerseits dazu bei, die Kehrseiten der etatistischen Modernisierung „von oben“, die von ihr verursachten Fehlallokationen, ökonomischen Widersprüche und Grenzen offenkundig zu machen. So hatte die staatliche Modernisierungspolitik vor allem in staatsnahen Wirtschaftszweigen wie Luft- und Raumfahrt, Energieversorgung, Rüstungsindustrie oder bei der Produktion von Schienenfahrzeugen zu guten Ergebnissen geführt, in anderen Bereichen mit überwiegend privater Nachfrage (zum Beispiel Unterhaltungselektronik, Maschinenbau) aber versagt. Der Strukturprotektionismus verhinderte in vielen Branchen (Kohle und Stahl, Textil- und Bekleidungsindustrie, aber auch Automobilbau) notwendige Veränderungen. Die Konzentration auf wenige Großunternehmen vermochte nicht, eine breite Basis leistungsfähiger mittelständischer Betriebe zu fördern. Stattdessen war eine duale Wirtschaftsstruktur, ein spannungsreiches Nebeneinander einer modernisierten und einer weiterhin traditionalistischen Volkswirtschaft entstanden.

Dazu kamen politische und gesellschaftliche Infragestellungen. Im Zuge der Protestbewegung im Mai 1968 geriet der dem Industrialisierungsmodell zu Grunde liegende, in Frankreich besonders weit vorangetriebene Taylorismus ebenso in die Kritik wie die damit verbundene Sinnentleerung der Industriearbeit. Darüber hinaus wurde der Widerspruch zwischen der sozio-ökonomischen Modernisierung und den anhaltend autoritären Strukturen in den Betrieben immer offenkundiger. Auch die Kritik am zentralistischen Charakter der Modernisierungspolitik wurde schärfer und führte zunächst zu halbherzigen Reformen, bevor 1982 ein erster Anlauf zur Dezentralisierung erfolgte.

Der Paradigmenwandel der 1980er Jahre

Ein erster Versuch, auf diese Herausforderungen zu reagieren und das etatistische Wirtschaftsmodell zu liberalisieren, erfolgte unter dem liberal-konservativen Präsidenten *Valéry Giscard d'Estaing*. Sein Premierminister *Raymond Barre* verfügte während seiner Amtszeit zwischen 1976 und 1981 die Aufhebung der Preiskontrollen, den Abbau von Subventionen und stärkte die Wettbewerbspolitik.

Die Industriepolitik sollte sich stärker auf die Formulierung von Rahmenbedingungen konzentrieren, und der Strukturprotektionismus sollte einer am Weltmarkt orientierten Strukturanpassungspolitik weichen.²⁰ In der Praxis wurde dieser Kurs allerdings stark verwässert und blieb ohne Fortüne, zum einen infolge der scharfen Kritik der Linken und der Gewerkschaften, aber auch der Gaulisten, die am etatistischen Modell festhielten, zum anderen durch die verschärfte Wirtschaftskrise, die zahlreiche Branchen unter Druck setzte und den Ruf nach klassischen Schutzmaßnahmen verstärkte.

Nach dem weitgehenden Scheitern des linken Kontrastprogramms zwischen 1981 und 1982, das durch die Verstaatlichung der größten Industrieunternehmen und eine ehrgeizige nationale Industriepolitik auf den Ausbau des staatlichen Interventionsarsenals setzte, entschied sich Präsident *François Mitterrand* im März 1983 für eine wirtschaftspolitische Wende. Diese bildete den Auftakt für eine grundlegende Neuorientierung, die trotz politischer Widerstände von keiner Regierung mehr in Frage gestellt worden ist. Mit diesem Paradigmenwechsel haben sich wesentliche Elemente des französischen Nachkriegs-Modells verändert.

■ Die 1982 eingeleitete Dezentralisierung ermöglichte es den Gebietskörperschaften, in der regionalen Wirtschaftspolitik eigenständig zu agieren. Dadurch konnten sie ihre Potenziale besser nutzen und regionale Ungleichheiten verringern.

■ In der Industriepolitik wurde ab 1984 sowohl der Anspruch auf sektorale Struktursteuerung als auch die Konservierung überkommener Strukturen aufgegeben. Fortan war es leichter, die französischen Produktionsstrukturen an den Weltmarkt anzupassen, was in vielen Sektoren schwierige Rationalisierungsprozesse mit sich brachte. Mit der schrittweisen Privatisierung der meisten öffentlichen Unternehmen ab 1986 schaffte der Staat ein wichtiges industriepolitisches Instrument ab.

■ Mit dem EU-Binnenmarkt wurden in zahlreichen Bereichen staatliche Marktreglementierungen zu Gunsten eines europaweiten Wettbewerbs abgeschafft. Insbesondere die vollständige Liberalisierung der bislang stark reglementierten Finanzmärkte und die Modernisierung des Banken- und Finanzsektors im Jahr 1985 waren wichtige Voraussetzungen für Veränderungen.

²⁰ Zu dieser Politik vgl. umfassend Wolfgang Lerch, Das „Experiment Barre“, Institut für Wirtschaftspolitik, Köln 1983.

■ Die Unternehmen rückten ins Zentrum der Wirtschaftspolitik, die nun ausdrücklich die Verbesserung der finanziellen, steuerlichen und juristischen Rahmenbedingungen der Firmen anstrebte.

■ Die sozialen Beziehungen haben sich langsamer und widersprüchlicher entwickelt. Die scharfe ideologische Polarisierung hat sich deutlich abgeschwächt. Mit den Auroux-Gesetzen 1982 wurden die Mitspracherechte der Arbeitnehmer im Betrieb erweitert. Die Tarifverhandlungen auf betrieblicher Ebene intensivierten sich, und es gab wiederholte Ansätze zur Entwicklung einer eigenständigen Verhandlungskultur, die aber die traditionellen Schwächen der Arbeitsbeziehungen bisher nicht überwinden konnten.

■ In der makroökonomischen Politik wurde der jahrzehntelang vernachlässigten Wahrung der Preisstabilität Vorrang eingeräumt. Die neue Linie wurde durch eine Währungspolitik gestützt, die sich im Rahmen des Europäischen Währungssystems an einem festen Kurs gegenüber der D-Mark orientierte („Franc fort“). Dies machte fortan eine wachstumsfördernde Politik des leichten Geldes unmöglich. Mit der Europäischen Währungsunion akzeptierte Frankreich weitere Restriktionen, zum Beispiel die Disziplin der öffentlichen Haushalte und die Unabhängigkeit der Notenbank mit dem folgenden Übergang der geldpolitischen Entscheidungen auf die Europäische Zentralbank.

■ Die Außenwirtschaftspolitik löste sich von den noch verbliebenen protektionistischen Tendenzen und akzeptierte die Europäisierung und Internationalisierung der Wirtschaft. Die Außenwirtschaftskontrollen wurden abgeschafft. Die bislang eher misstrauische Haltung gegenüber ausländischen Direktinvestitionen machte einer Politik Platz, die offensiv um ausländische Investoren wirbt.

Perspektiven

Unter den heutigen Bedingungen der europäischen Integration, der Globalisierung und der Wissensgesellschaft ist der Einfluss der französischen Wirtschaftspolitik begrenzt. Daher ist in Frankreich eine kontroverse Debatte über ein neues Gleichgewicht zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft, über eine neue Balance zwischen ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit und sozialem Zusammenhalt im Gange. Sie weist Parallelen zur

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik

Preisträger 2006

Eine unabhängige Jury unter dem Vorsitz von *Dr. Hans D. Barbier* hat am 5. Mai über die Vergabe der Ludwig-Erhard-Preise für Wirtschaftspublizistik 2006 entschieden. Die Hauptpreise erhalten:

- *Heike Göbel*, Ressortleiterin Wirtschaftspolitik der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, und
- *Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Otmar Issing*, ehemaliges Direktoriumsmitglied der Europäischen Zentralbank, Frankfurt.

