

Anpassungsdruck aus den osteuropäischen Mitgliedstaaten

Abgabenlast, Standortwettbewerb und Reformzwang in der EU-25

Ognian N. Hishov

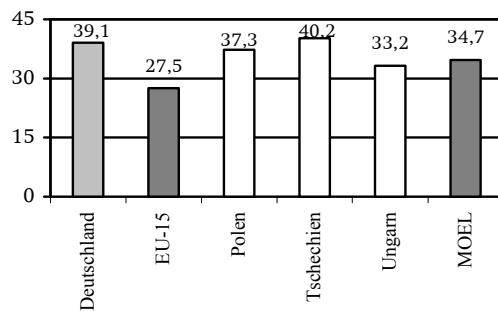
Die aktuelle Diskussion in den großen Eurozone-Ökonomien über die Reform des Sozialstaats wird von zwei Behauptungen überlagert: der Standort Westeuropa sei einerseits wegen hoher Steuerbelastung zu teuer und andererseits seien durch Niedriglohnkonkurrenz aus den neuen EU-Mitgliedsländern Arbeitsplätze massiv gefährdet. Das trifft nur bedingt zu: Während die Steuerquote Frankreichs über dem EU-15-Durchschnitt liegt, rangiert die deutsche Steuerquote lediglich im Mittelfeld. Auch ist der Export von Arbeitsplätzen in die neuen Mitgliedsländer seit 2003 in der Tendenz rückläufig. Die in der EU und Deutschland unter dem Stichwort Lissabon-Strategie bzw. Agenda 2010 eingeleiteten Reformen sind zwar kein Effekt allein der Osterweiterung. Gleichwohl trägt diese Erweiterung zu mehr Reformbereitschaft bei, zum Beispiel stimuliert sie die Bestrebungen, die Struktur des Steueraufkommens den internationalen Herausforderungen anzupassen. Von einem »race to the bottom«, das die Beitrittsländer angeblich entfachen, kann dennoch nicht die Rede sein. Es gilt, Hindernisse zu beseitigen, die Investitionen, Wachstum und Beschäftigung hemmen.

Bereits im Vorfeld der EU-Erweiterung entbrannte eine intensive Diskussion über die These, die neuen Mitglieder würden mit unfairen Praktiken Arbeitsplätze in Westeuropa gefährden. In der Tat haben die mittelosteuropäischen (MOE) Volkswirtschaften seit der politischen Wende 1989/90 mehr als 130 Milliarden Euro in Form ausländischer Direktinvestitionen angezogen. Beruht womöglich der Standortvorteil der Osteuropäer auf ihren vergleichsweise niedrigen sozialen Standards? Ein Vergleich der Strukturen des Steueraufkommens

nach Ländern läßt diese Frage klar verneinen: Zwar ist Deutschland innerhalb der EU-15 hinsichtlich des Beitrags der Sozialabgaben zum Steueraufkommen mit 39,1% führend, aber in den MOE-Ländern (MOEL) sind ähnliche Anteile typisch (Graphik 1, S. 2). Mehr noch, die Sozialabgaben spielen mit einem Beitrag zum Gesamtsteueraufkommen von 34,7% in diesen Ländern sogar eine größere Rolle als in der Alt-EU mit durchschnittlich 27,5%.

Hohe Sozialabgaben verteuern die Arbeit auch in den osteuropäischen Ländern.

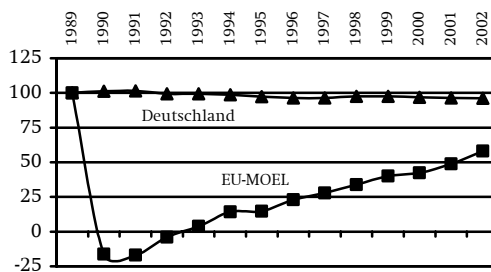
Graphik 1
Anteile der Sozialversicherungsbeiträge am
Steueraufkommen in der EU-25 (Deutschland
und EU-15 2000, MOEL 2002), in %



Quelle: UN Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe, 2004, Nr. 1, Genf 2004, S. 136.

Trotzdem haben sie einen Vorsprung bei den Lohnkosten, der insbesondere in den frühen neunziger Jahren zustande gekommen ist. In dieser Dekade stiegen die Löhne (in der Industrie) langsamer als die Produzentenpreise, was in Kombination mit einem wachsenden nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Beschäftigten die realen Lohnstückkosten stark senkte. In Deutschland und in den meisten westlichen Volkswirtschaften blieben sie dagegen fast unverändert – zuungunsten der westlichen Anbieter, die denn auch dazu übergingen, mehr in den Transformationsländern zu investieren.

Graphik 2
Reale Lohnstückkosten in der Industrie in
den Beitrittsländern und in Deutschland
(für Deutschland 2003/1991), 1989 = 100



Quelle: European Commission, European Economy, Nr. 4, 2003, Brüssel 2004, S. 11ff; UN Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe, Nr. 2, 2003, Genf 2003, S. 116ff.

