

2 | 2002

55. Jg., 4.–5. KW, 31. Januar 2002

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Gerold Krause-Junk, Moris Lehner, Alfons J. Weichenrieder

- Besteuerung multinationaler Unternehmen – wie sind die Vorschläge der EU-Kommission zu bewerten?

Forschungsergebnisse

Doina Maria Radulescu

- Besteuerung von Kapitalgesellschaften im Binnenmarkt

Matthew Allen

- Arbeitnehmerrechte in Deutschland und im Vereinigten Königreich

Daten und Prognosen

Oscar-Erich Kuntze

- Dänemark: Widerstandsfähige Volkswirtschaft

Im Blickpunkt

Wolfgang Nierhaus

- Deutsche Konjunktur 2001: Prognose und Wirklichkeit



Institut für
Wirtschaftsforschung

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, e-mail: ifo@ifo.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Prof. Dr. Gebhard Flaig,
Dr. Heidemarie C. Sherman, Dr. Gernot Nerb, Dr. Martin Werding,
Dr. Robert Koll, Dr. Wolfgang Ochel.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design

Satz und Druck: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Besteuerung multinationaler Unternehmen – wie sind die Vorschläge der EU-Kommission zu bewerten?

3

Die im Oktober vergangenen Jahres erschienene Studie der Europäischen Kommission zur Unternehmensbesteuerung erteilt einer Harmonisierung der Steuersätze eine Absage. Stattdessen schlägt sie eine einheitliche konsolidierte Steuerbemessungsgrundlage für grenzüberschreitend tätige Unternehmen innerhalb der EU vor. Für Prof. Dr. *Gerold Krause-Junk*, Universität Hamburg, verlangt diese Vereinheitlichung »nicht nur ein hohes Maß an Vorbereitungen und Vorstellungsvermögen, sondern vor allem die entsprechende Bereitschaft der Mitgliedstaaten. ... Manche Mitgliedstaaten mögen dies als herben Autonomieverlust empfinden. Gerade die Bestimmung der Bemessungsgrundlage nutzen ja viele Staaten auch zur Setzung von Steueranreizen. Es ist aber an der Zeit, dass auch in der Unternehmensbesteuerung das europäische Interesse Vorrang vor den nationalen Egoismen gewinnt.« Prof. Dr. *Moris Lehner*, Universität München, begrüßt die Vorschläge der Kommission, vermisst allerdings die »spezifische Gemeinschaftskompetenz auf dem Gebiet der direkten Steuern«. Für Dr. *Alfons J. Weichenrieder*, Universität Wien und CESifo, wirft das Gutachten »mehr Fragen als Antworten« auf. Vor allem fehlt ihm die Berücksichtigung von Aspekten des Steuerwettbewerbs.

Forschungsergebnisse

Besteuerung von Kapitalgesellschaften im Binnenmarkt – Reformvorschlag der Europäischen Kommission

12

Doina Maria Radulescu

Die oben erwähnte Studie der EU-Kommission (vom 23. Oktober 2001) stellt eine Strategie dar, durch welche die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit effizienter und reibungsloser funktionieren soll. Diese Strategie basiert auf der Schaffung einer konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für multinationale Unternehmen, wobei die Mitgliedstaaten ihre Anteile an der Bemessungsgrundlage gemäß eines Zuweisungsschlüssels ermitteln und diesen Anteil mit den in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Steuersatz besteuern. Das ifo Institut stellt die Reformvorschläge der Europäischen Kommission kurz dar und behandelt einige noch bestehende Probleme und offene Fragen.

Die Rechte der Arbeitnehmer in Deutschland und dem Vereinigten Königreich

19

Matthew Allen

Trotz der Mitgliedschaft in der EU und bestimmter Verordnungen der Europäischen Kommission, die für die Mitgliedstaaten verbindlich sind, herrscht weiterhin ein uneinheitliches Bild im Bereich der europäischen Sozialpolitik. Anhand eines Vergleichs der Arbeitnehmerrechte in Deutschland und im Vereinigten Königreich zeigt *Matthew Allen*, University of Birmingham und derzeit Gast am CES, in diesem Beitrag die spezifischen Merkmale des in Deutschland gültigen Rechts auf. Die zwei Länder stellen – innerhalb Europas – diametrische Gegensätze hinsichtlich der jeweiligen Systeme der industriellen Beziehungen dar. Die nationalen Unterschiede sind vor allem bei den Bestimmungen zu den Betriebsräten, zu Ta-

rifverträgen und beim Arbeitskampfrecht zu finden. Diese Unterschiede werden wohl trotz der zunehmenden ökonomischen Integration der europäischen Länder noch anhalten.

Daten und Prognosen

Dänemark: Widerstandsfähige Volkswirtschaft

25

Oscar-Erich Kuntze

Auch in Dänemark schwächte sich das Wirtschaftswachstum im Laufe des vergangenen Jahres ab. Das reale Bruttoinlandsprodukt dürfte nur noch um 1¹/₄% expandiert sein. Auf dem Arbeitsmarkt hat sich die Lage zuletzt etwas verschlechtert. Die Arbeitslosenquote lag im Jahresdurchschnitt bei 4¹/₂%. Die Preise erhöhten sich im Schnitt des Jahres um 2,3%. 2002 dürfte das BIP um annähernd 1¹/₂% steigen, stimuliert von der Wirtschaftspolitik und der anspringenden Weltkonjunktur. Auf dem Arbeitsmarkt wird sich die Lage nicht nennenswert ändern. Die Konsumentenpreise dürften im Jahresdurchschnitt um rund 1³/₄% über dem Niveau von 2001 liegen. Im Jahr 2003 setzt sich der Aufschwung in wenig verändertem Tempo fort, das Wirtschaftswachstum dürfte um reichlich 2¹/₄% zunehmen. Auf dem Arbeitsmarkt bessert sich die Lage, und die Beschäftigung steigt wieder deutlicher. Der Preisauftrieb wird knapp 2% betragen.

Im Blickpunkt

Deutsche Konjunktur 2001: Prognose und Wirklichkeit

32

Wolfgang Nierhaus

Das Jahr 2001 hat sich rückblickend als »Jahr der enttäuschten Konjunkturerwartungen« herausgestellt; auch das ifo Institut musste seine Deutschlandprognose im Jahresverlauf mehrfach »nach unten« korrigieren. Die Fehleinschätzung der BIP-Wachstumsrate geht auf zwei Ursachen zurück: Einmal stellt sich die Wirtschaftsentwicklung in der zweiten Jahreshälfte 2000 schlechter dar als im Dezember 2000, und zum anderen wurde die unterjährige konjunkturelle Dynamik überschätzt. Der Prognosefehler kann in einem zweiten Analyseschritt auch über die Schätzfehler bei den einzelnen BIP-Verwendungskomponenten erklärt werden. Generell gilt: Konjunkturprognosen sind theoriegestützte »Wenn-Dann«-Aussagen, denen im Zeitpunkt der Erstellung die größte subjektive Eintrittswahrscheinlichkeit zugebilligt wird, die aber keinesfalls als sicher eingeschätzt werden. Ändern sich wichtige Rahmendaten ständig, wie das gerade im vergangenen Jahr bei der Deutschlandprognose bezüglich der Weltkonjunktur der Fall gewesen ist, so sind Prognosefehler und Prognoserevisionen geradezu zwangsläufig. Für die Prognostiker besteht das Dilemma darin, dass in wirtschaftlich turbulenten Zeiten, in denen die Nachfrage nach Konjunkturprognosen naturgemäß besonders groß ist, die Produktionsbedingungen für wissenschaftliche Prognosen besonders schlecht sind.

Die im Oktober vergangenen Jahres erschienene Studie der Europäischen Kommission zur Unternehmensbesteuerung erteilt einer Harmonisierung der Steuersätze eine Absage. Stattdessen schlägt sie eine einheitliche konsolidierte Steuerbemessungsgrundlage für grenzüberschreitend tätige Unternehmen innerhalb der EU vor. Wie sind diese Vorschläge zu bewerten?

Ein kühnes Vorhaben

Die Europäische Kommission trifft in ihrer Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss¹ im Wesentlichen zwei Feststellungen.

- Erstens: Die Unterschiede der effektiven Steuersätze in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU sind gewaltig. Z.B. beträgt die »Schwankungsbreite der inländischen effektiven Körperschaftsteuersätze ... im Falle einer Grenzinvestition etwa 37 Prozentpunkte (von – 4,1% bis 33,2%) und im Falle einer Investition mit höherer Rendite etwa 30 Prozentpunkte (von 10,5% bis 39,7%)«. ²
- Zweitens: Die Ausdehnung der wirtschaftlichen Aktivität eines Unternehmens in einen anderen europäischen Mitgliedstaat ist nach wie vor mit erheblichen steuerlichen Problemen verbunden.

Die erstgenannte Tatsache erfordert nach Ansicht der Kommission keine europäische Reforminitiative; vielmehr seien steuerliche Belastungsunterschiede mit dem

im Maastricht-Vertrag verankerten Subsidiaritätsprinzip gerechtfertigt. Demgegenüber gebiete die zweite Tatsache dringende Reformen, da sie die Funktionsfähigkeit des Europäischen Binnenmarkts behindere. (Die Kommission verweist unter anderem auf die Probleme einer Doppelbesteuerung, z.B. als Folge bilateral unterschiedlicher Anerkennungen von Verrechnungspreisen, und der stark eingeschränkten Möglichkeiten eines internationalen Verlustausgleichs.) Dass die Kommission im Hinblick auf ihre beiden Feststellungen derart unterschiedliche Schlussfolgerungen zieht, vermag nicht ohne weiteres einzuleuchten.

Die Schwierigkeiten der Ausdehnung wirtschaftlicher Aktivitäten in andere europäische Mitgliedstaaten manifestieren sich überwiegend in höheren Steuerbelastungen – und sei es in entsprechenden Entrichtungskosten (»Befolgungskosten«). Nach Ansicht der Kommission gibt es offenbar steuerliche Verzerrungen, die durch das Subsidiaritätsprinzip gedeckt sind – nämlich Unterschiede in den nationalen Steuerbelastungen – und steuerliche Verzerrungen, die sich nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip rechtfertigen lassen – wie steuerliche Erschwernisse einer Auslandsgegenüber einer Inlandsaktivität. Mit anderen Worten: von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedliche effektive Steuersätze sind mit dem Binnenmarkt vereinbar; nicht aber grundsätzlich höhere Belastungen einer grenzüberschreitenden Aktivität.

Entsprechend richten sich die Lösungsvorschläge der Kommission im Wesentlichen nicht auf eine Angleichung der effektiven Steuersätze, sondern auf eine Beseitigung der Benachteiligungen grenzüberschreitender Aktivitäten. Die Kommission schlägt vor, die besonders gravierenden Fälle derartiger Benachteiligung



Gerold Krause-Junk*

* Prof. Dr. Gerold Krause-Junk ist Direktor des Instituts für Ausländisches und internationales Finanz- und Steuerwesen an der Universität Hamburg.

¹ Die folgenden Anmerkungen beziehen sich auf die »Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Ein Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse, Strategie zur Schaffung einer konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für die grenzüberschreitende Unternehmensaktivität in der EU« (KOM (2001) 582 endg., vom 23.10.2001).

Bei der Durchführung der Studie wurde die Kommission von zwei Expertengruppen (Panels) unterstützt: Panel 1 befasste sich schwerpunktmäßig mit der Methodik zur Beurteilung der effektiven Steuersätze; Panel 2 konzentrierte sich auf die noch bestehenden steuerlichen Hindernisse für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts, Anhang »Zusammenfassung der Studie der Dienststellen der Kommission: Unternehmensbesteuerung im Binnenmarkt« [SEK (2001) 1681] S. 31.

² Ebd. S. 8.

gungen zügig zu beseitigen und parallel dazu die Arbeit an einer allgemeinen, umfassenden Lösung, aufzunehmen. Während die Praxis sicherlich auf kurzfristig mögliche Lösungen einzelner Probleme drängen dürfte, richtet sich das wissenschaftliche Interesse vornehmlich auf die umfassende, grundsätzliche Lösung. Dazu einige Anmerkungen:

Obwohl die Kommission verschiedene Lösungsformen für eine europäische Körperschaftsbesteuerung zur Diskussion stellt, wird doch klar, dass ihre Sympathien beim »traditionellen« Modell liegen, das aus folgenden Kernelementen besteht:

1. Die Bemessungsgrundlage wird europaweit (oder alternativ: unter den sich an diesem System beteiligenden Mitgliedstaaten) vereinheitlicht.
2. Besteuert wird bei allen europäischen Konzernen (Muttergesellschaft mit Sitz in einem Mitgliedstaat) das konsolidierte Konzernergebnis, soweit es im Gemeinschaftsgebiet entstanden ist.
3. Die konsolidierte Bemessungsgrundlage wird nach bestimmten Schlüsseln auf die beteiligten Staaten – das sind die Staaten, in denen die Konzernbetriebe aktiv sind – aufgeteilt.
4. Die Mitgliedstaaten können auf die ihnen jeweils zugeordnete Bemessungsgrundlage national unterschiedliche Steuersätze anwenden.

Mit der Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage werden die europäischen Unternehmen und Steuerverwaltungen erheblich entlastet. Weder müssten – was heute vielfach der Fall ist – Betriebsgewinne nach zwei oder mehr unterschiedlichen nationalen Vorschriften ermittelt werden noch müssten die Unternehmen bei ihren verschiedenen internationalen Aktivitäten unterschiedliche Steuergestaltungen erwägen. Freilich gilt dies nur, wenn die vereinheitlichte Bemessungsgrundlage auch in allen Mitgliedstaaten (genauer: von allen Finanzämtern) einheitlich festgestellt wird. Keine Frage, dass sich durch eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage die Steuerbelastung in den verschiedenen Ländern erheblich verändert und sich insbesondere dort, wo relativ hohe Steuersätze bei einer engen Bemessungsgrundlage gelten, erhöht. Bereits deswegen dürften Anpassungen in den Steuersätzen erfolgen.

Mit der Besteuerung des konsolidierten Konzernergebnisses wird den Unternehmen automatisch ein internationaler Verlustausgleich gewährt. So sehr dies unter dem Aspekt der Risikoneutralität der Gewinnbesteuerung zu befürworten ist: insbesondere wegen der Gewinnzerlegung (s.u.) kann dies zu dem paradoxen Ergebnis führen, dass einem Staat ein besonders hohes Gewinnsteueraufkommen (eigentlich: Steuersubstrat) zufällt, in dem – z.B. aufgrund überhöhter Löhne – dem europäischen Konzern besonders hohe Verluste entstehen. Der Verlustausgleich wäre umfas-

sender als nach den in den meisten Mitgliedstaaten heute geltenden nationalen Regeln, in denen an die steuerliche Organschaft strenge Anforderungen gestellt werden. Bei der europäischen Lösung dürfte von besonderer Bedeutung sein, welche Mindestbeteiligungen für die Berücksichtigung in der konsolidierten Bilanz vorausgesetzt werden, welche Unternehmen also als dem Konzern zugehörig betrachtet werden und welche Einkünfte als Konzern-einkünfte gelten.

Die Aufteilung der Bemessungsgrundlage auf die beteiligten Staaten soll nach einer einfachen Zerlegungsregel erfolgen, wie sie etwa in den USA zwischen den Einzelstaaten angewendet wird. Die Kommission erwägt die Möglichkeiten der Zerlegung nach dem Betriebsvermögen, der Lohnsumme oder dem Umsatz (Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage). Die Wahl der Zerlegungsformel dürfte von erheblicher Tragweite sein. Tendenziell sollte die Zerlegung zum Ausdruck bringen, mit welchem Gewicht die einzelnen Staaten (als Standorte) an der Entstehung des Gesamtergebnisses beteiligt sind. Man könnte die Zerlegung insofern als Anwendung eines »stilisierten« Quellenlandprinzips verstehen, bei dem die Quelle, anders als bei den heutigen Gepflogenheiten des internationalen Steuerrechts, nicht in der Betriebsstätte (oder dem Wirken eines ständigen Vertreters), sondern eben im national eingesetzten Betriebskapital oder in der nationalen Lohnsumme oder im nationalen Umsatz gesehen wird.

Es ist aber keine Frage, dass diese Bezugsgrößen den Anteil der einzelnen Staaten am Gesamtergebnis nur äußerst grob zum Ausdruck bringen. Insofern könnte man auch die Meinung vertreten, dass diese Schlüssel ohne tieferen ökonomischen Sinn schlicht irgendeiner, aber eben praktikablen Aufteilung des Steuersubstrats dienen sollen.

Gleichwohl bleibt die Aufteilung nicht ohne ökonomische Folgen, insbesondere dann, wenn die Staaten jeweils ihre eigenen Steuersätze auf die ihnen zugeteilte Bemessungsgrundlage anwenden können. Die Unternehmen werden die Steuersatzunterschiede beachten und nicht nur insgesamt Hochsteuerländer ceteris paribus vermeiden, sondern je nach dem Gewicht, das die einzelnen Elemente (Betriebskapital, Lohnsumme, Umsatz) in der Zerlegungsformel einnehmen, auch die internationale Verteilung dieser Elemente unter steuerlichen Aspekten gestalten. Spielt z.B. die Lohnsumme eine große Rolle, wird man nicht nur die lohnintensiven Abteilungen des Konzerns in Niedrigsteuerländer verlegen, sondern auch versuchen, einen möglichst großen Anteil der gesamten Lohnkosten buchhalterisch im Niedrigsteuerland anfallen zu lassen.

Auch die Meinung der Kommission, dass sich bei diesem Modell die Probleme von Verrechnungspreisen auflösen, kann sich als trügerisch erweisen. Erhält z.B. der Umsatz

ein erhebliches Gewicht in der Zerlegungsformel, besteht ein Anreiz für die Unternehmen, die Außenumsätze möglichst dort anfallen zu lassen, wo die Steuersätze niedrig sind. Wäre der Lieferort für das Unternehmen frei wählbar, würden alle Außenumsätze über den Konzernbetrieb geleitet, der im Niedrigsteuerland liegt. Darauf können sich die Staaten aber wohl kaum einlassen. Also wird man an den liefernden Betrieb bestimmte Anforderungen stellen müssen, z.B. was den Anteil an der Wertschöpfung angeht. Damit kämen aber nolens volens wiederum Verrechnungspreise ins Spiel.

Die Mitgliedstaaten werden nicht nur – wie schon oben gesagt – ihre Steuersätze der veränderten Bemessungsgrundlage anpassen. Vor allem werden sie versuchen, sich je nach Zerlegungsmaßstab als günstiger Standort für den Einsatz von Betriebsvermögen, die Entstehung von Löhnen und von Umsätzen zu qualifizieren. Der Steuerwettbewerb wird sich gegenüber der heutigen Situation verstärken, weil durch die Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage Unterschiede in den effektiven Steuersätzen wesentlich transparenter werden. Soweit nämlich heute die Unterschiede der effektiven Steuersätze durch verschieden definierte Bemessungsgrundlagen bestimmt sind, sind sie für die Unternehmen teilweise nur schwer zu erkennen und teilweise nur spekulativ einzuschätzen. Dies liegt u.a. daran, weil zum Zeitpunkt der Investitionsplanung und Standortentscheidung kaum vorhersehbar ist, welche Gestaltungsmöglichkeiten eines nationalen Steuerrechts für das Unternehmen später relevant sein werden. Im künftigen System würden sich die nationalen Steuerbelastungen nur noch als Folge unterschiedlicher tarifärer Steuersätze unterscheiden.

Die Verschärfung des Wettbewerbs kann dazu führen, dass sich die Staaten – in einer Art ruinösen Wettbewerbs – in den Steuersätzen herunterkonkurrieren, eine Entwicklung, die vielfach dem Regime des Quellenlandprinzips zugeschrieben wird. Es gibt aber auch gute Gründe dafür, dass es nicht dazu kommt. Zum einen verursacht die Zuwanderung von Unternehmen auch volkswirtschaftliche Kosten, die ein rational handelnder Staat bei seiner Besteuerung berücksichtigen wird. Zum anderen ist eine Nichtbesteuerung von Unternehmensgewinnen auch verteilungs- oder gesellschaftspolitisch kaum vermittelbar. Es ist daher auch nach den Regeln des »stilisierten Quellenlandprinzips« damit zu rechnen, dass die Staaten Unternehmensgewinne besteuern, soweit dies die von ihnen gebotenen Standortbedingungen erlauben. Allerdings kommt auch dabei der Zerlegungsformel erhebliche Bedeutung zu. Besitzt die Lohnsumme ein wesentliches Gewicht, diskriminiert eine vergleichsweise hohe nationale Körperschaftsteuer bei europäischen Konzernen nicht eigentlich gegen die nationale Gewinnerzielung, sondern die nationale Lohnsumme. Das mag die politischen Fronten verkehren.

Ohne Frage verlangt die Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen nicht nur ein hohes Maß an Vorbereitungen und Vorstellungsvermögen, sondern vor allem die entsprechende Bereitschaft der Mitgliedstaaten. (Die von der Kommission für möglich gehaltene Lösung, dass zunächst nur einige europäische Mitgliedstaaten ihre körperschaftsteuerliche Bemessungsgrundlage vereinheitlichen, würde neue Steuergrenzen in Europa schaffen.) Manche Mitgliedstaaten mögen dies als herben Autonomieverlust empfinden. Gerade die Bestimmung der Bemessungsgrundlage nutzen ja viele Staaten auch zur Setzung von Steueranreizen. Es ist aber an der Zeit, dass auch in der Unternehmensbesteuerung das europäische Interesse Vorrang vor den nationalen Egoismen gewinnt.