Die Ludwig-Erhard-Förderpreise erhalten:

- *Mathias Irle*, Redakteur beim Wirtschaftsmagazin BRAND EINS,
- die freie Journalistin *Sonja Kolonko* und
- *Jürgen Webermann*, Wirtschaftsredakteur bei NDR Info.

Die Hauptpreise sind mit jeweils 10 000 Euro, die Förderpreise mit 5 000 Euro dotiert. Die Preise werden am 7. September 2006 im Ludwig-Erhard-Haus in Berlin übergeben. *Dr. Isabel Mühlhens* wird die Laudationes halten. Als Festredner konnte Bundeswirtschaftsminister *Michael Glos* gewonnen werden.

Diskussion in Deutschland auf,²¹ was geradezu zum deutsch-französischen Austausch über diese Fragen auffordert.²² Dabei muss jedes Land seinen eigenen Weg finden. Was Frankreich betrifft, so kommt die Erneuerung ohne eine umfassende Reform des Staates nicht aus, der auch weiterhin eine zentrale Rolle in Wirtschaft und Gesellschaft spielen dürfte. Die Beschreibung der anstehenden Aufgaben las sich vor einigen Jahren in einer viel beachteten Publikation so: „Wir brauchen einfach einen Staat, den man respektiert: bescheiden, flexibel und pragmatisch. Ein Staat, der zwar weniger, dies aber besser macht, der die gesellschaftlichen Forderungen

nach Autonomie, Information und Dialog aufmerksam wahrnimmt. Ein unparteilicher Staat im Dienste aller seiner Bürger, der zum Wohlwollen und zur Festigkeit zugleich fähig ist. Ein Staat, der unnütze Ausgaben zu komprimieren versteht, ohne seine wesentlichen Funktionen zu opfern; ein Staat, der antizipieren, evaluieren, sanktionieren und verhandeln kann, indem er dem Umgang mit der Zeit und den langfristigen Ambitionen den Vorrang einräumt, ohne den die stärksten Energien zum Scheitern verurteilt sind. Kurz: ein ‚strategischer‘ Staat, der weitsichtig und gerecht ist und das Gemeinwohl verkörpert.“²³ ■

21 Zur aktuellen Diskussion in beiden Ländern vgl. Henrik Uterwedde, Welches Wirtschafts- und Sozialmodell?, in: Dokumente Nr. 6/2005, Seiten 67–71.

22 Eine solche Debatte erfolgt regelmäßig in dem von der ASKO EUROPA-STIFTUNG in Zusammenarbeit mit dem Deutsch-Französischen Institut und anderen Partnern ausgerichteten Deutsch-Französischen Dialog. Informationen und ausführliche Diskussionsberichte unter <http://www.asko-europa-stiftung.de>.

23 Roger Fauroux/Bernard Spitz, Etat critique, in: dieselben (Hrsg.), Notre Etat. Le livre vérité de notre fonction publique, Paris 2000, Seiten 770 f.

Probleme und Perspektiven der EU-Finanzwirtschaft

Prof. Dr. Rolf Caesar

Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Forschungsstelle Europäische Integration der Universität Hohenheim

Die Osterweiterung im Jahre 2004 hat die finanziellen Probleme der EU gewaltig verschärft. Viele möchten diesen unangenehmen Tatbestand nicht wahrhaben. Sie beruhigen sich mit den großen Sparpotenzialen bei der EU-Agrar- und Strukturpolitik und ignorieren dabei, dass Reformen in diesen Bereichen erhebliche Verteilungskämpfe provozieren würden. Andere erhoffen sich eine Lösung der Finanzprobleme durch höhere Einnahmen der EU oder durch EU-eigene Steuerkompetenzen. Der folgende Beitrag setzt sich mit diesen Vorschlägen kritisch auseinander.

Ein „Gespenst zur Mitternacht“¹ macht in europapolitischen Kreisen die Runde. Es geht um den jüngst von mehreren Seiten propagierten Vorschlag, der Europäischen Union (EU) eine eigene Steuerhoheit zuzuweisen. Diese Idee ist allerdings nicht neu, sondern von Vertretern der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments seit den siebziger Jahren immer wieder in die Debatte geworfen worden. Auch die ehemalige deutsche Kommissarin für den EU-Haushalt, *Michaële Schreyer*, hat während ihrer Amtszeit (2000–2004) das angeblich antiquierte Finanzierungssystem der Gemeinschaft mehrfach kritisiert und sich für eine EU-Steuer als Lösung ausgesprochen.

In einem Bericht zur Lage der EU-Finzen aus dem Jahr 2004 hat die Europäische Kommission betont, sie sehe keinen akuten Diskussionsbedarf in dieser Richtung. Kaum waren aber die monatelangen Auseinandersetzungen um die nächste finanzielle Vorausschau der EU (2007–2013) im Dezember zu einem vorläufigen Ende gebracht worden, präsentierte der Präsident der Europäischen Kommission, *José Manuel Barroso*, die alte Idee, möglichst bald eine EU-Abgabe einzuführen. Sein Hauptargument ist, dass „das bisherige Modell der Ressourcenfindung zu viele nationale Opfer“² verlange. In das gleiche Horn gestoßen haben unverzüglich nicht nur Mitglieder des Europäischen Parlaments, sondern auch eine Reihe prominenter Politiker der EU-Mitgliedstaaten, so der österreichische Bundeskanzler *Wolfgang Schüssel* und der belgische Premierminister *Guy Verhofstadt*.

Damit drängt sich die Frage auf, ob das Finanzierungssystem der EU aus ökonomischer Sicht wirklich so fundamental reformbedürftig ist. Allgemei-

ner formuliert: Es geht um einen wesentlichen Bestandteil der künftigen europäischen Finanzverfassung, nämlich um die zweckmäßige Form der Finanzierung der Aktivitäten der Union.

Allokative versus konstitutionelle Effizienz

Jede Finanzverfassung ist zwangsläufig ein „Spiegel der Staatsverfassung“ (*Günter Schmölders*). Infolgedessen ist die Frage nach der „richtigen“ Finanzverfassung der EU nicht davon zu trennen, welches politische (Selbst-)Verständnis für die Europäische Union zu Grunde gelegt wird. Eine Antwort wird demnach unterschiedlich ausfallen, wenn man etwa von der Zielvorstellung eines europäischen Bundesstaates ausgeht oder das Konzept eines lockeren Staatenbundes mit eng begrenzten Funktionen unterstellt. Da – trotz des im Maastrichter Vertrag deklarierten Fernziels einer „Politischen Union“ – keinerlei Konsens über die künftige politische Struktur Europas besteht,³ sei darüber hier nicht weiter spekuliert. Aus ökonomischer Perspektive lassen sich immerhin einige allgemeine Anforderungen an eine zweckmäßige Finanzverfassung für die EU formulieren.⁴

■ Geht man vom Staatsbild der Wohlfahrtsökonomik aus, so verfolgen die Politiker das Ziel der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsmaximierung, dagegen keine eigennützigen Ziele. Dieses optimistische Bild eines „wohlwollenden Diktators“ liegt der Theorie des Fiskalföderalismus zu Grunde, die rationale Kriterien für einen zweckmäßi-

1 Hans D. Barbier, Gespenst zur Mitternacht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.12.2005.

2 Ohne Verfasser, Barroso fordert nach Streit um EU-Haushalt „völlig neues Verfahren“, in: Handelsblatt vom 20.12.2005.

3 Für einen Diskussionsüberblick vgl. etwa Wolfgang Wessels, Die Europapolitik in der politikwissenschaftlichen Debatte, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Bonn 2000, Seiten 25 ff.

