

# **MEMO-FORUM**

**Zirkular  
der  
„Arbeitsgruppe  
Alternative Wirtschaftspolitik“**

**Nr. 26**

mit dem MEMORANDUM europäischer  
WirtschaftswissenschaftlerInnen

**„Vollbeschäftigung, Solidarität und nachhaltige Entwicklung -  
Alte Herausforderungen und neue Möglichkeiten für die  
Wirtschaftspolitik“**

**Bremen, Dezember 1998**

# Inhalt

Vollbeschäftigung, Solidarität und nachhaltige Entwicklung in Europa - Alte Herausforderungen, neue Chancen für Wirtschaftspolitik <i>Europäische Ökonominnen und Ökonomen für eine alternative Wirtschaftspolitik</i> .....	1
Mehr Mut zum wirtschaftspolitischen Kurswechsel - Sondermemorandum Dezember 1998 <i>Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik</i> .....	17
Globalisierung, Steuervermeidung und internationaler Steuerwettbewerb - Probleme und Möglichkeiten nationaler Kapitalbesteuerung <i>Ralf Pohl</i> .....	27
Machbarkeitsstudie zu einem Öffentlichen Beschäftigungssektor in der Region Rostock - Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte (GAP) <i>Karsten Schuldt</i> .....	49
Lohnsteuer, Unternehmenssteuer und personelle Verteilung <i>Rolf Münster</i> .....	76

---

Das MEMORANDUM europäischer ÖkonomInnen und das SONDERMEMORANDUM der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik wurden am 9.12.1998 in Bonn der Presse vorgelegt. Zur Vorstellung des europäischen MEMORANDUM fanden ebenfalls am 9.12.1998 Pressekonferenzen in Athen, Barcelona, London, Paris, Rom und Wien statt.

Seit ca. einem Jahr veröffentlichen wir neben den Kurzfassungen der jeweiligen Memoranden auch sonstige Artikel aus dem Umfeld der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* auf unseren Seiten im Internet. Die Internet-Adressen lauten: <http://www.barkhof.uni-bremen.de/kua/memo>

Es besteht die Möglichkeit, durch einen Eintrag in unsere Mailingliste jeweils kurz über Neuigkeiten auf unseren Seiten informiert zu werden.

Zum Jahresende wünschen wir allen LeserInnen des MEMO-Forum sowie allen UnterstützerInnen und MitarbeiterInnen unserer Arbeitsgruppe auf diesem Wege bereits jetzt erholsame Feiertage und ein erfolgreiches Neues Jahr.

---

## Impressum:

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik  
Postfach 33 04 47, 28334 Bremen  
E-Mail: [memorandum@t-online.de](mailto:memorandum@t-online.de)  
<http://www.barkhof.uni-bremen.de/kua/memo>

**Redaktion:** Heiko Glawe, Axel Troost  
**Preis:** Einzelheft (auch im Abonnement) jeweils DM 4,-  
ab 10 Exemplare DM 3,-  
**Bankverbindungen:** Axel Troost-Sonderkonto, Postgiroamt Hamburg  
(BLZ 200 100 20) Konto-Nr.: 1000 11 - 203  
für Daueraufträge zur Finanzierung der Mitarbeiterstelle:  
Axel Troost-Sonderkonto, Postgiroamt Hamburg  
(BLZ 200 100 20) Konto-Nr.: 2184 74 - 201

ISSN: 0176-5833

# **Vollbeschäftigung, Solidarität und nachhaltige Entwicklung in Europa**

## **Alte Herausforderungen, neue Chancen für Wirtschaftspolitik**

### Inhalt

1. Einleitung: Gefährliche finanzielle Unsicherheit, aber bessere Aussichten für eine neue Wirtschaftspolitik
2. Sofortmaßnahmen für mehr Beschäftigung, finanzielle Stabilität und nachhaltiges Wachstum in Europa
  - 2.1 Europäische Beschäftigungspolitik
    - a) Festsetzung eines allgemeinen Beschäftigungsziels
    - b) Koordinierung nationaler Politiken zur Steigerung der Beschäftigung
    - c) Initiativen auf europäischer Ebene
  - 2.2 Schutz gegen finanzielle Erschütterungen
  - 2.3 Der europäische Beitrag zu einer stabilen Weltwirtschaft
3. Eine umfassende Neuorientierung der Wirtschaftspolitik in Europa - Für eine europäische Sozialverfassung
  - 3.1 Gesamtwirtschaftliche Neuorientierung: Der Weg zur Vollbeschäftigung
    - a) Wirtschaftspolitik: Breitere Ziele und engere Kooperation
    - b) Geldpolitik: Einbettung der Europäischen Zentralbank in die Gesamtstrategie
    - c) Fiskalpolitik: Erweiterung der Optionen und Ausweitung der Einkommensbasis
  - 3.2 Eine Sozialverfassung für Europa - Kernstück des neuen Paradigma
  - 3.3 Für ökologische Nachhaltigkeit: Erhaltung der Grundlagen für die Entwicklung
  - 3.4 Stärkere Unterstützung für den Erweiterungsprozeß: Eine umfassende Ordnung des Friedens, der Freiheit und des sozialen Fortschritts ist erneut auf der historischen Tagesordnung in Europa
  - 3.5 Demokratische Beteiligung in Europa - Herausforderungen und Perspektiven

## **1. Einleitung: Gefährliche finanzielle Unsicherheiten, aber bessere Aussichten eine neue Wirtschaftspolitik**

In den letzten zwei Jahren war die wirtschaftliche und soziale Situation in Europa durch zwei sehr unterschiedliche Entwicklungen gekennzeichnet. Beide stellen eine Herausforderung für das vorherrschende Muster neoliberaler Wirtschaftstheorie und -politik dar. Beide bieten auch eine Perspektive für neue Wege zu mehr Beschäftigung und Wohlstand in Europa.

Erstens haben die tiefen Finanzkrisen in Asien und Rußland mit ihren weltweiten Ansteckungseffekten es zunehmend deutlich gemacht, daß die Struktur des globalen Finanzsystems gegenwärtig eine Bedrohung für Wachstum, Wohlstand und Beschäftigung in den meisten Teilen der Welt darstellt und einer gründlichen Reform bedarf - obwohl es Unternehmen und eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen gibt, die von der gegenwärtigen Situation profitieren. Die europäische Wirtschaft ist bislang weniger betroffen gewesen als die der USA. Aber auch in Europa gefährden der tiefe Fall der Aktienkurse und die Verluste auf den internationalen Kreditmärkten die finanzielle Stabilität und daher auch Wachstum und Beschäftigung - und dies in einer Situation bereits unerträglich hoher Arbeitslosigkeit. Die offensichtliche Brüchigkeit des internationalen Finanzsystems hat sogar konservative Regierungen und internationale Institutionen veranlaßt, nach Reformen zu rufen.

Zweitens hat in den meisten Mitgliedsländern während der letzten Jahre eine bemerkenswerte Veränderung der öffent-

lichen Diskussion und der politischen Kräfteverhältnisse stattgefunden. Der einförmig neoliberale Geist, das Einheitsdenken, in dessen Rahmen der Vertrag von Maastricht und der Stabilitäts- und Wachstumspakt geschlossen worden waren, ist unter wachsender Kritik gekommen. Beide haben keine soliden theoretischen Begründungen, und ihre Anwendungen rufen die Gefahr einer Deflationsspirale mit ruinösen Folgen für die Gesamtwirtschaft und noch ruinöseren sozialen Konsequenzen hervor. Diese Folgen haben zu Protest, Widerstand und sozialen Bewegungen gegen die neoliberale Politik geführt. Innerhalb weniger Jahre sind die meisten konservativen Regierungen in der EU abgewählt worden, und sozialdemokratische Parteien oder Mitte-Links-Koalitionen haben die Regierung übernommen. Die Niederlage der konservativen Regierung in Deutschland beseitigt ein wesentliches Hindernis für Veränderungen. Die Chancen für neue Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik in Europa sind besser als je zuvor seit den frühen siebziger Jahren.

Allerdings gibt es nach wie vor erhebliche Hindernisse für diesen Erneuerungsprozeß. Zunächst ist da die Erbschaft der letzten 20 Jahre: Diese Jahrzehnte haben die Position des Finanzkapitals gegenüber dem Industriekapital und des Kapitals gegenüber der Arbeit gestärkt und haben das Rechts- und soziale Klima verschlechtert: Sozialabbau und Marginalisierung, Verminderung des Arbeitsschutzes usw. Zweitens haben auch neoliberale Dogmen, wie zum Beispiel das von der Notwendigkeit, die Wirtschaftspolitik den Anforderungen angeblich unbegrenzter Globalisierung unterzuordnen, der Hang zu Privatisierungen als Selbstzweck und die unbeschränkte Marktkonkurrenz, während der letzten beiden Jahrzehnte auch in erheblichem

Maß Einzug in sozial-demokratische Konzepte von Wirtschaftspolitik gehalten. Drittens stößt ein radikaler Wechsel der Wirtschaftspolitik auf den machtvollen Widerstand von Seiten derer, die von neoliberaler Politik profitieren. Daher garantieren weder die Finanzkrisen noch die neuen Regierungen gründliche und nachhaltige Veränderungen in der Politik; diese erfordern vielmehr große politische Energie und anhaltende Unterstützung von sozialen Bewegungen.

Andererseits können bestimmte Maßnahmen unmittelbar ergriffen werden. Sie können zu einer erheblichen Verbesserung der Beschäftigungssituation in der EU führen; sie können Europa besser gegenüber Schocks und Erschütterungen von außen schützen; und sie können verhindern, daß das internationale Finanzsystem weitere und tiefere wirtschaftliche und soziale Krisen verursacht.

Wir sind europäische Wirtschaftswissenschaftler, die bestrebt sind, auf der Grundlage von Frieden und Freiheit die Ziele Vollbeschäftigung, die Entwicklung des Sozialstaates zu einer festen und verlässlichen europäischen Verfassung und kooperative und gerechte internationale Wirtschaftsbeziehungen zu verfolgen. Aus dieser Perspektive versuchen wir auf den folgenden Seiten:

1. Vorschläge für Sofortmaßnahmen zu formulieren, die die EU ergreifen kann, um Arbeitslosigkeit und finanzielle Instabilität zu bekämpfen und eine weltweite Deflationsspirale zu verhindern;
2. unser Grundkonzept für eine umfassende und langfristige Neuorientierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu umreißen, die Vollbeschäftigung, sozialen Zusammenhang, nachhaltige Entwicklung und Gerechtigkeit in Europa erreichen soll.

## **2. Sofortmaßnahmen für mehr Beschäftigung, finanzielle Stabilität und nachhaltiges Wachstum in Europa**

### *2.1 Europäische Beschäftigungspolitik*

Die wichtigste Maßnahme, die die EU ergreifen sollte, um aus der sozialen und wirtschaftlichen Sackgasse herauszukommen, ist eine umfassende Beschäftigungspolitik. Das neue Beschäftigungskapitel im Vertrag von Amsterdam und die im Dezember 1997 verabschiedeten beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998 haben - einigermaßen zaghaft - die Tür für eine solche Politik geöffnet. Eine angemessene und koordinierte Durchführung fehlt jedoch nach wie vor. Zwar bedeutet es einen Schritt nach vorne, daß jedes Mitgliedsland nationale Aktionspläne für Beschäftigung aufzustellen und vorzulegen hat, aber die Inhalte der meisten Aktionspläne bewegen sich im wesentlichen innerhalb der Grenzen angebotsorientierter Arbeitsmarktpolitik und bleiben damit weit hinter den Anforderungen für eine wesentliche und wirksame Beschäftigungspolitik zurück, die unter den gegenwärtigen Umständen auf einer gemeinsamen expansiven gesamtwirtschaftlichen Strategie beruhen muß. Sogar die unzureichenden Zielsetzungen für die Arbeitsmarktpolitik, die der Beschäftigungsgipfel aufgestellt hatte, sind nicht erfüllt worden. Schlimmer noch, der Entwurf für die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 hat keine Fortschritte in Richtung auf breitere und verbindlichere gesamtwirtschaftliche Verpflichtungen für die Mitgliedsländer gebracht, sondern ist auf demselben Niveau allgemeiner und unverbindlicher arbeitsmarktpolitischer Absichtserklärungen geblieben.

a) Festsetzung allgemeiner Beschäftigungsziele

Um diesen Stillstand zu überwinden, sollte der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin) klare quantitative Ziele festsetzen, die zu ihrer Durchführung betriebenen nationalen Politiken beobachten und Ländern mit besonderen Schwierigkeiten helfen. In den letzten Jahren ist es ja eindrucksvoll unter Beweis gestellt worden, daß Regierungen, die sich auf präzise Ziele festgelegt haben, außerordentliche Anstrengungen unternehmen können und Wege finden, um die Ziele zu erreichen. Wir fordern, daß ähnliche Energie darauf verwendet wird, die präzisen Beschäftigungsziele zu erreichen, statt die öffentliche Neuverschuldung zu vermindern.

Als ein allgemeines Ziel schlagen wir die Verminderung der Arbeitslosigkeit um 50 Prozent in drei Jahren oder - um bessere Möglichkeiten für kurzfristige Überprüfung und Einschätzung zu geben - um 20 Prozent pro Jahr in den nächsten drei Jahren vor (was sich auf eine Gesamtreduktion von 49 Prozent belaufen würde). Dieses Ziel sollte durch ebenfalls quantifizierte Unterziele bezüglich verschiedener Gruppen von Arbeitslosen ergänzt werden, und es sollte mit Vorrang in die Leitlinien für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft integriert werden, die vom Rat jedes Jahr aufgestellt und als Empfehlungen verabschiedet werden sollen (Art. 103 des Vertrags von Maastricht). Ebenso sollten diese Ziele in den beschäftigungspolitischen Richtlinien für 1999 verankert werden, die in diesem Dezember in Wien verabschiedet werden sollen.

Die EU kann unverzüglich zwei Wege gehen, um dieses vorgeschlagene Ziel zu erreichen.

b) Koordinierung nationaler Beschäftigungspolitiken zur Steigerung der Beschäftigung

In erster Linie kommt es darauf an, expansive nationale Beschäftigungspolitiken eng zu koordinieren, wobei diese Politiken auf die konkreten und unterschiedlichen nationalen Prioritäten und Bedürfnisse Rücksicht nehmen müssen. Es gibt zwei Gründe für diese Notwendigkeit:

Erstens: Das Haupthindernis für mehr Wachstum und Beschäftigung ist unzureichende inländische Endnachfrage (das heißt privater und öffentlicher Konsum und autonome Investition), wohingegen Angebotsfaktoren wie Löhne, Steuern und/oder nationale Regulierungen eine untergeordnete Rolle spielen. Politiken mit dem Ziel der Verminderung von Arbeitslosigkeit müssen daher in erster Linie eine Vermehrung der europäischen Inlandsnachfrage herbeiführen. Es muß inländische Nachfrage sein, weil der Versuch, die allgemeine Nachfrage über wachsende Ausfuhrüberschüsse hervorzubringen, zu Handelsdefiziten in anderen Ländern und langfristig zu größeren internationalen Ungleichgewichten führen würde. Die Konzentration auf die Binnennachfrage schafft darüber hinaus bessere Möglichkeiten für einen eigenständigen Entwicklungsweg, der auch die Ausdehnung öffentlicher Dienstleistungen mit einschließt.

Zweitens: Koordinierung auf europäischer Ebene ist wesentlich für jede Strategie der Ankurbelung der Binnennachfrage in Europa. Jedes Mitgliedsland ist eine offene Wirtschaft mit einem hohen Grad von Abhängigkeit von den Exportmärkten (mehrheitlich denen anderer Mitgliedsländer), aber die EU insgesamt ist durch eine sehr viel geringere Abhängigkeit vom Rest der Welt gekennzeichnet. Nationale Alleingänge sind extrem

schwierig, weil die Multiplikatorwirkungen einer expansiven Politik zu einem sehr hohen Grad von den internationalen Märkten absorbiert werden und sich im Falle widersprüchlicher Politiken gegenseitig neutralisieren. Im Falle koordinierter expansiver Anstrengungen werden die Verluste jedoch viel geringer und die Multiplikator- und daher die Nachfrage, Produktions- und Beschäftigungseffekte sehr viel höher sein.

Es gibt verschiedene Instrumente nationaler Beschäftigungspolitik, die in einer umfassenden Strategie kombiniert werden sollten:

- Öffentliche Investitionsprogramme in Bereichen besonderer Bedürfnisse, z.B. industrielle Infrastrukturen in weniger entwickelten Gebieten und Ländern, ökologische Sanierung und Umbaumaßnahmen in den großen städtischen Agglomerationsgebieten, Telekommunikation und ökologisch-verträgliche Verkehrsinfrastruktur, erneuerbare Energiesysteme (1 Million-Sonnendächer-Projekt) ebenso wie Investitionen in das Humankapital.
- Ausdehnung der öffentlichen Dienstleistungen und Schaffung von Arbeitsplätzen in neuen öffentlich finanzierten Beschäftigungsbereichen, z.B. lokale und Nachbarschafts-Dienstleistungen (Haushaltshilfen, Beratung und Unterstützung für Menschen mit besonderen Schwierigkeiten, Freizeit- und kulturelle Angebote, Umweltschutz im Rahmen der lokalen „Agenda 21“ usw.). Die EU schätzte in ihrem Weißbuch von 1993, daß in diesen Bereichen ungefähr 3 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze in der Gemeinschaft geschaffen werden können. Natürlich sollten derartige Arbeitsplätze dem Ausbildungsniveau und den Fähigkeiten der Beschäftig-

ten entsprechen, und sie müssen freiwillig und regulär bezahlt sein.

- Zielgenaue und quantifizierte Arbeits- und Beschäftigungsprogramme für besondere Gruppen wie Jugendliche, Ältere oder Langzeitarbeitslose, Behinderte usw.; dieses Programm sollte dem erfolgreichen französischen Programm „Arbeit für die Jungen“ vergleichbar sein.
- Verschiedene und zielgenaue Formen der Arbeitszeitverkürzung wie z.B. die Verminderung der wöchentlichen, monatlichen und jährlichen Arbeitszeit, sabbaticals und Elternurlaub, reguläre Teilzeitarbeit und Job-Sharing-Programme, eine bessere Trennung von Arbeitszeit und Maschinenlaufzeit in den Fabriken und anderen Unternehmen.
- Besondere Programme zur Verbesserung der Grund- und Berufsausbildung und Weiterbildung, um die Qualität der Arbeitskraft angesichts steigender Geschäftsanforderungen zu verbessern und den Anpassungsbedürfnissen von Langzeitarbeitslosen zu entsprechen.

Die Mitgliedsländer sollten die Möglichkeit haben, die öffentlichen Defizite soweit zu steigern, wie es notwendig ist, um ihre Beschäftigungsziele zu erreichen. Das betrifft nicht nur die Finanzierung antizyklischer Maßnahmen, sondern auch langfristige Investitionen in die Infrastruktur. Die Beschränkungen im Vertrag von Maastricht und im Stabilitäts- und Wachstumspakt, die langfristig abzuschaffen sind, sollten in gegenseitiger Übereinstimmung kurzfristig ausgesetzt werden.

### c) Initiativen auf europäischer Ebene

Der zweite Weg einer europäischen Beschäftigungspolitik ist eine Beschäftigungsinitiative auf europäischer Ebene. Eine solche Initiative war von der Kommission in ihrem Weißbuch von 1993 formuliert worden, indem ein Investitionsvolumen von 574 Mill. ECU (für sechs Jahre) für den Aufbau und die Verbesserung transeuropäischer Netze im Bereich der Energieversorgung, der Telekommunikation, des Verkehrs und des Umweltschutzes vorgeschlagen worden war. Die Kommission schlug vor, dieses Programm teilweise - man muß sagen zu einem sehr geringen Teil - aus dem EU-Haushalt und durch europäische Anleihen zu finanzieren, die durch die europäische Investitionsbank aufgelegt werden sollten. Diese letzte Idee greifen wir auf und empfehlen, daß die EIB 50 Mill. ECU auf den Kapitalmärkten aufnehmen und für die Initiierung und Förderung europäischer Investitions- und Beschäftigungsprogramme verwenden sollte, durch die die europäische Infrastruktur in einer ökologisch nachhaltigen Weise verbessert wird. Damit berücksichtigen wir auch die Kritik an dem ökologisch schädlichen Charakter einiger der Vorschläge im Weißbuch.