Moris Lehner*

Die Vorschläge sind positiv zu bewerten

Die im Oktober des vergangenen Jahres erschienene Studie der Europäischen Kommission zur Unternehmensbesteuerung war mit Spannung erwartet worden. Nicht zuletzt deshalb, weil ihr zentrales Anliegen, eine einheitliche konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer, den erneuten Anlauf zur Verwirklichung einer Zielsetzung bildet, die seit über 25 Jahren im Visier der Kommissionspolitik steht. Basierend auf mehreren Studien, insbesondere auf dem *Neumark-Bericht* von 1962 und auf dem *Tempel-Bericht* von 1970, hatte diese Zielsetzung der Kommission bereits im Jahre 1975 in einem Richtlinienvorschlag zur Harmonisierung der Körperschaftsteuer und der Quellensteuer auf Dividenden konkrete Gestalt gefunden. Dieser Vorschlag konnte jedoch gegen die auf ihre nationale Besteuerungs- und Ertragshoheit bedachten Mitgliedstaaten nicht durchgesetzt werden. Gemeinschaftsrechtlicher Ausdruck dieser steuerpolitischen Sensibilität ist bis heute das Fehlen einer spezifischen Gemeinschaftskompetenz auf dem Gebiet der direkten Steuern; Rechtsangleichungsmaßnahmen auf diesem Gebiet sind deshalb nur unter den Voraussetzungen der Generalklausel des Art. 94 EG und unter der Bedingung der Einstimmigkeit möglich. Obwohl auf dieser Grundlage im Jahre 1990 sowohl die Mutter-Tochter-Richtlinie als auch die Fusionsrichtlinie erlassen werden konnten, wurden die Konsequenzen einer fehlenden Spezialkompetenz auf dem Gebiet der direkten Steuern bereits bei dem Versuch deutlich, den vergleichsweise »harmlosen« Vorschlag einer Richtlinie zur Einführung eines Schiedsverfahrens auf dem Gebiet der Verrechnungspreisgestaltung durchzusetzen. Dass anstelle der vorgeschlagenen Richtlinie im Jahre 1990 »nur« ein mit dem Richtlinienvorschlag inhaltsgleiches multilaterales Abkommen zwischen den Mit-

gliedstaaten abgeschlossen wurde, hatte seinen Grund allein darin, dass eine Rechtsprechungskompetenz des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften von den Mitgliedstaaten nicht gewollt war. Verständlich war deshalb auch die Zurückhaltung der Kommission auf die im Jahre 1992 unterbreiteten Vorschläge der von ihr eingesetzten *Ruding-Kommission*, die weitreichende, zeitlich abgestufte Empfehlungen zur Harmonisierung der Körperschaftsteuersysteme und zur Beseitigung der Doppelbesteuerung innerhalb der Gemeinschaft gegeben hatte. Neben das Fehlen einer spezifischen Kompetenz auf dem Gebiet der direkten Steuern trat als zusätzliche Ursache für weitere Zurückhaltung auf dem Gebiet der direkten Steuern im Jahre 1992 die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EG-Vertrag. An Stelle einer auf Harmonisierung der Körperschaftsteuersysteme gerichteten Politik wurde deshalb eine Politik des Wettbewerbs der Steuersysteme von der EG-Kommission favorisiert. Deutlich wurde diese neue Politik im Bericht der EG-Kommission über die *Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen* aus dem Jahre 1994. Darin vertrat die Kommission den Standpunkt, dass sich ein gemeinschaftliches Vorgehen angesichts der Bedeutung des Steuerwesens für die Souveränität der Mitgliedstaaten und des Grundsatzes der Subsidiarität auf das für das Funktionieren des Binnenmarktes unerlässliche Mindestmaß beschränken sollte. Auch in ihrem *Binnenmarktbericht* vom Juni 1995 blieb die Kommission zurückhaltend, obwohl sie deutlich feststellen konnte, dass das in den Mitgliedstaaten geltende Steuerrecht ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Binnenmarktes noch immer erschwert. Andererseits zeichnet sich aber bereits in diesem Bericht eine Abwendung von der Politik des Wettbewerbs der Steuersysteme ab. In dem Diskussionspapier über *Steuern in der Europäischen Union* vom 20. März 1996 wird der *Steuerwettbewerb* gar zur zentralen Sorge der EG-Kommission. Dabei geht es aber offenbar (noch) nicht, zumindest nicht primär, um einen Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten, sondern um Steuerwettbewerb durch *Verlagerung der Besteuerungsgrundlagen in andere Länder* und um *Flucht in die Schattenwirtschaft*. Genau besehen, ist die Verbindung zwischen diesem, als »*Steuerschwund*« bezeichnetem Phänomen und einem *Steuerwettbewerb* zwischen den Mitgliedstaaten aber doch relativ eng, weil die Verlagerung der Besteuerungsgrundlage in andere Länder auf Unterschiede zwischen den tatsächlichen Steuersätzen und die Verlagerung auf den Schwarzmarkt auf das absolute Niveau dieser Steuersätze zurückgeführt wird. In diesem Befund kommt die große Diskrepanz zwischen einem lauterem Wettbewerb als *Schlüsselement des Binnenmarkts* und den negativen Haushaltsfolgen, die mit der Liberalisierung verbunden sein können, deutlich zum Ausdruck. Zusätzlicher Druck auf das Steuerwesen resultiert nach Ansicht der EG-Kommission daraus, dass über die Sozialversicherungssysteme eine immer älter werdende Be-

* Prof. Dr. Moris Lehner ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches, Wirtschafts- und Steuerrecht an der Universität München.

völkerung und die zunehmende Arbeitslosigkeit finanziert werden müsse.

Der Code of Conduct

In der Folgezeit erwächst aus alledem ein steuerpolitischer Zielkonflikt zwischen der angestrebten Mobilität der wirtschaftlichen Ressourcen im Binnenmarkt und großer Sorge der Mitgliedstaaten um ihre Steuereinnahmen. Dieser Zielkonflikt ist nicht zuletzt deshalb sehr vielschichtig, weil die mit den neuen Kommunikationstechnologien verbundene Globalisierung im Finanzsektor zu einer größeren grenzüberschreitenden Mobilität geführt hat als im Bereich der weniger mobilen Besteuerungsgrundlage Arbeit. Der von der EG-Kommission im Oktober 1996 vorgelegte Bericht über die Entwicklung der Steuersysteme greift die in dem Diskussionspapier angesprochene Problematik des Steuerwettbewerbs auf und ergänzt diese Problematik um einen wichtigen Aspekt. Ging es in dem Diskussionspapier primär um Steuerwettbewerb durch Verlagerung von Besteuerungsgrundlagen in andere Länder, d.h. um haushalts-schädliche Aktivitäten des *Steuerpflichtigen*, so wird jetzt, d.h. im Bericht über die Entwicklung der Steuersysteme, die Gefahr eines »unfairen oder schädlichen Wettstreits der Staaten um Steuereinnahmen aus *international mobilen Tätigkeiten*« betont. Wichtige Folge dieser Sorge ist die am 1. Dezember 1997 vom Rat der EG-Finanzminister verabschiedete Entschließung über einen *Verhaltenskodex* für die Unternehmensbesteuerung, die das Ziel verfolgt, den *schädlichen Steuerwettbewerb in der Europäischen Union* zu bekämpfen. In diesem *Code of Conduct* verpflichten sich die Mitgliedstaaten, keine neuen Maßnahmen zu treffen, die steuerschädlich u.a. in dem Sinne sind, dass sie, gemessen an dem üblicherweise in dem betreffenden Mitgliedstaat geltenden Besteuerungsniveau eine deutlich niedrigere Effektivbesteuerung einschließlich einer Nullbesteuerung bewirken. Der *Code of Conduct* ist Bestandteil eines Maßnahmen- bzw. Steuerpakets zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs, das dem Rat in Form einer *Mitteilung* der EG-Kommission bereits am 1. Oktober 1997 unterbreitet worden war. Als weitere Bestandteile dieses Steuerpakets waren neben dem *Code of Conduct* vorgesehen:

- Maßnahmen zur Beseitigung von Verzerrungen bei der Besteuerung von Kapitalerträgen,
- Maßnahmen zur Abschaffung der Quellensteuer auf grenzübergreifende Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen Unternehmen,
- Maßnahmen zur Beseitigung erheblicher Verzerrungen bei den indirekten Steuern.

Die im *Code of Conduct* vorgesehene Expertengruppe, hat unter dem Vorsitz von Frau *Primarolo* mehrere Berichte vorgelegt, zuletzt den vom November 1999. Es wurden darin

zwar insgesamt 66 steuerliche Regelungen der Mitgliedstaaten als schädlich eingestuft, doch lassen sich daraus keine Sanktionsfolgen ableiten. Das liegt neben wenig konkreten Bewertungskriterien darin begründet, dass der *Code of Conduct* keine Rechtspflichten für die Mitgliedstaaten statuiert.

Neben den Bemühungen der EG-Kommission steht seit dem Beginn der neunziger Jahre eine Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, die zu einer völlig unvorhergesehenen Einwirkung der nicht steuerspezifisch formulierten Grundfreiheiten auf das Recht der direkten Steuern geführt hat. Dies gilt zum einen für die in Art. 39 EG gewährleistete Arbeitnehmerfreizügigkeit, auf die der Gerichtshof ein sehr striktes Verbot der Diskriminierung von beschränkt steuerpflichtigen Steuerausländern, insbesondere Wanderarbeitnehmern bzw. Grenzgängern, gegenüber unbeschränkt steuerpflichtigen Steuerinländern abgeleitet hat. Diese Rechtsprechung hat zu weitreichenden Änderungen des innerstaatlichen Steuerrechts der Mitgliedstaaten geführt. Neben diesen Einwirkungen der Grundfreiheiten auf die Besteuerung der natürlichen Person stehen mit stark zunehmender Bedeutung die Einwirkungen, die sich aus der Rechtsprechung des EuGH aus der Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EG) für die Unternehmensbesteuerung ergeben. Besonders hervorzuheben ist insoweit die aus der Niederlassungsfreiheit abgeleitete Verpflichtung, Betriebsstätten eines ausländischen Unternehmens nicht mit steuerlichen Nachteilen zu belasten, die für inländische Unternehmen nicht bestehen. Diese Verpflichtung ergibt sich auch aus den Diskriminierungsverboten der Doppelbesteuerungsabkommen, doch wurde der Zusammenhang zwischen den abkommensrechtlichen und den europarechtlichen Diskriminierungsverboten bislang nur sehr unzureichend gesehen.

Kompensation fehlender Gemeinschaftskompetenz

Es ist nicht übertrieben, in dieser Rechtsprechung des EuGH eine gewisse Kompensation der fehlenden Gemeinschaftskompetenz auf dem Gebiet der direkten Steuern zu sehen. Indes darf dieser Befund nicht unkritisch aufgenommen werden, weil auch die Diskriminierungsverbote nicht darüber hinweghelfen, dass der Gemeinschaft keine spezifische Kompetenz auf dem Gebiet der direkten Steuern gegeben ist. Damit verbunden ist auch ein Mangel an Bewertungskriterien, der in der Rechtsprechung des EuGH in dem Maß offenkundig wird, in dem der EuGH die primär gleichheitsrechtlich konzipierten Diskriminierungsverbote als freiheitsrechtlich wirkende Beschränkungsverbote interpretiert.

Die geschilderte Entwicklung spiegelt einen steuerpolitischen Zielkonflikt, der die Annahme begründet, dass auch die neue

Initiative der EU-Kommission nur geringe Realisierungschancen hat. Vereinfacht ausgedrückt besteht dieser Zielkonflikt im Gegensatz zwischen dem Interesse der Mitgliedstaaten am Schutz ihres Steueraufkommens einerseits und den auf die Verwirklichung des Binnenmarkts gerichteten Grundfreiheiten andererseits. Für den Hauptgegenstand der neuen Vorschläge der EG-Kommission, nämlich für die Besteuerung multinationaler Unternehmen resultieren zusätzliche Schwierigkeiten daraus, dass die wirtschaftliche Einheit des Konzerns weder im Zivilrecht noch im Steuerrecht anerkannt wird. Dies hat eine »isolierende Betrachtungsweise« der einzelnen Konzerngesellschaften zur Folge, die als Folge des konzerntypischen Verbunds über Landesgrenzen hinweg durch die Einwirkungen mehrerer Steuerrechtsordnungen verstärkt wird. Obwohl die daraus resultierenden Probleme auch im Zusammenhang mit dem protektionistisch wirkenden Außensteuergesetz gesehen werden, besteht, zumindest seitens der Bundesregierung, keine Bereitschaft, diese »isolierende Betrachtungsweise« aufzugeben. Vielmehr betont die Bundesregierung in ihrem Bericht zur Fortentwicklung der Unternehmensteuerreform vom vergangenen Jahr, dass Ausnahmen von der subjektsbezogenen Besteuerung nur bei sachlich gebotener Begründung in engen Grenzen zulässig sind. Im wohltuend deutlichen Kontrast dazu steht zwar die Hauptzielsetzung des neuen Kommissionspapiers, nämlich die Schaffung einer einheitlichen konsolidierten Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung, doch hat diese Zielsetzung angesichts der fehlenden Gemeinschaftskompetenz auf dem Gebiet der direkten Steuern gegenwärtig nur sehr geringe Realisierungschancen. Es ist deshalb zwar wichtig, aber im Ergebnis leider müßig, darüber zu diskutieren, ob dieser Vorschlag mehr in Richtung einer *Homestate Taxation* oder mehr in Richtung auf eine *Common Base Taxation* entfaltet werden sollte.

Auch *Steuerneutralität*, ein weiteres grundlegend allgemeines Ziel der neuen Kommissionsvorschläge, kann es letztlich nur in einem Binnenmarkt geben, der aber ohne weitreichende Harmonisierung der nationalen Steuersysteme Illusion bleiben muss. Aus diesem Grund ist es sehr begrüßenswert, dass die neuen Kommissionsvorschläge nicht nur Fernziele enthalten, sondern dass sie auch auf eine behutsame Fortentwicklung des Bestehenden gerichtet sind. Dazu gehört u.a. eine Verbesserung der bereits erlassenen Richtlinien, wobei gerade im Hinblick auf die Fusionsrichtlinie ganz erhebliche Umsetzungsdefizite bestehen, die auch für das deutsche Steuerrecht die Frage deutlich aufwerfen, weshalb die Kommission insoweit noch kein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat. Dazu gehören auch Anstrengungen, das alte Thema des *konzerninternen Verlustausgleichs über die Grenze* nicht aus dem Blick zu lassen, die *Verrechnungspreisproblematik* nicht nur materielle rechtlich, sondern auch verfahrensrechtlich zu entzerren, die Probleme des *elektronischen Handels* im internationalen Kon-

text, d.h. unter Einbeziehung von Drittstaaten zu lösen, Maßnahmen gegen den *schädlichen Steuerwettbewerb* im Sinne des *Code of Conduct* auf entsprechende Arbeiten der OECD in diesem Bereich abzustimmen und die *Vorschriften des EG-Vertrags gegen unzulässige staatliche Beihilferegeln* steuerrechtlich aufzuarbeiten. Nicht zuletzt gerät auch das bislang gemeinschaftsrechtlich sehr stark vernachlässigte Recht der Doppelbesteuerungsabkommen in das Blickfeld der EU-Kommission. Zum neuen Programm gehören eine bessere Koordinierung der innergemeinschaftlichen Doppelbesteuerungsabkommen mit Drittstaaten, die Einführung eines verbindlichen Schlichtungsverfahrens für Auslegungs- und Anwendungsprobleme und, langfristig, eine EU-Version des OECD-Musterabkommens und des dazu gehörenden Kommentars, beides abgestimmt auf die spezifischen Erfordernisse der Mitgliedschaft in der EU. Auch ein multilaterales europäisches Doppelbesteuerungsabkommen wird angedacht.

Alles in allem sind die neuen Vorschläge der EU-Kommission positiv zu bewerten. Kritik gebührt jedoch den Rahmenbedingungen für die Verwirklichung, allem anderen voran dem Fehlen einer spezifischen Gemeinschaftskompetenz auf dem Gebiet der direkten Steuern.

Literatur

- Lehner, M. (Hrsg., 1996), *Steuerrecht im Europäischen Binnenmarkt*, DStJG, Bd. 19.
 Pelka, J. (Hrsg., 1996), *Europa und verfassungsrechtliche Grenzen der Unternehmensbesteuerung*, DStJG, Bd. 19.



Alfons J. Weichenrieder*

Das Kommissionsgutachten zur Unternehmensbesteuerung: Mehr Fragen als Antworten

Anders als im Bereich der indirekten Besteuerung müssen im Bereich der direkten Steuern alle EU-Maßnahmen einstimmig von den Mitgliedsländern verabschiedet werden. Diese Anforderung an das Maß der Übereinstimmung hat bislang in Europa bei der Besteuerung von Unternehmen nur eine sehr begrenzte Zahl erfolgreicher Koordinierungsbemühungen zugelassen. So dürfen nach der Mutter-Tochter-Richtlinie Dividenden, die in der EU zwischen rechtlich selbständigen Konzernteilen gezahlt werden, keiner Quellenbesteuerung unterworfen werden. Die Richtlinie zur Bildung von Unternehmenszusammenschlüssen sorgt dafür, dass solche Zusammenschlüsse nicht an den steuerlichen Wirkungen einer Offenlegung versteckter Reserven scheitern müssen. Das europäische Schiedsgerichtsverfahren schließlich zwingt Regierungen, die sich über die Richtigkeit der von einem Unternehmen verwandten internen Verrechnungspreise streiten, zu einer einheitlichen Regelung zu kommen. Eine Doppelbesteuerung grenzüberschreitender Transaktionen wird so vermieden.

Diese Regelungen beinhalten wichtige Fortschritte innerhalb der EU. Gemessen an dem Harmonisierungsgrad der Körperschaftsteuer, wie wir ihn innerhalb der einzelnen Nationalstaaten kennen, ist das in der EU Erreichte bescheiden. Es gibt weder eine gemeinsame Definition der Steuerbemessungsgrundlage, noch einen einheitlichen Satz. Und obwohl es in der Vergangenheit in der EG an Vorschlägen und Kommissionsgutachten für eine Vereinheitlichung nicht gemangelt hat, differieren selbst die Körperschaftsteuersysteme deutlich. Ausgeschüttete Gewinne werden immer noch anders behandelt, je nachdem ob sie beispielsweise von

einer französischen Unternehmung an einen französischen oder portugiesischen Haushalt gezahlt werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Ministerrat im Herbst 1998 die Kommission beauftragt, eine umfassende Studie über Verzerrungen und Investitionshindernisse bei der Besteuerung europäischer Unternehmen zu erstellen. Der von der Kommission in Zusammenarbeit mit zwei Expertengruppen erstellte Bericht liegt seit 23. Oktober nun als offizielles »Working Paper« der Kommission vor. Auf mehr als 400 Seiten leistet die Studie eine beeindruckende und wertvolle Bestandsaufnahme der steuerlichen Regelungen für europäische Unternehmen.

In seinem Mandat von 1998 für die neue Studie hatte der Ministerrat zwei Maßgaben betont. Zum einen stellt das Mandat klar, dass ein »fairer« Steuerwettbewerb – was immer darunter zu verstehen ist – durchaus vereinbar mit einer steuerpolitischen Kooperation in Europa sei. Zum anderen wurde vom Ministerrat betont, dass eine Harmonisierung der Steuersätze keinerlei Priorität bei der steuerpolitischen Kooperation in Europa besitzt.

Insbesondere diese zweite Maßgabe stürzt die Verfasser des Reports in ein gewisses Dilemma. Auf der einen Seite erweist sich in den Steuersimulationen des Gutachtens eine Harmonisierung der Körperschaftsteuersätze als das effektivste Mittel um steuerinduzierte Verzerrungen in den Investitionsanreizen zu vermindern. In der Studie wird gar herausgearbeitet, dass eine alleinige Harmonisierung der Bemessungsgrundlage ohne Angleichung der Sätze zu zusätzlichen Friktionen führt. Auf der anderen Seite müssen die Vorschläge zur Weiterentwicklung der europäischen Besteuerung aufgrund der Aufgabenstellung ohne eine solche Harmonisierung der Steuersätze auskommen.

Folgerichtig argumentiert das Gutachten bei seinen Vorschlägen zu einer (Teil-) Harmonisierung der Bemessungsgrundlage auch nicht damit, dass dies zu einer Angleichung der Kapitalkosten für europäische Investitionen und damit mehr Investitionsneutralität führt. Statt dessen begründet das Gutachten den Handlungsbedarf mit den Kosten, die daraus entstehen, dass sich ein EU-weit agierendes Unternehmen mit 15 verschiedenen Systemen zur Berechnung des steuerlichen Gewinns befassen muss. Als potentielle Maßnahmen, um diese Kosten zu senken, werden vier Alternativen diskutiert, denen alle gemeinsam ist, dass sie für europaweit agierende Unternehmen eine einheitliche Berechnungsmethode des steuerlichen Gewinns ermöglichen.

1. *Heimatlandbesteuerung (Home State Taxation)*. Nach diesem Prinzip können Unternehmen bei der Berechnung der Gewinne von Tochterunternehmen jenes Steuerrecht unterstellen, das im Heimatland der Muttergesellschaft Anwendung findet. Damit wird es der franzö-

* Dr. Alfons J. Weichenrieder ist Vertragsprofessor an der Universität Wien und Forscher am CESifo (Center for Economic Studies & Ifo Institute).

sischen Tochter einer deutschen Unternehmung möglich, ihre Gewinne nach deutschem Recht zu berechnen. Umgekehrt kann eine deutsche Tochter eines französischen Konzerns ihre Gewinne nach französischem Recht berechnen. Eine Voraussetzung für die Anwendung der Heimatlandbesteuerung wäre die gegenseitige Anerkennung der Steuersysteme durch die beteiligten Länder (Heimatland der Konzernmutter und Gastländer der Tochtergesellschaften).

2. *System der konsolidierten Steuerbemessungsgrundlage (Common (Consolidated) Tax Base)*. Die Idee dieses Verfahrens ist es, zusätzlich zu den 15 nationalen Steuersystemen ein europaweites Verfahren für die Berechnung der körperschaftsteuerlichen Gewinne einzuführen. Unternehmen, die in mehreren EU-Ländern tätig sind, würden ein Optionsrecht erhalten, ihre Gewinne in allen Ländern nach diesem einheitlichen System zu berechnen. Zuständig für die Kontrolle wäre jeweils das Finanzamt im Wohnsitzland der Muttergesellschaft.
3. *EU Körperschaftsteuer (European Union Company Income Taxation)*. Anders als im System der konsolidierten Steuerbemessungsgrundlage hätte eine EU Körperschaftsteuer zur Folge, dass die Steuer von einer EU Administration erhoben würde. Das System wäre für die Unternehmen verpflichtend und nicht optional.
4. Als vierte Alternative diskutiert das Gutachten eine Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer (*Single Compulsory Harmonised Tax Base*). Sie entspräche der üblichen Praxis der EU, nationale Regelungen über EU-Richtlinien zu harmonisieren. Eine europäische Behörde bzw. eine Steuereinnahme der EU wäre dadurch nicht impliziert. Auch rein nationale Körperschaften würden zwangsweise dieser Harmonisierung unterworfen.

Allen Vorschlägen des Kommissionsgutachtens gemein ist, dass bei der Aufteilung des konsolidierten Gewinns einer Unternehmensgruppe auf die beteiligten Mitgliedstaaten ein Zuteilungsschlüssel erforderlich würde bzw. vom Gutachten empfohlen wird. Dieser Schlüssel könnte sich an Größen wie dem Umsatz, der Beschäftigtenzahl, der Lohnsumme, dem Betriebsvermögen, etc. orientieren. Ein ähnliches Verfahren wird beispielsweise innerhalb der USA oder Kanada zur Aufteilung der Steuerbemessungsgrundlage auf die einzelnen Bundesstaaten verwendet. In allen vorgeschlagenen Systemen bliebe es dem einzelnen Mitgliedstaat vorbehalten, auf den so errechneten Anteil an der Bemessungsgrundlage seinen eigenen Steuersatz anzuwenden.

Durch die europaweite Ermittlung des Gewinns mit anschließender Aufschlüsselung entfielen nicht nur der Aufwand steuerlich nach 15 verschiedenen Systemen zu bilanzieren. Auch die Notwendigkeit, den Gewinn durch konzerninterne Verrechnungspreise zu allozieren, was bislang zu zahlreichen administrativen Problemen und strategischen An-

reizen für Unternehmen und Regierungen führt, erübrigt sich. Gleichzeitig wird automatisch erreicht, dass Verluste eines Unternehmensteils mit Gewinnen aus anderen Unternehmensteilen grenzüberschreitend verrechnet werden können.