4 Vgl. Rolf Caesar, Zur Reform des Einnahmesystems der Europäischen Union, in: Werner Zohlnhöfer (Hrsg.), Europa auf dem Wege zur Politischen Union? Probleme und Perspektiven der europäischen Integration nach „Maastricht“, Berlin 1996, Seiten 150 f.

gen Staatsaufbau und eine entsprechende Durchführung staatlichen Handelns zu entwickeln versucht hat. Ausschlaggebendes Beurteilungskriterium ist die „allokative Effizienz“, das heißt der optimale Einsatz aller Güter entsprechend den Präferenzen der Gesellschaft (hier: in Bezug auf staatliche Leistungen). Für eine EU-Finanzverfassung wäre danach die Frage zu beantworten, welche öffentlichen Aufgaben zweckmäßigerweise auf die europäische Ebene zu übertragen wären bzw. welche effizienter auf der nationalstaatlichen (oder sogar subnationalen) Ebene erfüllt würden.

Das in Artikel 3 b EG-Vertrag verankerte Subsidiaritätsprinzip scheint in seinem Wortlaut diesem Kerngedanken der ökonomischen Föderalismus-theorie zu entsprechen, doch entbehrt Artikel 3 b EG-Vertrag jeglicher Konkretisierung und stellt damit letztlich nur eine Absichtserklärung ohne juristische Bindewirkung dar. Zudem wird das Subsidiaritätsprinzip in der politischen Realität keineswegs einheitlich, sondern gegensätzlich interpretiert. Während manche darin eine Vorschrift zur Beschränkung von EU-Kompetenzen sehen, interpretieren Befürworter erweiterter EU-Kompetenzen das Subsidiaritätsprinzip als willkommenes Einfallstor für eine Ausdehnung des Aufgabenbereichs der europäischen Ebene.

Prinzipiell hat eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter Vorrang vor einer zentralen, da auf die Weise die unterschiedlichen Präferenzen der Bürger optimal berücksichtigt werden können.⁵ Wesentlich ist hierbei die Unterstellung von Informationsvorsprüngen der dezentralen Ebene. Auch die positiven Wirkungen eines innovations- und leistungsfördernden fiskalischen Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften sprechen für eine dezentrale Verantwortung. Eine zentrale Bereitstellung sollte erst dann erwogen werden, wenn erhebliche räumliche Externalitäten vorliegen, sich also auch auf Regionen bzw. Bürger auswirken, die nicht der für die Finanzierung zuständigen Gebietskörperschaft angehören. Als zusätzliches Argument für eine Zentralisierung kommen Skaleneffekte im Konsum in Frage, also Kostenersparnisse, die sich durch eine gemeinsame Bereitstellung öffentlicher Güter auf zentraler Ebene ergeben würden. Für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben resultieren aus diesen Überlegungen wichtige Konsequenzen: Diejenige Staatsebene, die für die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes zuständig sein sollte, sollte entsprechend ausgestaltete öffentliche Einnahmen erhalten bzw. ge-

gebenenfalls Abgaben erheben dürfen (Prinzip der „fiskalischen Äquivalenz“).⁶

■ Grundlegend veränderte Anforderungen an eine Finanzverfassung ergeben sich, wenn das Staatsbild der Neuen Politischen Ökonomie zu Grunde gelegt wird. Den Akteuren wird hier ein Streben nach Eigennutzmaximierung als dominante Handlungsmaxime unterstellt. Danach sind Politiker primär an der Maximierung der Wählerstimmen und Bürokraten an der Maximierung ihres Budgets interessiert. Aus dieser Perspektive ist es die Hauptaufgabe einer Finanzverfassung, die Rechte der Bürger/Steuerzahler vor staatlicher Willkür und Ausbeutung zu schützen. Effizienz wird demnach hier nicht als allokative Effizienz, sondern als „konstitutionelle Effizienz“⁷ verstanden. Eine Finanzverfassung, die an diesen Gedanken ausgerichtet ist, hat einerseits die Spielräume auf der Einnahmenseite zu minimieren, das heißt vor allem durch enge Grenzen für Steuererhöhungen und scharfe Restriktionen für die öffentliche Verschuldung. Andererseits sind auf der Ausgabe-seite des Budgets dauerhafte Vorkehrungen gegen eine Ausweitung der Staatstätigkeit im Allgemeinen und gegen interessen-gruppenbezogene Ausgaben im Besonderen zu treffen. Diese polit-ökonomischen Kriterien gelten im Grundsatz für jedes politische Gemeinwesen und damit auch für die EU auf jeder denkbaren Integrationsstufe. Sie gewinnen in dem Maße konkrete Bedeutung, wie der europäischen Ebene zusätzliche Aufgaben übertragen werden und damit ein wachsender Finanzbedarf einhergeht.

Traditionelle Kritik am Finanzierungssystem der EU

Im Zentrum der traditionellen Kritik am Finanzierungssystem der Gemeinschaft steht die These, dass die unzureichende Einnahmenautonomie der europäischen Ebene nicht nur politisch unerwünscht sei, sondern auch eine ökonomisch effiziente Haushaltsführung behindere. Aus dieser Perspektive könnte es nahe liegen, eine erweiterte Einnahmenkompetenz der Union und insbesondere eine eigene EU-Steuerhoheit zu befürworten. Neben den Vertretern der europäischen Institu-

⁶ Vgl. Mancur Olson, The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Volume 59 (1969), Seiten 479 ff.

⁷ Vgl. James M. Buchanan, Constitutional Economics, in: John Eatwell et al. (Hrsg.), The New Palgrave – A Dictionary of Economics, Volume 1, London u. a. 1987, Seite 587; Geoffrey Brennan/James M. Buchanan, Besteuerung und Staatsgewalt, Hamburg 1988, Seite 44.

⁵ Vgl. Wallace E. Oates, Fiscal Federalism, New York 1972.

tionen haben sich vereinzelt auch deutsche Rechts-, Wirtschafts- und Politikwissenschaftler positiv zu einer EU-Steuer geäußert,⁸ wobei drei Varianten diskutiert werden: Ein europäisches Steuerverbundsystem, ein europäischer Steuerzuschlag auf mitgliedstaatliche Steuern sowie ein eigenes europäisches Steuersystem mit Zuweisung des Steuergesetzgebungs- und Steuerertragsrechts an die EU-Ebene bei Verbleib der Verwaltungshoheit auf nationaler Ebene.⁹ Die Mehrzahl der deutschen Ökonomen lehnt allerdings eine EU-Steuer – ungeachtet der Ausgestaltung – beim gegenwärtigen Integrationsstand ab.

Das derzeitige Finanzierungssystem der EU mit seiner de facto-Beitragsfinanzierung wird zum Prinzip der fiskalischen Äquivalenz als im Widerspruch stehend betrachtet, da die Entscheidungen über die Ausgabenseite (durch den Ministerrat und das Europäische Parlament) getrennt stattfinden von den grundsätzlichen Finanzierungsentscheidungen (in Form der Eigenmittel-Begrenzungen). Daraus ergäben sich Anreize für eine ineffiziente Ausweitung des EU-Budgets, da die für die Ausgaben zuständigen Politiker zwar die politischen Nutzen von Ausgabeprogrammen, nicht aber die politischen Kosten der Steuern in ihr Kalkül einbeziehen würden. Eine eigene Steuerkompetenz der EU könne, so wird argumentiert, dazu beitragen, solche Ineffizienzen zu verringern.¹⁰

Bei einer Beurteilung dieser These ist nicht zu streiten, dass sich im Bereich der EU-Ausgaben viele Ineffizienzen feststellen lassen. Das gilt besonders für die Gemeinsame Agrarpolitik und die gemeinschaftliche Strukturpolitik. Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob eine EU-Steuer dazu beitragen würde, die Probleme zu lösen:

■ Erstens darf bezweifelt werden, ob sich das Europäische Parlament (EP) im Fall einer eigenen Steuerhoheit ausgabenpolitisch disziplinierter ver-

halten würde als in der Vergangenheit. Schon früher gab es Auseinandersetzungen zwischen EP und Ministerrat über den EU-Haushalt, in denen das EP versuchte, die so genannten „nicht-obligatorischen“ Ausgaben¹¹ auszuweiten, weil es nur dort das entscheidende Mitspracherecht hatte. Die Budgetstreitigkeiten zwischen den beiden Organen gipfelten dadurch zu einer Art Stellvertreterkrieg über die Kompetenzverteilung im Allgemeinen.

