

Arbeitsplätze, Steuern und Subventionen

Volkswirtschaftliche Überlegungen zur EU-Erweiterung

Ognian N. Hishow

Die Aufnahme von acht osteuropäischen Transformationswirtschaften in die EU gibt der altbekannten Diskussion über »Jobexport in Billiglohngelände« neuen Auftrieb. Dabei werden bereits seit 1990 zwei Regionen mit unterschiedlicher Kapitalausstattung und Produktivität miteinander integriert. Eine – geringfügige – Umorientierung der deutschen Investitionsströme in östliche Richtung ist unvermeidlich und kann durch mehr Regulierung nicht verhindert werden. Der Versuch, mit Hilfe einer EU-weiten Steuerharmonisierung deutsche Direktinvestitionen in Osteuropa zu verhindern, würde die reale Ost-West-Konversion verzögern. Per Saldo würden noch mehr Transfers in den Ostteil der Union erforderlich sein.

Im Vorfeld der EU-Erweiterung nahm die Diskussion über deren ökonomische Auswirkungen auf die alten Mitgliedsländer – konkret auf Deutschland – an Intensität zu. Nicht nur die Medien, auch die Politik artikulierte vorwiegend negative Erwartungen, insbesondere im Hinblick auf einen Jobexport in die osteuropäischen Volkswirtschaften, die einerseits aus den Brüsseler Töpfen subventioniert werden und sich andererseits mit einem angeblichen Steuerdumping Vorteile gegenüber den alten Mitgliedern verschaffen.

Die darin zum Ausdruck kommenden Ängste sind jedoch übertrieben. Zu bedenken ist, daß in Marktwirtschaften das Investitionskapital stets nach günstigen Anlagemöglichkeiten sucht. Dabei überquert es Sektoren- und Branchengrenzen, aber auch Ländergrenzen. Geld liehen

bereits in der Antike die Phönizier anderen Mittelmeerkolonien, später die Augsburgers Fugger dem Kaiser des Habsburgerreichs, und im 19. Jahrhundert wurde Großbritannien zum Nettogläubiger der ganzen Welt. Nach 1948 baute die Bundesrepublik mit Hilfe internationaler Kredite und sonstiger Finanzhilfen seinen kriegsdezimierten Kapitalstock erfolgreich auf. Das deutsche Wachstum profitierte zusätzlich von den anfangs niedrigen Arbeitslöhnen und den günstigen festen Wechselkursen, die Exporte nach Westeuropa und Nordamerika preisgünstig machten. Deutschland war insofern doppelt begünstigt: Als »Armenhaus Westeuropas« floß der jungen Bonner Republik Kapital zu. Dank niedriger Arbeitskosten konnte es auf vielen Wachstumsmärkten

der fünfziger Jahre als wettbewerbsfähiger Akteur auftreten.

Parallelen zur gegenwärtigen Situation im West- und Ostteil der nunmehr erweiterten Union drängen sich auf. Angesichts der Aufnahme mehrerer Volkswirtschaften mit geringem Pro-Kopf-Einkommen und geringer Staatsquote in die EU geraten »unpatriotische« deutsche Unternehmer in die Kritik: Sie würden Kapital im Osten investieren und damit zu einer anhaltenden Arbeitsplatzvernichtung zu Hause beitragen. Allerdings wird dabei verkannt, daß der Beitrittstermin des 1. Mai 2004 keinen Wendepunkt darstellt, sondern nur eine Wegmarke einer Entwicklung, die längst im Gange ist.

Die Integration der beiden unterschiedlich entwickelten und strukturierten Gebiete – Osteuropa und die EU-15 bzw. Deutschland – begann gleich nach der politischen Wende 1990. Insofern ist anzunehmen, das die größten Anpassungsschocks bereits hinter uns liegen: Sie finden ihren Niederschlag in einer Verfünffachung des deutschen Handelsumsatzes und in einer Verzehnfachung der deutschen Direktinvestitionen in den östlichen Beitrittsländern seit 1990. Mit steigenden Arbeitskosten und der Implementierung der EU-Obergrenzen für Steueranreize verlieren diese Länder an Attraktivität: 2003 verzeichneten unter anderem Ungarn, Tschechien, die Slowakei und Slowenien einen starken Einbruch bei den ausländischen Direktinvestitionen.

Die ungeachtet ihrer Folgewirkungen gewollte Ost-West-Integration wird von einem (wohlstandsfördernden) Struktur Anpassungsprozeß begleitet. Dabei konzentrieren sich die Partner zunehmend auf Produkte, für deren Erzeugung sie über Wettbewerbsvorteile verfügen. Das erforderliche Investitionskapital besorgen sich die »Neuen« auf dem gemeinsamen, EU-weiten Kapitalmarkt (und auch weltweit). Aus der kapitalreichen Region »West«, einschließlich Deutschlands, fließt Kapital nach »Ost«, wo höhere Renditen zu erzielen sind. Der Kapitalexport ist zu Beginn der

Integration am intensivsten, aufgrund zu sehends geringerer Gewinnmargen wird er später nachlassen. Der formelle Beitritt kann diesen Prozeß nicht nennenswert verstärken oder abschwächen. Erst wenn das West-Ost-Wirtschaftsgefälle weitgehend überwunden ist, wird der damit einhergehende »Jobexport« nach Osteuropa abklingen.