Die Lösung für dieses Problem ist aber nicht kostenlos zu haben. Sie wird mit verschiedenen neuen Problemen und offenen Fragen erkaufte. Als erstes stellt sich die Frage nach den Formeln, mit denen der gesamteuropäische Gewinn einer Unternehmensgruppe auf die beteiligten Länder zu verteilen ist. Je nach verwendeter Formel ändert sich die Verteilung des Steueraufkommens erheblich. Zum Beispiel würde eine Regel, die die Lohnsumme als Maßnahme nimmt, Steueraufkommen von Niedrig- zu Hochlohnländern umverteilen. Die Erfahrung mit der Weiterentwicklung der europäischen Mehrwertsteuer zeigt, dass bereits mäßig begründete Befürchtungen eines Aufkommensverlustes den Reformen der Nationalstaaten erlahmen lassen.

Die Schlüsselung nach der Lohnsumme hat auch Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt. Erhöht ein Unternehmen in Land A die Zahl der Arbeiter, wird ein Teil der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer von anderen Ländern nach A verlegt. Ist in Land A der Körperschaftsteuersatz überdurchschnittlich hoch, so führt die erhöhte Arbeitsnachfrage in A zu einer erhöhten Körperschaftsteuerbelastung des gesamten Konzerns, ohne dass die Gewinne auch nur um einen Euro gestiegen wären. Der Faktor Arbeit wird auf einmal auch durch die Körperschaftsteuer belastet. Dies dürfte die Gewerkschaften in Ländern mit hohen Unternehmensteuersätzen zu natürlichen Gegnern einer Aufschlüsselung der Körperschaftsteuer nach der Lohnsumme machen.

Wählt man anstatt der Lohnsumme den Anteil des Umsatzes am Gesamtumsatz als Schlüsselgröße, würde hingegen das Ziel unterlaufen, die Verteilung des steuerlichen Gewinns von, zum Teil arbiträren, unternehmensinternen Verrechnungspreisen unabhängig zu machen. Ein Hauptgrund für die Verwendung eines Zuteilungsschlüssels entfielen.

Für das Investitionsklima in Hochsteuerländern könnte es stark nachteilig sein, wenn man das Betriebsvermögen als Schlüsselgröße verwendet. Zwar wird die marginale Investition in einem Hochsteuerland dadurch entlastet, dass die steuerlichen Erträge nicht nur dem Hochsteuerland sondern auch den Niedrigsteuerländern zugeschrieben werden. Auf der anderen Seite hat die zusätzliche Investition aus der Sicht eines europäischen Konzerns auch zur Folge, dass ein höherer Anteil der intramarginalen Gewinne dem höheren Steuersatz unterworfen werden muss, weil der Anteil des Betriebsvermögens im Hochsteuerland durch die dortige Investition steigt. Dies für sich wirkt zusätzlich diskriminierend auf Investitionen in Hochsteuerländern. Umgekehrt können sich sogar Investitionen in Niedrigsteuerländer rentie-

ren, die nicht einmal den Marktzins erwirtschaften, weil durch die Investition die Durchschnittssteuersatz des Konzerns näher an den Satz des Niedrigsteuerlandes herangeführt wird. Als Ergebnis einer formalen Analyse zeigt sich, dass bei formelmäßiger Aufteilung der Bemessungsgrundlage in der Tat ein stärkerer Steuerwettbewerb mit niedrigeren Steuersätzen erwartet werden darf als bei der herkömmlichen Besteuerungspraxis (Gordon und Wilson 1986). Hochsteuerländer gerieten dadurch verstärkt unter Druck.

Verschärft wird das Problem des Steuerwettbewerbs noch, wenn man die einheitliche Steuerbemessungsgrundlage für Unternehmen durch das oben beschriebene Heimatlandprinzip herstellen würde. Jedes einzelne Heimatland hätte dann einen Anreiz nicht nur den Steuersatz abzusenken, sondern auch die Bemessungsgrundlage schmaler zu gestalten. Die resultierenden Steuerausfälle würden wesentlich durch die europäischen Partnerländer mitgetragen, die auf die identische Bemessungsgrundlage zugreifen. Den Konzernen mit Sitz im Inland könnte somit auf Kosten anderer Regierungen ein Steuervorteil verschafft werden.

Es mag sein, dass die strategischen Effekte im Steuerwettbewerb, die von der Verwendung von Zuteilungsschlüsseln ausgehen, alles andere als erschöpfend erforscht sind. Dies heißt aber nicht, dass deswegen der Steuerwettbewerb einfach in der Analyse ignoriert werden sollte, wie dies im Gutachten – zugegebenermaßen in Übereinstimmung mit dem Mandat des Ministerrats – getan wurde. Daran ändert auch nichts, dass Länder wie Kanada und die USA seit Jahrzehnten mit solchen Aufteilungsschlüsseln leidlich zurecht gekommen sind. Anders als in der EU sorgt dort ein national einheitlicher Körperschaftsteuersatz auf Bundesebene dafür, dass regionale Steuerdifferenzen eng begrenzt sind.

Insgesamt muss das umfangreiche Papier der Kommission mit seinen zahlreichen offenen Fragen als eine Einladung an die Steuerwissenschaften interpretiert werden, diese Fragen eines Übergangs zu einem Aufteilungsschlüssel für die Körperschaftsteuer sowie einer einheitlichen Bemessungsgrundlage verstärkt zum Thema der aktuellen Forschung zu machen. Schon allein der Vorschlag von vier alternativen Systemen macht dies deutlich. Die Aspekte des Steuerwettbewerbs bei dieser Forschung zu ignorieren, wäre ein Fehler.

Literatur

Gordon R. und J.D. Wilson (1986), »An examination of multijurisdictional corporate income taxation under formula apportionment«, *Econometrica* 54, 1357–1373.

Ende 2001 hat die Europäische Kommission eine bedeutende Mitteilung und eine begleitende Studie über die Unternehmensbesteuerung in der EU veröffentlicht. Die Studie macht auf Hindernisse aufmerksam, welche die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen beeinträchtigen, wobei insbesondere die in der EU-15 verschiedenen existierenden Steuersysteme genannt werden. Anschließend legt die Europäische Kommission eine Strategie dar, durch welche die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit effizienter und reibungsloser funktionieren soll. Diese Strategie basiert auf der Schaffung einer konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für multinationale Unternehmen, wobei die Mitgliedstaaten ihre Anteile an der Bemessungsgrundlage gemäß eines Zuweisungsschlüssels ermitteln und diesen Anteil mit den in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Steuersatz besteuern.

Der folgende Beitrag stellt die Reformvorschläge der Europäischen Kommission kurz dar und behandelt einige noch bestehende Probleme und offene Fragen.

Frühere Ansätze für die Körperschaftsteuerreform

Der neue Reformvorschlag der Europäischen Kommission im Bereich der Körperschaftsteuer reiht sich in eine schon längere Tradition existierender Untersuchungen auf dem Gebiet der Unternehmensbesteuerung. Schon 1962 schlug der Neumark Bericht einen gespaltenen Tarif für jeden Mitgliedstaat vor. Fünf Jahre später startete die Kommission ein Programm, welches langfristig eine generelle Gewinnsteuer mit derselben Bemessungsgrundlage und Tarifstruktur in allen Mitgliedstaaten vorsah. 1969 veröffentlichte die Kommission zwei Richtlinienentwürfe, welche die Abschaffung der Doppelbesteuerung von Dividenden zwischen Mutter- und Tochtergesellschaft als auch die Behandlung von Mergers & Acquisitions beinhalteten. Diese Vorschläge wurden aber erst 1990 akzeptiert.

Die Stellungnahme der Kommission wurde im Laufe der Zeit weitgehend von den Entwicklungen im Rahmen der Europäischen Integration beeinflusst.

Die zwischen 1990–1992 tätige Ruding Kommission untersuchte die Probleme, die durch die verschiedenen bestehenden Steuersysteme in der EU entstehen. Außerdem sollten Maßnahmen erarbeitet werden, welche zur Beseitigung solcher Verzerrungen beitragen können. Dabei vermied es die Ruding Kommission, ein endgültiges fiskalisches System zu empfehlen, obwohl im Bericht eine klare Präferenz

für ein einziges, einheitliches europäisches Steuersystem ersichtlich ist und die Kommission eine vorgeschriebene Bandbreite für die Steuersätze vorgeschlagen hat. Der Bericht der Ruding Kommission eröffnete eine große EU-weite Debatte, da Politiker und Wirtschaftsexperten die Festlegung der Körperschaftsteuersätze eher für eine nationale Angelegenheit hielten.

Der neue Reformvorschlag der Kommission

Nach etwa zehn Jahren Pause wurde Ende 2001 die Thematik der Körperschaftsteuerreform wieder aufgegriffen mit dem Ziel, die Tätigkeit multinationaler Unternehmen zu erleichtern. Dieses Mal wurde aber der Schwerpunkt auf eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage gelegt und die Diskussion über die Reform der Steuersätze eher im Hintergrund gehalten.

So veröffentlichte die Europäische Kommission am 23. Oktober 2001 eine bedeutende Mitteilung mit dem Titel »Ein Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse« (Europäische Kommission 2001a) und eine begleitende Studie über Unternehmensbesteuerung in der EU. Diese Mitteilung legt eine Strategie dar, welche vor allem eine konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit in der EU schaffen soll.

Die Studie »Unternehmensbesteuerung im Binnenmarkt« (Europäische Kommission

2001b) liefert Beweise dafür, dass steuerliche Hindernisse die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen beeinträchtigen. Diese Hindernisse zeigen sich vorwiegend darin, dass in der EU 15 verschiedene Steuersysteme zur Anwendung kommen. Sie verhindern, dass die Union ihr Ziel, »die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen« (Europäische Kommission 2001a, S. 4), erreicht. Die Frage also, ob die aktuellen Regelungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung im Binnenmarkt ineffizient sind und zu Wohlfahrtsverlusten führen, ist dementsprechend ein wichtiger Aspekt dieser Problemstellung. Zuzüglich muss unterstrichen werden, dass die Spannweite der verschiedenen effektiven Steuersätze zwischen den Mitgliedstaaten – eine Spannweite, die über 30 Prozentpunkte erreicht – ein wichtiges Element der gegenwärtigen Steuerhindernisse darstellt. Diese große Spannweite zwischen den Körperschaftsteuersätzen (Irland 20% – Belgien 40,2%) wird in der folgenden Graphik ersichtlich.

Hindernisse grenzüberschreitender Unternehmenstätigkeit

Die steuerlichen Hindernisse grenzüberschreitender Unternehmenstätigkeit führen zu Verzerrungen in der Allokation gemeinschaftlicher Ressourcen und verhindern das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes.

Gemäß der EU Kommission (2001) stellen folgende Vorschriften solche Hindernisse dar:

- Die Zurechnung von Gewinnen in getrennter Buchführung gemäß dem Fremdvergleichsprinzip. Hier entstehen Probleme durch die unterschiedliche steuerliche Behandlung konzerninterner Verrechnungspreise.
- Die Beschränkungen, denen der grenzübergreifende Verlustausgleich im Binnenmarkt unterliegt, da beispielsweise

Verluste von Tochtergesellschaften in einem EU-Land keine steuerlichen Auswirkungen auf der Ebene der Muttergesellschaft mit Sitz in einem anderen EU-Land haben.

- Die erheblichen Steuerbelastungen, denen grenzüberschreitende Umstrukturierungen unterliegen. Beispielsweise sieht zwar die Fusionsrichtlinie (90/434/EWG) für Umstrukturierungen einen Körperschaftsteueraufschub vor, aber die äußerst unterschiedliche Umsetzung in den verschiedenen Mitgliedstaaten, sowie der zu eng gefasste Anwendungsbereich der Richtlinie vermindern ihre Wirkung. Außerdem unterliegen Transfers und Veräußerungsgewinne im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Umstrukturierungen sehr hohen Steuersätzen, so dass die Unternehmen sich in dieser Situation eher für die Beibehaltung der wirtschaftlich nicht optimalen Strukturen entscheiden müssen.
- Die Doppelbesteuerungsabkommen in der EU, die mit verschiedenen Problemen behaftet sind (Europäische Kommission 2001a, S. 11 f.).

Lösungsansätze für die Reform der Unternehmensbesteuerung

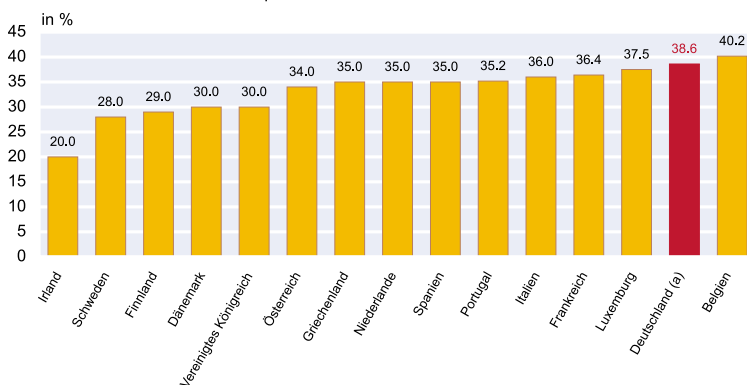
Der Europäische Rat schlägt in diesem Zusammenhang einige Ansätze vor, die zur Beseitigung dieser Hindernisse beitragen könnten.

Außerdem sollen Verbesserungen und Ergänzungen bereits existierender Richtlinien zur Unternehmensbesteuerung vorgenommen werden; dabei sollten vor allem diejenigen Unternehmen erfasst werden, die in der Zukunft die Rechtsform der Europäischen Gesellschaft (Societas Europaea – SE)¹ annehmen werden (Europäische Kommission 2001a, S. 14).

So wird im Rahmen der Ergänzungen vorgeschlagen, dass Muttergesellschaften Verluste von Tochtergesellschaften und Betriebsstätten in einem anderen Mitglied-

Unternehmensteuersätze 2001

einshl. Körperschaftsteuern, Gewerbebeitragssteuern u. vergleichbare andere Steuern des Zentralstaates u. der Gebietskörperschaften



(a) Deutschland inklusive Solidaritätszuschlag von 5,5%
 Italien ohne Gewerbesteuer auf produktive Tätigkeiten (4,25% d. Wertschöpfung), die aber, da ihre Bemessungsgrundlage (Wertschöpfung) von d. Körperschaftsteuer (Gewinn) abweicht, hier nicht darstellbar ist.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2001, S. 61).

¹ Das Statut der Europäischen Aktiengesellschaft ist ein neues Rechtsinstrument, basierend auf dem Gemeinschaftsrecht, welches Unternehmen die Möglichkeit eröffnet, eine Europäische Aktiengesellschaft (abgekürzt als Societas Europaea – SE) zu gründen. Diese Rechtsform wird dann im Laufe des Jahres 2004 eingeführt. Der Vorteil der neuen Unternehmensform besteht darin, dass sie europaweit agieren kann und dem in den Mitgliedstaaten direkt anwendbaren Gemeinschaftsrecht unterliegt. Die SE wird wie ein multinationales Unternehmen nach den Steuervorschriften behandelt, die auf Ebene der Gesellschaft oder Zweigniederlassung gelten. Es können sich aber auch steuerliche Vorteile ergeben. Eine in einem Mitgliedstaat eingetragene SE, die in anderen Mitgliedstaaten Zweigniederlassungen unterhält, kann nämlich die Gewinne und Verluste der Zweigniederlassungen auf die Steuerschuld anrechnen, wenn der Sitzstaat die SE besteuert. Außerdem ist in den Mitgliedstaaten, in denen die SE Betriebsstätten hat, die Europäische Gesellschaft weiterhin steuerpflichtig. (Die Europäische Kommission – Rechnungslegung & Gesellschaftsrecht <http://europa.eu.int>).

staat berücksichtigen können. Was die Probleme in Bezug auf Verrechnungspreise anbelangt, wäre eine bessere Koordination der Dokumentationspflichten hilfreich (Europäische Kommission 2001a, S. 15 f.).

Außer diesen gezielt vorgehenden Lösungsansätzen sollen andere umfassende Maßnahmen den Unternehmen erlauben, ihren gesamten Konzernjahresüberschuss mittels eines einzigen Steuersystems zu berechnen und konsolidierte Bilanzen für steuerliche Zwecke zu erstellen. Bei diesem Ansatz würde den Mitgliedstaaten weiterhin die Kompetenz in der Festlegung der Höhe der Körperschaftsteuersätze überlassen bleiben, entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip. Diese würden dann ihre Anteile an der gesamten Bemessungsgrundlage gemäß eines Zurechnungsmechanismus ermitteln und diesen Anteil mit den in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Steuersatz besteuern (Europäische Kommission 2001a, S. 18).

Den steuerlichen Hindernissen der grenzüberschreitenden Wirtschaftstätigkeit im Binnenmarkt könnte man durch folgende vier Methoden entgegensteuern. Jeder dieser vier Lösungsvorschläge führt zu der Bereitstellung einer konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für multinationale Unternehmen:

- Besteuerung im Sitzland,
- Besteuerung nach einer einheitlichen (konsolidierten) Bemessungsgrundlage,
- Europäische Körperschaftsteuer,
- Harmonisierte einheitliche Besteuerungsgrundlage in der EU (Europäische Kommission 2001a, S. 19).

Besteuerung im Sitzland

Gemäß der Besteuerung im Sitzland (Mitgliedstaat, in dem die Hauptverwaltung ihren Sitz hat) würden die Unternehmen die Bemessungsgrundlage des Konzerns gemäß der Steuergesetze, die im Niederlassungsland der Muttergesellschaft gelten, besteuern. Dieses System, welches auf der gegenseitigen Anerkennung einzelstaatlicher Steuervorschriften beruht, könnte eine Alternative für diejenigen Unternehmen darstellen, die ihren Sitz in Mitgliedstaaten mit relativ ähnlicher Bemessungsgrundlage haben. Zu beachten ist allerdings, dass diese Alternative die Souveränität der Staaten beeinträchtigen könnte.

Besteuerung nach einer neu zu entwickelnden einheitlichen (konsolidierten) Bemessungsgrundlage

Eine weitere Möglichkeit wäre die Erarbeitung von völlig neuen, harmonisierten EU-Regelungen zur Bestimmung einer

einzig europäischen Bemessungsgrundlage. Diese Regelung wäre allerdings fakultativ, würde also weiterhin parallel neben dem jeweiligen nationalen System existieren. Als Startpunkt für diesen Ansatz könnte man die Einführung der europäischen Rechnungslegungsvorschriften nehmen. So sollen ja zumindest für die Kapitalgesellschaften ab 2005 die IAS (International Accounting Standards) gelten.² Im Gegensatz zu dem ersten Vorschlag wäre diese Methode, durch die man zu konsolidierten Konzernergebnissen gelangt, für alle Unternehmen gleich und nicht von den Gesetzen des Sitzlandes abhängig.

Europäische Körperschaftsteuer

Diese Alternative, welche auch parallel zu den einzelstaatlichen Vorschriften angewandt werden könnte, scheint für Brüssel von bedeutendem Interesse zu sein, würde sie doch den langgepflegten Wunsch der Kommission realisieren, eine eigene Steuer zu erheben. Auf der anderen Seite ist die Frage zu stellen, ob dadurch nicht Brüssel zu viel Macht über die Besteuerung der Unternehmen zugestanden wird, da die durch diese Alternative entwickelte Bemessungsgrundlage administrativ gesehen auf der EU-Ebene angesiedelt wäre. Wesentlicher Aspekt dieses Systems ist die Schaffung einer »föderalen« EU-Steuer. Eine einzige Steuerbehörde würde diese verwalten. Mit den Einnahmen würde man EU-Institutionen und Aktivitäten finanzieren, während die Mitgliedstaaten nur die Überschussbeträge bekommen würden. Dieses System führt genau genommen dazu, dass die Mitgliedstaaten ihre Unabhängigkeit in der Festlegung der Unternehmenssteuerpolitik verlieren.

Harmonisierte einheitliche Besteuerungsgrundlage in der EU (auf der Basis bestehender Systeme)

Diese Variante sieht eine Harmonisierung einzelstaatlicher bestehender Vorschriften vor, mit dem Ziel einer einzigen Steuerbemessungsgrundlage und eines einzigen Steuersystems auf EU-Ebene, das die einzelstaatlichen Systeme ersetzt und dementsprechend für alle Mitgliedstaaten obligatorisch wäre. Es hat den Anschein, dass diese Alternative die meisten Probleme löst, die durch die 15 verschiedenen Steuersysteme existieren, und deshalb auch zu bevorzugen wäre.

Was die praktische Umsetzung dieser Vorschläge anbelangt, so erfordert deren Durchführung nicht unbedingt die Einigung aller 15 Mitgliedstaaten. Laut dem Vertrag von Nizza reicht auch eine engere Kooperation einer Gruppe von Mit-

² Die EU plant, dass ab 2005 alle kapitalmarktorientierten EU-Unternehmen zu einem IAS Konzernabschluss verpflichtet werden (Gassen und Pellens 2001).

gliedstaaten aus. Allerdings ist die Frage zu stellen, ob neben der Gruppe der Euro-Länder noch eine weitere Gruppierung im Binnenmarkt von Vorteil ist.

Erhebliche Vorteile der Reformvorschläge der Kommission könnten sich auch für die Steuerbehörden ergeben. Das zurzeit existierende System ermöglicht in erheblichem Umfang Steuerhinterziehungen (Schneider und Enste 2000). Da die neuen Vorschläge auf einer intensiven Kooperation der verschiedenen Ämter und Mitgliedstaaten basieren, könnten sie zur Bekämpfung der Steuervermeidung beitragen (Europäische Kommission 2001a, S. 20). Ein zusätzlicher, von der Europäischen Kommission hervorgehobener Vorteil, betrifft die Behandlung von Verrechnungspreisen. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die neuen Regelungen die Mitgliedstaaten zu einer verstärkten Anwendung von Vorabvereinbarungen anregen würden. Diese Verrechnungspreisvereinbarungen würden vor einer Preisberichtigung durch die Steuerverwaltung greifen. Fraglich ist jedoch, ob diese geplanten Entwürfe aber auch tatsächlich die gewünschten Ergebnisse herbeiführen können oder ob sie nur aus theoretischer Sicht von Bedeutung sind.

Weitere offene Fragen

Noch existierende Unterschiede durch unterschiedliche Steuersätze

Ein wesentliches Problem betrifft die Unsicherheit der Mitgliedstaaten bezüglich des zu erreichenden Steueraufkommens. Möglicherweise ergibt sich als Folge eines Reformvorschlags eine Umverteilung der Steuerbemessungsgrundlage der Unternehmen zwischen den Mitgliedstaaten. Zudem ist davon auszugehen, dass im Rahmen eines harmonisierten Ansatzes die EU-Länder einem erhöhten Wettbewerbsdruck unterliegen würden. Eine harmonisierte Bemessungsgrundlage mit unterschiedlichen Steuersätzen in den verschiedenen Mitgliedstaaten lässt die Unterschiede in den effektiven Steuersätzen transparenter werden.