■ Zweitens unterliegt das EP im gegenwärtigen System keiner wirksamen demokratischen Kontrolle: Die europäischen Wähler haben keine Möglichkeit, EP-Politiker für „schlechte“ Haushaltsentscheidungen zu sanktionieren.

■ Drittens würde eine zentrale Besteuerungskompetenz für die EU nach Ansicht der Anhänger eines Wettbewerbsföderalismus die Disziplinierungseffekte des Steuerwettbewerbs schwächen und ein europäisches „Steuerkartell“¹² begünstigen.

Ein zweiter traditioneller Einwand gegen das gegenwärtige Finanzierungssystem betrifft die zwischenstaatlichen Verteilungswirkungen der Zölle und der Mehrwertsteuer-Anteile (so genannte Mehrwertsteuer-Eigenmittel). Bei beiden wird eine tendenziell regressive Inzidenz angenommen, das heißt eine relativ stärkere Belastung ärmerer EU-Mitgliedsländer im Vergleich zu reicheren EU-Staaten. Diese These war der Ausgangspunkt für die Einführung einer zusätzlichen Finanzierungsquelle der EU im Jahr 1988, der so genannten BSP-Eigenmittel, bei denen sich die Zahlungen der einzelnen Länder nach ihrem Anteil am gesamten Bruttonationalprodukt (BSP) der EU richten. Die Bedeutung dieser BSP-Eigenmittel ist seither permanent gestiegen (sie machen heute rund 70 Prozent des EU-Budgets aus). Im Ergebnis kann daher heute auf der Finanzierungsseite des EU-Budgets eine annähernd proportionale Finanzierungsbelastung der Mitgliedstaaten unterstellt werden, so dass das Argument der problematischen zwischenstaatlichen Verteilungswirkungen nicht mehr zutrifft.

8 So etwa Dieter Biehl, Die EG-Finanzverfassung, in: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas?, Baden-Baden 1991, Seiten 355 ff.; Joachim Wieland, Erweitern und Teilen – Die künftige Finanzordnung der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 35. Jahrgang, 2002, Seiten 503 ff.; Peter Becker, Der EU-Finanzrahmen 2007-2013, Auf dem Weg zu einer europäischen Finanzverfassung oder Fortsetzung der nationalen Nettosalddenpolitik?, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie S 36, Berlin 2005, hier Seite 22.

9 Vgl. Guido Raddatz/Gerhard Schick, Braucht Europa eine Steuer? Zur Reform der EU-Finanzverfassung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 77, Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Berlin, August 2003.

10 Vgl. Dieter Biehl, Die Reform der EG-Finanzverfassung aus der Sicht einer ökonomischen Theorie des Föderalismus, in: Manfred E. Streit (Hrsg.), Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität, Wiesbaden 1988, Seite 81.

11 Das Haushaltsrecht der EU unterscheidet „obligatorische“ und „nicht-obligatorische“ Ausgaben: Obligatorische Ausgaben sind solche, die sich zwingend aus den Gemeinschaftsverträgen oder den auf Grund dieser Verträge erlassenen Rechtsakten ergeben und über die letztlich der Ministerrat entscheidet (das betrifft vor allem die Agrarausgaben). Alle anderen Ausgaben sind nicht-obligatorische Ausgaben, bei denen die letzte Entscheidungskompetenz beim EP liegt; das gilt zum Beispiel für die im EU-Haushalt enthaltenen Ausgaben für die europäische Struktur-, die Forschungs- und Technologie-, die Industrie- oder die Umweltpolitik.

12 James M. Buchanan/Dwight R. Lee, On a Fiscal Constitution for the European Union, Journal des Economistes et des Etudes Humaines, Volume 5, 1995, Seiten 219 ff.

Wohlfahrtstheoretische Argumente für eine EU-Steuer

Eine eigene Steuerhoheit für die EU bedarf einer umfassenderen Rechtfertigung. Dabei seien, wie in der einschlägigen Literatur üblich, im Folgenden Ertrags- und Gesetzgebungshoheit zusammen betrachtet. Für die Zuweisungsentscheidung bieten sich vor allem vier Beurteilungskriterien an:¹³

■ Nach dem „benefit-pricing argument“ ist im Sinne des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz eine möglichst weitgehende Übereinstimmung von Entscheidern, Nutzern und Kostenträgern der Kollektivgutbereitstellung anzustreben. Eine EU-Steuer ließe sich allerdings äquivalenztheoretisch nur begründen, wenn sie zur Finanzierung EU-weiter öffentlicher Güter herangezogen würde und eine entsprechende EU-weite Streuung der Bemessungsgrundlagen vorläge, um alle EU-Bürger als Kostenträger in Anspruch zu nehmen. Von einer Bereitstellung EU-weiter öffentlicher Güter durch die Gemeinschaft kann jedoch weder gegenwärtig noch auf mittlere Sicht kaum gesprochen werden. Das EU-Budget wird vielmehr durch zwei Ausgabenbereiche dominiert, die primär Umverteilungszielen dienen: die Gemeinsame Agrarpolitik und die europäische Strukturpolitik. Im Übrigen würde selbst dann, wenn die EU künftig in stärkerem Maße „europäische öffentliche Güter“ (wie zum Beispiel eine europäische Außen- und Verteidigungspolitik) bereitstellen würde, die Realisierung des Äquivalenzprinzips nicht zwingend eine Steuerlösung verlangen. Die Finanzierung von EU-weiten öffentlichen Gütern könnte auch über eine Beitragsfinanzierung durch die Mitgliedsländer erfolgen, wenn die an die EU übertragenen Ertragsanteile explizit als EU-bedingt kenntlich gemacht würden.

■ Das „instrumental approach argument“ geht vom möglichen instrumentalen Charakter von Steuern zur Erreichung allokativer, distributiver oder stabilisierungspolitischer Ziele aus. Für die beiden letzteren Bereiche als mögliche EU-Kompetenzen lassen sich allerdings weder kurz- noch mittelfristig zwingende Argumente anführen. Was das Verteilungsziel betrifft, so gehört zwar das Bekenntnis zu einer Politik der EU-internen Umverteilung – in der Regel diskutiert unter den Stich-

¹³ Vgl. P. B. Spahn, *The Community Budget for an Economic and Monetary Union*, Houndsmill et al. 1993, Seiten 15 ff.; die nachstehende Argumentation folgt Rolf Caesar, *Zur Reform des Einnahmensystems der Europäischen Union*, in: Werner Zohlnhöfer (Hrsg.), *Europa auf dem Wege zur Politischen Union? Probleme und Perspektiven der europäischen Integration vor „Maastricht II“*, Berlin, Seiten 153 ff.