Der Rückgriff auf die EIB ist solange notwendig, wie der Haushalt der EU bei weitem zu klein ist, um wirksame Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung auf europäischer Ebene zu gestatten. Man sollte auch in Betracht ziehen, ein europäisches Beschäftigungsprogramm teilweise durch die Überschußreserven der nationalen Zentralbanken zu finanzieren, die mit der Entstehung der europäischen Zentralbank freigesetzt werden. Schon vor einer - unvermeidlichen - gründlichen Reform der Finanzstruktur der EU können die verfügbaren Mittel durch die Einführung

einer Devisentransaktionssteuer und einer Ökosteuer auf den Energieverbrauch erhöht werden, wie sie schon früher im Ministerrat diskutiert, aber nicht verabschiedet worden sind. Diese beiden Steuern würden die Steuereinnahmen der Mitgliedsländer nicht verringern, und sie würden es ermöglichen, den EU-Haushalt beinahe sofort auf 2 Prozent des EU-BIP zu erhöhen und so einigen finanziellen Spielraum zur Unterstützung der wichtigsten Aufgaben zu schaffen. Sie signalisieren auch die Richtung, in die eine zukünftige umfassende Neuorientierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik gehen sollte.

Der gegenwärtige Zustand der Geldpolitik in Europa stellt ein besonderes Hindernis für eine schnelle Neuorientierung der Wirtschaftspolitik dar. Der Zustand vollständiger politischer Unabhängigkeit und die Konzeption der Politik der europäischen Zentralbank als ausschließliche Antiinflationpolitik sind dysfunktional für die Förderung von Wachstum und Beschäftigung, und sie widersprechen den Grundprinzipien der Demokratie, die fordern, daß die Menschen die Kontrolle über einen der wichtigsten Bestimmungsgründe ihres Wohlstands haben sollten. Allerdings kann die rigide Politik der Europäischen Zentralbank schon innerhalb des vorherrschenden institutionellen und gesetzlichen Rahmens in Frage gestellt und mehr politische Kooperation gefordert werden. Es gibt Spielraum für eine weniger enge Definition von Inflationszielen. Darüber hinaus erkennt auch der Präsident der Europäischen Zentralbank an, daß es gegenwärtig keine Inflation in der Europäischen Union gibt und daß in absehbarer Zukunft keine Gefahr neuer Inflation besteht. Schließlich sind die offiziellen Inflationsangaben mit aller Wahrscheinlichkeit ernsthafte Überschätzungen der echten Inflation,



weil die Statistiker Verbesserungen der Produkte nicht ausreichend berücksichtigen. Unter diesen Umständen gilt für die Europäische Zentralbank die Bestimmung: „Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft .....“ (Art. 105 Abs. 1 S. 2).

## **2.2 Schutz gegen finanzielle Erschütterungen**

Die Verwundbarkeit des internationalen Finanzsystems hat bislang nur mäßige Wirkungen für die europäische Wirtschaft gehabt, obwohl die Wachstumsprognosen nach unten revidiert werden mußten. Dies kann sich aber ändern, und die Gefahr einer ernsthafteren Ansteckung ist noch nicht vorbei. Unter diesen Umständen kann die Währungsunion ein stabilisierender Faktor sein. Allerdings wird sie dies nicht automatisch werden. Es bedarf der Übereinstimmung und Verabredung einer Koordinierung der Währungs- und Kreditpolitiken zwischen den führenden Staaten, das heißt den USA, der EU und Japan, mit dem Ziel, Beschäftigung und nachhaltiges Wachstum zu fördern.

Wenn die beste Lösung einer globalen Zusammenarbeit in kurzer Frist nicht erreichbar ist, muß die EU sich gegen die Drohung finanzieller Erschütterung mit schädlichen Folgen für Beschäftigung und Lebensstandard schützen. Zu diesem Zwecke schlagen wir die folgenden Maßnahmen vor, sowohl als Schutzmaßnahmen der EU wie auch zur gleichen Zeit als Schritte in Richtung auf eine engere globale Koordinierung und die Errichtung eines neuen weltweiten Finanzsystems.

- Die Einführung einer Steuer von 1 Prozent auf alle (Kassa- und Termin-

Devisentransaktionen. Eine solche Steuer, die gegenwärtig weltweit als ein Instrument im Kampf gegen finanzielle Instabilität diskutiert wird, kann kurzfristige Kapitalflüsse abschrecken, die auf kleine Änderungen der Wechselkurse innerhalb einer kurzen Zeit setzen (und sie würde der EU erhebliche Einnahmen bringen).

- Gemeinsame europäische und so schnell wie möglich globale Regeln für die Hinterlegung von Sicherheiten bei Währungsderivaten aller Art.
- Fundamentalen Währungsspekulationen kann mit einer notwendigerweise niedrigen Transaktionssteuer nicht angemessen begegnet werden. Das Risiko darf nicht gering geschätzt werden, daß der Übergang zum EURO von einer erheblichen kurzfristigen Wechselkursinstabilität zwischen Dollar und EURO begleitet sein wird, und die EU sollte darauf vorbereitet sein, mit diesen Risiken umzugehen. Wenn spekulative Kapitalflüsse von dritten Ländern oder Kapitalfluß in dritte Länder für das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährlich werden, kann die EU gemäß Artikel 59 alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um der Situation Herr zu werden. Dies schließt auch administrative Beschränkungen für Kapitalimporte oder -exporte ein, wenn auch nur für die begrenzte Zeit von sechs Monaten (die allerdings wiederholt werden kann). Die EU sollte es gegenüber der Finanzwelt unzweifelhaft klar machen, daß sie entschlossen ist, strikte Kapitalverkehrskontrollen zu verhängen, wenn dies notwendig sein sollte.
- Die EU kann und sollte sehr schnell Bestimmungen verabschieden, die die Geschäftstätigkeit von offshore-Zweigstellen oder -Tochtergesell-

schaften europäischer Finanzinstitutionen voll den Regeln und Bestimmungen ihrer Heimatländer und der EU unterwerfen. Dieses Ziel kann dadurch erreicht werden, daß die Zulassungen für Finanzinstitutionen von einer entsprechenden Verpflichtungen dieser Institutionen abhängig gemacht werden.

- Die Europäische Zentralbank sollte es klar machen, daß sie die Stabilität des europäischen Finanzsystems sichern und entsprechend handeln wird, notfalls auch als „lender of last resort“. Aber die Europäische Zentralbank sollte gleichzeitig alles tun, um die in diesem Zusammenhang mögliche Vergesellschaftung privater Verluste zu verhindern, und sie sollte eine entschlossene Politik gegen das Fehlverhalten von Banken und anderen Finanzinstitutionen betreiben. In dieser Hinsicht hat die Federal Reserve Bank of New York ein bemerkenswertes Beispiel gegeben, indem sie die Rettungsaktion für den in spekulative Katastrophen geratenen Long Term Capital Management (LTCM) Spekulationsfonds zwar organisierte, aber dafür sorgte, daß die privaten Banken hierfür zahlen mußten.

### ***2.3 Der europäische Beitrag zu einer stabilen Weltwirtschaft***

Es ist offensichtlich, daß eine wirtschaftliche Region von der Größe und Bedeutung der EU eine besondere Verantwortung für die Wiederherstellung und Aufrechterhaltung wirtschaftlicher und finanzieller Stabilität auf globaler Ebene trägt. Die EU sollte diese Verantwortung akzeptieren und entsprechend handeln. Die Maßnahmen zur Stimulierung von nachhaltigem Wachstum und Beschäftigung in Europa und zum Schutz des

europäischen finanziellen Systems gegen externe Schocks sollten ebenfalls die Notwendigkeit einer ökonomischen Stabilisierung und der Förderung von Entwicklung und Wohlstand in anderen Teilen der Welt berücksichtigen, insbesondere in unterentwickelten Ländern.

Diese Maßnahmen sollten auch durch eine enge Zusammenarbeit und Koordinierung mit den USA und Japan beim Management der internationalen Wechselkurse und des Zahlungssystems ergänzt werden, einschließlich möglicherweise der Einführung von Wechselkurszielzonen mit verbindlichen Zusagen für Marktinterventionen und ggf. entdramatisierten Wechselkursanpassungen.

Hinsichtlich der Beziehungen zu den Ländern der Dritten Welt ist der spezifische und vergleichsweise fortschrittliche Ansatz des ersten und zweiten Lomé-Abkommens während der letzten zehn Jahre schrittweise aufgegeben worden und steht in Gefahr, mit dem nächsten Abkommen, das im Jahre 2000 fällig ist, komplett zu verschwinden. Der ursprüngliche fortschrittliche Ansatz sollte wieder aufgenommen und als Leitlinie für die Förderung der Entwicklung in den AKP-Ländern genutzt werden.

### **3. Eine umfassende Neuorientierung der Wirtschaftspolitik in Europa - Für eine europäische Sozialverfassung**

Wir betrachten die im vorangegangenen Kapitel vorgeschlagenen Maßnahmen als erste Schritte in einem Prozeß vollständiger Veränderung der Wirtschaftspolitik mit Richtung auf einen neuen Typ der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. In ihrer historischen Bedeutung ist diese Veränderung vergleichbar mit der

Etablierung der Nachkriegsordnung von Bretton Woods und ihrer allseits akzeptierten wirtschaftspolitischen Priorität für Vollbeschäftigung und Wachstum im Rahmen eines kooperativen internationalen Regelwerkes. In negativer Hinsicht ist die anstehende Veränderung vergleichbar mit der schrittweisen Ersetzung dieser Nachkriegsordnung durch das neoliberale Paradigma unbegrenzter Herrschaft der Märkte und zügelloser internationaler Konkurrenz, die in der Unterordnung aller wirtschaftlichen und sozialen Ansprüche unserer Gesellschaft unter den obersten Imperativ internationaler Wettbewerbsfähigkeit mündete. Die ruinösen Folgen der Herrschaft des Neoliberalismus während der letzten beiden Jahrzehnte haben aber auch das Feld für einen neuen grundlegenden Wechsel und die Entwicklung eines neuen Paradigmas vorbereitet, das ausdrückliche, individuelle und kollektive Wohlfahrtsziele ebenso wie die übergreifenden Werte der Solidarität, der Gerechtigkeit und der ökologischen Nachhaltigkeit umfaßt. Wenn dies mehr als ein Wechsel in Worten und bei einzelnen Instrumenten sein soll, erfordert das einen vollständigen Umbau der gesamten institutionellen Struktur der EU und Europas, der weit über die Wirtschaft hinaus geht und die weitergehenden Probleme sozialer Emanzipation und Demokratie umfaßt. Auch in der Wirtschaft ist dieser Paradigmenwechsel nicht ohne eine breite und intensive öffentliche Debatte möglich, da der letztendliche Zweck der Wirtschaft, nämlich die Verbesserung des Wohlstands der Menschen, in den Vordergrund bringt und in einer solchen Weise konkretisiert, daß wesentliche Richtungen benannt und Kernentscheidungen in einer demokratischen Weise getroffen werden können, was Information und Kompetenz erfordert. Märkte müssen in den Zusammenhang dieser

Entscheidungen eingebunden werden und können dann ein möglicherweise effizientes Instrument zur Erfüllung von Wohlfahrtszielen sein, die Märkte selber nie definieren können. Wenn Märkte nicht zu befriedigenden Ergebnissen führen, müssen andere Formen wirtschaftlicher Tätigkeit und Koordinierung durchgesetzt werden. Es ist offensichtlich, daß Veränderungen in diese Richtung aus zwei Gründen eine intensive öffentliche Debatte erfordern: Erstens kann der Widerstand derer, die von der gegenwärtigen Situation profitieren, nur durch politische und soziale Bewegungen überwunden werden. Zweitens erfordert die Konkretisierung wesentlicher ökonomischer und sozialer Grundentscheidungen die kontinuierliche Beteiligung und Debatte, die die Substanz ökonomischer Demokratie ist.

Im folgenden versuchen wir, wesentliche Elemente eines alternativen Typs der wirtschaftlichen Entwicklung und der Wirtschaftspolitik zu definieren und damit einen Beitrag zu einer solchen demokratischen Debatte zu leisten.

### **3.1 Gesamtwirtschaftliche Neuorientierung: Auf dem Weg zur Vollbeschäftigung**

Europa muß endlich das enorme Problem der Massenarbeitslosigkeit und der Nichtauslastung der produktiven Möglichkeiten lösen, ein Problem, das nun seit vielen Jahren besteht. Es hat schwerwiegende Nebenwirkungen erzeugt wie Langzeitarbeitslosigkeit, schlechtere Perspektiven für die jüngere Generation, soziale Marginalisierung und große Verschlechterung der Gesundheits- und der sozialen Situation. Wir kritisieren diese Entwicklung in erster Linie aus Gründen der Gerechtigkeit. Millionen von Bürgern konnten keine

Arbeit finden und wurden insofern daran gehindert, ihren Lebensstandard und ihre Unabhängigkeit auf ihre eigene Arbeit zu gründen; stattdessen sind sie von den Möglichkeiten und Herausforderungen der persönlichen Entwicklung und Erweiterung ihrer Fähigkeiten abgeschnitten worden.

Während wir zugestehen, daß es externe Faktoren gegeben hat, die zu dem Aufbau der Arbeitslosigkeit geführt haben, bestehen wir nichtsdestoweniger darauf, daß die Hauptverantwortung für das Ausmaß und die Dauer der Massenarbeitslosigkeit in der EU bei einer kontraproduktiven und schädlichen Wirtschaftspolitik liegt, die mehr als eine Generation lang durch Regierungen und Finanzminister betrieben wurde und durch mächtige Interessengruppen und neoliberale politische und wissenschaftliche Berater unterstützt wurde. Das Ergebnis ist das gegenwärtige gesamtwirtschaftliche Regime der EU, das in einer zentralisierten und sehr rigiden Geldpolitik, in engen Beschränkungen für die europäischen und nationalen Fiskalpolitiken und in einer Abwesenheit jeglicher koordinierter Fiskalpolitik oder wirksamer gemeinschaftsweiter Beschäftigungsstrategie besteht. Eine Neuorientierung der Wirtschaftspolitik muß ein besseres Gleichgewicht zwischen diesen drei Handlungsgebieten herstellen und sie mit einem umfassenderen Inhalt füllen, wobei der Akzent auf der Beschäftigung liegen muß. Diese Veränderungen müssen auch in neuen institutionellen Orientierungen zum Ausdruck kommen.

a) Wirtschaftspolitik: Breite Ziele und engere Kooperation

Die Ziele der Wirtschaftspolitik sollten erweitert werden und Vollbeschäftigung, ökologisch verträgliche Entwicklung, eine

faire und gerechte Verteilung des Einkommens und des Vermögens, gleichgewichtige internationale Beziehungen und Preisstabilität umfassen (während die soziale Sicherheit und Wohlfahrt Ziele der europäischen Sozialpolitik sein sollten). Es sollte verbindlich werden, daß in kurzer und mittlerer Frist konkrete Zwischenziele hinsichtlich dieser Orientierungen auf nationaler und europäischer Ebene formuliert werden. Solche Zwischenziele können z.B. die Verminderung der Arbeitslosigkeit um 20 Prozent pro Jahr, die jährliche Verminderung regionaler Disparitäten um 10 Prozent und die Absenkung der Treibhausgasemissionen um 15 Prozent bis zum Jahr 2005 sein.

Auf der institutionellen Seite sollte die Verantwortung für makroökonomische Planung und Koordinierung auf der europäischen Ebene in einer wirtschaftspolitischen Institution gebündelt werden, die als Ansprechpartner und Gegenpart zu der zentralisierten Europäischen Zentralbank agieren kann.

Die Verfahren der Koordinierung, die zu den allgemeinen Richtlinien führen, sollten intensiviert und verbindlicher für die Mitgliedsländer gemacht werden, was die Verabschiedung wirtschaftspolitischer Richtlinien einschließen kann. Die Koordinierung sollte in einer intensiven Überprüfung und Diskussion der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsländer im Hinblick auf die gemeinsamen Ziele erfolgen. Wo die Ziele verfehlt werden, sollte der Rat angemessene Hilfsmaßnahmen diskutieren und Empfehlungen in diese Richtung gegenüber den Mitgliedsstaaten aussprechen. Im Falle schwerwiegender und anhaltender Verletzungen der verabredeten Zwischenziele kann der Rat Entscheidungen treffen, die die nationalen Regierungen verpflichten, in einer den

gemeinsamen Zielen angemesseneren Weise zu handeln.

b) Geldpolitik: Einbindung der Europäischen Zentralbank in die Gesamtstrategie

Wir schlagen vor, die Ziele der Europäischen Zentralbank so zu erweitern, daß sie die Verantwortung der Geldpolitik für Vollbeschäftigung, die Verminderung von Ungleichheiten und nachhaltiges Wachstum umfassen. Allgemein gesprochen sollte die Zentralbank, ungeachtet der Unabhängigkeit bei der Wahl geldpolitischer Instrumente, in den Prozeß der wirtschaftspolitischen Entscheidungen eingebettet werden und den demokratischen Institutionen rechenschaftspflichtig gemacht werden. Das heißt, Geldpolitik sollte im Vorhinein und im Nachhinein gründlich zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Zentralbank diskutiert werden. Das strikte Verbot der Notenbankfinanzierung nationaler oder europäischer Verschuldung sollte gelockert werden, und die Rolle des lender of last resort sollte ausdrücklich in den Aufgabenkatalog des europäischen Systems der Zentralbanken aufgenommen werden - allerdings sollte es Einschränkungen geben, die darauf abzielen, verantwortungsloses Verhalten durch Finanzinstitutionen zu verhindern.

c) Fiskalpolitik: Erweiterung der Optionen und eine breitere Einkommensbasis

Erstens sollten die disfunktionalen Beschränkungen für die öffentlichen Defizite der Mitgliedsstaaten aufgegeben werden und sollte den nationalen Regierungen erlaubt sein, die für notwendig gehaltenen Defizite einzugehen, solange sie den gemeinsamen Zielen entsprechen. In diesem Zusammenhang sollten die geplanten und tatsächlich aufgelaufenen

Defizite diskutiert und zwischen den Mitgliedsländern innerhalb der europäischen wirtschaftspolitischen Institutionen koordiniert werden.

Zweitens sollte die EU insgesamt die Möglichkeit erhalten, bestimmte zentrale Funktionen der Fiskalpolitik, die nationale Regierungen nicht erfüllen können, zu übernehmen; Sie sollte in der Lage sein, als ein stabilisierender Faktor im Falle asymmetrischer Schocks für einzelne Länder und Regionen tätig zu werden, und sie sollte auch redistributive Funktionen im Hinblick auf anhaltende Einkommens- oder Beschäftigungsunterschiede innerhalb der Union übernehmen. Langfristig ist es daher unvermeidlich, den Haushalt der Gemeinschaft über das 2 Prozent-Niveau hinaus anzuheben, das wir als Sofortmaßnahme vorgeschlagen hatten.

Drittens muß die EU ihre eigene Einkommensgrundlage vergrößern, um die wachsenden Ansprüche eines einheitlichen Europas zu erfüllen und um andauernde Konflikte über die Verteilung von Zahlungen und Empfang von Geld zwischen den Mitgliedsstaaten zu vermeiden oder zumindest zu minimieren. Zusätzlich zu der kurzfristigen Einführung einer Devisentransaktionssteuer und einer Energieverbrauchs- oder CO<sub>2</sub>-Emissionssteuer schlagen wir deshalb vor, eine einheitliche Zinseinkommensteuer einzuführen, wie sie von der Kommission beabsichtigt ist, mit dem Unterschied, daß das Einkommen direkt an die EU gehen sollte, dazu eine europäische Kapitalgewinnsteuer. Ganz langfristig würde es vermutlich vernünftig sein, die Einkommen der EU vollständig auf spezifisch-europäische Steuern zu basieren, was allerdings eine langfristige Umstrukturierung und Harmonisierung nationaler Steuersysteme erfordern würde.