Kapitalexport ist in der Regel makroökonomisch erzwungen. Deutschland muß Kapital exportieren, weil es eine stark positive Handels- bzw. eine positive Leistungsbilanz aufweist (jeweils ca. 6% und 2,4% des BIP 2003). Wohin das Kapital wandert, darüber entscheiden Rentabilitäts erwägungen: Wenn Investitionen teilweise in Osteuropa angelegt werden, sind vor allem die geltenden Wechselkurs- und steuerpolitischen Rahmenbedingungen vor Ort dafür verantwortlich. Unternehmen, selbst patriotische, unterliegen betriebswirtschaftlichen Zwängen, die ihrerseits wiederum aus solchen Makro Rahmenbedingungen herrühren. Dabei handelt es sich nicht um eine auf Dauer angelegte Einbahnstraße: Sobald die »Neuen« den wirtschaftlichen Anschluß geschafft haben, können sie selbst zu Kapitalanlegern in Deutschland und der Region »West« werden.

Auch sollten die Größenordnungen nicht aus dem Auge verloren werden: Deutschland hat zwischen 1990 und 2003 ca. 45 Milliarden Euro in die Beitrittsökonomien gelenkt. Auf dem vorläufigen Höhepunkt zwischen 1999 und 2002 waren es 6 bis 7 Milliarden pro Jahr. Dieser Betrag entspricht rund 1,5% der jährlichen deutschen Bruttoanlageinvestitionssumme. Es wäre übertrieben, die Konjunkturprobleme der deutschen Wirtschaft ursächlich in der West-Ost-Wirtschaftsintegration zu suchen, wenn auch nicht zu leugnen ist, daß dabei Arbeitsplätze verlorengehen oder keine neuen geschaffen werden.

Nicht zu vergessen ist aber, daß mittelfristig der deutschen Wirtschaft Einkommen aus dem investierten Kapital zufließen werden.

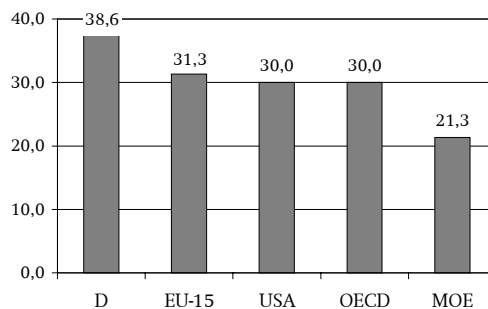
Die Beitrittsländer als Niedrigsteuer- und Hochsubventionsgebiet

Die neuen EU-Mitglieder sind weniger wohlhabend, als es Griechenland, Portugal und Spanien um 1985 relativ zum Einkommensdurchschnitt der damaligen EG waren. Um den Anschluß an das Einkommen der EU-15 in absehbarer Zeit zu schaffen, benötigen sie Wachstumsraten, die um mindestens drei Prozentpunkte über den langfristigen Wachstumsraten der westlichen EU liegen. Die bisherigen Ergebnisse sind indes widersprüchlich: Gleich nach der Abschaffung der Planwirtschaft wuchsen die neuen EU-Volkswirtschaften schneller, ab Ende der neunziger Jahre verlangsamte sich das Tempo. Eine Steigerung des jetzigen Wachstumstrends um nur einen Prozentpunkt verkürzt die Aufholzeit der EU-Region »Ost« um bis zu zwanzig Jahre.

Entscheidend für das Wachstum ist die gesamtwirtschaftliche (aggregierte) Nachfrage. Wenn sie ausgeweitet wird, belebt sie die Wirtschaft. Dabei können die Wachstumsraten in Abhängigkeit von den nationalen und wirtschaftspolitischen Besonderheiten der Länder unterschiedlich ausfallen. In Volkswirtschaften mit einer geringen Sparquote und hoher Besteuerung ist das Wachstum unter sonst gleichen Bedingungen gering, in Ländern mit einer höheren Sparquote und niedrigen Steuern entsprechend dynamischer. Auf die neuen Mitglieder bezogen gilt, daß die ausländischen Direktinvestitionen ihre Sparquote erhöhen. Das ist im Interesse der gesamten EU, da diese Länder relativ arm sind. Ohne Kapitalimport würde ihre Wirtschaft nur langsam wachsen. Auch die niedrigen Steuersätze beleben ihre Ökonomien und fördern die Überwindung des kostspieligen West-Ost-Wohlstandsgefälles.

Die meisten osteuropäischen Staaten sind gemessen an der EU-15 tatsächlich Niedrigsteuerländer. Die Besteuerung von Kapitalgesellschaften liegt in Deutschland mit 38,6% weitaus höher als im Osten der EU (siehe Graphik).