worten „Solidarität“ und „Kohäsion“ – seit den Römischen Verträgen bis heute zu den permanent wiederholten Grundpfeilern der europäischen Integration. Allerdings ist damit nicht die Aufgabe der interpersonalen Umverteilung angesprochen, sondern vielmehr die zwischenstaatliche Umverteilungsdimension zwischen reichen und armen Mitgliedsländern der Gemeinschaft. Ökonomisch gesprochen, geht es somit eher um die Herstellung eines Finanzausgleichs im engeren Sinne, nicht aber um eine Umverteilung zwischen Personen, wie sie beim Verteilungsziel üblicherweise angestrebt wird. Eine solche bewusste Umverteilung von Bürgern mit hohem zu solchen mit geringem Einkommen ist zwar in einer sehr langfristigen Perspektive auch auf der EU-Ebene durchaus vorstellbar, sie würde allerdings das Vorhandensein einer europäischen „Umverteilungssolidarität“¹⁴ voraussetzen, die derzeit und auf mittlere Sicht nicht existiert. Auch die häufig erhobene Forderung, der EU über die bereits vergemeinschaftete Geldpolitik hinaus eine stabilisierungspolitische Aufgabe auch im Bereich der Finanzpolitik zuzuweisen, ist ökonomisch zumindest sehr umstritten.¹⁵ Schließlich finden sich in der finanzwissenschaftlichen Literatur einige gewichtige Argumente für einen möglichen Einsatz von Steuern im Dienste einer (wohlfahrtssteigernden) Allokationspolitik, das heißt als Instrument zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Produktionseffizienz.¹⁶ Übertragen auf den Fall einer EU-Steuer, erscheinen jedoch auch diese Argumente wenig einschlägig. Sie vermögen jedenfalls ein eigenständiges Besteuerungsrecht der EU im Sinne des „instrumental approach“ nicht überzeugend zu begründen.¹⁷

■ Ein weiterer theoretischer Begründungsansatz für eine zentrale Besteuerungskompetenz stützt

¹⁴ Friedrich Heinemann, *Die Finanzverfassung und Kompetenzzusstattung der Europäischen Union nach Maastricht*, Baden-Baden 1995, Seite 108.

¹⁵ Vgl. Rolf Caesar, *Haushalts- und Steuerpolitik*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Band 222, 2002, Seiten 143 f.; Friedrich Heinemann, *Europäische Finanzverfassung: Zwischen Umverteilung und Effizienz*, in: Renate Ohr/Theresia Theurl (Hrsg.), *Kompodium Europäische Wirtschaftspolitik*, München 2001, Seiten 226 ff.

¹⁶ So ist es zum Beispiel denkbar, dass zwischenstaatliche Wanderungen ökonomisch ineffizient sein können, wenn die Wandernden die mit ihrer Wanderung verbundenen „externen Effekte“ (das heißt die wirtschaftlichen Wirkungen im Aus- oder im Zuwanderungsland) in ihrem Entscheidungskalkül nicht berücksichtigen; mit Hilfe einer Steuer könnten solche Wanderungsbewegungen unter Umständen beeinflusst werden. Auch Umweltsteuern können dazu beitragen, die gesamtwirtschaftliche Effizienz zu verbessern.

¹⁷ Vgl. Rolf Caesar, *Leitlinien für eine europäische Finanzverfassung*, in: *Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung*, hrsg. von W. Schäfer, *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, N.F. Band 300, Berlin 2004, Seite 163.

sich auf angeblich unerwünschte Wirkungen der Besteuerung, die häufig unter der Überschrift „Steuerwettbewerb versus Steuerharmonisierung“ diskutiert werden. Diesem „tax competition argument“ zufolge soll eine Besteuerungskompetenz der EU dazu beitragen, die von den Kritikern eines möglichen Steuerwettbewerbs in der EU behaupteten negativen Effekte zu verhindern. So wird argumentiert, dass eine Besteuerung mobiler Faktoren (das heißt vor allem des Faktors Kapital) zu einem internationalen Wettlauf der Unternehmensteuersätze nach unten (race to the bottom) führen würde. Dies würde eine Erosion der Staatseinnahmen bewirken und letztlich eine zu geringe Versorgung mit öffentlichen Gütern nach sich ziehen. Deshalb sei, so die These, eine weit reichende Steuerharmonisierung oder sogar eine Besteuerung auf der Zentralebene (das heißt der EU) wünschenswert.¹⁸ Allerdings lassen sich dieser These gewichtige Argumente entgegen halten; insbesondere erscheint auch bei der Besteuerung des Faktors Kapital eine Äquivalenzbesteuerung in gewissem Umfang durchaus möglich.¹⁹ Das Steuerwettbewerbsargument als Grundlage zentraler Besteuerung in föderativen Systemen steht damit auf eher schwachen Füßen.

■ Schließlich kann eine sehr ungleiche räumliche Verteilung von steuerlichen Bemessungsgrundlagen es nahe legen, Steuerkompetenzen einer höheren föderativen Ebene zuzuweisen („regional arbitrariness argument“). Das gilt vor allem für Zölle. So ist es in einem gemeinsamen Markt rein zufällig, in welchem Mitgliedstaat die Zölle anfallen. Soweit daher die Berechtigung von Zöllen überhaupt akzeptiert wird und sie nicht bereits als Resultat von Gruppeninteressen abgelehnt werden, ist es folgerichtig, die Ertrags- und Entscheidungskompetenz hierfür der zentralen Ebene zuzuweisen. Die derzeitige Kompetenzverteilung in der EU, die diese Hoheiten der Gemeinschaft zuordnet, ist insoweit durchaus angemessen. Eine Ausweitung auf andere Steuern lässt sich damit jedoch nicht begründen.

18 Vgl. Peggy B. Musgrave/Richard A. Musgrave, Fiscal Coordination and Competition in an International Setting, in: Charles E. McLure (Hrsg.), Influence of Tax Differentials on International Competitiveness, Boston 1990, Seiten 61 ff.

19 Vgl. Dietmar Wellisch, Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität, Tübingen 1995, Seiten 83 ff.; vgl. auch Jörg Weltin, Internationale Unternehmensbesteuerung. Allokation der Besteuerungsrechte unter veränderten Rahmenbedingungen, Frankfurt/Main u.a. 2005, Seiten 251 ff.

Politische Argumente und politökonomische Kritik

Von Vertretern der europäischen Institutionen werden neuerdings zusätzliche Argumente für eine eigene EU-Steuerkompetenz angeführt, die eher politischen Charakter tragen. So hat die frühere EU-Haushaltskommissarin Schreyer argumentiert, eine EU-Steuer werde zu mehr Transparenz für die Bürger beitragen und die Diskussion um die „Nettopositionen“ entschärfen.²⁰ Beide Argumente sind jedoch nicht überzeugend.²¹

Zutreffend ist, dass das gegenwärtige Finanzierungssystem der EU gleichermaßen kompliziert wie intransparent für die europäischen Bürger ist. Eine verbesserte Information über die EU-Finanzen könnte daher sicher zu einem besseren Verständnis der Politik der EU und ihrer finanziellen Probleme sowie zur Verringerung der oft zitierten Europa-Skepsis in der Öffentlichkeit beitragen. Um das zu erreichen, ist es jedoch nicht nötig, der EU eine eigene Steuerkompetenz zuzuweisen.

■ Erstens könnte die Unübersichtlichkeit der EU-Einnahmestruktur durch Verringerung der Finanzierungsquellen – ohne Einführung einer EU-Steuer – erreicht werden. Dazu wäre lediglich die bereits oft vorgeschlagene Umstellung auf ausschließlich am Bruttosozialprodukt orientierte Finanzzuweisungen als einzige zusätzliche Einnahmequelle neben den Zöllen notwendig.

■ Zweitens wäre es möglich, die EU-bedingte Finanzierungslast für den EU-Bürger fühlbar zu machen, wenn der jeweilige nationale Finanzbeitrag in Form eines Zuschlags zu nationalen Steuern umgelegt würde. Im Prinzip kämen dafür primär die Mehrwertsteuer oder die (nationale) Einkommensteuer in Frage.