Viertens sollten Maßnahmen gegen Steuerkonkurrenz zwischen verschiedenen Ländern ergriffen werden, weil Steuerkonkurrenz dazu tendiert, die nationale Einkommensbasis auszuhöhlen und die Wirtschaft zu destabilisieren. Erste Vorschläge der EU in dieser Richtung - die einheitliche Besteuerung der Zinseinkommen oder die Übermittlung der diesbezüglichen Informationen an die Steuerbehörden des Heimatlandes ausländischer Unternehmen - sollten aufgegriffen und erweitert werden. Allgemein sollte die Ideologie des Wettbewerbsföderalismus, die während des letzten Jahrzehnts viel Zulauf bei Wissenschaftlern und Politikern gefunden hat, zugunsten ökonomischer Stabilität, sozialen Zusammenhalts und Solidarität als Leitlinie für Finanzpolitik zurückgewiesen werden,

### ***3.2 Eine Sozialverfassung für Europa: Kernstück des neuen Paradigma***

Wir betrachten die feste Verpflichtung auf eine soziale Gesellschaft, eine Art sozialer Verfassung, als eins der wesentlichen Ziele der Europäischen Vereinigung. Eine solche Verfassung muß auf Vollbeschäftigung gegründet sein, allerdings weit darüber hinaus gehen und den Gebrauch und die Weiterentwicklung der produktiven Kräfte in unserer Gesellschaft umfassen. Sie muß ein weitreichendes und nichtbürokratisches Sozialsystem ebenso wie eine faire Verteilung von Einkommen, Vermögen und Chancen sowie demokratische Strukturen und Beteiligung auf allen Ebenen der Gesellschaft gewährleisten. Während der letzten beiden Jahrzehnte sind wir mit einer erheblichen Schrumpfung des Wohlfahrtsstaates konfrontiert gewesen, sowohl wegen des Drucks der Konkurrenz als auch wegen der Unterordnung großer Teile des traditionellen Wohlfahrts-

systems unter die Regeln des privaten Gewinns. Als Folge ist der verbliebene kleinere soziale Sektor zunehmend bürokratisch und autoritär geworden. Dieser Trend muß umgedreht werden.

Wir bestehen darauf, daß es keinen Konflikt zwischen Vollbeschäftigung und sozialer Wohlfahrt in dem Sinne gibt, daß Vollbeschäftigung nur um den Preis eines niedrigeren Niveaus von Einkommen, sozialer Sicherheit, Arbeitsschutz und anderer Teile der Lebensqualität zu haben ist, wie manche Entwicklungen in den USA zu suggerieren scheinen. Die Verbindung ist eher umgekehrt: Der volle Gebrauch der menschlichen Fähigkeiten, Kenntnisse und Kreativität schafft die Wohlstandsbasis, die eine beständige Verbesserung des materiellen Lebensstandards und der immateriellen Lebensqualität für alle erlaubt. Allerdings zeigen die Entwicklungen in den USA, daß mehr Wohlstand und höhere Einkommen keine automatischen Folgen von mehr Beschäftigung sind. Sie erfordern politische Maßnahmen und Steuerung.

Es hat beträchtlichen Fortschritt in der EU auf wenigen begrenzten Gebieten der Sozialpolitik gegeben, insbesondere auf dem Gebiet der Gesundheit und Arbeitssicherheit. Insgesamt ist der Fortschritt jedoch weit unter den Ansprüchen der Charta der Sozialen Rechte von 1989 und der darauf folgenden europäischen Aktionsprogramme geblieben, und in vielen Ländern hat es regelrechten Rückschritt durch Sozialabbau, Deregulierung von Arbeitsbedingungen, die Kombination von weniger sozialer Sicherheit und mehr Zwang gegeben. Der neoliberale Fundamentalismus hat in vielen Bereichen der gesellschaftlichen Realität ruinöse Ergebnisse produziert. Ein europäisches Sozialmodell zu etablieren, bedeutet, daß jede Person, die permanent in der EU lebt, das garantierte

und bedingungslose Recht auf ein Einkommensniveau, auf ein Maß an sozialer Sicherheit und Wohlfahrt und auf demokratische Beteiligungsmöglichkeiten am gesellschaftlichen Leben haben soll, die notwendig sind, um ein unabhängiges und würdiges Leben zu führen. Dieses Ziel sollte ein unerschütterlicher und zentraler Eckpunkt einer europäischen Verfassung werden.

Die gegenwärtige Unterschiedlichkeit der Löhne, der Sozialversicherung, der öffentlichen Sozialsysteme sowie der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Mitgliedsländern der EU schafft schwierige Probleme für die Verfolgung dieses Zieles. Dennoch gibt es Handlungsmöglichkeiten auf mindestens fünf verschiedenen Ebenen:

Erstens sollte die EU ein schrittweise steigendes Mindestniveau sozialer und Wohlfahrtsstandards in den meisten Bereichen der sozialen Sicherheit und Wohlfahrt schaffen.

Zweitens sollte die EU sich in großem Umfang in der Förderung und Finanzierung oder Kofinanzierung von Politiken für bestimmte Gruppen mit besonderen Bedürfnissen und Schwierigkeiten engagieren.

Drittens muß die EU erhebliche Einkommensübertragungen zur Minderung von Arbeitslosigkeit und zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung organisieren. Diese Transfers sollten an Menschen mit besonders niedrigem Wohlstandsniveau gehen, um eine Verbesserung ihrer ökonomischen Lage zu bewirken.

Viertens sollten alle Mitgliedsländer, um Sozialdumping und ein konkurrenzbedingtes Absenken bestehender Standards zu vermeiden, mindestens den gegenwärtigen Standard nationaler Regulierungen, die über den EU-Mindeststandards liegen, beibehalten

und auf alle Personen, die in dem betreffenden Land leben, anwenden.

Fünftens: Jede Art unfreiwilliger oder Zwangsarbeit muß verboten werden. Regelungen hinsichtlich des Umfangs und der Flexibilität der Arbeitszeit sollten nicht einseitig durch die Arbeitgeber auferlegt werden, sondern auch den Wünschen und Bedürfnissen der Beschäftigten entsprechen.

### **3.3 Für ökologische Nachhaltigkeit: Erhaltung der Grundlagen für die Entwicklung**

Umweltschutz ist ein Muß für das Überleben jeder Gesellschaft. Die Fortsetzung des energie- und abfallintensiven industriellen Musters der kapitalistischen Welt während des letzten Jahrhunderts würde zu einer Umweltkatastrophe führen und ist daher als Entwicklungsstrategie nicht gangbar. Der Gebrauch nicht erneuerbarer fossiler Energie und die Produktion schädlicher Abfälle muß während der nächsten Jahrzehnte drastisch vermindert werden. Selbst die verstärkte Ausbeutung natürlicher Rohstoffquellen in der Dritten Welt und der Müllexport in die Dritte Welt würden den Zusammenbruch des industriellen Entwicklungsmusters nur verschieben, und sie würden auf zunehmenden und sehr gerechtfertigten Widerstand dieser Länder stoßen.

In letzter Instanz erfordert der Wechsel von einem ökologisch zerstörerischen zu einem nachhaltigen Pfad der wirtschaftlichen Entwicklung einen gründlichen Umbau der Produktionsweise und der Verbrauchsmuster in Europa. Die höchste Priorität in einer Strategie für nachhaltige Entwicklung bezieht sich auf die Energie: Produktion und Verbrauch müssen auf niedrige Energieintensität umgestellt werden, die Energieversorgung muß sich von den fossilen und Nuklearenergien

hinweg- und zum Gebrauch erneuerbarer und umweltfreundlicher Energiequellen hinbewegen. Dieser Umbau ist ein zeitraubender Prozeß, der nur in Jahrzehnten zu vollenden ist. Es ist jedoch wichtig, daß wesentliche Entscheidungen in diese Richtung schnell getroffen werden und daß der Weg für eine neue Energiepolitik geöffnet wird. Daher schlagen wir vor:

- Eine Ökosteuer auf alle Formen des Energieverbrauchs aus nuklearen und fossilen Quellen einzuführen. Die EU sollte ankündigen, daß der Satz dieser Steuer kontinuierlich um einen festen Prozentsatz in den nächsten Jahren gesteigert wird.
- Die schnelle Vergrößerung der Mittel für die Entwicklung und Anwendung neuer Energiequellen, insbesondere der Sonnenenergie. Es hat schon einige Bewegung in diese Richtung während der letzten Jahre gegeben, aber sie ist zu langsam, unzureichend und ungleich innerhalb der EU verlaufen. Wir stimmen mit dem Weißbuch von 1997 über erneuerbare Energiequellen überein, das fordert, als Zwischenziel den Anteil erneuerbarer Energiequellen von 6 auf 12 Prozent des allgemeinen Bruttoenergieverbrauches bis zum Jahre 2000 zu verdoppeln - was im übrigen auch die Schaffung von 500.000 bis 900.000 Arbeitsplätzen bedeuten würde.
- Das Einfrieren und die Verminderung der europäischen Forschung im Bereich der Nuklearenergie und verbindlich angekündigte und zuverlässige Zwischenziele für das Auslaufen der Atomkraftwerke innerhalb eines Zeitraums, der für verschiedene Länder je nach deren spezifischen Umständen bestimmt werden sollte.

Die EU kann und sollte in viel größerem Maße als in der Vergangenheit umwelt-

freundliche nationale und regionale Projekte zum Umbau der Verkehrssysteme ermutigen und fördern. Auf europäischer Ebene sollten solche Politiken durch spezielle Steuern für Flugbenzin und Lastkraftwagen ergänzt werden. Nationale und regionale Programme zur Müll einsparung und zum Recycling können durch europäische Maßnahmen verstärkt werden. Gewöhnlich sind derartige Maßnahmen arbeitsintensiv, daher sollte ein größerer Anteil der insgesamt erheblich gewachsenen Strukturfonds für sie reserviert werden.

### ***3.4 Mehr Unterstützung für den Erweiterungsprozeß: Eine umfassende Ordnung für Frieden, Freiheit und sozialen Fortschritt steht erneut auf der historischen Tagesordnung in Europa***

Mit dem Ende des Kalten Krieges ist die Schaffung einer umfassenden europäischen Ordnung für Frieden, Freiheit und sozialen Fortschritt erneut auf die historische Tagesordnung gesetzt worden. Demgegenüber macht der Beitritt der osteuropäischen Länder zur EU, der offiziell seit Beginn der neunziger Jahre anvisiert wird, nur ungenügende Fortschritte. Dies ist im wesentlichen auf die EU zurückzuführen, die zögert, den Erweiterungsprozeß voranzubringen. Die früheren sozialistischen Länder, die mit der EU assoziiert sind, haben ihre Wirtschaften mit großen wirtschaftlichen und sozialen Kosten angepaßt, während umgekehrt der Erweiterungsprozeß von Seiten der EU verzögert worden ist. Eine Fortsetzung dieser Strategie würde letztlich zu neuen scharfen Spaltungen und Polarisierungen zwischen Ost und West führen und politische Konflikte schaffen, die schwer zu kontrollieren sind. Daher sollte der Erweiterungsprozeß intensiviert werden:



In erster Linie erfordert dies, daß der Zeitplan für den Beitritt der ersten fünf Länder beibehalten und stärker durch vorbereitende Maßnahmen unterstützt werden soll, die auch mehr finanzielle Hilfen in der Form von Subventionen und niedrigverzinsten Krediten umfassen sollen. In diesem Zusammenhang sollte ein neuer Entwicklungsfonds eingerichtet werden, um wirksamer mit den Produktivitäts- und Einkommensunterschieden zwischen EU und den assoziierten Ländern fertig zu werden. Die Anwendung der Maastricht-Kriterien auf die makroökonomischen Größen der osteuropäischen Länder sollte aufgegeben werden. Die neu beitretenden Länder sollten Mitglieder eines neuen europäischen Währungssystems (EWS2) werden, in dem es feste, durch die Europäische Zentralbank gestützte, Wechselkurszonen geben sollte, die allerdings Spielraum für Wechselkursanpassungen im gegenseitigen Einvernehmen lassen.

Auf der Seite der gegenwärtigen EU muß der Prozeß der institutionellen Reformen - in Bezug auf die Größe und Struktur der Kommission, das Gewicht der einzelnen Länder im Entscheidungsprozeß, den Status und die Funktionen des Europäischen Parlaments und andere Fragen - fortgesetzt werden, um einen ordnungsgemäßen Erweiterungsprozeß und die Funktionsfähigkeit einer vergrößerten EU zu gewährleisten. Die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik, die vor ungefähr sechs oder sieben Jahren begann, sollte beschleunigt werden und den bevorstehenden Beitritt von neuen Mitgliedsländern mit großen landwirtschaftlichen Kapazitäten berücksichtigen. Auch sollte die EU in den Beitrittsverhandlungen großzügige und langfristige Übergangsausnahmeregelungen vom Rechtsbestand der Gemeinschaft gewähren. Auf der anderen Seite müssen im Hinblick auf die

volle Integration der Arbeitsmärkte Übergangsregelungen ausgehandelt werden, um steigende Arbeitslosigkeit in den gegenwärtigen EU-Mitgliedsländern zu vermeiden.

Die Perspektive der Erweiterung reicht über die erste Runde der fünf Länder hinaus, mit denen gegenwärtig Verhandlungen geführt werden. Daher sollte die EU konkrete Kooperationsabkommen mit den osteuropäischen Ländern unter dem Dach der ständigen europäischen Konferenz anstreben. Schließlich sollte auch ein Verhaltenscodex verabschiedet werden, der die Tätigkeit multinationaler Gesellschaften regelt und die Verletzung sozialer Rechte sanktioniert.

### ***3.5 Demokratische Beteiligung in Europa - Herausforderung und Perspektiven***

Die Debatte über Demokratie in Europa und die Notwendigkeit eines demokratischen Umbaus der Europäischen Union ist infolge der sozialen Bewegungen und der politischen Veränderungen in den Mitgliedsländern erneut belebt worden. Als professionelle Ökonominnen und Ökonomen können wir die technischen und institutionellen Details für Vorschläge in diesen Gebieten nicht ausarbeiten. Wir bestehen jedoch darauf, daß demokratischer Umbau für den Erfolg der Europäischen Union wesentlich ist, wenn diese als eine Gemeinschaft von Völkern angesehen werden soll. Er ist auch für einen Erfolg der kurzfristigen und längerfristigen Wirtschaftspolitik erforderlich, die wir in den vorangegangenen Abschnitten vorgeschlagen haben. Denn derartige Vorschläge haben nur dann eine realistische Chance, ein Teil der politischen Programmatik von Regierungen und von der EU zu werden, wenn sie von sozialen Bewegungen aufgegriffen, übernommen

und unterstützt werden und wenn diese sozialen Bewegungen Zugang zu Parlamenten und Regierungen erhalten. Die Neuorientierung der Wirtschaftspolitik in dem Sinne, den wir vorgeschlagen haben, ist keine Angelegenheit rein technischer und instrumenteller Verbesserungen, sondern erfordert eine umfassende Neuorientierung in Richtung auf soziale Ziele und Perspektiven, und dieser Neuorientierung wird durch mächtige Interessengruppen Widerstand entgegengesetzt werden, die von der gegenwärtigen Situation und Struktur profitieren. Um diesen Widerstand zu überwinden, ist politische Energie und aktive soziale Bewegung erforderlich. Je mehr Demokratie wir haben, umso besser sind die Aussichten für eine Wirtschafts- und Sozialpolitik im Interesse der Mehrheit.

Mehr Demokratie in Europa erfordert auch institutionelle Reformen. In den letzten Jahren sind wir Zeugen einer wachsenden Kluft zwischen den europäischen Institutionen wie etwa der Kommission und des Europäischen Parlaments und den Bürgerinnen und Bürgern in den verschiedenen Ländern geworden. Es ist hinzuzufügen, daß diese Kluft die

Legitimität nationaler Regierungen nicht vergrößert, sondern tendenziell schwächt, wenn die EU ein Hindernis für wirksame nationale Politik wird. Die Art, mit der die Währungsunion vorbereitet und eingeführt wurde, hat weitreichende Kritik, Skeptizismus und Feindseligkeit gegenüber einer Europäischen Union hervorgerufen, in der Sozialabbau, Deregulierung und andauernde Umverteilung von den Armen zu den Reichen mit dem Hinweis gerechtfertigt wurden, daß sie für die europäische Einheit notwendig seien. Wir stehen nun am Beginn einer Phase, in der der restriktive und schädliche Kurs der Wirtschaftspolitik geändert werden kann zugunsten einer mehr auf Beschäftigung und Wohlfahrt orientierten Linie. Das könnte auch eine solide Grundlage für eine stärker pro-europäische Haltung der Menschen werden. Ein vereinigtes Europa kann eine positive Rolle für die Menschen spielen, nicht als eine militärische und wirtschaftliche Supermacht, sondern als eine demokratische und friedliche Gemeinschaft, in der politische, soziale und Umweltrechte respektiert und verwirklicht werden.

## Mehr Mut zum wirtschaftspolitischen Kurswechsel

Sondermemorandum Dezember 1998

### **Wahlversprechen und Wählerauftrag: Konsequenter Kurswechsel für Arbeitsplätze und soziale Gerechtigkeit**

1. Die Ablösung der alten Bundesregierung schafft die Chance für eine neue Wirtschafts- und Sozialpolitik. An deren Notwendigkeit kann kein Zweifel bestehen, denn die neoliberale Politik der letzten anderthalb Jahrzehnte hat maßgeblich zum Anstieg der – registrierten – Arbeitslosigkeit und der –offiziellen – Armut allein in Westdeutschland auf mehr als das Dreifache ihres Wertes zu Beginn der 80 Jahre beigetragen. Sie hat überdies die Leistungen für Arbeitslose und Arme empfindlich gekürzt, Sozialabbau auf breiter Front betrieben und ein Klima sozialer Isolierung und Kälte verbreitet. Gemessen an allen sozialen Zielen ist diese Politik in vollem Umfang gescheitert: Auf der anderen Seite war sie für die großen Unternehmen und die Reichen überaus erfolgreich: Die Unternehmensgewinne sind auf neue Rekordhöhen gestiegen, die Einkommen massiv von unten nach oben umverteilt worden, und die Vermögenskonzentration hat zugenommen.

Jetzt besteht die Möglichkeit, diesen Trend zu stoppen und umzudrehen und Wirtschaftspolitik an den vorrangigen Aufgaben auszurichten. Diese bestehen darin, dafür zu sorgen, daß Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung in unserer

Gesellschaft kurzfristig deutlich vermindert werden und mittelfristig verschwinden, daß soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit zu Eckpunkten der wirtschaftlichen Entwicklung werden. Die Erfüllung dieser Aufgaben kann nicht einfach an Märkte delegiert werden. Es gehört vielmehr zur Verantwortung der Wirtschaftspolitik, die Märkte in den durch diese Eckpunkte bestimmten Rahmen einzubinden, ihnen in diesem Rahmen durch gesamtwirtschaftliche Steuerung Entfaltungsmöglichkeiten zu bieten, Fehlentwicklungen zu korrigieren und die grundgesetzlich gebotene Sozialpflichtigkeit des Eigentums durchzusetzen.

Die Aussichten für eine Erfolg einer solchen neuen Wirtschaftspolitik sind heute deshalb vergleichsweise günstig, weil sie gemeinsam mit den europäischen Nachbarn betrieben werden kann. Die Abwahl der alten Bundesregierung hat das wichtigste Hindernis für eine gemeinsame europäische Politik für mehr Beschäftigung beseitigt. Wenn diese energisch und in enger Abstimmung in der EU angegangen wird, dann werden sich die Wirkungen in den einzelnen Ländern verstärken, während sie wegen unkoordinierter Politik bislang weitgehend verpufften.