Wahl der anzuwendenden Rechnungslegungsvorschriften

Ein weiteres Problem betrifft die zurzeit unterschiedlichen Rechnungslegungsvorschriften in der Europäischen Union. Durch die Verabschiedung der IAS für ganz Europa soll dieses Problem gelöst werden (Gassen und Pellens 2001); diese Rechnungslegungsvorschriften scheinen aber eher das Interesse der Investoren als das der Steuerverwaltung im Auge zu haben. Zudem gibt es bezüglich der anzuwendenden Vorschriften noch Divergenzen. Einige Experten unterstützen die Einführung der IAS³, während andere⁴ die IAS kritisieren, da sie zu viele Wahlmöglichkeiten für die Bilanzierung enthalten. In Deutschland ist das Problem der Rechnungslegungspflichten insofern von noch größerer Be-

deutung, weil hier der nach HGB ermittelte Einzelabschluss maßgeblich für die Höhe des zu versteuernden Gewinns ist, während es in den anderen Ländern diesen engen Zusammenhang zwischen Handels- und Steuerrecht nicht gibt. IAS und US-GAAP⁵ z. B. legen weniger Wert auf den Gläubigerschutz, betonen aber die Informationsvermittlung für die potentiellen Anleger.⁶ Zudem ist zu beachten, dass in Europa große Unternehmen bereits nach US GAAP bilanzieren. Es handelt sich um die Kapitalgesellschaften, die wie Daimler Chrysler an der NYSE präsent sein wollen. Für die Präsenz am New Yorker Aktienmarkt ist eine Rechnungslegung nach US GAAP erforderlich.

Eine weitere Frage die insbesondere mit der Besteuerung im Sitzland im Zusammenhang steht, bezieht sich auf die Prüfung einzelner Tochtergesellschaften. Da beispielsweise französische Wirtschaftsprüfer mit den deutschen Rechnungslegungspflichten nicht so gut vertraut sind, könnte die Anwendung des Ursprungslandprinzips, das von der EU Kommission bevorzugt wird, in diesem Zusammenhang einige Lücken eröffnen. Zudem kann man sich derzeit nur schwierig vorstellen, dass eine Steuer, die im Land A zu entrichten ist, vom Ursprungsland B verwaltet werden kann.

Probleme im Zusammenhang mit der Erarbeitung eines geeigneten Zuweisungsschlüssels

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der ebenfalls im Rahmen aller Ansätze eine bedeutende Rolle spielt, ist der Mechanismus für die Aufteilung der einheitlichen konsolidierten Be-

³ Matthias Mors, Vorsitzender der Kommission für die Koordinierung von Steuerfragen, EU Kommission, <http://www.tax.org/eforum2.nsf>.

⁴ Dr. Albert J. Raedler, ehemaliges Mitglied der Ruding Kommission, <http://www.tax.org/eforum.nsf>.

⁵ General Accepted Accounting Principles.

⁶ Wichtige Unterschiede zwischen HGB, IAS und US GAAP ergeben sich beispielsweise aus der Ansetzung und Bewertung von Vermögensgegenständen und Schulden. Ein Asset ist nach IAS und US GAAP dann zu bilanzieren, wenn er dem Unternehmen ökonomischen Nutzen, gemessen in künftigen Einzahlungsüberschüssen, verspricht. So sollen Chancen und Risiken gleichermaßen bilanztechnisch berücksichtigt werden. So kann es unter Umständen sein, dass selbsterstellte immaterielle Vermögensgegenstände des Anlagevermögens nach IAS grundsätzlich bilanzierungspflichtig sind, während sie nach HGB einem Aktivierungsverbot unterliegen. Das deutsche Vorsichtsprinzip wird auch bei der als Fremdkapital ausweisenden Rückstellungen angewendet. Demzufolge erlaubt das HGB, dass Aufwandsrückstellungen auch dann zulässig sind, wenn noch kein Anspruch durch Dritte zugrunde liegt. International aber können Rückstellungen nur für Verpflichtungen gegenüber externen Parteien gebildet werden. Mit diesem Instrument lassen sich in Deutschland Gewinne und damit sogar Steuerzahlungen in die Zukunft verschieben. Zusätzliche Unterschiede ergeben sich auch bei der Goodwill-Finanzierung. Unter Goodwill (Firmenwert) versteht man die von stillen Reserven und Lasten korrigierte Wertdifferenz, die bei einem Unternehmenskauf entsteht, dadurch dass der Kaufpreis meistens über dem Eigenkapital des erworbenen Unternehmens liegt. Deutsche Unternehmen können den Goodwill aktivieren und anschließend abschreiben oder sofort als Aufwand verrechnen oder eine erfolgsneutrale Saldierung mit den Gewinnrücklagen unternehmen. Nach IAS und US-GAAP gilt eine Ansatzpflicht für den Goodwill, wobei dieser regelmäßig auf seinen niedrigeren Wert abzuschreiben ist. Diese Bilanzierungsunterschiede zeigen, wie schwierig ein Unternehmensvergleich hinsichtlich der Ertrags- und Vermögenslage ist (Gassen und Pellens 2001).

messungsgrundlage auf die Mitgliedstaaten. Als Beispiel könnte man hierfür die in den USA und Kanada angewandten Methoden nehmen. In diesen Staaten wird gemäß dem System einer Formelzerlegung, die Bemessungsgrundlage an Hand eines Schlüssels aufgeteilt, der auf der Basis von Faktoren wie Lohnsumme, Vermögen und/oder Umsatz ermittelt wird. Eine weitere Möglichkeit wäre die Aufteilung der Bemessungsgrundlage nach der (berechtigten) MwSt.-Bemessungsgrundlage der betroffenen Unternehmen. Auf der anteiligen Bemessungsgrundlage könnte dann jeder Mitgliedstaat den jeweiligen Körperschaftsteuersatz anwenden. Durch die Vielzahl der Möglichkeiten durch die der Schlüssel berechnet werden kann, ergeben sich jedoch große Unterschiede in dem jeweiligen Steueraufkommen.

Auf diese Problematik machten schon Tanzi und Bovenberg (1990, S. 184) bereits vor gut zehn Jahren aufmerksam. Dementsprechend können die Unternehmen mittels buchungstechnischer Methoden auf die ausschlaggebenden Faktoren für die Zerlegung der Bemessungsgrundlage reagieren und damit auch das jeweilige Steueraufkommen beeinflussen. Zudem dürften sich bei der Verwaltung eines solchen Systems noch erhebliche Schwierigkeiten durch die existierenden verschiedenen rechtlichen und bilanztechnischen Rahmenbedingungen ergeben.

Durch die im Anhang dargestellten Rechenbeispiele wird ersichtlich, dass sich deutliche Verzerrungen durch die verschiedenen Gewichtungen der jeweiligen Faktoren ergeben können. Eine Formel, die beispielsweise nur den Umsatz in Betracht zieht, löst das Problem der Verrechnungspreise, durch die der Gewinn vom Hochsteuerland ins Niedrigsteuerland, verlagert werden kann, nicht komplett (Nielsen, Raimondos-Moller und Schjelderup 2001b). Niedrig festgelegte Verrechnungspreise verwandeln die importierende Tochtergesellschaft in eine Firma mit niedrigen Kosten, die durch aggressive Verkaufsstrategien, die abgesetzte Menge erhöhen kann. Insofern der Verrechnungspreis die verkaufte Menge in beiden Ländern beeinflusst, wird er auch die Steueraufkommen beeinflussen, und zwar durch die jeweiligen Gewichtungsfaktoren, die dem Umsatz in den betrachteten Staaten beigemessen werden. Dadurch dass auch weitere Standortfaktoren eine bedeutende Rolle spielen, können solche Gewinnverlagerungen entstehen. Die Praxis zeigt aber, dass international tätige Unternehmen aufgrund der großen Anzahl an Transaktionen seltener auf solche Bilanzierungsmethoden zugreifen. Zudem ist davon auszugehen, dass die an dem Gewinn der Muttergesellschaft beteiligten Beschäftigten mit so einer Praxis, durch die der Gewinn in ein anderes Land verlagert werden kann, nicht einverstanden wären. Unter bestimmten Annahmen kann man weiterhin zeigen, dass eine Formel zur Berechnung des Zuweisungsschlüssels, die nur den Faktor Kapital betrachtet, auch zu Verzerrungen führen kann (Nielsen, Raimondos-Moller und Schjelderup 2001a). Eine Erhöhung des Steuer-

satzes in einem Land induziert eine Umverteilung des Kapitals in das Niedrigsteuerland und beeinflusst somit auch das Steueraufkommen der jeweiligen Staaten.

Ein weiteres Problem ergibt sich, wenn man den Faktor Lohnsumme in die Formel für die Berechnung des Zuweisungsschlüssels mit einbezieht. Falls die Tarifverhandlungen in einem Land (die bislang nur nationalstaatlich geregelt werden) zu erhöhten Löhnen führen und in der Formel der Faktor Lohnsumme mit einem größeren Anteil gewichtet ist, führt das zu einem erhöhten Anteil an der Bemessungsgrundlage und somit zu erhöhten Steueraufkommen in dem Land, obwohl das ökonomisch gesehen nicht nachvollziehbar ist. Auch wenn im nächsten Schritt die Zahl der Beschäftigten und somit die Lohnsumme sinken würde, ist der unmittelbare Effekt nicht zu vernachlässigen. Eine zusätzliche Alternative könnte ein Zuweisungsschlüssel darstellen, der nach der Zahl in einem Land beschäftigten Menschen das Steueraufkommen auf die Staaten aufteilt. Dagegen könnte man allerdings argumentieren, dass durch künstliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, ein Land seinen Anteil an dem Steueraufkommen erhöhen kann.

Die eben diskutierten Probleme zeigen, dass die vorgeschlagenen Konzepte keinen Königsweg darstellen. Im Weiteren sollen zusätzliche Überlegungen diskutiert werden. So wird die berichtigte MwSt.-Bemessungsgrundlage auch als ein Schlüssel für die Gewinnverteilung angesehen.

Zusätzliche Probleme entstehen, wenn Unternehmen sowohl in der EU- als auch in Nicht-EU-Länder tätig sind. In Abhängigkeit von der verwendeten Formel zur Aufteilung des Steueraufkommens kann der Fall auftreten, dass der Großteil des Gewinns der EU-Unternehmung in ein Nicht-EU-Land verlagert wird. So müssten also für diese Fälle die OECD Musterabkommen, die von der EU-Kommission als Vorbild gesehen werden, verändert werden.⁷ Außerdem ist die Frage zu stellen, was passiert, wenn Länder wie Estland oder Zypern, die keine Körperschaftsteuern erheben, der EU beitreten.

Schlussfolgerungen

Da alle Ansätze noch weiterer Untersuchungen bedürfen, schlägt die Europäische Kommission keine spezielle Lösung vor. Statt dessen empfiehlt sie die Veranstaltung einer Europäischen Unternehmenssteuerkonferenz in der ersten Hälfte des Jahres 2002. Im Rahmen dieser Veranstaltung sollen dann Vertreter der Regierungen betroffener Länder, Vertreter von Wirtschaftsverbänden, Unternehmer sowie andere Experten über die Zukunft der Unternehmensbesteuerung

⁷ Vgl. Jacques Sasseville, <http://www.tax.org/eforum2.nsf>.

erung im Binnenmarkt diskutieren sowie Vorschläge für die praktische Durchsetzung dieses Projektes unterbreiten.

Ein interessanter Aspekt betrifft die Frage, ob die Kommission in der Lage sein wird, interne Konflikte zu lösen, die durch die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage oder durch die Koordination beziehungsweise Harmonisierung der Steuersätze entstehen.

Falls der Vorschlag einer harmonisierten Bemessungsgrundlage mit Zuweisungsschlüssel auch umgesetzt wird, was eigentlich schon einen beachtlichen Schritt vorwärts darstellen würde, so wäre die Koordination oder Harmonisierung der Steuersätze der nächste Reformschritt.

In diesem Kontext meinen einige Experten, dass eine Steuersatzharmonisierung, im Gegensatz zu der Steuerbasisharmonisierung, eher von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden soll.⁸

Andere schlagen eine schrittweise Harmonisierung der Steuersätze vor, und zwar dergestalt, dass als erster Schritt ein Mindest-Körperschaftsteuersatz vorgesehen wird (Tanzi und Bovenberg 1990, S. 186).

Im Rahmen der Umsetzung des Reformvorschlages soll auch der Bestimmung eines angemessenen Zuweisungsschlüssels zur Verteilung des Steueraufkommens besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass der Reformvorschlag der EU-Kommission einen wichtigen Aspekt nicht berücksichtigt. In Kanada und in den USA wird diese Formel innerhalb eines Nationalstaates angewandt. In Europa würde aber dadurch der Gewinn zwischen verschiedenen Ländern beeinflusst. Die Vertreter der Kommission unterstreichen auch, dass es sich im Falle von Kanada und USA nur um Beispiele handelt, da diese Staaten mehr Erfahrung mit einem derartigen System haben. Jedoch sollte dabei nicht vergessen werden, dass beispielsweise die USA im Gegensatz zur EU eine föderale Regierung haben und somit auf die gemeinsamen Elemente eines föderalen Steuersystems zugreifen können.

Wenn alle Mitgliedstaaten »ehrlich spielen« und eine geeignete harmonisierte Bemessungsgrundlage (vielleicht durch den letzten der vier Vorschläge der Europäischen Kommission) sowie ein funktionierender Aufteilungsschlüssel gefunden werden, kann dieser Reformschlag zur Verbesserung der aktuellen Situation führen.

In Bezug auf eine stärker abgestimmte Fiskalpolitik der Europäischen Union wäre diese Entwicklung wünschenswert. Es sollte aber dabei nicht übersehen werden, dass dadurch

das Subsidiaritätsprinzip verletzt werden kann. Die Nationalstaaten können ihre Autonomie hinsichtlich der Festlegung der Steuersätze verlieren und somit unter Umständen auch Steuereinbußen erleiden. Da die Europäische Union kein föderaler Staat mit einer einheitlichen Politik ist und für die Nationalstaaten bei der Steuerpolitik ein Vetorecht besteht, kann sich die Umsetzung der Reformvorschläge als ein langwieriger Prozess erweisen.

Literatur

- Anand, B.N. und R. Sansing (2000), »The Weighting Game: Formula Apportionment as an Instrument of Public Policy«, *National Tax Journal* LIII (2), 183–199.
- Bundesministerium der Finanzen (2001), »Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich«, *Monatsbericht* (10), S. 62.
- Europäische Kommission (2001a), *Towards an Internal Market Without Tax Obstacles* (COM (2001) 582).
- Europäische Kommission (2001b), *Company Taxation in the Internal Market* (SEK (2001) 1681).
- Gassen J. und B. Pellens (2001), »Die internationale Rechnungslegung«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 281 vom 3. Dezember, 29.
- Nielsen, S.B., P. Raimondos-Moller und G. Schjelderup (2001a), »Formula Apportionment and Transfer Pricing Under Oligopolistic Competition«, *CESifo Working Paper* No. 491, Mai.
- Nielsen, S.B., P. Raimondos-Moller und G. Schjelderup (2001b), »Tax Spillovers under Separate Accounting and Formula Apportionment«, *EPRU Working Paper* No. 05, Mai.
- Schneider F. und D. Enste (2000), »Shadow Economies: Size, Causes and Consequences«, *The Journal of Economic Literature* 38 (1), 77–114.
- Tanzi, V. und L.A. Bovenberg (1990), »Is There a Need for Harmonizing Capital Income Taxes within EC Countries?« in: H. Siebert (Hrsg.), *Reforming Capital Income Taxation*, 171–197.

⁸ Vgl. Christoph Spengel, <http://www.tax.org/eforum2.nsf>.

Anhang

Beispiele für die Verteilung des Steueraufkommens mittels eines Zuweisungsschlüssels oder durch getrennte Besteuerung (EU Kommission 2001b, S. 413)

Ein Unternehmen hat eine Muttergesellschaft im Land A und eine Tochtergesellschaft im Land B. Die Muttergesellschaft hat eine Lohnsumme von 3 Mill. €, einen Umsatz von 6 Mill. € und ein steuerpflichtiges Einkommen von 700 000 €. Die Tochtergesellschaft im Land B hat einen Umsatz von 2 Mill. €, die Lohnsumme bezieht sich auf 2 Mill. € und das steuerpflichtige Einkommen beträgt 300 000 €. Der Steuersatz im Land A sei 40 und 20% im Land B. Im Falle der separaten Besteuerung betragen die Steueraufkommen im Land A bzw. Land B

$$T_A = 0,4 \times 700.000 = 280.000 \text{ €}$$

$$T_B = 0,2 \times 300.000 = 60.000 \text{ €}$$

Wenn man aber die harmonisierte Bemessungsgrundlage verwendet und versucht einen Zuweisungsschlüssel zu berechnen, kann man zu folgenden Ergebnissen kommen. Dabei verwendet man als Beispiel den Mechanismus der in den USA und Kanada angewandt wird. So kann man verallgemeinert die folgende Formel anwenden:

$$T_i = t_i \cdot \pi \cdot \left(w_i^K \cdot \frac{K_i}{K} + w_i^L \cdot \frac{L_i}{L} + w_i^S \cdot \frac{S_i}{S} \right)$$

wobei:

i = Land

T_i = Steuerschuld im Land i

t_i = Steuersatz im Land i

π = Steuerbemessungsgrundlage

K_i = Kapital (Boden) im Land i

K = Kapital in A + B

L_i = Arbeit (Lohnsumme) im Land i

L = Arbeit (Lohnsumme) in A + B

S_i = Umsatz im Land i

S = Umsatz in A + B

w_i^K = Gewichtungsfaktor für Kapital im Land i

w_i^L = Gewichtungsfaktor für Lohnsumme im Land i

w_i^S = Gewichtungsfaktor für Umsatz im Land i

$$w_i^K + w_i^L + w_i^S = 1$$

Das obere Beispiel verwendet aber keinen Boden.

A) Für $w_i^S = w_i^L = 0,5$ ergibt sich:

$$T_A = 0,4 \times 1\,000\,000 \text{ €} \times [(0,5 \times 3/5) + (0,5 \times 6/8)] = 270\,000 \text{ €}$$

$$T_B = 0,2 \times 1\,000\,000 \text{ €} \times [(0,5 \times 2/5) + (0,5 \times 2/8)] = 65\,000 \text{ €}$$

und einer gesamten Steuerschuld von 335 000 €, was einem Durchschnittssteuersatz von 33,5% entspricht.

B) Für den Fall, dass das Unternehmen sich entscheidet, alle Aktivitäten nach B wegen des niedrigeren Steuersatzes zu verlagern:

$$\text{Für } w_i^L = w_i^S = 0,5$$

$$T_A = 0,4 \times 1\,000\,000 \text{ €} \times [(0,5 \times 0/5) + (0,5 \times 6/8)] = 150\,000 \text{ €}$$

$$T_B = 0,2 \times 1\,000\,000 \text{ €} \times [(0,5 \times 5/5) + (0,5 \times 2/8)] = 125\,000 \text{ €}$$

Die gesamte Steuerschuld beträgt in diesem Fall 275 000 €, was einem Durchschnittssteuersatz von 27,5% entspricht.

Nach dem am 1. August 2001 in Kraft getretenen neuen Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) ist die Debatte über die kollektiven und individuellen Rechte der Arbeitnehmer wieder aktuell geworden. Anhand eines Vergleichs der Arbeitnehmerrechte in Deutschland und im Vereinigten Königreich werden in diesem Beitrag die spezifischen Merkmale des in Deutschland gültigen Rechts aufgezeigt. Die zwei Länder stellen – innerhalb Europas – diametrische Gegensätze hinsichtlich der jeweiligen Systeme der industriellen Beziehungen dar (Hall und Soskice 2001). Trotz der Tatsache, dass Deutschland und das Vereinigte Königreich transnationale und internationale Vorschriften befolgen müssen (EU-Verordnungen, IAO-Vorschriften, die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarats), gibt es große Unterschiede zwischen den Rechten der Arbeitnehmer in den beiden Staaten. Die nationalen Unterschiede sind vor allem bei den Bestimmungen zu den Betriebsräten, zu Tarifverträgen und beim Arbeitskampfrecht zu finden, wobei bei letzterem die Unterschiede nicht so groß sind, wie in den anderen Bereichen.

Keine einheitliche europäische Sozialpolitik trotz EU ...

Die wichtigste transnationale Organisation – bezogen auf die Verbindlichkeit, Reichweite und mögliche notwendige Änderungen in nationalen Gesetzen – ist die Europäische Union. Genauer gesagt erlässt die Europäische Kommission in manchen sozialpolitischen Bereichen, wie zum Beispiel der Gleichbehandlung von Frauen und Männern bei Arbeitsbedingungen und Arbeitsentgelt, Verordnungen, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen und die auch schon einen vertikalen Direkteffekt haben, was wichtig für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst ist (Collins et al. 2001, S. 39). So sind beispielsweise nationale Gesetze über Erziehungsurlaub, Arbeitszeitregelungen und Betriebsräte für multinationale Firmen, die mindestens 1 000 Arbeitnehmer in der EU und mindestens 150 Arbeitnehmer in jeweils zwei Mitgliedstaaten der EU beschäftigen, erlassen worden. Das Vereinigte Königreich hatte ein »opt-out« bis zum Ende des Jahres 1997. Danach musste ein entsprechendes Gesetz über europäische Betriebsräte erlassen werden.

Obwohl die EU das Recht hat, einige sozialpolitische Bereiche innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten mitzugestalten, beschränkt sich diese Kompetenz doch nur auf wenige Bereiche. Für viele andere Gebiete der Sozialpolitik ist es der Europäischen Kommission nicht möglich, Verordnungen zu erlassen. Sie muss mit anderen,

weniger verbindlichen Mitteln versuchen, einige sozialpolitische Ziele in nationales Gesetz umzusetzen. So sind beispielsweise Rechte wie das »Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen« (§ 27) und das »Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen« (§ 28) in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union enthalten. Aber diese sind nicht mehr als eine Betonung der bereits existierenden »einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten« und stellen daher keine neuen Rechte für die Arbeitnehmer dar.¹ Trotz der Mitgliedschaft in der EU und bestimmter Verordnungen der Europäischen Kommission, die für die Mitgliedstaaten verbindlich sind, herrscht also weiterhin ein uneinheitliches Bild im Bereich der europäischen Sozialpolitik.

... IAO und ...

Auch die gemeinsame Mitgliedschaft Deutschland und des Vereinigten Königreiches in einer anderen internationalen

* Matthew Allen M. Phil, University of Birmingham, ist zurzeit Gast am Center for Economic Studies (CES). Der Autor dankt der Fritz-Thyssen-Stiftung für ihre großzügige Unterstützung.

¹ Obwohl die Charta nicht rechtsverbindlich für die Mitgliedstaaten ist, beschreibt sie Ziele, die durch Gesetze auf der Unionsebene – vorausgesetzt, dass die Kommission die dazu notwendige Befugnis hat – oder auf der staatlichen Ebene umgesetzt werden können, oder als Prinzipien, auf die bei der Umsetzung von komplizierteren Rechtsvorschriften Bezug genommen werden kann (Collins, Ewing und McColgan 2001, S. 5 f.).