Die These, dass eine EU-Steuer die Debatte um die Nettopositionen beenden könnte, erscheint ebenfalls wenig stichhaltig. Im gegenwärtigen EU-Budget resultieren die Umverteilungseffekte zwischen den Mitgliedstaaten in erster Linie aus der Ausgabenstruktur. Eine Änderung auf der Einnahmenseite würde deshalb für sich genommen die Nettopositionen nicht entscheidend verändern. Auch die politische Diskussion über die Nettopositionen

20 Vgl. Michael Schreyer, The Own Resources System Needs Rethinking, in: Intereconomics, Volume 36, 2001, Seiten 223 ff.

21 Vgl. im Einzelnen Rolf Caesar, An EU Tax? – Not a Good Idea, Intereconomics, Volume 36, 2001, Seiten 231 ff.

würde dadurch nicht entschärft werden. Beispielsweise würden aus der Sicht eines Nettozahler-Landes die Rückflüsse aus dem EU-Budget an heimische Empfänger dann eben nicht mehr den noch relativ transparenten Finanzbeiträgen, sondern den weniger transparenten Steuerzahlungen an die EU gegenüber gestellt. Dadurch würde die Transparenz der Umverteilung über das EU-Budget vermutlich eher reduziert als erhöht. Ein Ende der Debatte um die Nettopositionen kann daher nur durch eine fundamentale Reorientierung der EU-Aufgaben erreicht werden, speziell durch eine Reform der beiden Hauptausgabenblöcke Gemeinsame Agrarpolitik und EU-Strukturpolitik.

Die beiden angeblichen politischen Vorzüge einer EU-Steuer sind ein Versuch, der EU-Ebene erhöhte Einnahmenspielräume zu verschaffen. Gerade die politökonomische Perspektive spricht jedoch dafür, der EU kein eigenes Besteuerungsrecht zugestehen. Dieses liefe nämlich auf eine wesentliche Lockerung der Budgetrestriktion für die verantwortlichen EU-Akteure hinaus. Demgegenüber wirkt eine Finanzierung der Gemeinschaft durch Finanzaufweisungen der Ausbeutungsgefahr der Bürger durch den europäischen Fiskus und der Möglichkeit der Entstehung eines institutionalisierten Steuerkartells in Europa entgegen. Die wohlfahrtsökonomisch begründete Skepsis gegenüber einer EU-Steuerhoheit wird damit durch die politökonomischen Argumente gestützt. Das gilt umso mehr, je mehr der Gemeinschaft neue Aufgabenkompetenzen zuerkannt würden, die entsprechende zusätzliche Ausgaben nach sich ziehen würden.

Von den Befürwortern einer EU-Steuer wird hiergegen regelmäßig eingewandt, dass zum Ausgleich die nationalen Steuern entsprechend gesenkt werden müssten. Bei realistischer Betrachtung darf eine derartige Zusicherung aber als Placebo für den europäischen Steuerzahler eingestuft werden. Gerade in Zeiten, in denen allenthalben nach Haushaltskonsolidierung gerufen wird, jedoch die Lösung der finanziellen Probleme primär in zusätzlichen Steuereinnahmen gesucht wird, bliebe die Hoffnung auf Steuersenkungen auf der nationalen Ebene unerfüllt. In Anbetracht der ungünstigen Haushaltsprognosen vor allem für die meisten großen Mitgliedsländer der Gemeinschaft (insbesondere für Deutschland, Frankreich und Italien) dürfte sich hieran auch in absehbarer Zeit wenig ändern.

Beibehaltung der Beitragsfinanzierung als bessere Lösung

Das derzeit geltende System der Beitragsfinanzierung scheint somit nicht nur kurzfristig, sondern auch auf mittlere Sicht für die EU angemessen und sollte in einer reformierten EU-Finanzverfassung ausdrücklich verankert werden.²² Eine genauere Betrachtung der verschiedenen Alternativen, die für eine eigene EU-Steuer vorgeschlagen worden sind – etwa eine EU-Umweltsteuer, eine EU-Körperschaftsteuer oder eine (echte) EU-Mehrwertsteuer²³ – soll deshalb an dieser Stelle unterbleiben. Hierzu lediglich einige kritische Anmerkungen: Ein besonders beliebter Kandidat ist eine EU-weite CO₂-Steuer, die zusätzlich mit umweltpolitischen Argumenten bemäntelt wird. In ihrer Doppelfunktion als Umweltsteuer und EU-Finanzierungsquelle wäre sie jedoch ungeeignet: Je besser sie ihre Umweltwirkung – also die Verringerung von schädlichen Emissionen – erfüllen würde, desto weniger brächte sie für den EU-Haushalt. Umwelt- und Finanzierungsziele stünden hierbei also in einem Konflikt.

Auch das oft gebrauchte Argument, dass eine EU-Körperschaftsteuer besonders geeignet sei, die Transparenz für den europäischen Steuerzahler zu verbessern, weil er die „echte“ Belastung durch die EU sehen würde, ist höchst vordergründig. Die Belastung durch die EU würde in der Tat transparenter, wenn beispielsweise eine EU-Einkommensteuer eingeführt würde. Gerade diese wird aber regelmäßig als ungeeignet eingestuft. Im Übrigen ließe sich, wie bereits erwähnt, der jeweilige Finanzbeitrag, den ein Mitgliedsland jährlich nach Brüssel abzuführen hat, als rechnerischer Zu-

22 So auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft, Gutachten vom 18./19. Dezember 1998, BMWA-Studienreihe 455, Berlin 1998; Klaus-Dirk Henke/Oliver D. Perschau, Zum Föderalismus im zusammenwachsenden Europa: Aspekte einer europäischen Sozial- und Finanzverfassung, in: Karl Morath (Hrsg.), Reform des Föderalismus, Köln 1999, Seite 137.

23 So zum Beispiel die Vorschläge der EU-Kommission im „Eigenmittelbericht 2004“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, Brüssel, den 06.09.2004, KOM(2004) 505 endgültig/2, Band I). Zu weiteren Vorschlägen vgl. auch die Überblicke bei Dietrich Dickertmann/Stefan Ronnecker, Ansatzpunkte für eine Neuordnung der EU-Finzen, in: Ulrich Kirchhoff/Gerhard Trilling (Hrsg.), Öffentliche Wirtschaft, Sozialwirtschaft und Daseinsvorsorge im Wandel, Regensburg 2003, Seiten 256 ff.; Markus Eulerk, Ansatzpunkte für eine Reform des Finanzierungssystems der Europäischen Union, Frankfurt/Main u. a. 2005, hier Seiten 235 ff.; Peter Becker, Der EU-Finanzrahmen 2007-2013, a. a. O., hier Seiten 19 ff. Vgl. dazu auch das Forum „Does the EU Need a Tax of Its Own?“ in: Intereconomics, Volume 36, 2001, Seiten 223 ff., mit Beiträgen von Michaele Schreyer, Jutta Haug, Leif Mutén und Rolf Caesar.

schlag zur nationalen Einkommensteuer oder Mehrwertsteuer ausweisen. Der Bürger wüsste dann genau, was er „für Brüssel“ zahlt. Einer eigenen EU-Steuer bedarf es dazu jedenfalls nicht.

Allerdings lässt sich hinsichtlich der Zusammensetzung und Bemessungsgrundlage(n) für die nationalen Finanzbeiträge durchaus kritisch diskutieren. So wäre es zweckmäßig, die beiden Beitragskomponenten „Mehrwertsteuer-Eigenmittel“ und „BSP-Eigenmittel“ zusammenzufassen und die Finanzbeiträge der einzelnen Mitgliedsländer im Grundsatz an den BSP-Anteilen zu orientieren. Demgegenüber hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium eine reine Erhebung der Beiträge nach dem BSP-Anteil abgelehnt und vorgeschlagen, zusätzlich die Entscheidungsmacht (das heißt die Stimmengewichte) im Ministerrat zu berücksichtigen. Dies würde sich „bremsend auf die Wünsche einiger Mitgliedstaaten nach verstärkter Umverteilung auswirken“.²⁴ Konkret hat der Beirat einen kombinierten Tarif empfohlen, bei dem die gesamten Beitragsleistungen zu 80 Prozent durch die Anteile am BSP der Gemeinschaft und zu 20 Prozent durch die Stimmenanteile im Rat bestimmt würden. Außerdem sollte nach Meinung des Beirats durchgängig eine Selbstbeteiligung der Empfängerländer von EU-Transfers („Kofinanzierung“) eingeführt werden, vor allem in der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Auch sollte jedem Versuch, die Obergrenze für die „eigenen Einnahmen“ – das heißt zugleich für das Gesamtvolumen des EU-Budgets – aufzuweichen, energischer Widerstand entgegen gesetzt werden. Das gilt insbesondere angesichts der 2004 erfolgten Osterweiterung, die die finanziellen Probleme der Union massiv verschärfen wird. Zwar sind Berechnungen verschiedener Reformszenarien letztlich zum Ergebnis gekommen, dass die volle Einbeziehung der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer in das derzeitige EU-Transfersystem auch im Rahmen der geltenden Eigenmittel-Obergrenze bis 2013 finanzierbar sei.²⁵ Auch hat die Europäische Kommission im Juni 2004 zwar betont, dass sie keine Änderung der Obergrenze vorschläge, jedoch gleichzeitig hervorgehoben, dass es ihrer Ansicht nach notwendig sei, eine beträchtliche „Steigerung der unterhalb dieser Obergrenze genutzten Ressourcen“²⁶ vorzunehmen. Bereits jetzt ist jedoch unverkennbar, dass sich infolge der