2. Die neue Bundesregierung mußte davon ausgehen, daß die Durchsetzung des Wählerauftrags für eine neue Wirtschaftspolitik auf erbitterten Widerstand der Interessenvertreter der Unterneh-

mentwirtschaft stoßen würde, die bisher die Nutznießerin der staatlichen Einkommens- bzw. Reichtumpflege waren. Mittlerweile gibt es viele Anzeichen dafür, daß sie diesem Druck Schritt für Schritt nachgibt. Bei der Umsetzung der Koalitionsvereinbarungen in Gesetzesentwürfe der Bundesregierung sind bereits wichtige Eckwerte der neuen Finanz- und Steuerpolitik aufgeweicht worden. Dies zählt um so mehr, als der Koalitionsvertrag selbst schon durch Kompromisse vor allem in der Steuerpolitik gekennzeichnet ist. Wird unter dem Druck massiver Einflußnahme einzelwirtschaftlicher Interessenvertreter die Basis dieses Koalitionskompromisses weiter aufgeweicht, dann schwinden die Chancen für eine neue Finanz- und Steuerpolitik.

Mit ihrem SONDERMEMORANDUM fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Bundesregierung auf, zentrale Maßnahmen für Arbeit, soziale Gerechtigkeit und Umwelt nicht preiszugeben. Dazu gehört auch der Mut, diese neue Politik gegen die untauglichen Vorschläge durch die große Mehrheit der wirtschaftswissenschaftlichen Berater durchzusetzen. Das Plädoyer für eine konsequente Fortsetzung der Angebotspolitik durch den „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVR) im jüngsten Jahresgutachten mit dem Titel „Aufschwung zwischen Hoffen und Bangen“ ist weder theoretisch begründet noch empirisch belegt. Die weiterhin empfohlene Politik der einzelwirtschaftlichen Stärkung der Unternehmen auf der Angebotsseite belastet die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit auch die realisierbaren Ertragschancen. Insbesondere aber wird sie die Massenarbeitslosigkeit weiter steigern und die

Polarisierung der Gesellschaft vorantreiben.

3. Natürlich kann eine neue Wirtschaftspolitik nicht von einem Tag auf den anderen verwirklicht werden. Sie trifft nicht nur auf Widerstände, sondern hat auch mit unvermeidlichen Koordinierungsschwierigkeiten zu kämpfen. Dies sollte akzeptiert werden. Problematisch wird es erst, wenn hinter diesen Übergangs- und Koordinierungsproblemen die Hauptlinien der notwendigen Veränderungen verschwinden, wenn der Eindruck von Konzeptionslosigkeit oder von Selbstblockaden entsteht, die durch gegensätzliche Konzeptionen und interne Machtkämpfe verursacht werden. Dieser Eindruck mußte in den ersten Wochen der neuen Bundesregierung entstehen. Wenn er sich weiter verfestigt, wird die Bundesregierung ihren anfänglichen Kredit schnell verspielen und dann auch nicht mehr die Autorität haben, die notwendigen Rahmenbedingungen für die Überwindung von Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ungerechtigkeit sowie für ökologischen Umbau zu schaffen und durchzusetzen. Es besteht die Gefahr, daß sie am Ende, um wenigstens formal zahlenmäßige Erfolge aufweisen zu können, in einem Bündnis für Arbeit der Schaffung von prekären und unterbezahlten Arbeit zustimmt, was weder beschäftigungspolitisch noch sozial akzeptabel wäre.

### **Halbierung der Arbeitslosigkeit in drei Jahren**

4. Die schnelle Verminderung der Arbeitslosigkeit bezeichnet die Bundesregierung als ihre wichtigste Aufgabe. Die Regierungen der meisten anderen Mitgliedsländer der EU verfolgen das gleiche Ziel. Daher sind die Bedingungen für ein

gemeinschaftliches Handeln günstig. Es sollte mit der gemeinsamen Festlegung von konkreten Zielsetzungen beginnen und die jeweils nationalen Politiken so aufeinander abstimmen, daß die größte Gesamtwirkung erzielt wird; überdies sollten Maßnahmen auf europäischer Ebene diese Koordinierung ergänzen und unterstützen. Die europäische „Arbeitsgruppe für eine Alternative Wirtschaftspolitik in Europa“ schlägt vor, als Ziel für eine solche Initiative die Halbierung der Arbeitslosigkeit innerhalb der nächsten drei Jahre festzusetzen und für die Verwirklichung dieses Ziels ähnlich große Energie aufzuwenden wie seinerzeit für die Erfüllung der Konvergenzkriterien. Für die Dauer des Programms sollten die Bestimmungen zur Beschränkung der staatlichen Neuverschuldung - deren Sinn insgesamt mit guten Gründen bezweifelt werden kann - in gegenseitigem Einvernehmen nicht angewendet werden. Überdies sollte die Europäische Investitionsbank 50 Mrd. EURO zur Mitfinanzierung einer derartigen Initiative aufnehmen. Eine konsequente nationale und gemeinschaftliche Politik in diese Richtung wird auch die keineswegs gebannten Gefahren einer durch die Finanzkrisen in Asien, Rußland und Lateinamerika verursachten Rezession abwehren und einen beträchtlichen Beitrag zur Stabilisierung der Weltwirtschaft leisten können. Dies halten wir für vernünftige Vorschläge, die auch in Deutschland befolgt werden sollten.

5. Es gehört zu den wesentlichen Schwachpunkten des Koalitionsvertrages, daß zur Politik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit - nach den eigenen Worten der Bundesregierung die allerwichtigste Aufgabe - keine konkreten Aussagen gemacht werden. Solche

Aussagen dürften sich nicht in unverbindlichen Absichtserklärungen erschöpfen, sondern müßten sich auf die konkreten Umstände in der Bundesrepublik beziehen und spezifiziert und quantifizierte Handlungsprogramme beinhalten, wie das in der Steuerpolitik und anderen Bereichen ja durchaus der Fall ist. In der Regierungsvereinbarung tauchen solche Konkretisierungen nicht auf. Selbst die Absicht eines Sofortprogrammes für 100.000 arbeitslose Jugendliche bleibt in seinen Umsetzungsperspektiven so vage - "Im Mittelpunkt des Sofortprogrammes steht die Vermittlung in betriebliche Ausbildungs- und Arbeitsplätze" -, daß die Erfolgsperspektiven schon heute als gering angesehen werden müssen, wenn die Bundesregierung hier nicht mehr Druck macht.

6. Die schnelle Verminderung und mittelfristige Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit erfordert in erster Linie eine Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und in zweiter Linie arbeitsmarktpolitische Weichenstellungen. Während es möglich und sinnvoll ist, den Versuch zu machen, letztere in einem Bündnis für Arbeit zu verabreden, sollte es klar sein, daß die Verantwortung und die Handlungsmöglichkeiten für die gesamtwirtschaftliche Steuerung ausschließlich bei den staatlichen Stellen liegen, d. h. der Bundesregierung und der Bundesbank. Insofern ist die Vertröstung auf ein Bündnis für Arbeit nicht nur wegen des ungewissen Ausgangs der Gespräche in den Bündnisrunden, sondern auch deshalb unangebracht, weil sie die Hauptseite der Wirtschaftspolitik vernachlässigt.

7. Die Herstellung günstiger gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen muß

unter den gegenwärtigen Umständen in erster Linie auf der Nachfrageseite ansetzen. Auf der Kostenseite stehen deutsche Unternehmen im internationalen Vergleich hervorragend da: die Lohnstückkosten sind während der letzten Jahre – im Unterschied zu denen der Handelspartner – gesunken. Insofern gibt es auch keinen Grund für die geradezu besessene Fixierung aller Parteien auf die Senkung der Lohnnebenkosten. Die Bundesrepublik erzielt in diesem Jahr den höchsten Außenhandelsüberschuß in ihrer Geschichte, den zweithöchsten der Welt. Ein weitere Steigerung ist nur auf Kosten der – überwiegend europäischen - Nachbarn möglich und daher nicht wünschenswert. Der wesentliche Schwachpunkt der Entwicklung ist die Binnennachfrage, und hier der private Konsum und die Staatsausgaben. Gibt es von dieser Seite die notwendigen Impulse – getragen von höheren Löhnen und öffentlichen Beschäftigungsprogrammen - werden die Investitionen auf Grund besserer Absatzchancen folgen. Gesamtwirtschaftlich geboten sind also zum einen deutlich steigende Löhne und damit eine Ankurbelung des privaten Konsums. Gesamtwirtschaftlich und strukturpolitisch ist es zum anderen geboten, daß der Staat seiner beschäftigungspolitischen Verantwortung durch ein öffentliches Beschäftigungsprogramm nachkommt – im investiven Bereich, durch die Erweiterung des in den letzten Jahren erheblich zusammengestrichenen öffentlichen Sektors und durch den Aufbau eines zusätzlichen gemeinwohlorientierten Beschäftigungssektors.

8. Für eine solche Beschäftigungspolitik haben wir in den letzten Jahren konkrete Vorschläge vorgelegt: Ein öffentliches Investitionsprogramm im Umfang von

120 Mrd. DM pro Jahr für insgesamt fünf Jahre in den Bereichen der Umweltsanierung, der regionalen Infrastruktur, der Wohnumfeldverbesserung (und einer Sonderkomponente für den Aufbau Ost in Höhe von 20 Mrd. DM) würde rund eine Million, der Aufbau eines gemeinwohlorientierten Sektors mit 50 Mrd. DM in Bereichen der Betreuung, Beratung, sozialer und ökologischer Dienstleistungen eine weitere Million Arbeitsplätze schaffen können. Wenn derartige Programme erfolgreich betrieben werden, werden sie erhebliche Mittel in die öffentlichen Kassen bringen und diese auch von der Ausgabenseite in großem Maße entlasten. Daher ist es gerechtfertigt, die Kosten für derartige Beschäftigungsprogramme jedenfalls zum Teil durch Neuverschuldung vorzufinanzieren. Ein anderer Teil ist durch die Streichung gesamtwirtschaftlich ungerechtfertigter Subventionen und durch die Wiedereinführung einer Vermögensteuer zu finanzieren.

9. Daß die Deutsche Bundesbank sich einer neuen beschäftigungsorientierten Politik verschließen will, ist angesichts ihrer bisherigen bornierten Position nicht verwunderlich und es ist schädlich für diese Politik. Insofern ist die öffentliche Debatte über die Unabhängigkeit der Bundesbank an der Zeit und notwendig. Eine solche Unabhängigkeit darf nicht heißen, daß die Bundesbank eine durch demokratische Wahlen und Regierungswechsel legitimierte Änderung des wirtschaftspolitischen Kurses aus eigener Machtvollkommenheit blockieren kann. Vernünftig erscheint es vielmehr, auch die Bundesbank wie alle anderen wirtschaftspolitischen Instanzen in die Diskussion über die vorrangigen Ziele und Hauptrichtungen der Wirtschaftspolitik einzubeziehen und in den in dieser Diskussion gefundenen Kompromiß einzu-

binden – und ihr sodann die Eigenständigkeit bei der Wahl der Instrumente zur Verwirklichung der geldpolitischen Seite der Wirtschaftspolitik zu überlassen – sie allerdings bei Versagen auch zu Verantwortung ziehen zu können. Das Gesetz über die Deutsche Bundesbank verpflichtet diese im übrigen „unter Wahrung ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen.“ Da das Ziel, „die Währung zu sichern“ erreicht und absehbar nicht gefährdet ist, hat diese Unterstützung der Beschäftigungspolitik im Vordergrund der Bundesbankpolitik zu stehen. – Andererseits warnen wir auch davor, jetzt Wunderdinge von einer Zinssenkung in Deutschland zu erwarten. Wir stimmen der diesbezüglichen Forderung des Finanzministers zu, sind allerdings der Ansicht, daß die Hauptverantwortung bei der gesamtwirtschaftlichen Ankurbelung gegenwärtig bei der Finanzpolitik liegt. Eine Zinssenkung sollte die finanzpolitische Stimulierung begleiten, sie kann sie nicht ersetzen. Die bornierte Haltung der Bundesbank sollte jedenfalls nicht zum Sündenbock und als Rechtfertigung für finanzpolitische Inaktivität herhalten.

10. Das Bündnis für Arbeit kann ein wichtiges Element im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit werden, wenn es gelingt, das Interesse der Unternehmen an Neueinstellungen zu beleben ohne die Arbeitnehmer mit inakzeptabel niedrigen Löhnen und schlechten Arbeitsbedingungen zu belasten. Letzteres wäre der Fall, wenn Neueinstellungen mit einer neuen Form von Niedriglöhnen und/oder Flexibilisierung allein zu Lasten der Beschäftigten, mit ungeschützten Arbeitsverhältnissen oder mit irgendeiner Art von Arbeitszwang (Pflichtarbeit) verbunden wären. Erste positive Schritte in

einem Bündnis für Arbeit wären ein verbindliches und quantifiziertes Übereinkommen zum Abbau von Überstunden, Abkommen zur Wiedereingliederung von Jugendlichen, Behinderten und Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsprozeß, ein vorzeitiger Ruhestand ohne Einschränkung der Renten. Soweit es notwendig ist, den Unternehmen einen Teil der Kosten für derartige Maßnahmen zu erstatten, sollte dies nicht zu Lasten der unteren Einkommen geschehen.

## **Rückkehr zu solidarischer Sozialpolitik**

11. Die Bundesregierungen des abgewählten Kanzlers haben innerhalb von 16 Jahren das Gesicht des Sozialstaats nachhaltig verändert. Die direkten finanziellen Belastungen der kaum noch überschaubaren Einzelmaßnahmen des Sozialabbaus belaufen sich nach Angaben des bis Oktober amtierenden Arbeitsministers auf kalenderjährlich derzeit rund 60 Mrd. DM in der Rentenversicherung und knapp 40 Mrd. DM in der Arbeitslosenversicherung. Hinzu kommen jährlich zwischen 25 und 30 Mrd. DM, die die Kranken infolge von Leistungsausgrenzungen, gestiegener Zuzahlungen und erhöhter Eigenanteile zusätzlich zu ihrem Pflichtbeitrag aus eigener Tasche zahlen. Neben dem Abbau der Massenarbeitslosigkeit wird sich die neue Bundesregierung auch daran messen lassen müssen, wie weit in den kommenden Jahren die finanzielle Stabilisierung der Solidareinrichtungen und die Schließung von Sicherungslücken gelingt. Ohne Weichenstellung in Richtung einer nachhaltigen Umverteilung von oben nach unten wird sich keines der beiden Ziele erreichen lassen. Zudem zeigen sich bereits in den ersten Wochen des Regierungswechsels zum Teil eklatante Widersprüche zwischen sozialpoliti-

scher Programmatik einerseits und in Aussicht gestellter Politik andererseits: Während die Korrektur der Arbeitnehmer(schutz)- und Mitbestimmungsrechte - vor allem Kündigungsschutz, Entgeltfortzahlung und Betriebsverfassung - sowie das Vorschaltgesetz zur Krankenversicherungsreform erfreulich eindeutig ausfallen, bleibt die Zukunft der sozialen Rentenversicherung bei wohlwollender Beurteilung völlig offen und geben die bisherigen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Eckpunkte von Rotgrün bestenfalls eine glanzlose Nullnummer ab.

12. Positive Signale gehen vom Koalitionsvertrag und dem inzwischen vorliegenden Gesetzentwurf zur Stärkung der Solidarität in der gesetzlichen Krankenversicherung aus, deren Ausschlichtung zugunsten privater Anbieter sich die alte Koalition zum Prinzip gemacht hatte: Jetzt sollen Leistungsausgrenzungen, automatische Zuzahlungserhöhung, Kostenerstattung bei Zahnersatz, Beitragsrückgewähr für Gesunde oder auch Selbstbehaltregelungen („Teilkasko“) umgehend gestrichen werden. Die Perforierung des für eine Solidareinrichtung unverzichtbaren Sachleistungsprinzips wird gestoppt und wieder zurückgenommen; die Bedeutung alleine dieser Maßnahmen ist für die absehbaren Auseinandersetzungen um die Zukunft des Sozialstaats hoch einzuschätzen. Vergleichbares gilt grundsätzlich auch hinsichtlich der im Koalitionsvertrag festgeschriebenen Eckpunkte für die für das Jahr 2000 in Aussicht gestellte Strukturreform. Vergeben wurde allerdings die Chance zur Anhebung der Versicherungspflicht- und Beitragsbemessungsgrenze auf das Niveau der Rentenversicherung, was eine (Wieder-) Einbeziehung der sogenannten guten Risiken in

die Solidargemeinschaft der Krankenversicherten bedeutet hätte.

13. Im Bereich der Rentenversicherung werden die Sozialabbaumaßnahmen der jüngsten Vergangenheit nicht zurückgenommen, sondern lediglich teilweise für die kommenden zwei Jahre ausgesetzt. Sollten bis Ende des Jahres 2000 keine anderen Regelungen gefunden werden, so treten u.a. die Rentenniveausenkung und die drastischen Verschlechterungen im Bereich der Erwerbsminderungsrenten zum Januar 2001 in Kraft. Die Rentenniveaufrage ist entgegen des im Wahlkampf erweckten Eindrucks auch nach dem politischen Wechsel keinesfalls vom Tisch. Sie wird sich um so schärfer stellen, je stärker in der sozialpolitischen Debatte jene Stimmen an Gewicht gewinnen, die die Sicherungslücken bei Erwerbsunfähigkeit und im Alter vorrangig außerhalb der solidarischen Sicherungssysteme zu schließen versuchen. Hierzu zählt leider auch der von gewerkschaftlicher Seite in die Diskussion gebrachte und von der Bundesregierung unmittelbar aufgegriffene Tariffonds-Gedanke. Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch kontraproduktive Heraufsetzung der Altersgrenzen und die mit dem vorzeitigen Rentenbezug verbundenen Abschlüsse müssen rentenversicherungsintern - evtl. befristet - revidiert werden. Die Gesamtkosten fielen dabei nicht höher aus als bei einer einheitlichen und flächendeckenden Fondslösung. Denn einerseits ist nicht ersichtlich, daß auch nur ein einziges Problem über Tariffonds besser und sozial gerechter gelöst werden könnte als über die gesetzliche Rentenversicherung; andererseits hat alleine schon die laufende Debatte über Tariffonds in der Öffentlichkeit weiter den Eindruck verfestigt, daß jede zusätzliche Mark, die in die gesetzliche Rentenversicherung fließt, eine verlorene



Mark sei, während jedwede Anlage außerhalb der Solidargemeinschaft als ökonomisch rationale und zukunfts-trächtige Entscheidung erscheint. Der über die vergangenen 16 Jahre unter die Räder der Angebotspolitik geratene Solidargedanke muß gestärkt und sollte nicht durch unüberlegte Vorschläge noch weiter geschwächt werden.

14. Die absehbare Neuregelung bei den sog. geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ist gänzlich verfehlt, weil sie den arbeitsmarktpolitischen Aspekt völlig außer acht läßt. Die Billigjobs sind nicht in erster Linie ein sozialversicherungsrechtliches Problem, sondern ein Arbeitsmarktproblem - erst hieraus entwickelt es sich zu einem Problem für die Sozialkassen und die soziale Sicherung. All diejenigen, die eine sozialstaatlich effiziente Regelung erwartet haben, müssen bitter enttäuscht sein; Rot-grün wird mit dem vorliegenden Plan kein einziges der zuvor anvisierten Ziele erreichen können: Soziale Sicherungslücken werden nicht geschlossen, die soziale Absicherung von Frauen wird nicht verbessert, eine Umwandlung in sozialversicherte Teilzeit- oder gar Vollzeit-arbeitsplätze wird nicht bewirkt und der weiteren Aufsplitterung von Arbeitsverhältnissen wird kein Riegel vorgeschoben. Im Gegenteil: Durch die Angleichung des Schwellenwertes in den neuen Ländern an den des Westens wird dort das prekäre Arbeitsmarktsegment sogar um rund 20% ausgeweitet. Statt Probleme zu lösen, werden neue geschaffen - auf dem Arbeitsmarkt, aber auch im Steuerrecht, wo erstmals eine Einkommensart völlig von der Besteuerung freigestellt werden soll, und im Sozialversicherungsrecht, wo den eingezahlten Beiträgen keinerlei Leistungsansprüche bei Eintritt sozialer Risiken

gegenüberstehen sollen. Die in unseren Augen einzig saubere Lösung wäre die grundsätzliche Sozialversicherungspflicht oberhalb einer undynamisierten Bagatellgrenze von 200 DM mit Individualbesteuerung und unter Beibehaltung der sog. Geringverdienergrenze, derzufolge der Arbeitgeber bis zu einem Bruttoentgelt von 620 DM auch den Arbeitnehmeranteil am Sozialbeitrag zu tragen hat. Für einen solchen Fall stünden auch der Angleichung des Ost- an den West-Schwellenwert keine Bedenken entgegen.