Organisation, der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), ändert nichts an diesem Bild, zumal diese Organisation weniger Einfluss auf ihre Mitgliedstaaten ausüben kann als die EU. Die IAO, die eine Sonderorganisation der UN ist, wurde 1919 in Genf gegründet. Die Verfassung der IAO bildet sogar Teil XIII des Vertrags von Versailles. Die drei Hauptziele der IAO waren und sind humanitärer (eine Verbesserung der Lage der Arbeiter), politischer (eine Milderung der aus schlechten Arbeitsbedingungen resultierenden Spannung, die unter Umständen eine revolutionäre Gefahr darstellen können) und ökonomischer Art (das Problem der Trittbrettfahrer bei der Einführung von Arbeitsbedingungen, die die Lage der Arbeiter verbessern und die Kosten der Arbeitgeber erhöhen).

Aber die Mitgliedschaft der IAO verpflichtet die Vertragsstaaten nicht, sich an die Konventionen zu halten. Darüber hinaus bedeutet die Mitgliedschaft in der IAO nicht zwingend, die Prinzipien der Konventionen in nationales Recht umzusetzen. Im Vereinigten Königreich wurde zwar beispielsweise die IAO-Konvention 98 im Jahr 1950 ratifiziert. Absatz 1 dieser Konvention zufolge darf ein Arbeitnehmer, der ein Mitglied einer Gewerkschaft ist, nicht anders behandelt werden als ein Arbeitnehmer, der keiner Gewerkschaft angehört. Aber erst 1971 wurde ein Gesetz verabschiedet, das Arbeitnehmer vor Diskriminierung dieser Art schützt. Der Grund dafür liegt, nach Marscholke (2000, S. 37), darin, dass »die Bestimmungen der IAO kein unmittelbar anwendbares Recht (sind), sondern nur völkerrechtliche Vereinbarungen, die in das nationale Recht übertragen werden müssen, um für die Mitgliedstaaten verbindlich zu sein.«

Darüber hinaus verfügt die IAO nur über sehr schwache Sanktionsmittel, falls ein Staat gegen eine der ratifizierten Konventionen verstößt. Das Hauptsanktionsmittel der IAO ist ein nachteiliger Bericht über die Anwendung der Konventionen in einem Mitgliedstaat. Diese Tatsache erklärt auch, dass manche britische Gesetze immer noch gegen ratifizierte Konventionen der IAO zur Assoziationsfreiheit verstoßen. Außerdem hat das Vereinigte Königreich nur ungefähr die Hälfte der IAO-Konventionen ratifiziert.

... Europäischer Menschenrechtskonvention

Die dritte Quelle von transnationalen Vorschriften ist die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete und im Jahre 1953 in Kraft getretene Europäische Menschenrechtskonvention. Ursprünglich gab es zwei Gremien, die die Anwendung der durch die Konvention garantierten Menschenrechte in den Vertragsstaaten überwachten. Diese zwei Gremien wurden durch den Menschenrechtsgerichtshof ersetzt. Der neue Gerichtshof mit Sitz in Straßburg nahm am 1. November 1998 seine Arbeit auf. Obwohl die Rechte in der Konven-

tion streng darauf ausgerichtet sind, den einzelnen Bürger vor Machtmissbrauch durch staatliche Organe zu schützen, können die Rechte potentiell einen Einfluss auf verschiedene Bereiche der industriellen Beziehungen ausüben.

Obwohl der Einfluss der Konvention in dem Vereinigten Königreich möglicherweise größer sein wird als er in Deutschland ist – das Vereinigte Königreich hat die Konvention als Teil des *Human Rights Act 1998*, der im Oktober 2000 in Kraft trat, aufgenommen (Collins et al.), während sie in Deutschland keine große Änderung von geltenden Rechten erfordert (Marscholke 2000) –, ist es noch zu früh, konkrete Auswirkungen der Konvention in dem Vereinigten Königreich festzustellen.

Darüber hinaus muss man nicht nur zwischen Staaten, sondern auch zwischen Sektoren unterscheiden. Der *Human Rights Act 1998* sieht hauptsächlich zwei Möglichkeiten für eine Anrufung der Menschenrechtskonvention vor. Erstens obliegen die Gerichte der Pflicht, die nationalen Gesetze im Einklang mit der Konvention und deren Rechten zu interpretieren. Zweitens erlaubt der *Human Rights Act* eine direkte Anklage gegen öffentliche Behörden von jedem Bürger, der glaubt, dass eine Behörde gegen die Konvention verstoßen hat oder wird. Letzteres hat wichtige Konsequenzen für Arbeitnehmer in öffentlichen Diensten – vor allem »reine« öffentliche Dienste, wie z.B. *central government*, *local government*, Polizei, Beamte, die zuständig für Einwanderung sind, und Gefängniswärter. Welche anderen Funktionsträger und Behörden von dem Act betroffen sein werden, ist noch nicht abzusehen.

Das heißt nicht, dass die Menschenrechtskonvention bisher ohne Konsequenzen für den privaten Sektor gewesen ist. In *Young, James and Webster v. United Kingdom* (1981) wurde gerichtlich festgestellt, dass das Recht der Arbeitnehmer, Mitglied einer Gewerkschaft zu sein *oder nicht* (Recht auf Assoziationsfreiheit § 11 der Menschenrechtskonvention – die IAO-Konventionen sind in dieser Hinsicht neutral), verletzt wurde, wenn Arbeitnehmer einen Arbeitsplatz nicht besetzen konnten, weil sie *nicht* Mitglied einer bestimmten Gewerkschaft waren (*closed shop*). Das damals gültige nationale Gesetz, das *Trade Union and Labour Relations Act 1974* (erneuert 1976), erlaubte *closed shops*.² Dass Arbeitnehmer auch das Recht haben, einer Gewerkschaft beizutreten oder eine Gewerkschaft zu gründen, ist durch die Menschenrechtskonvention des Europarats gesichert (§ 11).

Das letzte Beispiel mag wohl als deutlicher Fall für die Macht transnationaler Rechtsnormen erscheinen. Aber man darf nicht übersehen, dass diese Vorschriften – obwohl im Ver-

² Obwohl sich das Gericht auf die Menschenrechtskonvention stützte, befasste es sich nur mit dem konkreten Fall und nicht mit dem allgemein gültigen Prinzip (vgl. Collins et al. 2001, S. 31).

einigen Königreich einst sehr wichtig – ihre Bedeutung durch neue Gesetze oder durch die veränderte wirtschaftliche Realität (eine Wiederkehr zu *closed shops* ist sehr unwahrscheinlich) oft verloren haben. Im Vereinigten Königreich zum Beispiel schützt der *Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act (TULRCA) 1992* den Arbeitnehmer vor Diskriminierung aufgrund der Mitgliedschaft bzw Nicht-Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft. In Deutschland dagegen hatte § 11 der Konvention keine so große Bedeutung, da die so genannten Organisations- und Absperrklauseln nach Art. 9 Abs. 3 GG (negative Koalitionsfreiheit) und Art. 12 GG (freie Wahl des Arbeitsplatzes) unzulässig sind.

Da viele Vorschriften transnationaler Organisationen für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich sind und selten über bereits vorhandene nationale Gesetze hinausgehen, bestehen weiterhin große Differenzen bei den Arbeitnehmerrechten in Deutschland und im Vereinigten Königreich. Diese Unterschiede finden sich vor allem bei den kollektiven Rechten der Arbeitnehmer, wie den Rechten zu Betriebsräten, Tarifverträgen und auch zum Teil beim Arbeitskampfrecht, wieder.

Betriebsräte in Deutschland und im Vereinigten Königreich im Vergleich

Einer der großen Unterschiede zwischen Deutschland und dem Vereinigten Königreich ist die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit in Deutschland, in einem privaten Betrieb mit mehr als fünf Arbeitnehmern, die älter als 18 Jahre sind und von denen wenigstens drei seit mindestens sechs Monaten in diesem Unternehmen beschäftigt sind, einen Betriebsrat zu wählen (§§ 1, 7 BetrVG). Die (ungerade) Zahl der Betriebsratsmitglieder ist von der Betriebsgröße unabhängig (§ 9 BetrVG). Beim mehrköpfigen Betriebsrat müssen Arbeiter und Angestellte entsprechend ihrem zahlenmäßigen Verhältnis vertreten sein (§ 10 BetrVG). Der Vorsitzende und sein Vertreter werden vom Betriebsrat gewählt.

Zunächst sollte erwähnt werden, dass, obwohl der Betriebsrat die Arbeiter und Angestellten im Betrieb vertritt, er die Pflicht hat, »zum Wohl der Arbeitnehmer und des Betriebes« zu arbeiten (§ 2 BetrVG). Der Betriebsrat bildet also keinen sozialen Gegenspieler des Arbeitgebers (Marscholke 2000). Daraus ergibt sich, dass Arbeitskämpfe zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber unzulässig sind (§ 74 Abs. 2). Grobe Verletzungen dieser Pflichten auf Seiten der Arbeitnehmervertreter können nach § 23 Abs. 1 BetrVG zum Ausschluss einzelner Betriebsratsmitglieder bzw. zur Auflösung des gesamten Betriebsrates führen (Marscholke 2000). Ähnlich steht bei groben Verletzungen des Arbeitgebers der im BetrVG stehenden Pflichten dem Betriebsrat bzw. einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft ein Vornahme-, Duldungs-, bzw. Unterlassungsanspruch nach Maßgabe des § 23 Abs. 3 zu.

Die allgemeine Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen dem Betriebsrat und dem Arbeitgeber regelt vor allem § 74 bis § 80 des BetrVG. Außerdem regelt das BetrVG die Beteiligungsrechte des Betriebsrats in folgenden Sachgebieten: soziale Angelegenheiten (§§ 87 ff.), die Gestaltung von Arbeitsplätzen (§§ 90 ff.), Arbeitsablauf und Arbeitsumgebung (§§ 92 ff.) sowie wirtschaftliche Angelegenheiten (§§ 106 ff.). Bei den Beteiligungsrechten des Betriebsrates ist zu differenzieren zwischen Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechten. Darüber hinaus gibt es »eine Vielzahl von Beteiligungsrechten, die die Entscheidungskompetenz des Arbeitgebers unberührt lassen, aber häufig nur eine Vorstufe zu stärkeren Beteiligungsformen bilden (sog. Mitwirkungsrechte)« (Marscholke 2000, S. 235). Diese beinhalten:

Informationsrechte: So ist zum Beispiel der Betriebsrat zur »Durchführung seiner Aufgaben nach diesem Gesetz rechtzeitig und umfassend vom Arbeitgeber zu unterrichten« (§ 80 Abs. 2). Darüber hinaus ist der Arbeitgeber dazu verpflichtet, dem Betriebsrat »unverzüglich die den Arbeitsschutz, die Unfallverhütung und den betrieblichen Umweltschutz betreffenden Auflagen und Anordnungen ... mitzuteilen« (§ 89 Abs. 2). Unter anderem hat der Arbeitgeber den Betriebsrat über die Planung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Fabrikations-, Verwaltungs- und sonstigen betrieblichen Räumen, von Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufen oder von den Arbeitsplätzen rechtzeitig unter Vorlage der erforderlichen Unterlagen zu unterrichten (§ 90 Abs. 1). Ähnlich hat in Unternehmen mit in der Regel mehr als zwanzig wahlberechtigten Arbeitnehmern der Arbeitgeber den Betriebsrat vor jeder »Einstellung, Eingruppierung, Umgruppierung und Versetzung zu unterrichten« (§ 99 Abs. 1).³

Anhörungsrechte: Der wichtigste Fall ist § 102 bei Kündigungen. Vor jeder Kündigungen muss der Arbeitgeber den Betriebsrat anhören, andernfalls ist die Kündigung unwirksam.

Vorschlagsrechte: Nach § 90 müssen Vorschläge und Gedanken des Betriebsrats bei der Planung berücksichtigt werden können. Andere Vorschlagsrechte des Betriebsrats sind in §§ 92 Abs. 2, 96 Abs. 1 zu finden.

Beratungsrechte: Diese liegen unter anderem im Bereich der Berufsbildung (§ 97). Andere Beratungsrechte sind in §§ 90, 92 Abs. 1 erwähnt.

Als Mitbestimmungsrechte werden bezeichnet:

Zustimmungsverweigerungsrechte: Die Zustimmung kann aber auf Antrag des Arbeitgebers vom Arbeitsgericht ersetzt werden. Die wichtigsten Fälle sind hier § 99 Abs. 2, 3 (per-

³ §§ 80 Abs. 2, 85 Abs. 3, 99 Abs. 1, 105, 106 betreffen auch die Informationsrechte des Betriebsrats.

sonelle Einzelmaßnahmen) und § 103 (fristlose Kündigung eines Betriebsratsmitglieds).

Mitbestimmungsrechte im engeren Sinne als stärkste Form der Betriebsratsbeteiligung (Vetorecht): In diesen Fällen kann die Zustimmung auch nicht vom Arbeitsgericht, wohl aber durch Spruch der Einigungsstelle ersetzt werden. Dazu gehören: § 87 (soziale Angelegenheiten als wichtigster Fall, so steht zum Beispiel dem Betriebsrat bei einer vorübergehenden Verkürzung oder Verlängerung der regelmäßigen Arbeitszeit grundsätzlich ein Mitbestimmungsrecht zu), § 94 Abs. 1 (Personalfragebogen), § 95 (Auswahlrichtlinien), § 99 (für jede Einstellung, Versetzung sowie Ein- und Umgruppierungen) und § 111 (Sozialplan).

Falls das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates verletzt wird, sieht das BetrVG folgende Sanktionen vor: Leistungsverweigerungsrecht der Arbeitnehmer, Unterlassungsanspruch des Betriebsrats und vorbeugender allgemeiner Unterlassungsanspruch.

Im Gegensatz zu den Bestimmungen in Deutschland verfügen die Arbeitnehmervertreter im Vereinigten Königreich über keine Rechte wie Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte im engeren Sinne, obwohl Arbeiter, Arbeitnehmervertreter und vor allem »*recognised trade unions*« (siehe unten) mit Beratungsbefugnissen ausgestattet sind. So muss sich zum Beispiel ein Arbeitgeber, der mehr als 20 Beschäftigte innerhalb von 90 Tagen in einem (nicht im relevanten Gesetz definierten) Betrieb entlassen will, mit den entsprechenden Arbeitnehmervertretern beraten (TULRCA 1992 § 188). In diesem Punkt kann das nationale Recht im Vereinigten Königreich als ein Beispiel für den Einfluss der EU angesehen werden, da es das Ergebnis der Umsetzung von EU-Verordnungen ist. Allerdings wird, wie die Praxis zeigt, diese Bestimmung bei Massenentlassungen oft aufgrund der sehr schwachen Sanktionen eher miss- als beachtet (Collins et al. 2001, S. 862 ff.). Die Beispiele von BMW Rover, GM Vauxhall in Luton und Corus Steel in Wales zeigen, dass Firmen weitreichende Entlassungen vornehmen können, ohne die Arbeiter oder deren Vertreter »rechtzeitig zu informieren«. In allen Fällen wurden Klagen von Seiten der Arbeitnehmer laut, dass sie die ersten Informationen über die Entlassungen den Medien entnehmen mussten. Um diese »Fehler« zu korrigieren, wird zurzeit sowohl in der EU über eine etwas breiter angelegte Verordnung debattiert als auch eine Überprüfung der gesetzlichen Verfahren in dem Vereinigten Königreich vorgenommen.

Kollektiver Tarifvertrag in Deutschland ...

Ein anderes Gebiet, in dem große Differenzen zwischen Deutschland und dem Vereinigten Königreich bestehen, ist der kollektive Tarifvertrag. In Deutschland beruhen die gesetzlichen Regelungen der Tarifverträge vor allem auf der ver-

fassungsrechtlich garantierten Tarifautonomie (§ 9 Abs. 3 des Grundgesetzes). Demzufolge wird vor allem das Recht der Tarifparteien geschützt, Löhne und Arbeitsbedingungen frei auszuhandeln. Theoretisch besitzt aber die Regierung aufgrund zweier Urteile des Bundesverfassungsgerichts die Möglichkeit, in diesen Bereich einzugreifen. Zum einen bejahte das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 27. April 1999 die Zulässigkeit einer untertariflichen Bezahlung auf dem zweiten Arbeitsmarkt, das heißt, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dürfen zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit an ein untertarifliches Entgelt geknüpft sein.

Zum anderen kam das Bundesverfassungsgericht am 3. April 2001 zu dem Schluss – es handelt sich um die gesetzlich geregelte Anrechnung von tariflich vereinbartem Erholungsurlaub im Fall von Kuren gemäß Bundesurlaubgesetz in der von 1996 bis 1998 geltenden Fassung –, dass der Gesetzgeber zum Zweck zusätzlicher Beschäftigung und zur Finanzierung der Sozialversicherung in die Tarifregelungen des ersten Arbeitsmarkts eingreifen kann. Dieser Entscheidung zufolge haben die Tarifparteien nach § 9 Abs. 3 zwar ein Normsetzungsrecht, aber kein Normsetzungsmonopol in den für vertragliche Regelungen offen stehenden Bereichen (Sachverständigenrat 2001, S. 368). Die Konsequenzen dieser Entscheidungen, nämlich die Einschränkung der in § 9 Abs. 3 bestätigten Koalitionsfreiheit zum Schutz von Gemeinwohlbelangen, wenn diesen gleichermaßen Verfassungsrang zukommt, werden sich zeigen. Aber es ist zu vermuten, dass größere Eingriffe seitens der Regierung in die Lohn- und Arbeitsbedingungsverhandlungen eher selten sein und daher Aktivitäten der Regierung nur am Rande der Tätigkeiten der Tarifparteien bleiben werden.

... Betriebsvereinbarungen im Vereinigten Königreich

Die gesetzlichen Regelungen für kollektive Vereinbarungen sind im Vereinigten Königreich gänzlich anders. Zunächst muss erwähnt werden, dass im Falle von kollektiven Vereinbarungen im Privatsektor, diese sich nur auf einen Betrieb oder eine Firma beziehen. Es gibt keinerlei branchenspezifische Tarifverträge oder branchenübergreifend koordinierte Tarifabkommen wie in Deutschland. Im Vereinigten Königreich setzt ein Tarifabkommen die »Anerkennung« der Gewerkschaft voraus. Eine Anerkennung einer Gewerkschaft oder Gewerkschaften als Verhandlungspartner bei kollektiven Tarifverhandlungen erfolgt auf zweierlei Weise. Entweder kann die Gewerkschaft bzw. Gewerkschaften freiwillig vom Arbeitgeber anerkannt werden, oder sie unterliegen einem gesetzlich festgelegten Anerkennungsverfahren. In diesem Verfahren muss die Gewerkschaft zeigen oder – mit einer geheimen Abstimmung – beweisen, dass sie die Mehrheit der Arbeitnehmer in einer »*bargaining unit*« – einer Verhandlungseinheit – vertritt.⁴ In manchen Fällen muss die

Gewerkschaft auch beweisen, dass sie von 40% aller Arbeitnehmer der Verhandlungseinheit unterstützt wird (Collins et al. 2001, S. 824 f.). Nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, können die Verhandlungen beginnen. Es mag wohl überraschend sein, dass die meisten (von den relativ wenigen) Tarifabkommen freiwillig ausgehandelt sind.

Die Unterschiede enden nicht mit dem Anerkennungsverfahren. Falls es zu einem Tarifabkommen im Vereinigten Königreich kommt, hat dieses eine andere Rechtsstellung als in Deutschland. Im Vereinigten Königreich ist das Tarifabkommen in der Mehrzahl aller Fälle kein rechtskräftiger Vertrag. Das heißt, dass die Gewerkschaft oder Gewerkschaften keine Basis für eine gesetzliche Anfechtung hat, falls der Arbeitgeber die Bedingungen des Tarifabkommens missachtet. Dies bedeutet aber nicht, dass ein Tarifabkommen ohne Wert ist oder dass es keine einschneidenden Konsequenzen im Bereich der Arbeitsbeziehungen hat. Denn sind die Bestimmungen des Tarifabkommens in die einzelnen Arbeitsverträge aufgenommen, kann bei einer Missachtung gesetzlich vorgegangen werden. Diese Voraussetzung gilt auch dann als erfüllt, wenn das Tarifabkommen in Dokumenten, die der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer aushändigt, wie z.B. das »rule book« oder eine Erklärung über die Grundprinzipien der Beschäftigung, erwähnt worden ist. Sie ist daher in den meisten Fällen erfüllt.⁵

Diese Tatsachen erklären zum Teil die deutlich unterschiedliche Reichweite der Tarifabkommen in den beiden Staaten. Die Tabelle zeigt die Reichweite von Tarifabkommen, bezogen auf den Anteil der betroffenen Arbeitnehmer an der

Gesamtheit der Erwerbsbevölkerung in verschiedenen europäischen Ländern.

Streikrecht: wenig Unterschiede

Wenig Differenzen gibt es bezüglich des Arbeitskampfrechts. Das Arbeitskampfrecht wird in beiden Staaten als ein Grundrecht – entweder als Verfassungsrecht oder als ein international anerkanntes »fundamental human right« (Court of Appeal) – gesehen. In beiden Staaten gibt es eine Reihe von Voraussetzungen, die erfüllt werden müssen, wenn eine Arbeitsniederlegung als ein Streik angekannt und nicht als ein rechtswidriges Verhalten gesehen wird. So sind beispielsweise die Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit in beiden Staaten ähnlich. So muss das Streikziel ein Gegenstand des Tarifvertrages sein, ein so genanntes tariflich regelbares Ziel. Zweitens muss der Streikgegner der soziale Gegenspieler sein, d.h. politische Streiks, die sich gegen staatliche Maßnahmen⁶ richten, sowie Solidaritätsstreiks sind rechtswidrig. In Deutschland muss – als Voraussetzung der Rechtmäßigkeit – eine Gewerkschaft den Streik durchführen.

Trotz einiger gesetzlicher Unterschiede zwischen den zwei Staaten, ist die Praxis sehr ähnlich. In Deutschland unterliegen die einen Streik ausrufenden Gewerkschaften der Pflicht, Streiks als verhältnismäßige Maßnahmen hinsichtlich des »ob« sowie des »wie« zu betrachten. So unterliegt beispielsweise der Streik – darunter auch Warnstreiks – in Deutschland dem ultima-ratio-Prinzip (obwohl eine förmliche Erklärung, dass die Gewerkschaft die Tarifverhandlung für gescheitert ansieht, allerdings nicht verlangt wird). In Bezug auf das »wie« können Gewerkschaften nur geeignete und notwendige Arbeitskampfmaßnahmen während eines Streiks einsetzen. Obwohl es das ultima-ratio-Prinzip im Vereinigten Königreich als eine Voraussetzung für einen Streik nicht gibt, konnten bis zur Verabschiedung des *Employment Relations Act 1999* die Konsequenzen für die offiziell Streikenden sehr gravierend sein und deshalb eine Abschreckungsfunktion auf die Arbeitnehmer ausüben. Vor dem *Employment Relations Act 1999* war es möglich, alle offiziell Streikenden zu entlassen, ohne dass sie eine Klage gegen den Arbeitgeber aufgrund einer unberechtigten Kündigung hätten einreichen können.⁷ Der Arbeitgeber in

⁴ Die Definition einer Verhandlungseinheit bildet oft den Kern juristischer Anfechtungen von Seiten des Arbeitgebers, um eine Anerkennung einer Gewerkschaft zu verhindern.
⁵ Obwohl anzumerken ist, dass nur die Bedingungen im Tarifabkommen, die das Verhältnis zwischen der Firma und dem Arbeitnehmer (also Lohn, Disziplinarverfahren und Beschwerdeverfahren) und nicht solche, die das Verhältnis zwischen dem Arbeitgeber und der Gewerkschaft regulieren, von den Gerichten berücksichtigt werden.