Osterweiterung massive Verteilungskonflikte ergeben werden, und zwar nicht nur zwischen den bisherigen und den neuen EU-Mitgliedern, sondern auch innerhalb der Gruppe der früheren EU-15.²⁷ Auf längere Sicht besteht daher eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sowohl die Europäische Kommission als auch das Europäische Parlament auf eine Anhebung der Eigenmittel-Obergrenze drängen werden, um die durch die Erweiterung verursachten Konflikte über zusätzliche Ausgaben lösen – bzw. richtiger: finanzieren – zu können.

Schlussfolgerungen

Die EU-Finanzwirtschaft steht in den kommenden Jahren vor gewaltigen Problemen, denen sich die verantwortlichen Politiker vielfach noch nicht ausreichend bewusst zu sein scheinen. Man tröstet sich in der Regel damit, dass die gegenwärtige Obergrenze für die Eigenmittel noch nicht ausgeschöpft ist. Darüber hinaus wird meist darauf verwiesen, dass weitere Reformen im Bereich der Agrar- und Strukturpolitik beabsichtigt seien, die das Ausgabenwachstum eindämmen würden. In der politischen Realität ist allerdings bislang sowohl bei der Gemeinsamen Agrarpolitik als auch bei den Strukturfonds eher ein Bestreben erkennbar, die überkommenen Besitzstände nicht nachhaltig anzutasten. Wie schon oft in der Vergangenheit, werden damit die Probleme auf der Ausgabe-seite des EU-Budgets vertagt, statt ernsthaft nach Lösungen zu suchen.

Umso wichtiger ist es daher, keine zusätzlichen Spielräume auf der Einnahmenseite entstehen zu lassen, weder durch Erhöhung der Eigenmittel-Obergrenze noch durch Schaffung einer eigenen Besteuerungskompetenz der EU. Erfahrungsgemäß sind enge und klare fiskalische Beschränkungen das wirksamste Mittel, um die Ausbeutungsgefahr der Bürger durch den europäischen Fiskus in Grenzen zu halten.²⁸ Diese ebenso einfache wie wichtige Erkenntnis sollte bei allen Überlegungen zur künftigen Finanzpolitik der EU bedacht werden. ■

24 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft, 1998, a. a. O.

25 Vgl. Christian Weise, Die EU vor der Osterweiterung, in: DIW-Wochenbericht Nr. 69/2002, Seiten 832 ff.

26 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Finanzielle Vorausschau 2007-2013, KOM (2004) 487 endg., Brüssel, 14.07.2004, Seite 3.

27 Siehe dazu Rolf Caesar, Der Haushalt der Europäischen Union – auf dem Weg zu neuen Verteilungskonflikten?, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 2. Jahrgang, 2004, Seiten 411 ff.

28 „The safest way to avoid centralization is to withhold the power to tax and to issue debt from the central government“; Roland Vaubel, The Political Economy of Centralization and the European Community, in: Public Choice, Volume 81/1-2, 1994, Seite 179.

Zu einem von Peter Ulrich und Michael S. Abländer herausgegebenen Buch

Bürgerfreiheit als ordo-politisches Apriori bei John Stuart Mill

Zum 200. Geburtstag von *John Stuart Mill* haben sich *Peter Ulrich* und *Michael S. Abländer* mit sieben Co-Autoren – *Dieter Birnbacher, Karl-Heinz Brodbeck, Bernd Gräfrath, Claus Noppeney, Peter Rinderle, Kurt W. Rothschild* und *Jean-Claude Wolf* – an die komplexe Aufgabe gewagt, die Aktualität *Mills* herauszustellen. Die Vielschichtigkeit seines Werkes muss zum einen vom biographischen Hintergrund her angemessen gewürdigt werden. Zum anderen müssen die Rahmenbedingungen zu *Mills* Zeit bedacht werden: Die damals vorherrschende Form des Liberalismus in England entsprach in der kapitalistischen Rücksichtslosigkeit und den sozialen Folgen keineswegs der Harmonie einer „civilized society“ nach *Smiths* deistischer Logik, sondern vordergründig recht genau *Engelscher* Ist-Beschreibung. Die Einkommensunterschiede waren extrem, die Situation für die Arbeiterklasse bedrückend, Wachstumspessimismus machte sich breit. *Mill* setzte dem – nicht nur wissenschaftlich, sondern auch pragmatisch-politisch gedacht – Verbesserungsvorschläge entgegen.

Auf der Suche nach dem zeitlos Gültigen, das der dringend notwendigen Rückbesinnung auf sozialökonomisch Fundamentales hilfreich sein könnte, fokussieren die Autoren nicht nur treffsicher das *Millsche* Kernanliegen, die Beziehung zwischen Staat, (eindeutig liberaler) Wirtschaft und individueller Privatsphäre so auszutarieren, dass allen Beteiligten (einschließlich Minderheiten) größtmögliche Freiheit gewahrt bleibt. Ebenso prägnant gelingt es *Ulrich* und *Abländer*, jene Leitgedanken herauszuarbeiten, die den konsistenten Begründungszusammenhang des *Millschen* Einweltkonzepts Wirtschaft-Gesellschaft bilden.

Nach einer ausführlichen Beschreibung des Vorhabens als spezifisch wirtschaftsethische Spurensuche folgt eine sprachlich wie inhaltlich glänzende Einführung in *Mills* Hauptwerk „*The Principles of Political Economy with Some of their Applications to Social Philosophy*“ (1848), aus deren Dichte sich ein stimmiges Bezugssystem aller Beiträge ergibt. Durch den nationalökonomischen Nestor *Kurt W. Rothschild* werden nachfolgend auch *Mills* Werke „*On Liberty*“, „*Utilitarianism*“ und „*A System of Logic*“ auf die grundlegenden Fragen untersucht: Fragen zu Eigentum, Erbrecht, Gerechtigkeit, die Unterscheidung von Produktionslogik und Verteilungsgerechtigkeit, besonders aber zum gesellschaftlich und qualitativ erweiterten Utilitarismus, aus dem sich letztlich soziale Verantwortung und die Rahmenbedingungen für das Leben freier Menschen, die als solche auch wirtschaften, ergeben. *Abländer* präzisiert als Voraussetzungen einer freien Bürgergesellschaft: „(1) Individualismus als Basis der Gesellschaft und der Ökonomie; (2) Freiheit, definiert als eigenverantwortliches Handeln; und (3) die Selbstverpflichtung als Grundlage der Gemeinschaft“ (Seite 184).