### **Sozial-gerechte Steuerpolitik zur Stärkung der Massenkaukraft**

15. Die im Koalitionsvertrag festgeschriebene „große Steuerreform“ ist das Ergebnis eines nicht widerspruchsfreien Kompromisses. Wir begrüßen und unterstreichen das erklärte Ziel, künftig mehr soziale Gerechtigkeit bei der Verteilung der Steuerlast auch zugunsten höherer Massenkaukraft durchzusetzen.

Im Unterschied zu den „Petersberger Beschlüssen“ der alten Bundesregierung wird auf massive Nettoentlastungen verzichtet und stattdessen das Prinzip verfolgt, Steuerausfälle infolge der Tarifsenkungen vor allem in den ersten beiden Stufen durch Mehreinnahmen über den Abbau von Steuervorteilen gegenzufinanzieren.

Auch die geplante Neugestaltung des Tarifverlaufs sowie der beabsichtigte Abbau von bisherigen Steuervorteilen trägt dem Ziel sozial gerechterer Steuerlastverteilung Rechnung. In drei Stufen (1999/2000/2002) soll der Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer auf 14.000DM/ 18.000 DM (Alleinstehende/Verheiratete) angehoben sowie der Eingangssteuersatz auf 19,9% gesenkt werden. Das Kindergeld für das erste und zweite Kind wird

insgesamt auf 260 DM erhöht. Der bisherige Splitting-Vorteil soll auf 8.000 DM begrenzt werden. Der Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer wird in 2002 mit 48,5% angestrebt. Die über siebzig Maßnahmen zum Abbau bisheriger Steuervorteile konzentrieren sich vorrangig auf Einkommensstarke und die Wirtschaft, die diese Steuergeschenke nicht in Investitionen und Arbeitsplätze umgesetzt hat. Die wichtigsten Maßnahmen sind: Abschaffung der Teilwertabschreibung, Berücksichtigung des Wertaufholungsgebots, die Mindestbesteuerung von Verlusten im Zuge der Verrechnung mit anderen positiven Einkünften, die (mittlerweile allerdings aufgebene) Abschaffung des Verlustrücktrags, die Verlängerung der Spekulationsfristen und damit der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen innerhalb eines Jahres bei Wertpapieren sowie innerhalb von zehn Jahren bei nicht privat genutzten Immobilien.

16. Diese Ansätze für eine neue Steuerpolitik für mehr soziale Gerechtigkeit drohen jedoch unter dem massiven Druck wirtschaftsstarker Lobbyisten durchlöchert zu werden. Hiergegen sollte sich die Regierung mit aller Entschiedenheit zur Wehr setzen. Ohnehin sind wichtige Maßnahmen zum Abbau wirtschaftlicher Steuerprivilegien bereits im Koalitionskompromiß nicht aufgenommen worden. Das betrifft vor allem die verpaßte konsequente Besteuerung zeitlich unbefristeter Veräußerungsgewinne sowie das komplette Verbot der Verrechnung von Verlusten mit anderen positiven Einkommen. Auch die im Wahlkampf noch angekündigte Wiedereinführung der Vermögensteuer zumindest für die privaten Haushalte ist zur Entscheidung an eine Expertenkommission vertagt worden.

17. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert die Bundesregierung auf, wenigstens vom Kompromiß des Koalitionsvertrags nicht abzuweichen. Das bedeutet im einzelnen:

*Erstens:* Die Nettosteuerentlastung sollte erst ab 2002 mit dem ursprünglich geplanten Volumen von 10 Mrd. DM - und nicht wie jetzt festgelegt 15 Mrd. DM - einsetzen. Dabei sind Nettoentlastungen im Prinzip nicht sinnvoll, denn dadurch entsteht die Gefahr, daß neue Haushaltslöcher durch Abbau von Staatsausgaben geschlossen werden müssen. Daher sollten prinzipiell Einnahmefälle durch die Senkung der Steuersätze über die Streichung von Steuervorteilen in diesem Bereich gegenfinanziert werden.

*Zweitens:* Im Rahmen des Abbaus der Steuervorteile für die Unternehmen sollte, wie bisher geplant, der derzeitige Verlustvortrag bereits ab 1999 komplett abgeschafft, die Mindestbesteuerung (Einschränkung der Verlustanrechnung) ausgeweitet und alle anderen Maßnahmen zum Abbau der Steuervorteile konsequent durchgesetzt werden. Schließlich fällt der steuertechnisch äußerst komplizierte Abbau des Vorteils durch das Ehegatten-Splitting viel zu gering aus.

*Drittens:* Die durch eine Expertenkommission bereits für 2000 vorzubereitende Angleichung der maximalen Unternehmensbesteuerung auf 35% ist nur akzeptabel die dadurch ausgelösten Steuerausfälle ausschließlich aus dem Abbau bisheriger Steuervorteile bei der Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage bei diesen Unternehmen gegenfinanziert werden. Andernfalls würde die „große Steuerreform“ endgültig das Ziel sozialgerechter Verteilung der Steuerlast verfehlen und zu einer weiteren Maßnahme der steuerlichen Umverteilung zugunsten der Unternehmen und Reichen werden.

#### 4. Ökologische Steuerreform als Einstieg in den ökologischen Umbau

18. Die im Koalitionsvertrag vereinbarte „ökologische Steuerreform“ hat keinen Monat Bestand gehabt. Es war verabredet worden, für Kraftstoffe sechs Pfennig mehr Mineralölsteuer zu erheben und die Steuern für Heizöl um 4 Pfennig je Liter, für Strom um 2 Pfennig und für Gas um 0,32 Pfennig je Kilowattstunde anzuheben und das Aufkommen für die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge zu verwenden. Schon dies war eine nur teilweise in die richtige Richtung gehende Verabredung.

Während die Verteuerungen von Heizöl und Strom durchaus Wirkungen in die gewünschte Richtung der Energieeinsparung haben können, verfehlt die Anhebung der Mineralölsteuer für Benzin ihre beabsichtigte ökologische Lenkungswirkung vollständig. Wer 15 000 km im Jahr (deutscher Durchschnitt) mit einem Auto fährt, das 10 Liter Benzin auf 100 km verbraucht, hat nach Berechnungen des Bundes der Steuerzahler mit monatlichen Mehrbelastungen von 8,70 DM zu rechnen. *Damit kann eine Trendwende bei der Umweltbelastung im Verkehr nicht eingeleitet*, ja der bisherige Trend zu höheren Belastungen nicht einmal gebremst werden. Während auf dem Klimaschutzgipfel das Ziel einer Senkung der CO<sub>2</sub>-Emission um 25% (unverbindlich) verabredet wurde, prognostiziert das Umweltbundesamt für die gleiche Zeit in Deutschland eine Steigerung um den gleichen Prozentsatz.

19. Mittlerweile ist einerseits das Inkrafttreten dieser Besteuerung um ein Vierteljahr verschoben worden. Andererseits sieht das Gesetz vor, 40 % des gesamten Energieverbrauchs im Produzieren

den Gewerbe aus der Ökobesteuerung herauszunehmen. Insgesamt siebenundzwanzig Wirtschaftsbereiche (Braunkohlebergbau, Kalk, Zellstoff, Papier usw.) fallen aus der Besteuerung heraus, weil ab einem Anteil der Energiekosten von 6,4% gegenüber den Gesamtkosten eine Befreiung von der Energiebesteuerung erfolgt. Hinzu kommt, daß alle anderen Betriebe im Produzierenden Gewerbe nur mit 25% der Ökosteuern auf Heizöl (nur 1 Pfennig pro Liter), Erdgas (80 Pfennige je Megawatt) und Strom (nur 0,5 Pfennige je kWh) belastet werden. Diese Freistellungen verfehlen die ökologische Lenkungswirkung. Der ökonomische Anreiz, Energie einzusparen, entfällt bei den energieintensiven Unternehmen. Zugleich sind sie jedoch Nutznießer durch die Rückgabe der Einnahmen aus der Öko-Steuer per Senkung der Sozialversicherungsbeiträge der Unternehmen. Die ohne schon problematischen Verteilungswirkungen der „ökologischen Steuerreform“ werden verstärkt. Letztlich wird die Ökosteuern auf eine einseitige Besteuerung des Endverbrauchs reduziert. Bereits nach der ursprünglichen Koalitionsvereinbarung wurden Haushalte von Arbeitslosen, Rentnern und sonstigen Nichterwerbstätigen - also in der Mehrheit einkommensschwache Haushalte - praktisch vom sozialen Ausgleich ausgeschlossen, während Haushalte von Erwerbstätigen und Unternehmen einen Ausgleich erhalten, der allerdings die beabsichtigten Lenkungswirkung zunichte macht. Letztlich kommt es so zu einer ökologisch wirkungslosen und sozial regressiv wirkenden Verbrauchsbesteuerung.

20. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert auf der Basis ihrer bisherigen Vorschläge dazu auf, folgende Maßnahmen für eine ernsthafte ökologische Steuerreform zu berücksichtigen:

*Erstens:* Die einzelnen Schritte der ökologischen Steuerreform sollten sich in einen Pfad zur Erreichung der Ziele innerhalb einer verbindlichen Frist einfügen. Eine schrittweise Anhebung der Mineralölsteuer auf 5 DM pro Liter innerhalb von zehn Jahren ist anzustreben. Wie sich das auf den gesamten Benzinpreis auswirkt, hängt auch von den Reaktionen der Ölkonzerne ab.

*Zweitens:* Grundsätzlich ist auf Ausnahmeregelungen für die energieintensive Wirtschaft zu verzichten. Nur so läßt sich eine ökonomisch sinnvolle Ausnutzung von Möglichkeiten der Energieeinsparung bzw. des alternativen Energieeinsatzes unter dem Druck der Ökosteuer bewirken.

*Drittens:* Die Verwendung der Einnahmen aus der Ökosteuer für die Senkung

der Lohnnebenkosten ist weder ökonomisch gerechtfertigt noch allgemein sozial sinnvoll. Sie ist zudem in dem Sinne politisch kontraproduktiv, daß bei einem ökologischen Erfolg – nämlich einem Rückgang der Emissionen - die Finanzierungsbasis sozialer Sicherungssysteme wegen sinkender Einnahmen erneut zur Disposition gestellt würde. Die Einnahmen sollten vielmehr als öffentliche Mittel zur Unterstützung des ökologischen Umbaus im Bereich der Energieversorgung, oder der ökologischen Verkehrspolitik durch den Ausbau öffentlicher Nah- und Fernverkehrssysteme verwendet werden. Schließlich ist für einkommensschwache Personengruppen, die durch die Energievertierung nur belastet würden, ein sozialer Ausgleich sicherzustellen.

Ralf Pohl

# Globalisierung, Steuervermeidung und internationaler Steuerwettbewerb

## Probleme und Möglichkeiten nationaler Kapitalbesteuerung

### 1. Steuerwettbewerb und die Erosion der Steuerbasis

Ein Kernelement der Steuerreformpläne der neuen rot-grünen Bundesregierung ist die Beseitigung einiger der wichtigsten Steuerschlupflöcher, die es bislang erlauben, daß vor allem Großunternehmen, aber auch Privatpersonen mit hohem Einkommen ihre durchschnittliche Besteuerung auf Niveaus senken können, die weit unterhalb der geltenden Grenzsteuersätze liegen, deren Höhe seit vielen Jahren Gegenstand heftiger Kritik im Rahmen der Debatte um die Qualität des Standorts Deutschland ist. Angesichts leerer Kassen verweist die neue Regierung zurecht darauf, daß eine deutliche Senkung der Grenzsteuersätze nur bei gleichzeitigem Abbau zahlreicher Steuervergünstigungen möglich sein kann. Neben den internen Steuerschlupflöchern, die im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion stehen, müssen aber auch diejenigen geschlossen werden, die sich im Zuge der außenwirtschaftlichen Verflechtung der bundesdeutschen Wirtschaft ergeben haben und die nicht weniger intensiv genutzt werden. Nachdem bereits das konservativ-liberal regierte Baden-Württemberg in der abgelaufenen Legislaturperiode eine entsprechende Initiative vorgeschlagen hatte, ist es nun Aufgabe der neuen Bundesregierung, konse-

quente Schritte zur Vermeidung der international bedingten Erosion der Steuerbasis einzuleiten.

In vielen Fällen ist dazu auch die Unterstützung und Absicherung auf europäischer Ebene erforderlich – das veränderte wirtschaftspolitische Klima, das durch die Regierungswechsel in Großbritannien, Frankreich und Deutschland entstanden ist, läßt auf einen Kurswechsel im Steuerbereich zumindest hoffen.

Die These, wonach die zunehmende Globalisierung der Unternehmensaktivitäten zum Ende der Wohlfahrtsstaaten kontinentaleuropäischen Typs führen muß, stützt sich in starkem Maße auf die Behauptung, daß die wachsende Mobilität des Kapitals dazu führe, daß dieser Produktionsfaktor kaum oder gar nicht mehr zur Besteuerung herangezogen werden kann. Die Diskussion um die „Erosion der Steuerbasis“ bezieht sich also weniger auf ein irreversibles Sinken der Steuereinnahmen insgesamt, sondern vielmehr darauf, daß vor allem Bezieher von Einkünften aus Unternehmer Tätigkeit und Vermögen die zunehmende Globalisierung der Wirtschaftsaktivitäten und Kapitalverflechtungen dazu nutzen können, sich der Besteuerung zu entziehen, und die daraus resultierenden Lücken durch die Besteuerung von relativ immobilien Quellen, wie zum Beispiel des Faktors Arbeit oder des Konsums, geschlossen werden müssen.

Für die Wirtschafts- und Sozialpolitik würde dies bedeuten, daß die Verfolgung des Ziels der Solidarität durch eine stärkere Belastung der einkommensstärkeren Bevölkerungsgruppen in Zukunft nicht mehr möglich sein wird. Die Finanzierung der Transfers an sozial Schwächere würde dann voll zu Lasten der Einkommen der Arbeitnehmer bzw. zu Lasten des gewerblichen Mittelstands, der nicht dieselben Steuervermeidungsmöglichkeiten hat wie die Großunternehmen, erfolgen. Wobei angemerkt werden muß, daß neoliberale Ökonomen die These von der Erosion der Steuerbasis auch dazu instrumentalisieren, eine deutliche Zurückführung der Staatsausgaben vor allem im sozialen Bereich zu fordern. Anstatt den internationalen Steuerwettbewerb zu bekämpfen, sollte man doch besser, so der Tenor, die Steuersätze für Unternehmen senken und die Sozialausgaben kürzen. Der internationale „Wettbewerb der Systeme“ wird in dieser Perspektive zum „Geschenk des Himmels“, da er als „Entmachtungsinstrument den ökonomischen Gesetzmäßigkeiten zum Durchbruch verhilft“ (Berthold 1997, S. 73). Zu Ende gedacht und in politische Handlungsempfehlungen transformiert bedeutet dies das Ende der sozialen Marktwirtschaft und den weltweiten Übergang zu marktliberalen Wirtschaftssystemen US-amerikanischer Prägung.

In diesem Beitrag wird eine grundlegend andere Position vertreten:

- Internationaler Steuerwettbewerb **muß** beschränkt werden, da er die Fundamente der sozialen Marktwirtschaft untergräbt.
- Ein Übergang zu einem System des „Kapitalismus pur“ sollte sich aufgrund der sozialen Kosten eines solchen Systems für Deutschland erübrigen.
- Internationaler Steuerwettbewerb **kann** beschränkt werden, obwohl die zunehmende weltweite Wirtschaftsverflechtung die Schwierigkeiten für die nationalen Gesetzgeber und Steuerbehörden immer größer werden läßt.

Es darf nicht darum gehen, den Steuerwettbewerb völlig zu unterbinden: Länder und Regionen mit besonderen wirtschaftsstrukturellen Nachteilen müssen die Möglichkeit behalten, durch günstigere Besteuerung Investitionen anzuziehen. Allerdings gibt es Länder, die mit Hilfe einer aggressiven Steuerpolitik versuchen, gezielt die Steuerbasis anderer Länder abzuschöpfen. Solche „unfairen“ Praktiken, die sich vor allem auf den Bereich des Finanzkapitals beziehen, müssen der Hauptansatzpunkt nationaler und internationaler Gegenmaßnahmen sein.

Die OECD hat in ihrer Studie „Harmful Tax Competition“ (OECD 1998) Kriterien herausgearbeitet, anhand derer Steueroasen und schädliche Steuerpräferenzen identifiziert werden können.

Für **Steueroasen** sind dies vor allem die folgenden Punkte:

- Keine oder nur minimale Besteuerung der Einkünfte.
- Kein effektiver Informationsaustausch mit den Steuerbehörden anderer Länder.
- Mangel an Transparenz in Bezug auf die jeweiligen Steuervorschriften.
- Verzicht auf eine Aktivitätsklausel für die begünstigten Unternehmen.
- Gezielte Propagierung der hohen Steuervorteile bei Anlagen durch ausländische Wirtschaftssubjekte.

Etwas schwieriger ist die Identifikation **schädlicher Steuerpräferenzen**, da sie von Ländern gewährt werden, die eine Unternehmens- bzw. Kapitalbesteuerung aufweisen, die nicht als sehr niedrig be-

zeichnet werden kann, aber gezielt sehr niedrige Sätze anbieten für bestimmte ausländische Wirtschaftssubjekte, die sich in dem Land niederlassen bzw. dort investieren. Folgende Hauptkriterien werden genannt:

- Keine oder sehr niedrige Besteuerung der begünstigten Aktivitäten bzw. Einkünfte.
- Begrenzung der Regelung zum Schutz der eigenen Steuerbasis, z.B. durch die Beschränkung der Niedrigbesteuerung auf ausländische Einkünfte.
- Mangel an Transparenz, z.B. durch im voraus aushandelbare Steuerregelungen.
- Kein effektiver Informationsaustausch mit Steuerbehörden anderer Länder.

In diese Kategorie der schädlichen Steuerpräferenzen würden auch zahlreiche Praktiken von EU-Staaten fallen, wobei vor allem Irland zu zweifelhaftem Ruhm gelangt ist. Eine solche Abgrenzung akzeptabler bzw. schädlicher Steuervergünstigungen ist im Grundsatz höchst umstritten und im Einzelfall sehr problematisch, kann aber trotz solcher Vorbehalte als Anhaltspunkt für Gegenmaßnahmen dienen.

Bevor zur Beschreibung einiger dieser internationalen Steuervermeidungsstrategien übergegangen werden soll, muß deren Bedeutung für die Erosion der nationalen Steuerbasen allerdings etwas relativiert werden. Neben den hier behandelten externen Ursachen gibt es zahlreiche interne Ursachen, die einzig und allein auf nationale Steuerregelungen zurückzuführen sind. In einer vielbeachteten Studie untersuchte der Rechnungshof Baden-Württemberg 890 Fälle von Steuerzahlern, die neben positiven Einkünften von mindestens 250.000 DM auch negative Einkünfte von mindestens

100.000 DM aufwiesen (in mindestens einem der Jahre 1990-1994). Dabei dominierten eindeutig die Verluste „steuertechnischer Art“ gegenüber den Verlusten aus gewöhnlicher aktiver Tätigkeit. Hauptarten dieser Verluste steuertechnischer Art waren dabei die Verluste aus Vermietung und Verpachtung, begünstigt auch durch die großzügigen Abschreibungsregelungen für Immobilieninvestitionen in Ostdeutschland, daneben auch die Verluste aus Schiffahrtsbeteiligungen und Beteiligungen an sonstigen Verlustzuweisungsgesellschaften sowie die Beteiligungen an Immobilienfonds.

Die durchschnittliche Steuerersparnis pro Steuerpflichtigem erhöhte sich von ca. 30.000 DM im Jahr 1990 auf 90.000 DM im Jahr 1993. Bei einer Hochrechnung dieser Zahlen ergaben sich für Baden-Württemberg Steuerverluste von 2,45 Mrd. DM allein für das Jahr 1993. Für die untersuchten Steuerzahler sind diese Steuersparmodelle äußerst lukrativ: Die Steuerbelastung der Einkommensmillionäre - bezogen auf die Summe der positiven Einkünfte - betrug nach der Studie für 1993 nur ca. 30 %.