Reichweite von Tarifabkommen in ausgewählten europäischen Ländern

Land	Jahr	% der durch ein Tarifabkommen gedeckten Arbeitnehmer
Dänemark	1996	55,0
Deutschland	1996	90,0
Frankreich	1995	90,0
Griechenland	1994	90,0
Irland	1994	90,0
Niederlande	1994	90,0
Norwegen	1996	66,0
Spanien	1996	82,0
Schweden	1995	85,0
Vereinigtes Königreich	1994	25,6

Quelle: ILO (1999, S. 248).

⁶ Staatliche Maßnahmen schließen nicht nur politische Maßnahmen im engsten Sinne ein, sondern erfassen auch – zumindest in vielen Fällen im Vereinigten Königreich – zukünftige mögliche Änderungen infolge einer Privatisierung oder einer *private finance initiative*.
⁷ Als Beispiele für solch eine große Entlassung seien die 5500 entlassenen Streikenden bei *News International* 1985, die 2000 entlassenen Seefahrer bei *P&O European Ferries* 1988 und die 347 entlassenen Streikenden bei *Timex Corporation* 1993 erwähnt.

Deutschland sowie im Vereinigten Königreich kann inoffiziell Streikende entlassen, obwohl in Deutschland nur einer nicht willkürlich erfolgten Auswahl der Streikenden gekündigt werden kann. Damit ein Streik als offiziell betrachtet wird, muss im Vereinigten Königreich eine Urabstimmung erfolgen, in der sich eine Mehrheit für den Streik ausspricht. Falls ein Streik stattfindet, ohne dass diese Voraussetzung erfüllt worden wäre, muss die Gewerkschaft aufgrund unerlaubter Handlung haften.⁸

Obwohl die Rolle transnationaler Organisationen bei der Gestaltung von Arbeitsrechten zunimmt, ist der Spielraum für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Arbeitnehmervertreter in verschiedenen Ländern immer noch sehr unterschiedlich. Der Hauptgrund dafür liegt in den nationalen Arbeitsrechten. Diese Unterschiede werden wohl trotz der zunehmenden ökonomischen Integration der europäischen Länder noch anhalten.

Literatur

- Collins, H., K.D. Ewing und A. McColgan (2001), *Labour Law Text and Materials*, Oxford und Portland Oregon: Hart Publishing.
- Deakin, S. und G.S. Morris (2001), *Deakin and Morris: Labour Law* (3rd edition), London: Butterworths Law.
- Hall, P.A. und D. Soskice (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Marschollek, G. (2000), *Arbeitsrecht*, 11. Aufl., Münster: Alpmann und Schmidt.
- Morris, G.S. und T.J. Archer (2000), *Collective Labour Law*, Oxford: Hart Publishing.
- Weiss, M. und M. Schmidt (2000), *Labour Law and Industrial Relations in Germany*, 3rd ed., Kluwer Law International.

⁸ Ob diese Voraussetzung auch in Deutschland gilt, ist umstritten (Marschollek 2000, S. 223.).

Deutliche Konjunkturverlangsamung 2001. Allmählich beschleunigte Produktionszunahme 2002. Kräftigung des Aufschwungs 2003. Wirtschaftspolitik stimuliert, bleibt aber stabilisierungs- und konsolidierungsorientiert. Option zur Einführung des Euro wird offen gehalten. Nach wie vor Überschüsse bei Staatshaushalt und Leistungsbilanz. Verlangsamter Preisanstieg. Nur wenig verschlechterte Lage auf dem Arbeitsmarkt.

Wichtigste Ereignisse im politischen und sozialen Umfeld waren im Jahre 2001 das abgesagte Referendum auf den Färöer-Inseln zur Loslösung der Inselgruppe von Dänemark, die im November abgehaltenen Parlamentswahlen sowie der dabei mächtig aufgeflammete Streit um die Ausländerpolitik.

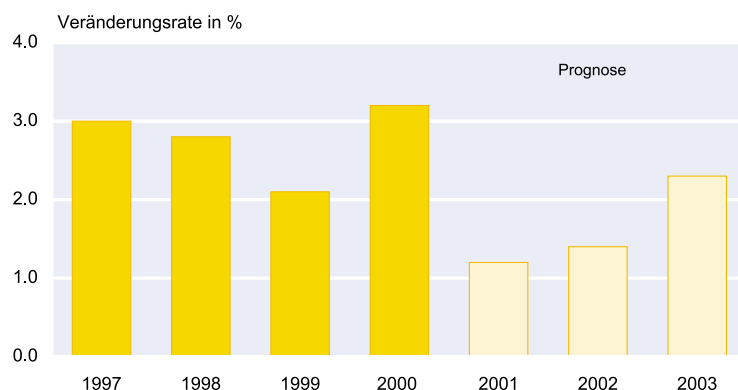
Im Frühjahr wurde auf den seit 1380 zu Dänemark – aber nicht zur EU – gehörenden und sich in inneren Angelegenheiten weitestgehend selbst verwaltenden Färöer-Inseln das geplante Referendum über die Unabhängigkeit von Dänemark ad acta gelegt. Kopenhagen hatte für den Fall einer Loslösung vom Mutterland mit der Einstellung aller Subventionen in Höhe von jährlich 1 Mrd. Kronen (134 Mill. Euro) gedroht.

Der seit 1993 mit unterschiedlichen Koalitionen regierende Ministerpräsident Nyrup Rasmussen glaubte die nach den Terroranschlägen vom 11. September und dem Afghanistankrieg infolge der allgemeinen Unsicherheit etwas gestiegene Popularität seiner Sozialdemokratischen Partei nutzen zu können und schrieb vorzeitige Wahlen zum Folketing aus; normal hätte die Legislaturperiode erst 2002 geendet. Allerdings nutzte ihm weder dies, noch die ausgezeichnete wirtschaftspolitische Bilanz seiner langen Regierungszeit. Vielmehr wurde er dafür abgestraft, dass seine Regierung entgegen den Versprechungen nach seinem Wahlsieg 1998 die Regelungen für die beliebte Frühpensionierung verschlechterte. Die Wirtschaftspolitik stand nicht zur Diskussion, und das Thema Euro-Einführung war nach dem negativ ausgegangenen Referendum im Jahre 2000 tabu. Polarisierendes und hoch emotional besetztes Wahlkampfthema war vielmehr die Ausländerpolitik (der Anteil der Immigranten und ihrer Nachkommen beträgt 7% der Gesamt-

bevölkerung). Obwohl Dänemark eines der restriktivsten Einwanderungsgesetze in Europa hat, rivalisierten die Parteien mit Vorschlägen zu seiner Verschärfung, wengleich auch hier längerfristig eine Netto-Einwanderung zur Aufrechterhaltung von Wirtschaftskraft und sozialen Sicherungssystemen nötig ist. Die Vorschläge richteten sich weder gegen den seit Jahrzehnten bestehenden freien nordischen Arbeitsmarkt noch gegen den EU-Arbeitsmarkt. Es ging vielmehr um Einwanderer mit fremdem kulturellen Hintergrund und um ihre Integration in die Gesellschaft. Angeheizt wurde der Diskurs von der rechtspopulistischen, ausgeprägt fremden- und EU-feindlichen Dänischen Volkspartei.

Diese Partei konnte bei den Parlamentswahlen vom November 2001 ihre Mandate im neuen Folketing fast verdoppeln. Noch stärker gewann die liberale Venstre. Sie wurde zur stärksten Partei. Dies auch, weil sie sich programmatisch von neo-liberalen Positionen hin zur politischen Mitte bewegt und so sozialdemokratische Stimmen gewonnen hatte. Die Sozialdemokraten erlitten eine herbe Niederlage

Reales Bruttoinlandsprodukt



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

und sind erstmals seit 1920 nicht mehr führende politische Kraft. Allerdings – und das wird eine Warnung für die Venstre sein, nicht zu weit vom Mittelkurs zu steuern – hielten sie sich bei den gleichzeitig durchgeführten Kreis- und Gemeindewahlen ganz gut und gewannen verschiedentlich sogar. Nun in der Opposition könnte der linke Flügel der Partei sich stärker bemerkbar machen.

Die neue Regierung, geführt von Fogh Rasmussen und gebildet aus der Venstre und den Konservativen, ist wieder ein Minderheitskabinet. Sie verfügt nur über 72 der 179 Sitze im stark fragmentierten Parlament, muss sich also ihre Mehrheiten von Fall zu Fall zusammensuchen. Dabei will sie zur Dänischen Volkspartei, auf deren Stimmen sie in einigen Fällen ebenfalls angewiesen sein wird, Distanz halten. Das neue Kabinet Rasmussen wurde gerade rechtzeitig installiert, um die **dänische EU-Ratspräsidentschaft** in der zweiten Hälfte 2002 tatkräftig vorbereiten zu können.

Dies und die traditionelle Konsensorientierung von Politik und Gesellschaft lassen gegenüber der 1993 eingeschlagenen Linie von Nyrop Rasmussen **keinen grundsätzlich veränderten politischen Kurs** erwarten, und Fogh Rasmussen hatte das auch gar nicht angestrebt. Dies dürfte ebenfalls für die Arbeitsmarktpolitik gelten, so dass von dieser Seite her kaum Konflikte mit den Gewerkschaften drohen. Mehrere Bereiche (u.a. das teilweise unbefriedigende Gesundheitswesen sowie die Altenpflege, aber auch die bereits in Gang gekommene umfänglichste Reform der staatlichen Behörden seit 1953 verbunden mit einer Entbürokratisierung, welche auch die Abschaffung von 99 voll oder teilweise staatlich subventionierter Institutionen einschließt) werden allerdings Änderungen erfahren. In erster Linie gilt dies jedoch für die Einwanderungspolitik, für deren erhebliche Verschärfung dem Parlament bereits ein Maßnahmenbündel vorliegt. Bewegung dürfte ferner in die Integrationspolitik kommen: Die Dänemark im Vertrag von Amsterdam von der EU zugestandenen Vorbehalte bezüglich der Teilnahme an der Europäischen Währungsunion sowie die Ausnahmeregelungen bei der gemeinsamen Asyl-, Rechts- und Verteidigungspolitik der EU sollen aufgegeben werden. Und schließlich sind – allerdings schon heftig umstritten – spürbare Einschnitte bei der Entwicklungshilfe für Afrika vorgezogen.

Wirtschaftspolitisch soll die bisherige Orientierung im Allgemeinen beibehalten werden. Das gilt in erster Linie für die Fortsetzung der stabilisierungs- und konsolidierungsorientierten Linie, die, seit Ende 1982 konsequent verfolgt, die Sanierung der dänischen Volkswirtschaft ermöglichte und deren Erfolge ihre nunmehr weitgehende Resistenz gegenüber externen Schocks erklärt. Auch ist geplant, die Einkommensteuerbelastung stabil zu halten. Mehr Schwung ist bei der Privatisierung von öffentlichen Unternehmen ab-

zusehen. Den Beitritt Dänemarks zum Euro-Raum wird man bedachtsam fördern.

Wirtschaftsentwicklung 2001

Die weltwirtschaftlichen Rahmendaten stellten sich etwa wie folgt dar: In den Vereinigten Staaten stieg das reale Bruttoinlandsprodukt um rund 1%. In Japan gingen Nachfrage und Produktion um etwa 1/2% zurück. In Mitteleuropa expandierte die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um gut 2 1/4%. In Westeuropa nahm das reale Bruttoinlandsprodukt um knapp 1 3/4% zu; in der EU und im Euro-Raum erhöhte es sich in annähernd gleichem Maße und in Deutschland um ca. 1/2%. Der Einfuhrpreis für Rohöl betrug in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt knapp 25 US-Dollar pro Barrel; gegenüber dem Vorjahr sind das 12% weniger. Industrierohstoffe (ohne Öl) verbilligten sich gegenüber dem Jahre 2000 auf Dollar-Basis um ungefähr 10%. Der Wechselkurs des Euro betrug im Schnitt des Jahres 0,90 US-Dollar. 2000 waren es 0,92 US-Dollar gewesen. Das Volumen des Welthandels hat gegenüber 2000 fast stagniert.

In Dänemark führten die Terroranschläge vom 11. September und die hierauf folgende deutliche Verschlechterung des weltwirtschaftlichen Klimas zwar ebenfalls zu einer Verschlechterung des Wirtschaftsklimas. Anders als in anderen Ländern war die laufende Phase der konjunkturellen Abkühlung nach dem Boom in den späten neunziger Jahren aber durchaus geboten. Die Auswirkungen des Schocks zeigten sich in erster Linie im erheblich verschlechterten Geschäftsklima des industriellen Sektors (einschließlich Bau). Das Konsumklima trübte sich zwar ebenfalls ein, blieb jedoch günstiger als in den meisten anderen westeuropäischen Ländern. So kam es statt der zu erwartenden konjunkturellen Belebung im späteren Verlauf des Jahres zu einer annähernden Stagnation der gesamtwirtschaftlichen Produktion ab Herbst. Diese Entwicklung war hauptsächlich bedingt durch die abflauende Auslandsnachfrage. Aber auch die auf Stabilisierungskurs liegende Wirtschaftspolitik spielte eine Rolle. Das reale **Bruttoinlandsprodukt** dürfte um knapp 1 1/4% expandiert haben. Diese Schätzung ist allerdings noch recht unsicher, da die verfügbaren Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vermutlich – wie üblich – spürbar revidiert werden. Die Konsumentenpreise sind seit dem Spätsommer etwa stabil. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt blieb im westeuropäischen Vergleich günstig. Staatshaushalt und Leistungsbilanz wiesen wiederum Überschüsse aus.

Den stärksten Dämpfer erhielt die Konjunktur durch die **Ausfuhr** von Gütern und Dienstleistungen. Sie dürfte gegenüber 2000 zwar noch um etwa 4% zugenommen haben. Infolge des hohen Überhangs zu Jahresbeginn bedeutet dies nach

zunächst annähernder Stagnation einen Rückgang im zweiten Halbjahr, bedingt durch die ausgeprägte weltwirtschaftliche Schwäche. Außerdem, und das erweist sich in derartigen Situationen als besonders ungünstig, sind die Lohnstückkosten erneut etwas schneller gestiegen als im westeuropäischen Durchschnitt, so dass die preisliche Wettbewerbsfähigkeit nachgelassen hat. Da die **Einfuhr** jedoch lediglich um knapp 2% expandierte, resultierte trotz gegenüber 2000 annähernd unveränderter Terms of Trade ein gegenüber 2000 merklich erhöhter Überschuss der **Leistungsbilanz** von ungefähr 3% des BIP.

Die **Bruttoanlageinvestitionen** haben noch stärker als erwartet an Schwung verloren und sind um etwa 3¹/₂% zurückgegangen. Es entfiel vor allem der vorjährige Sonder-effekt – die Behebung der großen Schäden nach dem »Jahrhundertsturm« Ende 1999 – so dass es bei den Bauinvestitionen, vor allem aber im Wohnungsbau zu einer tiefen Rezession kam, obwohl die öffentliche Hand erheblich mehr als im Vorjahr investierte. Bei den Ausrüstungsinvestitionen folgte dem vorjährigen Boom ein nur leichter Rückgang, bedingt durch deutlich verschlechterte Absatz- und Ertrags-erwartungen sowie rückläufige Kapazitätsauslastung.

Der **private Konsum** expandierte nach der Stagnation im Jahre 2000 um etwa 1%. Beschäftigung und Reallöhne nahmen etwas zu, und die Baisse an den Aktienbörsen hatte wenig Einfluss auf das Verhalten der Verbraucher, da Aktienbesitz nur einen geringen Anteil am Privatvermögen hat. Der **Staatsverbrauch** expandierte mit 1³/₄% rascher als zuvor.

Auf dem **Arbeitsmarkt** hat sich die Lage zunächst kaum noch weiter verbessert und zuletzt etwas verschlechtert. Die Arbeitslosenquote lag im Jahresdurchschnitt bei 4¹/₂%.

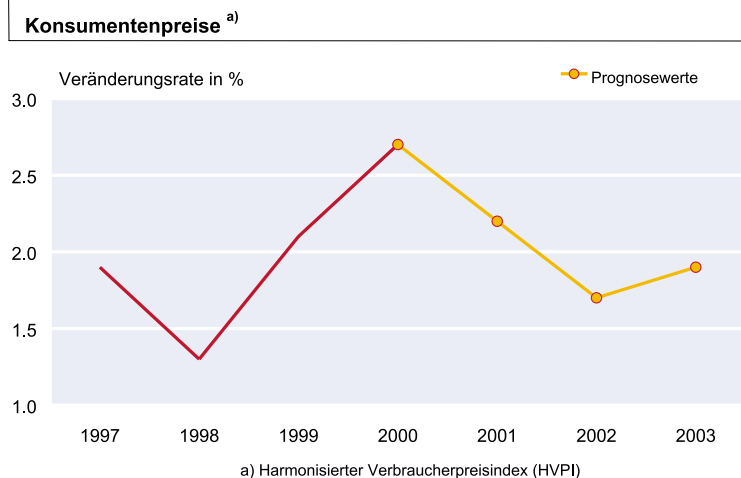
Die **Konsumentenpreise** erhöhten sich im Schnitt des Jahres um 2,3%. Bis zur Jahresmitte war der Preisauftrieb deut-

lich gewesen, bedingt durch die starke Verteuerung des Erdöls, die Aufwertung des US-Dollar, witterungsbedingte Verteuerungen von Saisonprodukten sowie die Folgen von BSE und MKS. Anschließend blieb das Preisniveau annähernd unverändert, da der Ölpreis zurückging, die Krone gegenüber dem US-Dollar aufwertete und die konjunkturelle Flaute eingesetzt hatte.

Wirtschaftspolitik

Die **Wirtschaftspolitik** stellt nach wie vor auf eine Stabilisierung des Lohn- und Preisniveaus sowie auf die weitere Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ab; hieran ändert auch das vorgesehene Einfrieren der Einkommensteuerbelastung nichts. Dies hängt auch mit der ausdrücklich offen gehaltenen Option für den Beitritt zur Europäischen Währungsunion und damit mit einer Erfüllung der im Vertrag von Maastricht fixierten Beitrittskriterien zusammen. Gleichzeitig stellt man jedoch auf die Sicherung von Wirtschaftswachstum und möglichst hohem Beschäftigungsstand ab. Unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten ist eine Forcierung der Privatisierungen zu erwarten. Die Konjunktur erhält 2002 und bis ins Jahr 2003 hinein Anregungen von der Wirtschaftspolitik, wobei geldpolitisch ein expansiver, lohnpolitisch zunächst ein moderaterer Kurs als bisher gesteuert wird.

Die **Geldpolitik** orientiert sich weiterhin am Vorgehen der Europäischen Zentralbank (EZB). Durch die Mitgliedschaft im EWS (Europäisches Währungssystem) II, dem Dänemark seit Anfang 1999 angehört, sind ihr relativ enge Grenzen gesetzt. Denn der Wechselkurs der Krone darf nur um jeweils maximal 2,25% vom Leitkurs gegenüber dem Euro abweichen. Droht diese Bandbreite überschritten zu werden, dann muss die dänische Notenbank eingreifen. Und erst wenn das nicht reicht, wird die EZB tätig. Seit drei Jahren liegen die Notierungen der Krone sehr eng beim Leitkurs von 7,46 Kronen pro Euro, und es bedurfte keiner nennenswerten Eingriffe zur Kursstützung mit Ausnahme einer kurzen Zeit im September 2000, als in Dänemark über die Einführung des Euro (mit negativem Resultat) abgestimmt wurde. Denn die dänische Geldpolitik folgte bei ihren Zinsentscheidungen stets in engem zeitlichen Abstand dem Vorgehen der EZB. Mitte 2001 und im Oktober wurden zudem Phasen der Kronenstärke genutzt, um den Abstand zum EZB-Leitzins auf nunmehr 35 Basispunkte zu verringern. Die im Anschluss an den 11. September erfolgten Zinssenkungen der EZB wurden nachvollzogen; derzeit beträgt der Schlüsselzins 3,25%. Sollte die EZB die monetären Zügel nochmals lockern, würde die dänische Notenbank mitziehen. Denn dieser Kurs ent-



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

spricht jetzt ihren wirtschaftspolitischen Intentionen umso mehr, als sich der Preisauftrieb deutlich beruhigt hat und die konjunkturelle Flaute relativ moderate Lohnabschlüsse erwarten lässt. Infolge der üblichen Zeitverzögerung entfaltet sich die konjunkturstimulierende Wirkung des expansiven geldpolitischen Kurses erst gegen Mitte 2002 voll. Und sie reicht selbst dann ins Jahr 2003 hinein, wenn, ausgehend von den USA, die geldpolitische Richtung gegen Ende 2002 geändert werden sollte.

Die **Währungspolitik** steht mit der Einführung von Euronoten und -münzen im Euro-Raum zunächst vor keinem größeren Problem – im Gegensatz zur Schweiz, die völlig von Ländern umgeben ist, in denen der Euro nun auch sortenmäßig zirkuliert. Die D-Mark, die bisher an der Südgrenze und zur Touristensaison eine gewisse Rolle als Zweitwährung gespielt hatte, wird lediglich durch den Euro ersetzt. In der Wirtschaft hält die Tendenz zur Euroisierung an (43% des Warenexports gehen in den Euro-Raum, und etwa die Hälfte der Einfuhr kommt dort her). Im Fremdenverkehr wird man jedoch ähnlich der Schweiz den Euro dort akzeptieren, wo die Touristen aus dem Euroraum einen Großteil der Gäste stellen. Für den Beitritt Dänemarks zur Europäischen Währungsunion gibt es wieder eine Perspektive. Jüngsten Umfragen zufolge befürwortet nun etwas mehr als die Hälfte der Wähler die Einführung des Euro; allerdings war diese schon 1999 von einer, allerdings nur einfachen, Mehrheit präferiert und trotzdem im September 2000 per Referendum abgelehnt worden. Aufgrund dieser Erfahrung wird die Regierung in der Euro-Frage bedachtsam handeln, auch wenn die Einführung von Euronoten und -münzen im Euro-Raum nicht nur reibungslos geklappt, sondern auch das »Europagefühl« gestärkt hat.