Zusammenfassend stellt *Ulrich* fest, dass *Mill* in der wechselseitigen Integration von Wirtschaft und Gesellschaft – zwar weder formal noch institutional strukturierend, wohl aber inhaltlich – „die Grundidee oder zumindest Intuition einer zweistufigen Ordnungspolitik erkennen“ lässt, „wie sie ein Jahrhundert später die Begründer des Ordoliberalismus in seiner sozialhumanistischen Ausprägung, namentlich *Wilhelm Röpke* und *Alexander Rüstow*, entwickelt haben. Grundlegend ist dafür *Röpkes* berühmter Satz: ‚Die Marktwirtschaft ist nicht alles. Sie muss in eine höhere Gesamtordnung eingebettet werden, die nicht auf Angebot und Nachfrage beruhen kann!‘ Mit anderen Worten: Die Marktwirtschaft ist Mittel, nicht Selbstzweck; ...“ (Seiten 270 f.).

Eine ordo-politische Neubesinnung wird zu prüfen haben, inwieweit nicht nur bei *Mill*, sondern auch bei den Begründern der Sozialen Marktwirtschaft wertvolle Hinweise zu entdecken wären, die aus der gegenwärtigen Bewusstseinskrise führen würden. „*Mills* Ziel war eine fortschrittliche Wiederbelebung des republikanischen Ideals“, so *Abländer* eine Feststellung von *Levy* (1987) zitierend (Seite 188). *Ulrich* findet in eben diesem Sinne bei *Mill* Anregungen für eine seiner erprobten Leitvorstellungen, dem „emanzipatorischen Liberalismus“. Man könnte zu all dem eigenständige Formulierungen von *Ludwig Erhard* mit vergleichbarer Orientierung aus den fünfziger und sechziger Jahren finden. ■

Prof. Dr. Arnold Meyer-Faje



■ Peter Ulrich/Michael S. Abländer (Hrsg.), John Stuart Mill – Der vergessene politische Ökonom und Philosoph, St. Galler Beiträge zur Wirtschaftsethik 37, Haupt Verlag, Bern 2006.

Die Ludwig-Erhard-Stiftung hat in diesem Frühjahr drei Mitglieder verloren, denen sie vieles verdankt.

Max Schulze-Vorberg (23. Februar 1919 – 21. März 2006)

Am 21. März 2006 ist *Dr. Max Schulze-Vorberg* im Alter von 87 Jahren in Bonn verstorben.

Dr. Schulze-Vorberg hat vom 1. September 1948 an als Leiter des Bonner Büros des Bayerischen Rundfunks über das Entstehen der Bundesrepublik Deutschland berichtet. Schwerpunkte seiner Sendungen waren zuerst Erläuterungen zu Anordnungen und Absichten der Militärregierungen und des Alliierten Kontrollrates, dann die Debatten im Parlamentarischen Rat sowie Berichte über Parteiprogramme und die Bildung der ersten Bundesregierung. Sehr bald hat sich *Max Schulze-Vorberg* auch mit dem Kampf von *Ludwig Erhard* um die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft befasst. Dabei hat er sich eindeutig gegen den damals herrschenden Zeitgeist gestellt, der in Sozialismus und Planwirtschaft die Zukunft Deutschland sah.

Zwischen 1965 bis 1976 hat sich *Max Schulze-Vorberg* als Abgeordneter der CSU im Deutschen Bundestag durch sorgfältig begründete Stellungnahmen und Entscheidungen sowie durch eine bemerkenswerte Gesinnungstreue Respekt und Anerkennung bei seinen politischen Freunden, aber auch bei politischen Widersachern verschafft. In dieser Zeit entstand eine enge Freundschaft zwischen *Max Schulze-Vorberg* und *Karl Hohmann*, dem langjährigen Vorsitzenden der Ludwig-Erhard-Stiftung. Von ihr haben die Mitarbeiter der Ludwig-Erhard-Stiftung viel profitiert. *Dr. Max Schulze-Vorberg* war für sie als verlässlicher Ratgeber und Vermittler jederzeit ansprechbar.

Norbert Kloten (12. März 1926 – 5. April 2006)

Wenige Tage nach der eindrucksvollen akademischen Feier seines 80. Geburtstages in der Aula der Eberhard-Karls-Universität Tübingen ist am 5. April 2006 *Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Norbert Kloten* verstorben.

Mit *Norbert Kloten* hat die Ludwig-Erhard-Stiftung einen unbestechlichen Vorkämpfer für die Soziale Marktwirtschaft und einen Wissenschaftler verloren, der sich unnachgiebig für die historische Wahrheit eingesetzt hat. *Prof. Kloten* hat alle, denen er begegnete, durch immerwährendes kritisches Nachhaken und Nachfragen gezwungen, ihre Meinungen ausgiebig zu begründen, Unklarheiten zu beseitigen und Abstraktionen zu vermeiden. Besonders aber ist er der Neigung vieler Wissenschaftler entgegengetreten, die den Erfolg der *Erhardschen* Wirtschaftspolitik generell als „Experimentalbeweis“ für die Richtigkeit liberaler Ideen ansahen. Er bestand darauf, dass die Wirkungsmechanismen der *Erhardschen* Maßnahmen detailliert untersucht und exakt offengelegt werden. Er selbst hat mit zahlreichen wissenschaftlichen Beiträgen in beispielgebender Weise geholfen, umstrittene Fragen zu klären und Irrtümer zu beseitigen.

Willy Kraus (25. August 1918 – 28. Mai 2006)

Nach schwerer Krankheit ist am 28. Mai 2006 *Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Willy Kraus* im Alter von 87 Jahren verstorben.

Prof. Kraus war als Forscher und wissenschaftlicher Berater in vielen internationalen Gremien tätig. Er hat immens viele Kontakte zu ausländischen Wissenschaftlern gepflegt und bewirkt, dass sich vor allem Wissenschaftler aus Japan, Korea und China mit Fragen der Sozialen Marktwirtschaft beschäftigt haben. Er hat diese Wissenschaftler der Ludwig-Erhard-Stiftung zugeführt und immer wieder darauf gedrungen, dass die Anwendbarkeit von Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft in Entwicklungsländern intensiv geklärt und entsprechende Forschungsergebnisse in den jeweiligen Landessprachen veröffentlicht werden.

ORIENTIERUNGEN 108

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

Impressum

Herausgeber

Anschrift Ludwig-Erhard-Stiftung e. V., Johanniterstraße 8, 53113 Bonn
Telefon 02 28/5 39 88-0
Telefax 02 28/5 39 88-49
E-Mail info@ludwig-erhard-stiftung.de
Internet www.ludwig-erhard-stiftung.de

Bankverbindung

Deutsche Bank AG Bonn, Konto-Nr.: 0272005, BLZ 38070059

Redaktion

Dr. Horst Friedrich Wünsche (Chefredakteur)
Dipl.-Volksw. Berthold Barth
Dipl.-Volksw. Natalie Furjan
Dipl.-Volksw. Andreas Schumm

Mitarbeiter dieser Ausgabe

Dr. Angelika Bucerius
Prof. Dr. Rolf Caesar
Dr. Michael Fuchs, MdB
Prof. Dr. Clemens Fuest
Dr. Beate Jochimsen
Dr. Rainer Kambeck
RA Christoph Kannengießer
Dr. Michael Knogler
Prof. Dr. Kai A. Konrad
Prof. Dr. Arnold Meyer-Faje
Jürgen Peters
Dr. Thorsten Polleit
Prof. Dr. Manfred Rose
Dr. Hilmar Schneider
Prof. Dr. Dietrich Schönwitz
Prof. Dr. Henrik Uterwedde

Grafische Konzeption

Werner Steffens, Düsseldorf

Druck und Herstellung

Druckerei Gerhards GmbH, Bonn-Beuel

Vertrieb

Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH, Gerokstraße 51,
70184 Stuttgart, Telefax: 0711 / 24 20 88

ISSN

0724-5246

Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 108 – Juni 2006.
Orientierungen erscheinen vierteljährlich. Alle Beiträge in den Orientierungen sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck und Vervielfältigung bedürfen der Genehmigung der Redaktion. Namensartikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion bzw. des Herausgebers wieder.

Simipucay