„Damit wird die in der öffentlichen Diskussion geäußerte Vermutung bestätigt, daß die formalen Steuersätze nicht in dem erwünschten Maß zu einer an die Leistungsfähigkeit gebundenen Lastenverteilung führen“ (Rechnungshof Baden-Württemberg 1997, S. 37).

Diese Effekte beruhen weitestgehend auf der Nutzung von nationalen Steuervergünstigungen, die geändert werden können und vielfach geändert werden müssen, da einerseits eine unerwünschte Abschwächung der Progression entsteht und andererseits z.B. die Förderung von Schiffen, die im Ausland gebaut und betrieben werden, oder die Förderung des Aufbaus von Überkapazitäten im Bereich

der Gewerbeimmobilien in Ostdeutschland als volkswirtschaftlich unsinnig bezeichnet werden müssen.

Diese notwendige Relativierung der Bedeutung internationaler Steuervermeidung darf aber nicht dazu verleiten, diese als unbedeutend abzutun:

- Die intensive Nutzung von steuersparenden Investitions- bzw. Anlagemöglichkeiten im Ausland durch Unternehmen und Privatanleger ist selbst schon ein Indiz für die Attraktivität und somit auch die steuerbezogene Relevanz dieser Möglichkeiten.
- Von heute auf die Zukunft zu interpolieren ist auf diesem Gebiet sehr problematisch. Die Globalisierung der Unternehmensaktivitäten steht erst am Anfang ihrer Entwicklung: Die Probleme der internationalen Steuervermeidung können daher nur zunehmen.

## **2. Internationale Steuervermeidungsstrategien: Ein Überblick**

a) Die Problematik konzerninterner Verrechnungspreise

Im Rahmen der Festlegung von Verrechnungspreisen zwischen verbundenen Unternehmen ist es möglich, Gewinne aus hoch besteuerten in gering besteuerte Länder zu verlagern. Ist z.B. die Körperschaftsteuer in Deutschland höher als in Großbritannien, so ist es für einen internationalen Konzern finanziell attraktiv, für Lieferungen eines deutschen Tochterunternehmens an ein britisches Tochterunternehmen zu niedrige und für Lieferungen in umgekehrter Richtung zu hohe Preise zu verrechnen. Der Gewinn in Deutschland wird als Folge niedriger, der in Großbritannien höher ausgewiesen. Noch interessanter ist der Umweg

über eine Steueroase: Laufen die Lieferungen über eine Tochtergesellschaft in Liechtenstein, entsteht dort ein Gewinn, der nur minimal mit Steuern belastet wird. Natürlich versuchen die nationalen Steuerbehörden, diese Praktiken zu überwachen und gegebenenfalls zu korrigieren, doch treten dabei bereits bei materiellen Gütern große Schwierigkeiten auf, wenn es für sie keinen Marktpreis gibt, weil es sich z.B. um konzernspezifische Zwischengüter handelt oder der Konzern das Monopol für ein Gut besitzt. Noch schwieriger wird die Kontrolle, wenn es sich um Dienstleistungen oder immaterielle Güter handelt: Was ist der angemessene Verrechnungspreis für Managementdienstleistungen, für Finanzdienstleistungen oder für die Nutzung von Patenten, die auf Tochtergesellschaften im Ausland übertragen worden sind?

Anhand eines Beispiels kann die Wirkungsweise der Gewinnverlagerungen aufgezeigt werden:

Zahlreiche Großunternehmen versichern spezifische Risiken bei konzerneigenen Versicherungsgesellschaften (sog. Captives) im Ausland. Das ist deshalb lohnend, weil die Prämien in der Regel höher sein werden als die bei der ausländischen Tochtergesellschaft anfallenden Kosten. Im Inland mindern die Prämienzahlungen den zu versteuernden Gewinn. Da man für die Zwecke der Ansiedlung ein Land auswählen wird, das die entstehenden Gewinne sehr niedrig besteuert, wird die Gesamtsteuerbelastung im Konzern sinken. So bietet z.B. Irland im International Financial Services Centre in Dublin für derartige internationale Unternehmen interessante Steuerpräferenzen, die entstehenden Gewinne werden lediglich mit 10 % Körperschaftsteuer belastet. Im Jahr 1995 fanden sich unter den Mietern des IFSC 160



solcher Captives (Doggart 1997, S. 118). Auch zahlreiche Steueroasen haben diesen Markt erschlossen. So hat sich z.B. die Isle of Man zu einem der führenden Captive-Zentren entwickelt.

Eine weitere Möglichkeit bietet in diesem Zusammenhang die Verteilung von Kosten, die für den Gesamtkonzern entstehen, auf die einzelnen Konzernunternehmen. Dies betrifft z.B. Aufwendungen für die zentrale Verwaltung oder für Forschung und Entwicklung (Tanzi 1997, S. 8). Auch dabei wird man bestrebt sein, den Tochterunternehmen in hoch besteuerten Staaten einen überproportional großen, denen in niedrig besteuerten Staaten einen möglichst kleinen Anteil dieser Kosten zuzuschreiben. Folge ist wiederum eine Minderung der Steuerbelastung im Konzern.

Natürlich ist das Problem der Verrechnungspreise nicht neu. Bereits in den 70er Jahren mühten sich die multinationalen Unternehmen, die Gewinne dort entstehen zu lassen, wo die Steuern am niedrigsten waren. Allerdings gewinnt es durch die zunehmende Globalisierung der Unternehmensaktivitäten stark an Bedeutung. Die internationalen Steuerberatungsgesellschaften stellen international besetzte Expertengruppen zusammen, um den Unternehmen eine optimale Ausnutzung der Möglichkeiten in diesem Bereich zu empfehlen. Für Grigat (1997, S. 408) ist der Verrechnungspreispereich heute die „Hauptspielwiese der internationalen Gewinnverlagerung“.

#### b) Holding- und Finanzierungsgesellschaften

Bei der Errichtung einer **Holding-Konstruktion** werden Anteile an Tochterunternehmen des Konzerns (oder auch Lizenz- bzw. Patentrechte oder Finanzanlagen) in einer Holdinggesell-

schaft platziert. Als Sitz wählt man ein Land, das entweder sehr niedrige Steuern erhebt (Steueroase) oder spezielle Steuerpräferenzen für Holdinggesellschaften internationaler Konzerne bietet. Überweist dann z.B. eine deutsche Tochtergesellschaft Dividende an die Konzernholding im Ausland, so ergeben sich steuerlich folgende Ergebnisse: Die Dividende ist belastet mit 30 % Körperschaftsteuer, die in Deutschland für ausgeschüttete Gewinne erhoben wird. Für die deutsche Quellensteuer auf Dividenden gilt, daß sie nach dem Musterabkommen der OECD auf 15 % reduziert werden soll (normaler Satz: 25%) gegenüber Staaten, mit denen ein Doppelbesteuerungsabkommen besteht (OECD 1992). Für Dividenden von Tochtergesellschaften wird in den Abkommen oft sogar der noch niedrigere Satz von 5 % vereinbart. In der EU wurde in der Mutter-Tochter-Richtlinie von 1990 sogar festgelegt, daß bei einer Beteiligung von mindestens 25 % gar keine Quellensteuer erhoben werden darf. Auf diese Art kann in der Holding steuergünstig Eigenkapital gebildet werden, sie dient als „Money-Box“. Begünstigt wird dies durch das deutsche System des gespaltenen Körperschaftsteuersatzes, das auch für Ausschüttungen ins Ausland den niedrigeren Satz von 30 % (gegenüber 45 % für einbehaltene Gewinne) vorsieht. Der Versuch Deutschlands, diesen Effekt durch die Vereinbarung einer einseitig höheren deutschen Quellensteuer in den Doppelbesteuerungsabkommen zu kompensieren, war nicht erfolgreich.

Wie kann nun dieses Eigenkapital in Deutschland erneut genutzt werden? Die Mutter-Tochter-Richtlinie der EU sieht vor, daß die Mitgliedstaaten eine Doppelbesteuerung vermeiden, indem sie die Dividenden ausländischer Tochtergesellschaften entweder von der inländischen

Besteuerung freistellen oder die ausländische Steuer bei der inländischen Besteuerung anrechnen. Deutschland verwendet traditionell das Freistellungsverfahren (im Gegensatz z.B. zu Großbritannien): Durch die Anwendung des „internationalen Schachtelprivilegs“ werden die Dividenden von ausländischen Tochtergesellschaften von der deutschen Steuer freigestellt bei einer Beteiligung von mindestens 10 % (ein im internationalen Vergleich sehr niedriger Wert). Diese Regelung findet sich in den meisten Doppelbesteuerungsabkommen, jedoch häufig verbunden mit einer Aktivitätsklausel, welche aber in der Mutter-Tochter-Richtlinie nicht vorgesehen ist.

Diese rechtliche Ausgestaltung eröffnet deutschen Unternehmen gute Möglichkeiten zur Steuervermeidung, z.B. durch das sog. „Holland-Routing“: Eine deutsche Tochtergesellschaft überweist Dividende an eine Holding in Holland, die als Zwischengesellschaft fungiert. Die Dividende ist mit 30 % deutscher Körperschaftsteuer belastet, Quellensteuer wird nicht erhoben. In Holland, das ebenfalls das Freistellungsverfahren anwendet, wird keine Steuer auf die Dividendeneinnahme erhoben, bei der Rücküberweisung an die deutsche Konzern-Muttergesellschaft entsteht auch keine holländische Quellensteuer. Die Einnahme der deutschen Muttergesellschaft wird durch die Anwendung des Freistellungsverfahrens nicht steuerlich belastet. Somit wird der Gewinn lediglich mit 30 % belastet; hätte die deutsche Tochtergesellschaft die Dividende direkt an die deutsche Muttergesellschaft überwiesen, hätte sich im Fall der Thesaurierung eine Steuerbelastung von 45 % ergeben (Saß 1997, S. 102). Dieses Modell ist sehr einfach und durchschaubar, was Gegenmaßnahmen der Steuerbehörden erleichtert. Deshalb zusätzlich ein Bei-

spiel aus der realen Welt der Steuervermeidung, an dem auch deutlich wird, wie a) die Verlagerung von Lizenzrechten und b) die Einbeziehung von Steueroasen zur Steuersenkung beitragen: das „unmögliche“ Karibik-Modell der Firma IKEA (Steuer 1998).

Alle IKEA-Möbelhäuser sowie der IKEA-Konzern in Dänemark führen 3 % ihrer Umsätze als Lizenzgebühren an die Inter Ikea Systems BV in Holland ab, die die Rechte am Namen und am Konzept besitzt. Die Lizenzgebühren mindern als Betriebsausgaben den zu versteuernden Gewinn. In Holland gelten weitreichende Steuerpräferenzen für Holding- und Finanzierungsgesellschaften internationaler Konzerne. So können z.B. Risikorücklagen von bis zu 80 % der Einkünfte aus Konzernaktivitäten gebildet werden mit der Folge, daß die holländische Körperschaftsteuer von 35 % nur auf 20 % des entstehenden Gewinns erhoben wird.

Bei Auflösung dieser Rücklagen wird ein Steuersatz von nur 10 % berechnet. Ferner können sich die Konzerne im voraus die Steuerbelastung beim Betrieb einer solchen Gesellschaft in Holland ausrechnen lassen (sog. Ruling - Praxis; Otramba 1997, S. 262). Die Gesellschaft in Holland führt dann ihren Gewinn ab an die Inter Ikea Holding N.V. in Curaçao, Niederländische Antillen. Dieses Steuerparadies hat den enormen Vorteil, über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit einem Industrieland, eben Holland, zu verfügen. Nach diesem Abkommen werden Dividenden von holländischen Unternehmen an eine Dachgesellschaft auf den Niederländischen Antillen mit einer Quellensteuer von nur 7,5 % oder 5 % belastet, abhängig von der Besteuerung in der Oase, die für internationale Investment-, Holding- oder Patentholdinggesellschaften 3% oder 5,5% beträgt

(Doggart 1997, S. 300). Auf diese Art und Weise wurde in der karibischen Steueroase bislang steuerbegünstigt ein Eigenkapitalstock von 10 Milliarden Schwedischen Kronen (SKR) gebildet.

Nach Angaben von IKEA konnte insgesamt durch ein kompliziertes Geflecht von Holdings und Stiftungen die Steuerbelastung im Gesamtkonzern im Jahr 1997 auf 23,5% gedrückt werden, in Schweden hätte sie 28% betragen (Steuer 1998). Bei einem Vorsteuergewinn von 7,3 Mrd. SKR errechnet sich daraus die beachtliche Steuerersparnis von 328,5 Mio. SKR. Die Verfügbarkeit solcher präzisen Angaben zu den Auswirkungen internationaler Steuersparmodelle ist allerdings ausgesprochen selten.

Der Steuervermeidung dient auch die Errichtung von ausländischen **Finanzierungsgesellschaften**.

Zum einen kann eine Auslandsholding die steuergünstig thesaurierten Kapitalien wieder in Form von Krediten an die Tochterunternehmen des Konzerns vergeben, die Money-Box wird dadurch zur Kapitaldrehscheibe. Der Steuerspareffekt ergibt sich dadurch, daß die Tochtergesellschaften z.B. in Deutschland die Zinsen für diese Kredite vom zu versteuernden Einkommen abziehen können, während bei der Finanzierungsgesellschaft in einer Steueroase oder in einem Land, das spezielle Steuerpräferenzen für solche Unternehmen bietet, kaum zusätzliche Steuern anfallen.

Die Finanzierungsgesellschaft kann auch dazu benutzt werden, Kapitalien an den internationalen Finanzmärkten aufzunehmen und an die Tochtergesellschaften in Form von Fremdkapital weiterzuleiten. Die in der Finanzierungsgesellschaft entstehenden Gewinne werden wiederum nur sehr niedrig besteuert. Die Höhe des Gewinns hängt dabei auch

davon ab, zu welchen Konditionen die Kredite von der Finanzierungsgesellschaft bereitgestellt werden, so daß auch der Problembereich der Verrechnungspreise betroffen ist.

Weitergehende Möglichkeiten ergeben sich, wenn es steuerlich zulässig ist, daß die Muttergesellschaft Kredite aufnimmt und der ausländischen Tochtergesellschaft in Form von Eigenkapital überläßt. So kann zum Beispiel eine deutsche Muttergesellschaft die dadurch entstehenden Zinszahlungen steuermindernd geltend machen, die in Zukunft anfallenden Dividenden aus den Gewinnen der Tochtergesellschaft bleiben auf Grund des internationalen Schachtelprivilegs aber steuerfrei. Nach Grigat (1997, S. 410) führt allein diese Regelung des deutschen Steuerrechts zu Steuermindereinnahmen von jährlich 1 Mrd. DM.

Somit läßt sich folgendes Modell konstruieren: Die Muttergesellschaft nimmt Kredite auf und versorgt die Finanzierungsgesellschaft im Niedrigsteuerland mit Eigenkapital. Die Finanzierungsgesellschaft überläßt die Mittel den Tochtergesellschaften durch Darlehensvergabe. Die Muttergesellschaft kann die Zinsen für den Kredit geltend machen, ebenso die Tochtergesellschaften für ihre Zinszahlungen an die Finanzierungsgesellschaft. Die Finanzierungsgesellschaft unterliegt nur einer geringen Besteuerung für die erwirtschafteten Gewinne. Die Überweisung der Dividende an die Muttergesellschaft bleibt steuerfrei (Schreiber 1998, S. 46; Grigat 1997, S. 411). Auf solche Finanzierungsgesellschaften können ferner die Finanzanlagen eines Konzerns übertragen werden, so daß die dafür anfallenden Zinseinnahmen ebenfalls der niedrigeren Besteuerung unterliegen.

Zahlreiche Länder, Steueroasen wie Liechtenstein, aber auch einige EU-

Staaten versuchen, ausländische Finanzinvestitionen anzulocken, indem sie für Holding- und Finanzierungsgesellschaften Steuervorteile bieten:

- In Liechtenstein zahlen Holdinggesellschaften und Domizilgesellschaften (die nur ihren Sitz im Land haben, dort aber nicht geschäftlich tätig sind) keine Gewinnsteuern, sondern nur eine Vermögenssteuer von 0,1 % auf das eingesetzte Eigenkapital.
- In belgischen Koordinationszentren können Internationale Konzerne ihre Finanzaktivitäten konzentrieren. Der Gewinn solcher Gesellschaften wird in Abhängigkeit von den Kosten ermittelt: Er beträgt 8 % der Sachkosten (ohne Personal- und Finanzierungskosten). Interessant ist hier also nicht der Steuersatz von 39 %, sondern die extrem günstige Regelung für die Ermittlung des zu versteuernden Gewinns. Zahlreiche deutsche Großunternehmen sind mit Finanzierungsgesellschaften in Belgien vertreten, darunter VW, BMW und BASF (Rügemer 1998, S. 578)
- Irland bietet in seinem International Finance and Services Centre in Dublin Steuervorteile für ausländische Unternehmen, die von dort aus Finanzgeschäfte betreiben. Seit 1989 beträgt die Körperschaftsteuer für die Gewinne aus solchen Investitionen nur 10 % gegenüber einem normalen Satz von zur Zeit 32 %. Seither haben deutsche Unternehmen rund 10 Mrd. DM in solche Beteiligungen investiert (Beise 1998).

Diese Steuerpräferenzen zielen eindeutig darauf ab, ausländische Unternehmen anzulocken, die ausschließlich an Steuerersparnis interessiert sind, die Steuerbasis anderer Partnerstaaten wird gezielt abgeschöpft. Steueroasen wie Liechten-

stein haben allerdings einen wichtigen Nachteil: Sie verfügen kaum über Doppelbesteuerungsabkommen. Aufgrund des Fehlens solcher Abkommen werden Dividenden, Zinsen oder Lizenzgebühren, die an Unternehmen in Steueroasen fließen, mit der vollen deutschen Quellensteuer (von i.d.R. 25%) belastet; die Transaktion wird dadurch meist unattraktiv. Man könnte dann versuchen, die Einkünfte über eine **Durchlaufgesellschaft** (Conduit Company) in einem normal besteuerten Staat zu leiten, der mit dem Quellenstaat der Einkünfte ein Doppelbesteuerungsabkommen hat und der die durchgeleiteten Zahlungen an das Unternehmen in der Steueroase mit keiner oder nur einer geringen Quellensteuer belastet. Solche Möglichkeiten des „Treaty Shopping“ eröffnen sich oft in Bezug auf Steueroasen, die Teil normal besteuender Länder sind, z.B. die Niederländischen Antillen.

Die Bekämpfung solcher Praktiken in den genannten EU-Staaten ist deutlich schwieriger, weil sie von der EU-Kommission genehmigt worden sind und Doppelbesteuerungsabkommen mit Deutschland bestehen. Die Bedeutung der Inanspruchnahme solcher „Sonderangebote“ zeigt sich anfallsweise auch darin, daß kleine EU-Staaten wie Belgien, Irland oder auch Luxemburg einen überraschend hohen Anteil bei den Direktinvestitions-Nettoabflüssen aus Deutschland ausmachen (Schreiber 1998, S. 32). Viele dieser Direktinvestitionen dürften in die Errichtung von Steuersparmodellen geflossen sein.

#### c) Kapitalanlagen privater Wirtschaftssubjekte

Grundsätzlich liegt das Besteuerungsrecht bei grenzüberschreitenden Zinseinkünften beim Wohnsitzstaat, der Quel-

lenstaat hat lediglich Anspruch auf eine Quellensteuer, auf die allerdings gerade von Staaten oft verzichtet wird, die ein großes Interesse an ausländischen Einlagen haben. Der Heimatstaat der Wirtschaftssubjekte hat also das Recht zur Besteuerung, kann aber dieses Recht zumeist nicht ausüben, da der Großteil der von (nicht buchführungspflichtigen) Privatpersonen erzielten Zinseinkünfte nicht deklariert wird. Die Verlagerung von Anlagekapital aus Deutschland hinaus im Gefolge der Einführung der Zinsabschlagsteuer wird auf 300 bis 500 Mrd. DM geschätzt. Dabei waren vor allem Länder interessant, die selbst keine Quellensteuer auf Zinszahlungen erheben und in denen strenge Geheimhaltungsvorschriften vor Nachforschungen der nationalen Steuerbehörden schützen. Vor allem Steueroasen erfüllen diese Bedingungen, aber auch der EU-Staat Luxemburg. Allerdings hat Luxemburg nicht zu Unrecht darauf hingewiesen, daß Deutschland auch das Steuerparadies für Luxemburger sei - die deutsche Zinsabschlagsteuer gilt nicht für Einlagen von Ausländern.