Die **Finanzpolitik** gibt der Konjunktur 2002 und 2003 weiter Impulse (diese dürften sich jeweils auf reichlich 1/4 Prozentpunkt des BIP belaufen), hält aber grundsätzlich an der sehr erfolgreichen konsolidierungsorientierten Linie fest. Im Einklang mit dem mittelfristigen Finanzplan 1998/2002 werden auch 2002 die Energiesteuern erhöht, die steuerliche Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen verringert und die Einkommensteuer sowie die Körperschaftsteuer (auf 25 nach ursprünglich 34%) herabgesetzt. Der im Staatshaushalt 2002 budgetierte Überschuss von 35,7 Mrd. Kronen (4,8 Mrd. Euro) wird sich aber infolge der inzwischen stark veränderten Konjunkturlage nicht realisieren lassen. Denn die Regierung lässt die automatischen Stabilisatoren wirken und nimmt Abweichungen von den mit der EU vereinbarten Konsolidierungszielen hin. Der Finanzierungsüberschuss der öffentlichen Hand dürfte statt der geplanten 2,6% des BIP nur etwa halb so hoch ausfallen. Im Jahre 2001 betrug das Aktivum vermutlich knapp 2% (ohne die Einnahmen aus der Veräußerung von UMTS-Lizenzen), und die öffentliche Verschuldung ist auf reichlich 43% des BIP gesunken; 1993, als die Verschuldung ihren Höhepunkt erreichte, war sie mit

83,8% fast doppelt so hoch gewesen. Für eine Lockerung der finanzpolitischen Zügel besteht dank dieser enormen Konsolidierungsleistung also reichlich Spielraum. Der im Sommer vorzulegende Staatshaushalt 2003 wird zur finanzpolitischen Nagelprobe für die Regierung. Grundsätzliche Änderungen des bisherigen Kurses sind nicht geplant, infolge der Mehrheitsverhältnisse im Parlament nicht möglich und wegen des EU-Ratsvorsitzes auch nicht opportun. Verbesserungen des in einigen Bereichen unzulänglichen Gesundheitswesens sind ebenso populär wie das Einfrieren der Einkommensteuerbelastung; einer durchschnittlichen Arbeitnehmerfamilie mit zwei Kindern und einem Verdiener bleiben vom Bruttolohn nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben etwa 69% – der geringste Prozentsatz aller westlichen Industrieländer. Woher die dazu nötigen Mittel kommen sollen, ist noch unklar, denn die geplante kompensierende Kürzung der Entwicklungshilfe ist bereits zu einem größeren Stein des Anstoßes geworden.

Die **Ordnungspolitik** bekommt eine andere Nuance insofern, als die Privatisierungen forciert werden. Nicht nur die Anteile an der Fluglinie SAS will man verkaufen (auch die Regierungen Norwegens und Schwedens wollen sich von ihren Anteilen trennen), sondern auch das Elektrizitätsunternehmen Nesa, die Post und die staatliche Erdölgesellschaft etc.

Integrationspolitisch will die neue Regierung, wie die vorige auch, Dänemark stärker in die EU integrieren. Die Chancen hierfür scheinen im Zuge des nach dem 11. September spürbaren Integrationschubs in der EU und des durch die EU vermittelten Sicherheitsgefühls der Bürger erheblich besser zu sein als zuvor. Mitte 2001 hatte die Regierung ein Weißbuch vorgelegt, in dem Dänemarks Rolle in Europa sowie die Folgen der nur halbherzigen EU-Integration dargestellt wird. Die Reaktion hierauf war indes keine konstruktive Diskussion, sondern nur der gehässige Austausch altbekannter Argumente. Begünstigt durch die dänische EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2002 könnte ein Anlauf zur Annullierung wenigstens eines der vier dem Land im Vertrag von Amsterdam (Maastricht II) zugestandenen Vorbehalte – Europäische Währungsunion, gemeinsame Asyl-, Rechts- und Verteidigungspolitik – unternommen werden. Jüngsten Umfragen zufolge haben die Befürworter einer Übernahme des Euro jetzt eine leichte Mehrheit bei der Bevölkerung; in Schweden ist die Stimmung innerhalb kurzer Zeit von deutlicher Ablehnung auf klare Zustimmung zum Euro umgeschlagen, doch wird erst nach den Reichstagswahlen im September 2003 ein Referendum über den Beitritt zum Euro-Raum stattfinden. Hierfür waren im Vorfeld des negativ ausgegangenen Referendums vom Herbst 2000 alle Vorbereitungen getroffen worden: Zwischen zustimmendem Referendum und Beitritt zum Euro-Raum sollte ein Jahr liegen, und weitere zwei bis drei Jahre sind bis zur Einführung der Euronoten und -münzen vorgesehen. Während einer Abschlussphase von zwei Monaten können Euro und

Krone – wie derzeit in fast allen Euro-Ländern – parallel zirkulieren. Basierend auf den Erfahrungen im Euro-Raum dürfte man die Fristen verkürzen.

In der Lohnpolitik hat die ausgesprochen dezentrale Lohnfindung trotz aller Bemühungen um eine stärkere Zentralisierung in den vergangenen Jahren, mitbedingt durch die gute Konjunktur und die restriktive Finanzpolitik, eine Dämpfung des Lohnauftriebs verhindert. Nach Jahren der Übersteigerung ist man jedoch dabei, auf einen einigermaßen moderaten Kurs zurückzufinden. Für die verarbeitende Industrie sieht der Rahmenvertrag vom März 2000 mit 4% p.a. zwar immer noch überrissene Anhebungen vor. Aber in anderen Bereichen ist eine Mäßigung zu beobachten. Die Arbeitskosten pro Stunde dürften sich nach rund 4¹/₂% im Jahre 2000 heuer um etwa 3³/₄% und 2003 um 3¹/₄% erhöhen. Aber auch damit, wie auch beim Anstieg der Lohnstückkosten, liegt Dänemark weiter über dem westeuropäischen Durchschnitt. Allerdings dürften die Unternehmen dieses Manko wie bisher durch Rationalisierung, Spezialisierung auf hochwertige Produkte etc. neuerlich auffangen können.

Wirtschaftsentwicklung im Jahre 2002

Als weltwirtschaftliche Rahmendaten werden unterstellt: In den Vereinigten Staaten erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um 1¹/₄%. Die gesamtwirtschaftliche Erzeugung geht in Japan um ca. 1% zurück. In Mitteleuropa nehmen Nachfrage und Produktion um etwa 2¹/₄% zu. In Westeuropa wird das reale Bruttoinlandsprodukt um knapp 1¹/₂% ausgeweitet; für die EU und den Euro-Raum sind ähnliche Raten zu erwarten, während die Zunahme in Deutschland gut 1¹/₂% beträgt. Der Einfuhrpreis für Rohöl liegt in den westlichen Industrieländern im Schnitt des Jahres bei 20 US-Dollar pro Barrel. Die Preise für Industrierohstoffe (ohne Öl) sinken gegenüber 2001 um ungefähr 6¹/₂%. Der Wechselkurs des Euro bewegt sich im Jahresdurchschnitt innerhalb einer Bandbreite von 0,90 bis 1 US-Dollar. Das Volumen des Welthandels expandiert in einer Größenordnung von 2¹/₂%.

Die dänische Volkswirtschaft erweist sich im historischen Rückblick gesehen als bemerkenswert widerstandsfähig. Früher ist es bei vergleichbaren Situationen zu Währungskrisen, Inflationsschüben und Leistungsbilanzproblemen gekommen. Jetzt – das ist allerdings auch eine Gunst der konjunkturellen Stunde – wird die konjunkturelle Abkühlung nicht nur als Abwehr gegen Überhitzungserscheinungen vielfach begrüßt, sondern Staatshaushalt und Leistungsbilanz weisen nach wie vor Überschüsse aus, die Inflation ist mäßig, und der Wechselkurs der Krone bleibt gegenüber dem Euro stabil. Dies ist das Resultat der seit Herbst 1982 laufenden

klar konzipierten und konsequent durchgeführten Sanierung von Volkswirtschaft und Staatsfinanzen.

Das reale Bruttoinlandsprodukt dürfte um annähernd 1¹/₂% (also etwa dem westeuropäischen Durchschnitt entsprechend) expandieren, stimuliert von der Wirtschaftspolitik und der anspringenden Weltkonjunktur. Im Verlauf bedeutet das nach vorübergehender Stagnation eine – etwa zum Beginn des zweiten Quartals einsetzende und sich anschließend verstärkende – konjunkturelle Belebung; beim Geschäftsklimaindex der verarbeitenden Industrie war die Bodenbildung im vierten Quartal 2001 erfolgt. Während der Konsum die Konjunktur weiter stützt, kommen die dynamischen Einflüsse vom Export und von den Bruttoanlageinvestitionen. Die Aufwärtsentwicklung beginnt zu spät und wird auch nicht stark genug sein, als dass noch heuer Überhitzungsgefahren – bei Löhnen, Preisen sowie auf dem Arbeitsmarkt – akut werden könnten. Der Preisauftrieb ist mäßig, die Lage auf dem Arbeitsmarkt ändert sich nicht nennenswert, und die Leistungsbilanz weist wieder einen Überschuss aus.

Der private Konsum dürfte sich um knapp 1³/₄%, im Verlauf also leicht beschleunigt, erhöhen. Die Zunahme entspricht ungefähr dem Anstieg der Reallöhne. Der von den Ereignissen des 11. September 2001 ausgehende Schock ist bereits abgeklungen. Das auf der Basis von Verbraucherumfragen erhobene Konsumklima hatte sich Ende 2001 wieder deutlich verbessert. Der Index lag erheblich über dem Mittel der neunziger Jahre, welches selbst im Oktober – dem jüngsten Tiefpunkt – noch knapp übertroffen worden war. Anregend wirkt die Wirtschaftspolitik. Besonders die gesunkenen kurzfristigen Zinsen entlasten die Budgets der privaten Haushalte – vor allem wenn die Verzinsung ihrer Hypotheken flexibel ist. Außerdem ist jetzt Sparen weniger attraktiv, und die Haus- und Wohnungspreise tendieren weiter aufwärts. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt verändert sich wenig. Und von den Öl- und Gaspreisen, aber auch von den Importpreisen generell gehen eher kaufkraftstärkende Effekte aus. Zudem ist der Wettbewerb lebhaft. Der Staatsverbrauch nimmt mit rund 1¹/₂% etwa im Rhythmus des Vorjahres zu.

Die Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen gewinnt im Zuge des weltwirtschaftlichen Aufschwungs, vor allem aber der konjunkturellen Erholung in Westeuropa (dorthin gehen gut zwei Drittel der Waren- und noch mehr der Dienstleistungsexporte) deutlich an Fahrt. Wegen des Unterhangs Anfang 2002 dürfte sich im Jahresdurchschnitt jedoch lediglich eine Ausweitung um knapp 2% errechnen. Die Lohnstückkosten steigen etwa im Rhythmus Westeuropas. Wie die zurückliegenden Jahre zeigen, haben es viele Unternehmen verstanden, sich durch Rationalisierung und die Entwicklung hochqualitativer innovativer Produkte gerade auch in internationalen Märkten zu behaupten. Die Einfuhr wird stärker zunehmen als die Ausfuhr. Da sich die Terms of Trade nur

Veränderungsraten des realen BIP und seiner Komponenten

– in % –

	1999	2000	2001 ^{a)} EU ^{c)}	2002 ^{a)}			2003 ^{a)}		
				DØR ^{b)}	EU ^{c)}	OECD ^{d)}	DØR ^{b)}	EU ^{c)}	OECD ^{d)}
Bruttoinlandsprodukt	2,1	3,2	1,3	1,2	1,6	1,3	2,0	2,5	2,3
Inlandsnachfrage	-0,6	2,6	0,5	0,9	2,0	1,1	1,4	2,3	1,8
Privater Verbrauch	0,5	-0,1	1,2	1,3	1,7	0,9	2,0	2,0	1,2
Staatsverbrauch	1,4	1,0	1,7	1,2	1,4	1,1	1,2	1,2	1,3
Bruttoanlageinvestitionen	1,6	9,9	-2,3	-0,6	3,3	1,4	-0,4	4,1	3,6
Exporte ^{e)}	9,7	11,6	4,1	1,2	1,8	3,3	4,2	5,6	6,7
Importe ^{e)}	2,2	10,8	2,5	0,6	2,8	2,9	3,2	5,5	6,1
Industrieproduktion (verarbeitende Industrie)	2,7	6,2	1,5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Konsumentenpreise (HVPI)	2,1	2,7	2,3	1,6	1,7	1,7	1,5	2,0	1,8
Arbeitslosenquote	5,2	4,7	4,6	5,8	4,7	5,0	5,6	4,6	5,0
Leistungsbilanz (Saldo) ^{f)}	2,2	2,1	3,2	3,1	2,5	3,1	3,8	2,7	3,3
Finanzierungssaldo des Staates ^{f)}	3,1	2,5	2,2	1,5	1,6	1,4	1,4	2,0	1,7

^{a)} Schätzungen. - ^{b)} Det Økonomiske Råd, Kopenhagen, vom November 2001. - ^{c)} Kommission der EU, Brüssel, vom November 2001. - ^{d)} Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, vom November 2001. - ^{e)} Güter und Dienstleistungen. - ^{f)} In Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

wenig verbessern, dürfte die Leistungsbilanz mit einem auf ca. 2³/₄% des BIP gestiegenen Überschuss schließen.

Die Bruttoanlageinvestitionen finden aus der vorjährigen Rezession heraus und expandieren um etwa 1³/₄%. Entscheidend hierfür ist der Umschwung bei den Wohnungsbauinvestitionen. Hierbei spielen die verbesserten Finanzierungsbedingungen, weiter steigende Immobilienpreise und das wieder günstigere konjunkturelle Umfeld eine wichtige Rolle. Auch der öffentliche Bau wird rascher ausgeweitet, während der gewerbliche Bau erst mit Verzögerung anspringt. Stimulierend wirken die gesunkenen Zinsen sowie die optimistischeren Absatz- und Ertragserwartungen. Zudem ist die Kapazitätsauslastung in der verarbeitenden Industrie im Laufe von 2001 nur auf den Durchschnitt der neunziger Jahre gesunken. Er liegt also immer noch ziemlich hoch, so dass etwa ab Herbst wieder häufiger Erweiterungsinvestitionen in Angriff genommen werden. Doch dominieren insgesamt die Rationalisierungsinvestitionen.

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt ändert sich nur wenig. Die Beschäftigung nimmt gegenüber 2001 kaum noch zu, und die Zahl der Arbeitslosen steigt etwas. Die Unternehmen suchen die teilweise immer noch und im Allgemeinen bald wieder knappen Fachkräfte möglichst zu halten, und die öffentliche Hand wirkt wie bisher als Puffer für Arbeitssuchende. Im Jahresdurchschnitt dürfte die Arbeitslosenquote wie in den Vorjahren bei annähernd 4³/₄% liegen.

Der Preisauftrieb wird moderat sein. Hierauf lassen schon die seit einigen Monaten sinkenden Erzeugerpreise schließen, die erfahrungsgemäß mit Verzögerung auf die Verbraucherpreise durchwirken. Die Lohnstückkosten steigen bei verlangsamt zunehmenden Nominallohnen schwach,

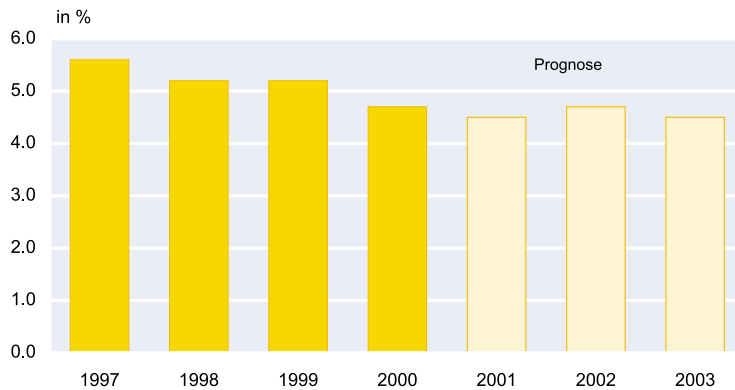
Energie- und Importpreise wirken stabilisierend, nach der ausgeprägten Verteuerung von Nahrungsmitteln im Vorjahr zeichnet sich nun eine Beruhigung ab, und in dieser Frühphase des Aufschwungs ist der Wettbewerb noch recht lebhaft. Allerdings werden auch hier – wie etwa in Deutschland und in den Niederlanden – die Ökosteuern weiter angehoben. Im Jahresdurchschnitt dürften die Konsumentenpreise um rund 1³/₄% über dem Niveau von 2001 liegen.

Wirtschaftsentwicklung im Jahre 2003

Als weltwirtschaftliche Rahmendaten werden angenommen: In den Vereinigten Staaten expandiert das reale Bruttoinlandsprodukt um ca. 3¹/₄%. Nachfrage und Produktion nehmen in Japan um etwa 1²/₂% zu. In Mitteleuropa steigt die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um ungefähr 3¹/₂%. In Westeuropa, in der EU und im Euro-Raum erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um rund 2³/₄%; in Deutschland beträgt die Zunahme annähernd 2¹/₄%. Der Importpreis für Rohöl liegt in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt bei 22 US-Dollar pro Barrel. Industrierohstoffe (ohne Öl) kosten etwa 7% mehr als 2002. Der Wechselkurs des Euro liegt im Schnitt des Jahres innerhalb einer Bandbreite von 0,95 bis 1,05 US-Dollar. Das Volumen des Welthandels dürfte in einer Größenordnung von 7¹/₂% ausgeweitet werden.

In Dänemark setzt sich der Aufschwung, mitgetragen von der Inlandsnachfrage, in wenig verändertem Tempo fort, nach wie vor angeregt von der Finanzpolitik und zunächst auch noch von der Geldpolitik; im Verlauf des Jahres werden die Zinsen jedoch leicht aufwärts tendieren. Der wichtigste Anstoß kommt aber von der stark expandierenden

Arbeitslosenquote



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

Auslandsnachfrage. Das reale Bruttoinlandsprodukt dürfte sich um reichlich 2¹/₄% erhöhen. Dabei beginnen sich allerdings im späteren Verlauf des Jahres bei zunehmend ausgelasteten Kapazitäten verschiedentlich wieder Überhitzungserscheinungen abzuzeichnen. Bei verbesserter Lage auf dem Arbeitsmarkt verstärkt sich der Mangel an qualifizierten Kräften. Die Preise steigen etwas schneller. Die Leistungsbilanz dürfte einen etwa unverändert hohen Überschuss ausweisen.

Der Export von Gütern und Dienstleistungen wird vor allem von der lebhaft zunehmenden westeuropäischen Nachfrage stimuliert. Überdurchschnittlich dürften indes die Lieferungen nach den USA sowie nach Südostasien ausgeweitet werden. Die im Vergleich mit den meisten anderen westlichen Industrieländern nach wie vor rascher steigenden Löhne bewirken jedoch einen weiteren Verlust an Weltmarktanteilen, der sogar ausgeprägter sein wird als im westeuropäischen Mittel. Einem Exportanstieg um etwa 6% dürfte eine etwa gleich starke Zunahme des Imports gegenüber stehen. Bei nochmals etwas günstigeren Terms of Trade ist mit einem gegenüber 2002 etwas höheren Aktivum der Leistungsbilanz zu rechnen.

Die Bruttoanlageinvestitionen erhöhen sich lebhaft und dürften um fast 4% zunehmen, obwohl die Zinsen im Laufe des Jahres langsam anziehen werden. Überdurchschnittlich nehmen die Ausrüstungsinvestitionen zu, angeregt durch günstige Absatz- und Ertragsersparungen, weiter steigende Kapazitätsauslastung sowie größere Anstrengungen auf den Gebieten Rationalisierung und Produktinnovation. Während der Wohnungsbau, durch spürbar steigende Haus- und Wohnungspreise, aber immer noch relativ niedrige Hypothekenzinsen stimuliert, etwa im Tempo des Vorjahres expandiert, werden gewerblicher Bau und öffentlicher Bau rascher ausgeweitet. Letzterer profitiert vor allem von den infrastrukturellen Maßnahmen im Großraum Kopenhagen,

basierend auf dem 2001 vorgelegten HUR-Regionalplan.

Der private Konsum erhöht sich um ungefähr 2%. Stärker zunehmende Beschäftigung, stetig steigende Reallöhne, die weitere Verteuerung von Wohnimmobilien (was trotz allmählich aufwärts tendierender Zinsen die Aufnahme von Hypotheken zu Konsumzwecken fördert) sowie die günstige konjunkturelle Entwicklung wirken anregend. Bei den langlebigen Gütern erholt sich der Absatz von Wohnungseinrichtungen deutlich, und auch Pkw werden lebhafter nachgefragt. Der Staatsverbrauch (rund + 1¹/₄%) verliert im Laufe des Jahres konjunkturbedingt etwas an Schwung.

Auf dem Arbeitsmarkt bessert sich die Lage. Die Beschäftigung steigt wieder deutlicher, der Mangel an Fachkräften nimmt zu, und die Arbeitslosigkeit geht langsam zurück. Die Arbeitslosenquote sinkt im Jahresdurchschnitt auf ca. 4¹/₂%.

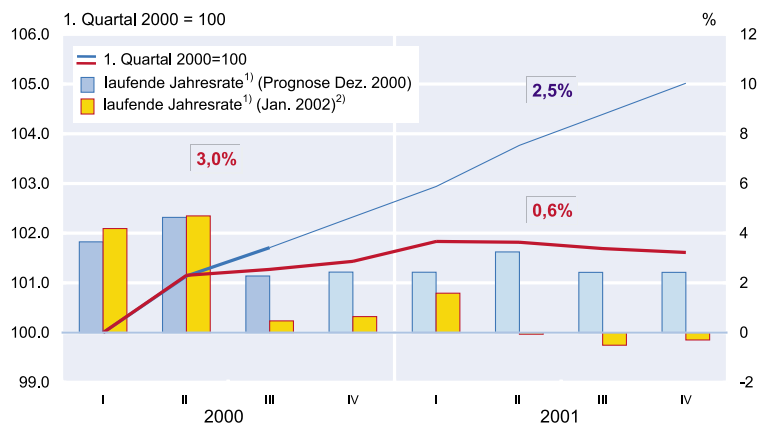
Der Preisauftrieb beschleunigt sich im Zuge der konjunkturellen Verbesserung im Laufe des Jahres leicht. Die Erzeugerpreise steigen allmählich, auch weil die Löhne wieder rascher aufwärts tendieren und die Importpreise leicht anziehen. Neuerlich werden die Ökosteuern heraufgesetzt. Die Konsumentenpreise dürften im Jahresdurchschnitt um knapp 2% über dem Niveau von 2002 liegen.