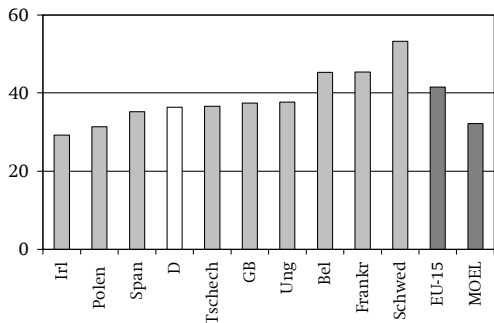
Insbesondere in den ersten Jahren nach der Öffnung standen die jungen Marktwirtschaften in dem Ruf, mit besonders kostengünstigen, aber gut ausgebildeten, das heißt produktiven Arbeitskräften aufwarten zu können. Mittlerweile ist deren Kostenvorsprung jedoch rückläufig (Graphik 2). Das liegt an der allgemeinen Anpassung von Produktivität und Stundenlohn, da in den hochproduktiven, mit ausländischen Direktinvestitionen modernisierten Industrien die Löhne stark zugelegt haben. Ferner lösen die Einkommenssteigerungen in diesen Industrien einen allgemeinen Lohnanstieg in anderen Bereichen und insbesondere im Dienstleistungssektor aus, der nicht von Produktivitätsgewinnen begleitet wird. Das wiederum verringert die Wettbewerbsfähigkeit des MOEL-Standorts. Allerdings folgen grenzüberschreitende Kapital- und Investitionsbewegungen nicht ausschließlich dem Lohngefälle. Sie werden vielmehr unter Kalkulation aller Faktoren in Gang gesetzt, die langfristige Erträge beeinflussen, wobei die Steuervorteile mit am bedeutendsten sein können.

Steuerpolitik als Standortfaktor

Kritiker der Wettbewerbsverhältnisse in der erweiterten EU verweisen auf die geringere Staatsquote bzw. auf unterentwickelte Sozialstandards in den MOEL, die Direktinvestitionen aus Westeuropa und Deutschland dort attraktiv machen. Allerdings rangiert die deutsche Steuerbelastung, einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge, seit Jahren unter dem EU-15 Durchschnitt. Andere große Volkswirtschaften wie Frankreich, Italien und selbst Großbritannien weisen größere Steuerquoten auf. Und eine Reihe osteuropäischer Partner liegt entweder auf deutschem Niveau oder sogar darüber (Graphik 3).

Als nachteilig im EU- und weltweiten Steuerwettbewerb erweist sich folglich weniger die Belastung der Arbeit als die Belastung des Kapitals. Geringere Kapitalbesteuerung in den neuen Mitgliedstaaten

Graphik 3
Steuer- und Abgabenquoten,
EU-15 2001, MOEL 2002 (in % des BIP)



Quelle: UN Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe, 2004, Nr. 1, Genf 2004, S. 134.

lenkt die Direktinvestitionen in kapital- und technologieintensive Produktionen und trägt zur Qualitätsverbesserung des Kapitalstocks in diesen Ländern bei.

Das hat seinen Preis: Ausländische Direktinvestitionen fördern die Produktivität je Beschäftigten und die Qualität des Humankapitals, haben aber den negativen Begleiteffekt, daß weniger Arbeitsplätze als gewünscht entstehen. Die Unterbeschäftigung verharrt in Polen, der Slowakei und im Baltikum auf hohem Niveau und ist in den Beitrittsländern um sechs Prozentpunkte höher als in der EU-15 (jeweils 14,1% und 8,1% des Erwerbspotentials). Im Durchschnitt der EU-10 schaffen eine Million Euro Direktinvestitionen etwa 70 Arbeitsplätze in Polen, 60 in der Tschechischen Republik und 50 in Ungarn, aber über 150 in China. Daher werden die neuen EU-Mitgliedstaaten auf Dauer kein Billiglohngebiet bleiben und als Standortkonkurrenten im Bereich unqualifizierter Arbeit (*unskilled work*) allmählich ausscheiden. Insofern gehen die Bemühungen in Deutschland um Reduzierung der Belastung der Arbeit in die richtige Richtung: Mit dem Zurückfahren der Lohnnebenkosten gewinnt der Standort Deutschland an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der MOEL-Konkurrenz.

Die Politik der MOEL zur Reduzierung der Kapitalbesteuerung kann auch vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen

Tabelle 1
Körperschaftsteueraufkommen, 2002
(in % des BIP)

Tschechien	4,6	Polen	1,9
Slowakei	2,8	MOE-EU-Mitglieder	2,2
Ungarn	2,3	Deutschland	1,8
Lettland	1,9	EU-15	3,9

Quelle: UN Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe, 2004, Nr. 1, Genf 2004, S. 134, 137.

der EU-15 und Deutschlands gesehen werden: Nach UN-Angaben verbuchte Deutschland 2002 – trotz höchster Effektivsätze in der EU von knapp 40% – ein Körperschaftsteueraufkommen von etwa 1,8% des BIP, während Ungarn, die Slowakei und Tschechien um ein Viertel bis zum Zweifachen darüber lagen (Tabelle 1). Mit einer verringerten und gleichzeitig vereinfachten Unternehmensbesteuerung versprechen die MOEL sich eine Überkompensation der Steuerausfälle durch mehr Investitionen und Wachstum (sogeannter »Laffer-Effekt«).