Luxemburg hat sich auch (wie viele Steueroasen) zu einem der Zentren für die Ansiedlung von Investmentfonds entwickelt, was auf steuerliche Vorteile für diese Unternehmen sowie wiederum auf das strenge Bankgeheimnis zurückzuführen sein dürfte. Ob die Privatanleger, die an diesen Fonds beteiligt sind, die Erträge aus der Einlage in ihren Heimatländern versteuern, ist erneut höchst fraglich.

Etwas überraschender ist der Zufluß von Privatanlagen in die Schweiz, der nach Schätzungen gegenwärtig um 20 % jährlich wächst, denn die Schweiz besitzt zwar ein sehr strenges Bankgeheimnis, erhebt aber auch eine Quellensteuer von 35 % auf die Erträge von zinstragenden

Einlagen in der Schweiz. Allerdings gibt es Schlupflöcher: So gilt die Steuer z.B. nicht für Zinsen auf Anleihen, die von ausländischen Institutionen in der Schweiz ausgegeben wurden.

Auch kapitalnachfragende Unternehmen bevorzugen Kapitalmärkte, wo sich Anleihen emittieren lassen, ohne daß eine Quellensteuer auf die Zinsen anfällt. Deutsche Anleger können dann solche Anteile an diesen ausländischen Märkten erwerben und damit die deutsche Zinsabschlagsteuer umgehen (Schreiber 1998, S. 56). Ein Hinweis auf das Ausmaß dieses Effekts ergibt sich aus der Entwicklung des Anteils der auf Offshore-Finanzplätzen emittierten internationalen Schuldtitelemmissionen am gesamten weltweiten Nettoabsatz solcher Papiere. Dieser betrug im Jahr 1992 noch 0, im Jahr 1993 nur 2,75 %, im Jahr 1997 aber schon 15,37 % (BIZ 1998, S. 167).

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß nicht nur Unternehmen mobiler geworden sind, sondern auch Privatanleger, nicht zuletzt gefördert durch den weltweiten Abbau von Kapitalverkehrsbeschränkungen und die Deregulierung der Finanzmärkte. Die Besteuerung dieser Einkünfte zur Sicherung des Prinzips der Besteuerung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit ist für die nationalen Steuerbehörden zu einer Herkulesaufgabe geworden.

#### d) Sachinvestitionen im Ausland

Deutsche Unternehmen gehen zunehmend dazu über, ihre Produktion international aufzuspalten. Dazu zwei Beispiele: Bei Mannesmann betrug der inländische Anteil an der Wertschöpfung vor wenigen Jahren 72 %, der ausländische 28 %; heute ist das Verhältnis umgekehrt. Bei Stihl betrug der Anteil ausländischer Vorprodukte vor wenigen Jahren unter 10 %, heute

heute liegt er bei 40 % (Kühn 1997, S. 267).

Anspruchsvolle, qualifikations- und kapitalintensive Prozesse bleiben in der Regel im Inland, arbeitsintensive werden ins arbeitskostengünstigere Ausland verlagert. Auch steuerliche Gesichtspunkte spielen dabei eine Rolle. Viele Staaten/Regionen versuchen, durch Steuervergünstigungen ausländisches Sachkapital anzulocken, wobei die positiven Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung als wichtiger angesehen werden als die zunächst einmal sich ergebenden Steuerverluste. Für Investoren sind solche Standorte besonders interessant, von denen aus die Absatzmärkte ohne größere Kosten beliefert werden können. Vor allem für die EU gilt deshalb, daß die Vollendung des Binnenmarkts tendenziell dazu führt, daß die Besteuerung der Unternehmensgewinne sinkt bzw. die Vergünstigungen/Subventionen steigen, da die sinkenden Transaktionskosten die Unternehmen in ihrer Standortwahl freier werden lassen (Haufler und Wooton 1997, S. 19). Besonders Irland lockt auch hier mit Steuerangeboten: Der ermäßigte Körperschaftsteuersatz von 10 % gilt auch für bestimmte Branchen des verarbeitenden Gewerbes, die als für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes wichtig angesehen werden. Vor allem innerhalb von Zollunionen und Freihandelszonen erfordern solche Steuervergünstigungen - wie alle anderen Arten von Subventionen - eine strenge Kontrolle, die die Balance herstellen muß zwischen vertretbaren Bemühungen, rückständige Staaten/Regionen zu entwickeln, und den berechtigten Forderungen anderer Staaten nach Schutz ihrer Steuerbasis.

Dennoch muß ein fundamentaler Unterschied betont werden: Bei Sachinvestitionen spielt zwangsläufig die gesamte

Palette von Standortvorteilen und -nachteilen eine Rolle, z.B. die Qualifikation der Arbeitnehmer, Infrastrukturausstattung, Arbeitsbeziehungen etc. Diese Investitionen sind also weniger steuersensibel als Finanzkapital, zumal sie weniger leicht (d. h. nur mit höheren Kosten) abgewickelt und woanders neu errichtet werden können. Bei Finanzinvestitionen der oben beschriebenen Art ist dagegen keine größere Bewegung von Sachkapital erforderlich, auch werden nur wenige Arbeitsplätze neu geschaffen. Das Brüsseler Koordinationszentrum von VW hat z.B. nur 50 Beschäftigte (Rügemer 1998, S. 579). Daher eignen sich auch Entwicklungsländer im Pazifik oder in der Karibik zur Ansiedlung von Finanzierungs- und Holdinggesellschaften. Was wirklich verschoben wird, ist nicht Sachkapital, sondern sind die zu versteuern den Gewinne (Tanzi 1996, S. 18).

Obwohl also auch die steuerliche Subventionierung von Sachinvestitionen für die Entwicklung der nationalen Steuerbasen sehr relevant ist und besonders in der EU der Kontrolle bedarf, sind die Steuerpräferenzen in Bezug auf passive Finanzinvestitionen die schädlichere Variante des internationalen Steuerwettbewerbs.

Auf eine Eigenart des deutschen Einkommensteuerrechts soll ergänzend hingewiesen werden, da sie die Errichtung ausländischer Betriebsstätten durch deutsche Unternehmen begünstigt. Grundsätzlich werden ausländische Betriebsstättengewinne inländischer Unternehmen in Deutschland freigestellt, das Besteuerungsrecht liegt beim Staat, in dem die Betriebsstätte ansässig ist. Verluste ausländischer aktiver Betriebsstätten werden aber auf Antrag vom inländischen Gewinn abgezogen (Saß 1997, S. 84). Treten dann aber später positive Einkünfte der ausländischen Betriebs-

stätte auf, wird die durch den vorherigen Verlust ausgefallene Besteuerung nachgeholt, im Ergebnis ergibt sich eine Steuerstundung. Betriebsstättenverlagerungen ins Ausland werden durch diese Vorschrift, die es in vielen anderen Ländern (z.B. Frankreich) nicht gibt, künstlich gefördert, was unter Standortgesichtspunkten sehr fragwürdig sein dürfte.

### 3. Gesamtwirtschaftliche Folgen

Eine genaue Bezifferung des Umfangs und der ökonomischen Wirkungen von extern verursachter Erosion der Steuerbasis ist kaum möglich; die Art der Wandlung, die sich vollzieht, sowie deren Folgen lassen sich aber zumindest beschreiben:

Es ist offensichtlich, daß die Nutzung von Steueroasen und Steuerpräferenzen weltweit zunimmt. Die Direktinvestitionen der G7-Staaten in einer Reihe von Steueroasen im Südpazifik und in der Karibik haben sich z.B. von 1975 bis 1994 um mehr als das fünffache erhöht (OECD 1998, S. 17). Den Unternehmen gelingt es dadurch, die Höhe der sie treffenden Besteuerung zu senken. Deutsche Unternehmen können so erreichen, „daß die effektive Steuerbelastung auf ein international vergleichbares, niedrigeres Niveau zurückgeführt wird“ (Schreiber 1998, S. 52). Einige Zahlen belegen diesen Effekt:

- Die durchschnittliche Belastung der Gewinne westdeutscher Kapitalgesellschaften durch alle direkten Steuern einschließlich Vermögensteuer ist von fast 34 % im Jahr 1980 auf gut 18 % im Jahr 1993 gesunken (Schäfer 1998, S. 30).
- Die Belastung aller Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen durch direkte Steuern ist von rd. 21 %

(1980, Westdeutschland) auf unter 9 % (1996, Gesamtdeutschland) gesunken (Schäfer 1998, S. 29).

- Der Anteil der Körperschaftsteuer am gesamten Steueraufkommen ist von 5,8 % (1980) auf 3,7 % (1996) zurückgegangen (Grigat 1997, S. 405).
- Die Unternehmen tragen 1997 insgesamt nur noch einen Anteil von 17,1 % des gesamten Steueraufkommens (Schäfer 1998, S. 27).

Einigen Beobachtern ist dieser Effekt hochwillkommen, da er die von ihnen sowieso geforderte Umverteilung zugunsten des Faktors Kapital und die Zurückdrängung des staatlichen Einflusses auf die Wirtschaft erleichtert: „Wenn der Steuerwettbewerb die Steuern auf Kapital und das Steueraufkommen reduziert, muß dies aus polit-ökonomischer Sicht keineswegs negativ sein. Denn damit werden zugleich die Ausgabenspielräume eigennütziger und verschwenderischer Regierungen eingeschränkt“ (Huber 1997, S. 251).

Eine solche Position übersieht die negativen Aspekte einer solchen Entwicklung, die bei einer sorgfältigen Abwägung eindeutig dominieren:

Die geringere Belastung des Faktors Kapital geht einher mit einer stärkeren Belastung anderer Faktoren, die weniger mobil sind, vor allem des Konsums und des Faktors Arbeit; die Steuerstruktur verschiebt sich. Lohnsteuer, Umsatzsteuer und Mineralölsteuer erbrachten 1970 nur ca. 48 % des gesamten Steueraufkommens, 1996 waren es bereits ca. 73 %. Bereits heute sind Arbeitnehmerhaushalte bei gleichem Einkommen stärker steuerlich belastet als Selbständigenhaushalte (Schäfer 1998, S. 2).

Berechnet man die impliziten Steuersätze als Verhältnis von gezahlter Steuer (unter Einbeziehung der Sozialversicherungs-

**Tabelle: Implizite Steuersätze in Deutschland**

	1980	1990	1995
Konsum	13,3	13,5	14,0
abhängige Arbeit	36,4	38,5	44,1
andere Faktoren			
incl. Kapital	53,4	38,3	36,4

Quelle: Eurostat (1997), S. 33

beiträge) und der entsprechenden Steuerbasis, so wird die Verschiebung noch klarer:

Diese Entwicklung ist aus folgenden Gründen als höchst problematisch anzusehen:

- Sie führt vor allem bezogen auf die steigenden Sozialversicherungsbeiträge zu einer Verteuerung der Arbeitskosten, fördert damit Arbeitslosigkeit.
- Sie führt zu sinkender Binnennachfrage, da Arbeitnehmerhaushalte einen relativ großen Teil ihres Einkommens für Konsum verwenden.
- Sie führt zum Abbau der Progression, die Besteuerung orientiert sich nicht mehr in ausreichendem Maße an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Ein weiterer Grund für die negative Gesamtbeurteilung sind die wohlfahrtschädlichen Verzerrungen, die diese Entwicklung hervorruft:

Da im wesentlichen nur Großunternehmen diese Möglichkeiten der internationalen Gewinnverlagerung nutzen können, verbessert sich ihre Wettbewerbsposition am heimischen Markt gegenüber Klein- und Mittelbetrieben bzw. Handwerksbetrieben. In den Jahren 1994 und 1995 lagen die Steuerquoten des gewerblichen Mittelstands um 5 % bzw. 6 % höher als die der Großunternehmen (Kühn 1997, S. 269). Der Behauptung des deutschen Industrie- und Handelssta- ges (im August 1998), wonach planmäßige Gewinnverlagerungen ins steuergünstige Ausland angeblich nicht stattfän-

den, wurde vom Bundesverband der mittelständischen Wirtschaft klar widersprochen.

Es kommt zu Verzerrungen der Investitionsströme: Standorte für passive Investitionen werden ausschließlich aufgrund steuerlicher Motive gewählt, die Finanzierung über ausländische Kapitalmärkte wird aus steuerlichen Gründen der Finanzierung auf dem heimischen Kapitalmarkt vorgezogen.

Für die Regierungen ergibt sich ein klassisches Gefangenendilemma: Jede einzelne ist mit dem Druck der Industrieverbände nach Steuersenkungen und Subventionen konfrontiert, den diese aufgrund einer glaubwürdigen Exit-Drohung erzeugen können. Die Senkung der Unternehmensbesteuerung erscheint aus der Perspektive der einzelnen Regierung daher als gebotene Maßnahme. Aufgrund der dadurch entstehenden Verschärfung des Steuerwettbewerbs wird das Endergebnis aber sein, daß die Besteuerung des Faktors Kapital in allen Ländern sinkt (Spill-Over-Effekt), ohne daß sich daraus spezifische Wettbewerbsvorteile für ein Land ergeben. Sinnvoller wäre es gewesen, auf die internationale Kooperation von Regierungen und Steuerbehörden zu setzen, um den Steuerwettbewerb zu beschränken. Gerade aber die Schwierigkeiten und Unsicherheiten dieser Kooperation bereiten den Boden für ein Gefangenendilemma.

„In these cases, governments may find themselves in a prisoner's dilemma where they collectively would be better off by not offering incentives but each feels compelled to offer the incentive to maintain a competitive business environment“ (OECD 1998, S. 34).



Ökonomisch bedenklich ist auch, daß vor allem passive Finanzinvestitionen ein Free-Rider-Verhalten ermöglichen; die Unternehmen, die Steueroasen und Steuerpräferenzen im Ausland nutzen, um ihre Steuerlast im Inland zu senken, können nach wie vor von den inländischen Staatsausgaben, z.B. für Infrastruktur oder Bildung, profitieren, beteiligen sich aber immer weniger an deren Finanzierung (OECD 1998, S. 14). Kommt es als Folge davon zu staatlichen Ausgabenkürzungen, kann dies zu erheblichen Mängeln in der Infrastruktur („Konsolidierungsschäden“) und - bei weiteren Kürzungen der Sozialausgaben - zu einer Gefährdung des sozialen Friedens in der Bundesrepublik, insgesamt also zu einer Schwächung des Standorts führen.

Weitere Probleme entstehen dadurch, daß bei Arbeitnehmern und Mittelständlern der Unmut darüber wächst, daß Großunternehmen Rekordgewinne verzeichnen können, deren Steuerbelastung aber ständig sinkt. Die Folge könnte sein, daß das Vertrauen auf die Fairneß des Steuersystems zurückgeht und man sich ebenfalls verstärkt bemüht, Steuern zu umgehen. Diese wachsenden Steuerwiderstände führen zu großen Problemen und hohen Kosten bei den Steuerbehörden und bringen wahrscheinlich weitere Einbußen bei den Steuereinnahmen mit sich.

Die Nachteile, die ein intensiver internationaler Steuerwettbewerb mit sich bringt, haben sogar die OECD, Hort der Verfechter einer orthodox-neoliberalen Wirtschaftspolitik, dazu veranlaßt, eine Reihe von Empfehlungen gegen schädlichen Steuerwettbewerb auszuarbeiten, die vom Rat der OECD am 9.4.1998 angenommen wurden.

Auch die europäische Union bemüht sich seit vielen Jahren um Fortschritte bei der

Harmonisierung im Bereich der Unternehmensbesteuerung - bislang allerdings ohne die erhofften Erfolge.

Im nächsten Abschnitt soll darauf eingegangen werden, welche Möglichkeiten bislang geschaffen wurden, um den internationalen Steuerwettbewerb zu begrenzen und Steuerflucht zu vermeiden.

#### 4. Verfügbare Gegenmaßnahmen

Man kann unterscheiden zwischen Maßnahmen, die auf nationaler Ebene ergriffen werden, Maßnahmen, die auf der entsprechenden Gestaltung von Doppelbesteuerungsabkommen beruhen, und Maßnahmen, die von der EU oder anderen internationalen Institutionen ausgehen.

##### a) Nationale Ebene

Der Art. 42 der Abgabenordnung enthält eine grundlegende **Antimißbrauchsvorschrift**, womit gewissen Unternehmenskonstruktionen steuerlich die Anerkennung verweigert werden kann; wenn auf diese Art und Weise wirtschaftliche Gestaltungsmöglichkeiten nur zur Erlangung von Steuervorteilen mißbraucht werden. Diese Vorschrift kann z.B. gegen die steuersparende Einschaltung von Zwischengesellschaften eingesetzt werden. Das Hauptproblem liegt dabei darin, daß der Nachweis, daß einer rechtlichen Gestaltung vernünftige wirtschaftliche Gründe fehlen, stets sehr schwierig zu führen ist (Grigat 1997, S. 412). Daneben gibt es im Einkommensteuergesetz eine spezielle Antimißbrauchsvorschrift gegen die mißbräuchliche Nutzung von Vorteilen aus Doppelbesteuerungsabkommen und aus der Mutter-Tochter-Richtlinie. Demnach können derartige Vergünstigungen für inländische Einkünfte einer ausländischen Gesellschaft nicht beansprucht

werden, wenn an dieser Gesellschaft Unternehmen bzw. Personen beteiligt sind, denen bei unmittelbarem Bezug der inländischen Einkünfte eine gleiche Steuervergünstigung nicht zustünde (Saß 1997, S. 124). Die Anwendung dieser Vorschrift hat zur Folge, daß die deutsche Quellensteuer in voller Höhe (25 % für Dividenden) zum Abzug kommt. Das Ziel ist dabei, das sog. „Treaty-(oder Richtlinien-)Shopping“ zu unterbinden. Die Wirksamkeit dieser Vorschrift hängt von den Möglichkeiten der nationalen Steuerbehörden ab, sich z.B. über ein öffentliches Aktionärsverzeichnis im DBA-Vertragsstaat die notwendigen Informationen zu besorgen.

Mit Hilfe der sog. **Unterkapitalisierungsregel** (Thin Capitalization Rule) kann verhindert werden, daß internationale Konzerne ihre inländischen Tochtergesellschaften nur mit Fremdkapital ausstatten, was dazu führt, daß durch die Minderung des zu versteuernden Einkommens (aufgrund der Zinszahlungen) Gewinn ins Ausland verlagert wird. In Deutschland ist in der Regel in solchen Fällen das Fremdkapital auf das Dreifache des Eigenkapitals beschränkt.

Die Möglichkeiten der Gewinnverlagerung durch Verrechnungspreisgestaltung wurden durch den mit dem Außensteuergesetz von 1972 eingeführten **Fremdvergleichsgrundsatz** eingeschränkt (Dealing at Arm's Length Principle). Demnach können Preise bei Geschäften zwischen „nahestehenden Personen“ durch die Steuerbehörden für steuerliche Zwecke so angesetzt werden, „wie sie unabhängige Dritte unter gleichen und ähnlichen Verhältnissen vereinbart hätten“ (§ 1 Abs. 1 AStG). Wie bereits oben erwähnt, können in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten bei der Anwendung dieses Grundsatzes entstehen, die Verrechnungspreisfestlegung gilt als eines der

schwierigsten Felder der Betriebsprüfung. Es wird häufig in Frage gestellt, ob die Steuerbehörden dieser Aufgabe gewachsen sind:

„The employees of the tax administrations who may be poorly paid face an army of highly paid, well trained and sophisticated accountants, lawyers and tax experts who argue the interests of the enterprise“ (Tanzi 1996, S.15).