Abgeschlossen am 14. Januar 2002

Das Jahr 2001 hat sich rückblickend als »Jahr der enttäuschten Konjunkturerwartungen« herausgestellt; das ifo Institut musste seine Deutschlandprognose im Jahresverlauf mehrfach »nach unten« korrigieren. Zwar war mit einer gewissen Abschwächung des Wachstumstempos im Vergleich zum vorgegangenen Boomjahr 2000 gerechnet worden, eine derartige Verschlechterung der Konjunktur hatte aber keine professionelle Prognoseinstitution vorausgesehen. In der Analyse des ifo Instituts vom Dezember 2000 hatte es noch vergleichsweise optimistisch geheißen: »Die deutsche Konjunktur wird im Jahr 2001 einerseits durch die Nachwirkungen der bisherigen Ölpreiserhöhung und die Verlangsamung des Welthandels gedämpft und andererseits durch die Steuerentlastung¹ angeregt. ... Insgesamt dürfte sich das Wirtschaftswachstum von 3,0% in 2000 auf 2,5% abschwächen. ... Im Jahresdurchschnitt ist mit einer Abnahme der Arbeitslosigkeit um 260 000 auf 3,63 Mill. Personen zu rechnen.« Doch es kam anders: Nach ersten Schätzungen des Statistischen Bundesamts vom Januar 2002 fiel der Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahresdurchschnitt 2001 mit lediglich 0,6% um 1,9 Prozentpunkte schwächer aus als ursprünglich prognostiziert; die Arbeitslosigkeit verringerte sich kaum.

Die Fehleinschätzung der BIP-Wachstumsrate 2001 geht auf zwei Ursachen zurück: Einmal stellt sich die Wirtschaftsentwicklung *in der zweiten Jahreshälfte 2000* – die ja die Basis für die Konjunkturprognose 2001 war –, aus heutiger Sicht schlechter dar als im Dezember 2000. Der *statistische Überhang*² aus dem Jahr 2000 ist nach den gegenwärtigen amtlichen Quartalsergebnissen mit 1/2% (Statistisches Bundesamt, Rechenstand: November 2001) nur noch halb so groß, wie noch vor einem Jahr geschätzt worden war (+ 1%, ifo Dezemberprognose). Zwar hat das ifo Institut vor einem Jahr zutreffend prognostiziert, dass sich im vierten Quartal 2000 das (zum Prognosezeitpunkt noch unbekannt und damit zu schätzende) konjunkturelle Anstiegstempo im Vergleich zu den damals bereits vorliegenden amtlichen Ergebnissen für

Reales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland
Saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf



1) Veränderung in % gegenüber dem Vorquartal, auf Jahresrate hochgerechnet; rechte Skala.
2) Ergebnisse für 2000 und Jahresergebnis 2001: Statistisches Bundesamt. Vierteljahresergebnisse für 2001: Schätzungen des ifo Instituts.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

das dritte Quartal kaum noch beschleunigt. Das im dritten Vierteljahr 2000 herrschende Expansionstempo ist aber – gemessen in laufenden Jahresraten³ – inzwischen vom Statistischen Bundesamt von 2 1/4% (Rechenstand: November 2000) auf nur noch 1/2% (Rechenstand: November 2001) herunterkorrigiert worden (vgl. Abbildung.). Der jetzt deutlich flachere konjunkturelle Anstiegswinkel im zweiten Halbjahr 2000 verringerte den statistischen Überhang, was zur Überschätzung der Jahreswachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2001 rund 1/2 Prozentpunkt beitrug.⁴

Die übrigen 1 1/2 Prozentpunkte des BIP-Schätzfehlers beruhen auf der Überschätzung der *konjunkturellen Dynamik im Jahr 2001*. Im Dezember 2000 hatte das ifo Institut eine Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion von Quartal zu Quartal in einer Größenordnung von 2 1/4 bis 2 1/2% (laufende Jahresraten) prognostiziert; für das zweite Quartal 2001 war – aufgrund der dann vollen Wirkung der Steuerreform – sogar mit einer temporären Beschleunigung auf reichlich 3% gerechnet worden.⁵ Tatsächlich nahm aber die wirtschaftliche Aktivität bereits im zweiten Quartal 2001 nicht mehr zu. Seit dem 3. Quartal ist sogar Rezession zu diagnostizieren, was hier mit einem Sinken der gesamtwirt-

¹ Im Januar 2001 trat die »Steuerreform 2000« in Kraft. Hierdurch wurden die Unternehmen um 17 Mrd. DM entlastet, die privaten Haushalte um 28 Mrd. DM.

² Als *statistischer Überhang* wird diejenige Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts bezeichnet, die sich ergäbe, wenn das BIP (saisonbereinigt) im Verlauf eines Jahres *t* auf der Höhe des vierten Quartals des Vorjahres *t-1* stagnieren würde. Die Zunahme des BIP resultiert in diesem Fall nicht aus dem konjunkturellen Verlauf im Jahr *t*, sondern allein aus dem konjunkturellen Anstiegswinkel im Vorjahr. Formal ergibt sich der Überhang als prozentuale Differenz zwischen dem Jahresendwert des BIP (im Jahr *t-1*) und dem dazugehörigen Jahresdurchschnittswert. Nimmt der Überhang einen negativen Wert an, weil der Jahresendwert des BIP kleiner als der Jahresdurchschnittswert ist, so spricht man von *Unterhang* (vgl. Nierhaus 1999 sowie Europäische Zentralbank 2001).

³ Die laufende Jahresrate gibt an, wie groß die Veränderung des (saisonbereinigten) Bruttoinlandsprodukts innerhalb eines Jahres sein würde, wenn das in einem Quartal beobachtete Wachstumstempo während eines ganzen Jahres anhielte. Alle BIP-Ursprungswerte werden hier mit Hilfe des amerikanischen Saisonbereinigerfahrens Census X-12-ARIMA bereinigt, das in Deutschland inzwischen zum Referenzstandard geworden ist.

⁴ Die im Januar 2001 vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten ersten Ergebnisse für das Jahr 2000 hatten dagegen die Vermutung nahegelegt, dass die ifo Dezemberprognose die Wirtschaftsdynamik im zweiten Halbjahr 2000 und damit den statistischen Überhang *unterschätzt* hatte, denn für das gesamte Jahr 2000 wurde damals vom Amt eine Wachstumsrate von 3,1% ausgewiesen statt der vom ifo Institut prognostizierten Rate von 3,0%.

⁵ Erfahrungsgemäß werden steuerliche Entlastungen der privaten Haushalte erst mit Verzögerung voll konsumwirksam (vgl. Rudolph 2001).

schaftlichen Produktion (über wenigstens zwei Quartale) bei unterdurchschnittlicher Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten gleichgesetzt wird.

Der Prognosefehler bei der Wachstumszahl für das reale Bruttoinlandsprodukt kann in einem zweiten Analyseschritt auch über die Schätzfehler bei den einzelnen BIP-Verwendungskomponenten erklärt werden. Bei der Exportschätzung schlug zunächst zu Buche, dass die Wirtschaftsentwicklung in vielen anderen westlichen Industrieländern – die ja für die Prognose der deutschen Konjunktur ein besonders wichtiges exogenes Rahmendatum ist⁶ – im Jahr 2001 deutlich ungünstiger verlaufen ist als im Dezember 2000 angenommen worden war. In den USA war es – entgegen den Erwartungen nahezu aller professionellen Prognoseinstitutionen – zu

einer »harten Landung« der Wirtschaft gekommen; im März geriet die amerikanische Wirtschaft in die Rezession. Der (nicht vorhersehbare) Terror-Anschlag vom 11. September hat diese Entwicklung noch verstärkt. Weltweit sind Investoren und Verbraucher in einem derartigen Ausmaß verunsichert worden, dass in vielen Regionen der Abschwung – oftmals sogar noch beschleunigt – weiterging. Das vom ifo Institut erhobene internationale Wirtschaftsklima (ESI) fiel im vierten Quartal 2001 auf den niedrigsten Stand seit seiner Einführung im Frühjahr 1981. Aufgrund der kumulativ dämpfenden Effekte dürfte das Welthandelsvolumen im vergangenen Jahr nur noch um 1% gestiegen sein, was im Vergleich zur ifo Schätzung vom Dezember 2000 eine Korrektur um mehr als 6 Prozentpunkte »nach unten« bedeutet und zu starken Revisionen beim deutschen Exportvolumen führen musste.

⁶ Andere exogene Annahmen für die Deutschlandprognose sind z.B. der voraussichtliche Kurs der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank, die Tarifabschlüsse der nächsten Lohnrunde oder aber die Entwicklung der internationalen Rohstoffpreise (vgl. hierzu im Detail Nierhaus 2001 sowie Nierhaus 1998).

Was die deutsche Binnenkonjunktur im vergangenen Jahr anbetrifft, so kostete die unerwartet kräftige Verteuerung von Energie und Nahrungsmitteln (im Zusammenhang mit den Tierseuchen BSE und MKS) in beträchtlichem Ausmaß Kaufkraft. Nicht zuletzt aufgrund der hierdurch bedingten Real-

Prognose und Prognosefehler für das Jahr 2001

Verwendung des Bruttoinlandsprodukts in Preisen von 1995

	ifo Dezemberprognose 2000		Statistisches Bundesamt		Beiträge zum Prognosefehler
	Prognosewerte für 2001		Ergebnisse für 2001 [§]		
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % (1)	Wachstumsbeiträge der Komponenten in %-Punkten ¹ (2)	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % (3)	Wachstumsbeiträge der Komponenten in %-Punkten ¹ (4)	Differenz der Wachstumsbeiträge in %-Punkten (2)-(4)
Inlandsnachfrage	2,4	2,4	-0,5	-0,5	2,9
Privater Konsum	2,5	1,4	1,4	0,8	0,7
Staatlicher Konsum	0,4	0,1	1,3	0,3	-0,2
Ausrüstungen und sonstige Anlagen	6,3	0,6	-2,2	-0,2	0,9
Bauten	0,0	0,0	-5,7	-0,7	0,7
Vorratsveränderungen (Mrd. Euro)	19,6	0,2	-8,7	-0,6	0,8
Außenbeitrag (Mrd. Euro)	34,7	0,2	57,1	1,1	-0,9
Ausfuhr	8,2	2,7	5,1	1,7	1,0
Einfuhr	8,0	-2,5	2,0	-0,6	-1,9
Bruttoinlandsprodukt	2,5	2,5	0,6	0,6	1,9

[§] Erste Ergebnisse der Inlandsproduktsberechnung (Januar 2002).

¹ Beiträge der Nachfragekomponenten zur Veränderung des Bruttoinlandsprodukts (Lundberg-Komponenten). Der Wachstumsbeitrag einer Nachfragekomponente ergibt sich aus der Wachstumsrate gewichtet mit dem Anteil des Aggregats am Bruttoinlandsprodukt aus dem Vorjahr. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. Angaben für das Bruttoinlandsprodukt: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

einkommensverluste stieg der private Konsum trotz umfangreicher Steuerentlastungen nur um 1,4% (statt um 2,5%), was zur Überschätzung der BIP-Wachstumsrate im Jahr 2001 allein 0,7 Prozentpunkte beitrug (vgl. Tabelle). Die übrigen 1,2 Prozentpunkte des BIP-Prognosefehlers resultieren aus einer Überschätzung der Entwicklung der Anlageinvestitionen (Beitrag zum BIP-Prognosefehler: 1,6 Prozentpunkte): Die Ausstattungsinvestitionen hatten 2001 außerordentlich rasch und kräftig auf die stark verschlechterten Absatz- und Rentabilitätsersparungen reagiert; bei den Bauinvestitionen war es zu einem markanten Nachfragerückgang nach Wohnbauten gekommen. Auch von der Entwicklung der Vorratsinvestitionen, die das Statistische Bundesamt zwischenzeitlich kräftig revidiert hat, ging – anders als im Dezember 2000 prognostiziert – ein negativer Wachstumsimpuls aus. Aufgrund der deutlich reduzierten Importdynamik stieg dagegen der Außenbeitrag (trotz verringertem Exportwachstum) stärker als im Dezember 2000 erwartet worden war; dies minderte rein rechnerisch den BIP-Prognosefehler um 0,9 Prozentpunkte. In die gleiche Richtung wirkte schließlich die Unterschätzung der staatlichen Konsumausgaben.

Die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung machte schließlich auch die ursprüngliche Schätzung für den Arbeitsmarkt in Deutschland obsolet. Die Erwerbstätigenzahl sank saisonbereinigt im Jahresverlauf 2001 nahezu kontinuierlich; die Arbeitslosigkeit stieg deutlich an. Die Arbeitslosenquote (bezogen auf die inländischen Erwerbspersonen) lag im Dezember 2001 saisonbereinigt bei 9,3%, das ist der höchste Stand seit 1³/₄ Jahren. Im Jahresdurchschnitt 2001 ist die Arbeitslosenzahl gegenüber 2000 nur um 37 000 gesunken.

Konjunkturprognosen sind letztlich immer bedingte Prognosen. Wenn bestimmte Annahmen über den Prognosezeitraum hinweg Bestand haben, dann sollten die Prognosen zutreffen. Konjunkturprognosen sind theoriegestützte »Wenn-Dann«-Aussagen, denen im Zeitpunkt der Erstellung die größte subjektive Eintrittswahrscheinlichkeit zugebilligt wird, die aber keinesfalls als sicher eingeschätzt werden dürfen (Sachverständigenrat 1964/65, TZ 217). Ändern sich wichtige Rahmendaten ständig, wie das gerade im vergangenen Jahr bei der Deutschlandprognose bezüglich der Weltkonjunktur der Fall gewesen ist, so sind Prognosefehler und Prognoserevisionen geradezu zwangsläufig. Für Prognostiker besteht offenbar das Dilemma darin, dass in wirtschaftlich turbulenten Zeiten, in denen die Nachfrage nach Konjunkturprognosen naturgemäß besonders groß ist, die Produktionsbedingungen für wissenschaftliche Prognosen besonders schlecht sind (Borchardt 1979, S. 8 f).

Nicht von der Hand zu weisen ist schließlich die Gefahr, dass Konjunkturprognosen Eigendynamik dahingehend entfalten, dass sie sich selbst erfüllen, selbst verstärken oder auch selbst zerstören. Wirtschaftsprognosen können immer dann Verursachungs- bzw. Verstärkungseffekte bewirken, wenn sie in

signifikantem Ausmaß Reaktionen bei den Marktteilnehmern hervorrufen. So kann im Falle einer Rezessionsprognose eine Tendenz zur Selbstverstärkung der konjunkturellen Prozesse dann ausgelöst werden, wenn sich Investoren und Verbraucher nach der Veröffentlichung der Prognose in ihren Entscheidungen besonders zurückhalten. Wird umgekehrt ein prognostizierter Konjunkturabschwung durch das Gegensteuern der Wirtschaftspolitik rechtzeitig abgewendet, so würde dadurch die ursprüngliche Einschätzung der Konjunktur zunichte gemacht (Selbsterstörung der Prognose) (Oppenländer 2000, S. 429 ff.). Notwendig für das Auftreten derartiger Feedback-Effekte ist, dass eine hinreichend große Zahl von Marktakteuren die jeweiligen Prognosen kennt und ihnen Glauben schenkt (Tietzel 1989, S. 554).

Angesichts der modernen Informationsgesellschaft könnten derartige Wirkungsmechanismen heute sogar häufiger als früher auftreten. Freilich sind Feedback-Prozesse angesichts der Länge von Entscheidungs- und Wirkungslags umso weniger wahrscheinlich, je kürzer der Prognosezeitraum ist. Das Beharrungsvermögen der Verhaltensweisen von Wirtschaftssubjekten dürfte zudem immer noch beträchtlich groß sein (Weichhardt 1982, S. 19 ff.). Gleichwohl: Da Rückkoppelungseffekte niemals ausgeschlossen werden können, kommt dem Prognostiker gerade bei Rezessionsprognosen eine besonders große Verantwortung zu. Die Gefahr der »self-fulfilling prophecy« darf jedoch nicht dazu führen, dass vor negativen Konjunkturentwicklungen nicht mehr rechtzeitig und mit der gebotenen Dringlichkeit gewarnt werden darf (Reuters).

Literatur

- Borchardt, K. (1979), »Produktions- und Verwertungsbedingungen von Langfristprognosen in historischer Perspektive«, *Allgemeines Statistisches Archiv* 63, (1), 1–25.
- Europäische Zentralbank (2001), »Kasten 6, Einfluss des statistischen Überhangs auf die durchschnittlichen Jahreswachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts«, *Monatsbericht* (12), 51–52.
- Nierhaus, W. (1998), »ifo Konjunkturprognosen und Wirklichkeit – Eine Ergebnisanalyse für die Bundesrepublik im Zeitraum 1991 bis 1997«, *ifo Wirtschaftskonjunktur* (7), R1–R11.
- Nierhaus, W. (1999), »Aus dem Instrumentenkasten der Konjunkturanalyse: Veränderungsdaten im Vergleich« *ifo Schnelldienst* 52 (27), 11–19.
- Nierhaus, W. (2001), »Konjunkturprognosen und Prognoserisiko«, *ifo Schnelldienst* 54 (16), 17–21.
- Oppenländer, K.-H. (2000), *Empirische Wirtschaftsforschung als Grundlage für unternehmerisches und wirtschaftspolitisches Handeln*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Reuters-Meldung vom 11. Dezember 2001, »Bundesarbeitsminister Walter Riester hat Unternehmen und Konjunkturforschern vorgeworfen, durch Negativmeldungen und revidierte Wachstumsprognosen die aktuelle Wirtschaftslage in Deutschland zu verschärfen«, Internet: <http://de.news.yahoo.com/011211/71/2ffij.html>.
- Rudolph, H.-J. (2001), »Zum zeitlichen Wirkungsprofil bedeutender Steuerentlastungen privater Haushalte auf den privaten Konsum in Deutschland«, *IWH Halle, Diskussionspapier* Nr. 151, November.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1964/65), *Jahresgutachten*, TZ 217.
- Tietzel, M. (1989), »Prognoselogik oder: Warum Prognostiker irren dürfen«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 206 (6) 546–562.
- Weichhardt, R. (1982), *Zur Beurteilung von Konjunkturprognosen*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).



P.O.Box 86 04 60
D-81631 Munich
Tel.: xx49-89-92 24-0
Fax: xx49-89-92 24-12 67
e-mail: ifo@ifo.de

**International Spring Conference:
»Prospects for the European Economy«**

Thursday and Friday
21-22 March 2002
Kardinal Wendel Haus
Mandlstr. 23, Munich

Preliminary programme

March 21, 2002

- 12:30 Cold buffet lunch
- 13:15 Welcome and Introduction:
Hans-Werner Sinn,
President, Ifo Institute for Economic Research
- 13:30 **The United States in the World Economy**
N.N.
- 14:00 **The European Economy**
Hans-Werner Sinn, Ifo Institute
- 14:30 **Discussion**
- 15:00 Coffee break
- 16:30 **Policy Recommendations of the
European Economic Advisory Group
at CESifo**
Giancarlo Corsetti, Università di Roma Tre
- 17:00 **Panel Discussion:**
**»Policy Challenges for Europe –
How to Move the European Economy
onto a Higher Growth Path«**
Jürgen Kröger (EU), Flemming Larsen
(IMF Europe), Pierre Jacquet (French
Development Agency), Barry Bosworth
(Brookings), Wolfgang Schill (ECB)
and Giampaolo Galli (Confindustria)
- 18:30 General discussion
- 19:30 Dinner at the Restaurant Spatenhaus
Dinner speech: Kurt Faltthäuser, Minister of
Finance, State of Bavaria

March 22, 2002

- 9:00 Welcome and Introduction: Gernot Nerb
- 9:45 **Major Branches of European Industry**
- Steel Industry**
Armand Sadler, Arcelor
- Chemicals**
Malcolm Mitchell, BP-Chemicals
- Capital goods**
Heinrich Blauert, VI Sweden
- Electronics**
Doug Dunn, ASMLithography Holding N.V.
(not conf.)
- Automobiles**
Jamal N. El Hout, GM Europe
- 11:30 **Summary**
Hans-Günther Vieweg, Ifo Institute
- 12:00 Discussion
- 13:00 **Conclusion** Hans-Werner Sinn
- Hot buffet lunch
- 14:30 End of conference

ifo studien zur arbeitsmarktforschung

- 6 *Neue Beschäftigungspotentiale in den Unternehmen – Möglichkeiten ihrer Realisierung unter Berücksichtigung der hohen Arbeitslosigkeit.*
Von K. Vogler-Ludwig, J. Gürtler. 174 S. 1991. DM 90,-
- 7 *Perspektiven für den Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern.*
Von K. Vogler-Ludwig (Hrsg.), ca. 226 S. 1991. DM 65,-
- 8 *Qualifikationsengpässe auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt.*
Von K. Vogler-Ludwig, unter Mitarbeit von J. Gürtler. 71 S. 1991. DM 32,-
- 9 *Personalbedarf in West- und Ostdeutschland.*
Von K. Vogler-Ludwig, unter Mitarbeit von W. Ruppert. 186 S. 1992. DM 90,-
- 10 *The Role of Taxes and Social Security Contributions in the Reorganisation of Work and Working Time.*
Von S. Munz, K. Vogler-Ludwig, S. Waller. 131 S. 1998. DM 40,-
- 11 *Sectoral adjustment in the Polish labour market 1992–1995. A microeconomic analysis with special reference to agricultural employment.*
Von I. Leiprecht. 228 S. 2000. DM 39,12

Einzelchriften

New Forms and New Areas of Employment Growth. Final Report for Germany.

Von K. Vogler-Ludwig. 126 S. Luxembourg 1987. ECU 11.60. Programme for Research and Actions on the Development of the Labour Market (Office for Official Publications of the European Communities, 2, rue Mercier, L-2985 Luxembourg).

Europäischer Binnenmarkt und Beschäftigung. Ein Problemaufriß. Von K. Vogler-Ludwig. 80 S. Nürnberg, 1989. DM 10,- (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 127).

Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit.

Von S. Munz, W. Ochel. 166 S. 2001. DM 29,34 / Euro 15,-

Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Bayern.

Von B. Alecke, H. Hofmann, V. Meier unter Mitarbeit von J. Riedel, F. Scharr, G. Untiedt, M. Werding. 252 S. 2001. DM 35,20 / Euro 18,-

ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung

- 1 *Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs.* Von Chr. Baretta, R. Fenge, B. Huber, W. Leibfritz, M. Steinherr. ca. 235 S. 2000. DM 48,90
- 2 *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration.* Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. Von H.-W. Sinn, G. Flaig, M. Werding u.a. 369 S. 2001. DM 70,41
- 3 *Familienpolitik für junge Familien: Wirkungen des »Familiengeld«-Konzepts der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.* Von M. Werding unter Mitarbeit von B. Kaltenborn, E. Langmantel, S. Munz. 210 S. 2000. DM 44,98
- 4 *Die Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich.* Von Chr. Baretta, B. Huber, K. Lichtblau unter Mitarbeit von R. Parsche. ca. 360 S. 2001. DM 48,90 / Euro 25,-
- 5 *Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes.* Zwischen gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen und wirtschafts- und finanzpolitischem Handlungsbedarf. Von W. Leibfritz, R. Dumke, A. Müller. ca. 200 S. 2001. DM 48,90 / Euro 25,-
- 6 *Anreizeffekte des Länderfinanzausgleichs.* Von Chr. P. Baretta. 244 S. 2001. DM 54,76 / Euro 28,-

Zu beziehen beim

ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Postfach 86 04 60, 81631 München



ifo Forschungsberichte

Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit

Sonja Munz
Wolfgang Ochel

ifo Institut für
Wirtschaftsforschung

Bereich: Sozialpolitik und Arbeitsmärkte