Körperschaftssteuer 2004 in den mittel- und osteuropäischen EU-Ländern (MOE), Deutschland und anderen westlichen Industrieländern (in %)



Quellen: BMF, OECD.

Dagegen wurde der Körperschaftssteuersatz in Polen kürzlich auf 19% gesenkt, in Tschechien soll er 2006 auf 24% zurückgeführt werden, Estland hat für dieses Jahr eine Absenkung auf 15% angekündigt. Mehr noch, das Steuersystem ist in vielen Ländern relativ einfach; so gilt in der Slowakei ein einheitlicher Steuersatz von 19% für die Einkommens-, Körperschafts- und Mehrwertsteuer.

Auf der anderen Seite ist Osteuropa eine relativ arme Region, die Nettotransfers aus Brüssel erhält, teilweise finanziert aus den Haushalten der westeuropäischen Hochsteuerländer wie den Niederlanden, Schweden oder Deutschland. Im Westen wird die Kombination aus einer gezielten Politik geringer Besteuerung und dem Genuß Brüsseler Subventionen als ungerecht empfunden. Dabei wird zweierlei nicht gewürdigt:

Erstens ersetzen die meisten Subventionen nicht die Eigenfinanzierung aus den nationalen Budgets. Im Gegenteil: Die Sätze, mit denen die »Neuen« subventioniert werden, dürften noch lange unter jenen der EU-15 liegen – in der Landwirtschaft beträgt der Einstiegsfördersatz 25% des EU-15-Niveaus und erreicht erst 2013 100%. Daher werden zusätzliche nationale Mittel für diesen Sektor weiterhin aus den Staatshaushalten der neuen EU-Staaten fließen. Mit Ausnahme Sloweniens werden die osteuropäischen Bauern noch über

Jahre weniger Finanzmittel erhalten als vergleichbare Landwirte im Westteil der EU.

Die Vergabe von Mitteln für Strukturmaßnahmen ist an das Prinzip der Additonalität gebunden, das heißt, sie dürfen nicht entsprechende Ausgaben aus den Staatsbudgets ersetzen, sondern nur ergänzen. Dabei sind die Obergrenzen der Transfers zum einen auf 4% der Wirtschaftsleistung gedeckelt. Zum anderen werden die Neumitglieder erfahrungsgemäß in den ersten Jahren kaum mehr als zwei Drittel und höchstens drei Viertel der zugewiesenen Gelder absorbieren können, da die Antrags- und Verwaltungsformalitäten und die kurzen Implementierungszeiträume der subventionierten Projekte sie vielfach überfordern.

Zweitens: Würden die neuen EU-Staaten die Steuern erhöhen, um mehr Eigenmittel bereitzustellen, dann wäre der Erfolg dieser Maßnahme nur kurzlebig. Die größere Steuerlast könnte die Wirtschaft schwächen, das Wachstum beeinträchtigen und die relative Armut verfestigen. Ein dauerhaftes West-Ost-Einkommensgefälle würde mit der Folge entstehen, daß noch länger Mittel in den Osten transferiert werden müßten. Gerade die deutsche Erfahrung mit der Wirtschaftsintegration der ehemaligen DDR zeigt, daß krisengeschüttelte Hochsteuergebiete mehr Subventionen erfordern, weil das Steueraufkommen mit steigenden Steuersätzen zurückgeht.

Im Falle der Osteuropäer sind die Transfers aus Brüssel zu Beginn der Mitgliedschaft jedoch relativ gering: Netto erhalten die »Neuen« 2004 bis 2006 rund 25 Milliarden Euro bzw. etwa 8% aller EU-Haushaltsausgaben. Das ist mehr als ihr Wirtschaftsgewicht in der EU-25 von 5%, aber weniger als ihr Bevölkerungsanteil von 20%. Dieser Mittelabfluß wirkt im Westen zwar wachstumsmindernd, aber er trägt zum höheren Ost-Wachstum bei, von dem auch die westlichen Nettozahler mittel- und langfristig profitieren werden.

Eine sofortige EU-weite Steuerharmonisierung ist somit auch kein Heilmittel für

die Wachstumsschwäche in Deutschland. Die fragilen Wirtschaften der EU-Neumitglieder in ein drückendes fiskalisches Korsett zu zwingen würde den deutschen Arbeitslosen wenig nutzen. Besser wäre es, die wachstumsorientierte Budgetpolitik der Osteuropäer nicht in Frage zu stellen, dafür aber die deutsche Forderung nach Reduzierung der Nettobelastung der Bundesrepublik offensiver geltend zu machen. Die größten Einsparpotentiale bietet nach wie vor die gemeinsame Agrarpolitik; auch wäre an Sonderregelungen für Ostdeutschland zu denken. Die so gewonnenen Mittel könnten ein Gegengewicht zum deutschen Kapitalexport in die Beitrittsländer bilden.

© 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