Fazit

Die unter dem Eindruck geringen Wachstums und hoher Arbeitslosenraten angeschobenen Reformen zur Entlastung der Wirtschaft und Schaffung von Arbeitsplätzen zielen auf die Beseitigung von Wachstumshindernissen ab und tragen langfristig zur Umsetzung der Lissabon-Strategie der EU bei. In einigen EU-Staaten hat der Reformprozeß erst begonnen (Frankreich), in anderen ist er fortgeschritten (skandinavische Länder, Niederlande). Während in den letzten zehn Jahren die Staatsquote in Deutschland praktisch unverändert geblieben ist, konnte sie in Schweden um 19, in Finnland um 21, in den Niederlanden um 13 und in Dänemark um 10 Prozent gesenkt werden. Frankreich hat im selben Zeitraum die Lohnnebenkosten reduziert und damit die Arbeit entlastet. Die französische Wirtschaft ist seit-

her um bis zu einem Prozentpunkt schneller gewachsen als die deutsche.

Der Anpassungsdruck aus Osteuropa ist nicht ursächlich für »2010« und »Lissabon«; er ist jedoch in diese miteinander verknüpften Agenden eingebettet. Kernelement der Lissabon-Strategie ist die Modernisierung der Steuer- und Sozialleistungssysteme mit dem Ziel, Anreize für mehr Beschäftigung zu schaffen. (Die Beschäftigungsquote in der EU soll bis 2010 um zehn Prozentpunkte angehoben werden.) Angebotsseitig soll durch Absenkung der Besteuerung von Gewinnen und von physischem sowie Humankapital das wissensbasierte Wachstum beschleunigt werden. Nachfrageseitig sollen eine verminderte Steuerbelastung der Haushalte zu mehr Nettomitteln in der Lohntüte und (nach Reform der Sozialversicherungssysteme) sinkende Lohnnebenkosten zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen.

Während die strategische Entscheidung für die Reformen Akzeptanz findet, geht die Diskussion über die richtigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen weiter. Kritiker warnen vor Einkommenskürzungen bei den Beziehern von Transferleistungen und damit vor einem prozyklischen Effekt der Reformen. Dem muß entgegengehalten werden, daß die deutsche Wirtschaft im internationalen Standortwettbewerb um Investitionen zusehends unter Druck gerät, auch seitens der neuen Mitglieder. Beispielsweise locken sie im Wettbewerb um die Kapitalströme in Europa und weltweit mit niedrigen Körperschaftsteuersätzen. Zwar ist Deutschland eine Ökonomie mit einer im Maßstab der EU-15 überdurchschnittlichen Sparquote. Aber ca. 2% der volkswirtschaftlichen Ersparnisse werden – auf Kosten des Wachstums hierzulande – netto im Ausland angelegt. Ein anderer Teil der Sparsumme dient seit langem der Finanzierung der Haushaltsdefizite von Bund, Ländern und Gemeinden. Nur die restlichen 18,1% standen 2003 in Form von Krediten, Anlage- und sonstigen Investitionen zur Verfügung. Nicht nur ist die Investitionsquote mit die geringste in der EU;

die Investitionen reichen seit Jahren auch nicht aus, um eine Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt zu bewirken.

Vor diesem Hintergrund trägt der von der EU-Osterweiterung ausgehende Anpassungsdruck zu mehr Reformakzeptanz und damit zur Aufwertung des Investitionsstandortes Deutschland bei. Dabei sind übertriebene Osteuropa-Ängste fehl am Platz: Mit steigendem Produktivitäts- und Einkommensniveau in den Beitrittsländern schwindet deren Attraktivität als Billiglohnregion und verblaßt ihr Image als unfaire Konkurrenten. Die Reformen in Deutschland sollten gleichwohl weitergehen, damit die Bundesrepublik nicht im internationalen Wettbewerb um Investitionskapital abgehängt wird. Dabei ist weniger die absolute Senkung der Steuerbelastung von Bedeutung. Diesem Indikator nach liegt Deutschland ohnehin im Mittelfeld; wichtiger erscheint eine Umschichtung der Steuerlast zugunsten einer Verringerung der direkten Besteuerung mit dem Ziel, die Investitionen zu beleben. Investitionsfreundliche Rahmenbedingungen tragen zum weiteren Ausbau des Kapitalstocks je Arbeiter und damit zur Produktivitäts- und Wohlstandssteigerung bei.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364