Ein sehr weitreichendes Instrument ist die **Hinzurechnungsbesteuerung** nach AStG. Danach erfolgt die Hinzurechnung der Einkünfte einer ausländischen Zwischengesellschaft direkt bei den dahinterstehenden inländischen Anteilseignern, auch dann, wenn diese bei der Zwischengesellschaft thesauriert werden. Allerdings nur unter folgenden Voraussetzungen:

1. Inländer sind insgesamt zu mehr als 50 % an der ausländischen Gesellschaft beteiligt.
2. Die Einkünfte der ausländischen Gesellschaft stammen nicht aus aktiver geschäftlicher Tätigkeit (gemäß der Liste in § 8 AStG).
3. Die Besteuerung der ausländischen Gesellschaft beträgt weniger als 30 %.

Damit soll die Errichtung passiver Zwischengesellschaften in niedrig besteuerten Ländern unattraktiv gemacht werden. Der Nachteil dieser Vorschrift liegt darin, daß sie nur gegenüber Staaten greift, mit denen kein Doppelbesteuerungsabkommen besteht; bei Vorliegen eines DBA, das die Freistellungsmethode vorsieht, bliebe auch ein fiktives Hinzurechnungseinkommen in Deutschland steuerfrei (§ 10 Abs. 5 AStG). Vor allem in Bezug auf die Steuerpräferenzen in EU-Staaten wie Irland, mit denen selbstverständlich Doppelbesteuerungsabkommen bestehen, greift diese Vorschrift also nicht. Als Reaktion hat der deutsche Ge-

setzgeber 1992/93 ergänzt, daß bei Einkünften mit Kapitalanlagecharakter („Einkünfte, die aus dem Halten, der Verwaltung, Werterhaltung oder Werterhöhung von Zahlungsmitteln, Wertpapieren, Beteiligungen oder ähnlichen Vermögenswerten stammen“) die Freistellungsmethode durch die Anrechnungsmethode ersetzt wird (allerdings gelten einige Einschränkungen bzw. Ausnahmen). In Abweichung von der allgemeinen Regelung genügt es, wenn ein Inländer mit mindestens 10 % beteiligt ist.

Diese Vorschrift war und ist juristisch umstritten, da sie sich über geltende Doppelbesteuerungsabkommen hinwegsetzt (Treaty Overriding). Irland reagierte darauf, indem es deutschen Unternehmen ab 1993 anbot, eine Besteuerung von 30 % zu wählen. Die Anwendungsvoraussetzung für die Hinzurechnungsbesteuerung würde damit überhaupt entfallen. Das bringt zwar eine deutliche Verschlechterung gegenüber der 10 %-Besteuerung, ist aber unter Umständen für passive Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen immer noch interessant. Dies war ein „offenkundiges Mitwirken des irischen Steuergesetzgebers an Steuerumgehungen ausländischer Gesellschaften“ (Grigat 1997, S. 410).

Die Regelungen zur Hinzurechnungsbesteuerung sind ein potentiell sehr starkes Instrument, sind aber auch hochkompliziert und stellen große Anforderungen an die Steuerbehörden und an die Rechtsprechung.

#### b) DBA-Ebene

Fast alle OECD-Staaten schließen **keine Doppelbesteuerungsabkommen mit Steueroasen** oder nehmen bestimmte (als Steuersparmodelle bekannte) Unternehmensformen von den DBA-Regelungen aus. Dies hat zur Folge, daß

bei Zahlungen von Dividenden oder Zinsen an ein Unternehmen in einer Steueroase die deutsche Quellensteuer nicht ermäßigt wird; umgekehrt erfolgt keine Freistellung von Dividenden oder Zinsen aus einer Steueroase an eine Muttergesellschaft in Deutschland. Die Doppelbesteuerung kann dann nur durch die Anrechnung der tatsächlich gezahlten ausländischen Steuer erfolgen, was den Steuervorteil der Oase aufhebt. Sehr problematisch sind in diesem Zusammenhang DBA mit Staaten, deren Staatsgebiet eine Steueroase angehört, wie z.B. Holland/Niederländische Antillen, Großbritannien/Gibraltar oder Isle of Man. Unternehmen in solchen Steueroasen werden oft von den Vorteilen eines DBA mit dem Mutterland ausgenommen. Notwendig ist auch, die Nutzung der DBA durch Unternehmen in dritten Staaten zu vermeiden. So findet sich im DBA Deutschland-Schweiz die Klausel, daß die Reduktion der deutschen Quellensteuer nur erfolgt, wenn maximal 50 % der in die Schweiz transferierten Einkünfte an Personen in dritten Staaten weitergeleitet werden (Saß 1997, S. 164). Interessant ist an dieser Regelung, daß die Möglichkeit, steuerbegünstigt eine Schweizer Durchlaufgesellschaft einzuschalten, nur etwas eingeschränkt wird. Vor allem unter Beachtung der Antimißbrauchsklausel gegen Treaty-Shopping erscheint diese Regelung als sehr großzügig. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob es mit Hilfe solcher DBA-Klauseln wirklich gelingt, die indirekte steuerbegünstigte Verlagerung von Gewinnen in Steueroasen zumindest zu dämpfen.

Zahlreiche DBA enthalten auch eine **Aktivitätsklausel**, d. h. die Dividenden passiver ausländischer Tochtergesellschaften würden nicht von der deutschen Steuer freigestellt. Das Problem des

deutsch-irischen DBA liegt auch darin, daß eine solche Aktivitätsklausel nicht vorgesehen ist.

Teilweise machen DBA die Freistellung im Inland auch davon abhängig, daß die Einkünfte im anderen Vertragsstaat **tatsächlich besteuert** werden. Falls dies nicht der Fall ist, erfolgt der Übergang zur Anrechnungsmethode. In neueren DBA findet sich auch häufig eine Switch-Over-**Clause**: Erfolgt durch eine Rechtsänderung im Ausland nur noch eine geringe oder gar keine Besteuerung mehr, erfolgt automatisch der Übergang zur Anrechnungsmethode (Schreiber 1998, S. 69). Daß eine solche Vorkehrung sinnvoll sein könnte, zeigt sich wieder am Fall Irland, denn die extremen Steuervergünstigungen Irlands sind jüngeren Datums als das deutsch-irische DBA.

Diese und ähnliche Schutzvorschriften können den internationalen Steuerwettbewerb und die Steuerverlagerung etwas bremsen, sind jedoch darauf angewiesen, daß es gelingt, sie auch tatsächlich in das entsprechende DBA aufzunehmen.

### c) EU- und internationale Ebene

Die EU besitzt keine unmittelbaren Kompetenzen im Bereich der Unternehmensbesteuerung; entsprechende Fortschritte wären also auf einstimmige Beschlüsse der Mitgliedstaaten angewiesen. Im Jahr 1992 hat der Ruding-Ausschuß (EU-Kommission 1992) weitreichende Harmonisierungsmaßnahmen für den Bereich der Unternehmensbesteuerung vorgeschlagen, die aber nie umgesetzt wurden. Am 1.12.1997 ist es zur Einigung auf einen „**Verhaltenskodex**“ gekommen, der verhindern soll, daß sich die EU-Staaten durch unverhältnismäßig hohe Vergünstigungen bei der Unternehmensbesteuerung gegenseitig Kon-

kurrenz machen. Da die Befolgung des Kodex freiwillig ist, steht seine Wirkung doch sehr in Frage. Allerdings hat die EU-Kommission angekündigt, die Genehmigung steuerlicher Beihilfen in Zukunft an dem Kodex zu orientieren. Vielleicht kann das den bedenklichen Zustand beenden, daß einige EU-Mitgliedstaaten mit Genehmigung der Kommission durch unfairen Steuerwettbewerb die Steuerbasen anderer Mitgliedstaaten abschöpfen. Zeitgleich mit dem Kodex hat man sich auch grundsätzlich auf die Einführung einer europäischen **Quellensteuer für Sparsinsen** mit der Alternative eines Systems von Kontrollmitteilungen an die Steuerbehörden des Wohnsitzlandes des Geldanlegers geeinigt („Koexistenzmodell“). Es bleibt abzuwarten, welche Anlageformen der Steuer unterliegen werden, wie hoch der Steuersatz sein wird und vor allem, wie die Behandlung der Gebiete mit Sonderstatus (Gibraltar, Kanalinseln, Niederländische Antillen etc.) und des EWR-Staates Liechtenstein erfolgen wird. Zweifel an der Wirksamkeit auch dieser Regelung sind jedoch angebracht. Es wird mit großer Sicherheit nicht gelingen, auch alle europäischen Nicht-EU-Mitgliedstaaten und schon gar nicht die außereuropäischen Steueroasen in die Regelung einzubeziehen. Für nicht buchführungspflichtige Personen wird es daher immer Möglichkeiten geben, sich der Besteuerung zu entziehen. Die einzige effektive Gegenmaßnahme wäre die Aufhebung des Bankgeheimnisses, was in vielen Ländern, auch Deutschland, aufgrund der ablehnenden Haltung bei der großen Mehrheit der Bevölkerung nicht als realistische Alternative erscheint.

Auch die OECD widmet sich seit längerer Zeit der Bekämpfung des schädlichen internationalen Steuerwettbewerbs. Im

Jahr 1998 hat der Rat der OECD eine **Empfehlung zur Bekämpfung schädlichen Steuerwettbewerbs** verabschiedet (Recommendation of the Council on Counteracting Harmful Tax Competition), die eine Reihe von Maßnahmen auf nationaler, DBA- und internationaler Ebene vorschlägt. Die Empfehlung der OECD unterscheidet sich vom Kodex der EU dadurch, daß erstere nur Finanzaktivitäten und sonstige Dienstleistungen berücksichtigt, während letztere auch Investitionen in Sachanlagen mit einbezieht. Auch die OECD-Empfehlung ist nicht einmal für die Mitgliedstaaten verbindlich - die Schweiz und Luxemburg haben die Empfehlungen abgelehnt und angekündigt, sich dadurch nicht gebunden zu fühlen (OECD 1998, Annex II).

Ferner hat die OECD ein „**Forum zu schädlichen Steuerpraktiken**“ eingerichtet, das den Rahmen bilden soll für die Diskussion über entsprechende Praktiken in den Mitgliedstaaten und das auch eine Liste von Steueroasen erstellen soll.

Festzuhalten bleibt, daß auf internationaler Ebene bislang nur unverbindliche Empfehlungen entstanden sind, deren unmittelbare Wirkung gering sein dürfte, die aber mittelbar Maßnahmen auf nationaler/DBA-Ebene sowie weitergehende internationale Vereinbarungen fördern könnten.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß eine breite Palette von Maßnahmen bereit steht, mit Hilfe derer man internationale Steuervermeidungsstrategien bekämpfen könnte. Die Tatsache, daß es nicht gelungen ist, derartige Praktiken einzudämmen, könnte einerseits auf die inkonsequente Anwendung des Instrumentariums zurückzuführen sein oder auf seine Unzulänglichkeit. Ein weiterer Handlungsbedarf ist auf jeden

Fall zu bejahen: „Der deutsche Steuer-gesetzgeber war bisher zu langsam und zu einfalllos, um den Steuertourismus verhindern zu können, der den Billigpreisangeboten des Auslands folgt“ (Mundorf 1998). Vor allem das Land Baden-Württemberg treibt diese Diskussion in Deutschland voran; es hat einen Gesetzentwurf zur Änderung des Außensteuergesetzes (AStÄG) erarbeitet und plant, diesen im Bundesrat einzubringen. Zur Zeit laufen diesbezüglich Abstimmungen zwischen Stuttgart und Bonn (Beise 1998). Im nächsten Abschnitt wird zu prüfen sein, welche Instrumente/Maßnahmen zusätzlich eingesetzt werden können und wie ihre Erfolgsaussichten zu beurteilen sind.

Im nächsten Abschnitt wird zu prüfen sein, welche Instrumente/Maßnahmen zusätzlich eingesetzt werden können und wie ihre Erfolgsaussichten zu beurteilen sind.

## 5. Weitere Gegenmaßnahmen

### a) Nationale Ebene

Kern des Gesetzesvorschlags des Landes Baden-Württemberg war der Übergang zur **Anrechnungsmethode** bei allen passiven, zum Teil aber auch bei aktiven Auslandseinkünften. Für einen Teil dieser passiven Einkünfte ist der Übergang ja schon mit der Reform des Außensteuergesetzes 1992/93 erfolgt („Einkünfte mit Kapitalanlagecharakter“). Eine generelle Regelung erscheint jedoch wünschenswert, wobei auch der Bereich der Konzernfinanzierung und die Einkünfte mit Kapitalanlagecharakter im Bereich von Banken und Versicherungen ausdrücklich den passiven Tätigkeiten zugeordnet werden müssen. Der Bezug auf eine bestimmte Niedrigbesteuerung (zur Zeit 30 %) könnte in diesen Fällen

entfallen. Für aktive Auslandsaktivitäten sollte dagegen nur bei sehr niedriger Besteuerung ein Übergang zur Anrechnungsmethode erfolgen, da ein kontrollierter Steuerwettbewerb in diesem Bereich durchaus positive volkswirtschaftliche Ergebnisse erbringen kann und es für die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen schädlich wäre, die Besteuerung aktiver Einkünfte aus dem Ausland in jedem Fall auf das deutsche Niveau anzuheben. Bei einer solchen Reform ergibt sich das Problem, daß das Freistellungsverfahren in vielen deutschen Doppelbesteuerungsabkommen verankert ist, deren Abänderung aber eine sehr langwierige und unsichere Angelegenheit wäre. Baden-Württemberg vertritt die Auffassung, daß es genügen würde, die nationalen Zustimmungsgesetze zu den DBA zu ändern und so die Anrechnungsmethode einzuführen (Beise 1998). Ein solches Vorgehen ist umstritten, da es sich über die Inhalte der DBA hinwegsetzt (Treaty-Overriding), andererseits gibt es in der juristischen Literatur auch die Position, daß ein solches Vorgehen durchaus zulässig sei (vgl. Saß 1997, S. 158 f.). Analog sollte der Katalog von Aktivitäten, die der Hinzurechnungsbesteuerung bei einer Thesaurierung der Einkünfte im Ausland unterliegen, angepaßt werden. Die im Ausland gezahlte Steuer würde wie bisher den Hinzurechnungsbetrag mindern. Die Schwelle der 30 %-Besteuerung sollte, da es bei der Hinzurechnungsbesteuerung nur um passive Einkünfte geht, entfallen.

Ein weiterer Ansatz wäre die **Versagung der Geltendmachung von Verlusten aus ausländischen Betriebsstätten**. Das Besteuerungsrecht für solche Betriebsstätten liegt beim ausländischen Sitzstaat; es erscheint angemessen, das Unternehmen auf die Verrechnung der

Verluste mit zukünftigen Gewinnen bei der Besteuerung im Ausland zu verweisen. Eine solche Praxis ist international durchaus üblich.

Eine weitere Maßnahme wäre die **Versagung des Betriebsausgabenabzugs im Inland für Zinsen auf Kapital**, das der **Errichtung einer ausländischen Tochtergesellschaft** dient, deren Gewinne später im Rahmen des internationalen Schachtelprivilegs steuerfrei nach Deutschland fließen können. Eine solche Subventionierung von Auslandsinvestitionen ist überflüssig und volkswirtschaftlich schädlich.

Ein weiterer Ansatz wäre die **Verdoppelung der deutschen Quellensteuer** auf Zahlungen an Unternehmen und Personen in Staaten, mit denen **kein Doppelbesteuerungsabkommen** besteht. Eventuell bestehende DBA mit aktuellen und zukünftigen Steueroasen müssen gekündigt werden. Bei der Abgrenzung der Steueroasen kann man sich auf die bestehende nationale Liste (Doggart 1997, S. 22 f.) und/oder die Liste, die von der OECD erstellt wird, stützen.

Sollten derartige Maßnahmen nicht den gewünschten Erfolg bringen, wäre auch in Erwägung zu ziehen, die **Zuteilung eines Anteils des weltweiten Gewinns** eines Konzerns auf das Inland nach **bestimmten Formeln** durchzuführen („Global Formulary Apportionment“). Man könnte sich dabei beziehen auf Umsätze, Beschäftigtenzahlen oder Vermögenswerte. Die USA verwenden diese Vorgehensweise traditionell für die Aufteilung der Gesamtgewinne in den USA auf die einzelnen US-Staaten, in denen das Unternehmen Niederlassungen hat. In einigen US-Staaten wird dieses Vorgehen auch gegenüber internationalen Konzernen praktiziert (Kalifornien, Alaska, Montana, North Dakota), was aber zu erheblichem Widerstand bei anderen

Staaten (die dadurch oft höheren Steuerzahlungen in den USA werden in diesen Ländern angerechnet und mindern dadurch die Steuereinnahmen) und bei internationalen Unternehmen (deren Steuerumgehungsmöglichkeiten sinken) geführt hat. Der Vorteil dieses Systems liegt darin, daß Verrechnungspreismanipulationen und Gewinnverlagerung auf ausländische Holdings keine Minderung der Steuerbelastung im Inland mehr herbeiführen. Allerdings ist Voraussetzung, daß die gesamten, für die Darlegung des weltweiten Gewinns erforderlichen Geschäftsunterlagen im Inland offengelegt werden müssen.

#### b) DBA-Ebene

Die bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen der Bundesrepublik müssen konsequent **nach Mißbrauchsgefahren überprüft** werden. So muß explizit vorgesehen werden, daß die Ermäßigung bzw. der Wegfall deutscher Quellensteuern nur für den Anteil der Einkünfte gilt, der dem Anteil von Eigentümern, die auch tatsächlich im DBA-Staat ansässig sind, entspricht. Um einer solchen Regelung Durchschlagskraft zu verleihen, muß vereinbart werden, daß detaillierte Auskünfte über die Eigentümerstrukturen aller Unternehmen zur Verfügung gestellt werden, da sie ansonsten durch Zwischenschaltung eines zweiten im DBA-Vertragsstaat ansässigen Unternehmens umgangen werden könnte. Ferner müssen alle Unternehmensformen, die erkennbar nur Steuersparzwecken dienen, sowie Unternehmen in Steueroasen, die Teil normal besteuender Länder sind, ausdrücklich von den Vorteilen der DBA ausgenommen werden. Dies könnte man z.B. dadurch erreichen, daß man die entsprechenden Unternehmen (oder Personen) in der Definition „Ansässiger

eines Vertragsstaats“ ausschließt (OECD 1998, S. 60 f.).

Ferner sollte in den DBA zukünftig **nur noch die Anrechnungsmethode** für passive (und sehr niedrig versteuerte aktive) Einkünfte, die nach Deutschland fließen, vorgesehen werden, um die Übereinstimmung mit der entsprechenden nationalen Maßnahme sicherzustellen (vgl. a). Dies wäre auch kein Verstoß gegen die Mutter-Tochter-Richtlinie der EU, die sowohl Freistellung als auch Anrechnung als Methode zur Vermeidung von Doppelbesteuerung zuläßt. Die Beweislast bezüglich der Art der Tätigkeit der ausländischen Tochtergesellschaft sollte stärker auf die Unternehmen verlagert werden. Durch die Einführung des Anrechnungsverfahrens könnten auch Lücken der Besteuerung geschlossen werden (z.B. bei Beteiligungen Deutscher an holländischen Immobilienfonds: Die entsprechenden Einkünfte sind in Holland steuerfrei und werden in Deutschland entweder gar nicht oder nur gering besteuert; dieser Trick funktioniert auch in umgekehrter Richtung).

Nun sind solche Änderungen abhängig von der Zustimmung des jeweiligen DBA-Partnerstaats, der wenig geneigt sein wird, für ihn günstige Regelungen aufzugeben. Allerdings bestehen erhebliche Druckmittel, um notwendige Änderungen zu erreichen: Einerseits scheint es möglich, DBA durch die Änderung der nationalen Zustimmungsgesetze zu verändern, andererseits sind alle DBA grundsätzlich kündbar. Der Einwand, eine Kündigung hätte für die einheimischen Unternehmen sehr negative Konsequenzen und könne daher nur im äußersten Fall erfolgen (Schreiber 1998, S. 60), übersieht, daß dies genauso für die Unternehmen im ausländischen DBA-Staat gilt und deshalb durch eine Kündigungsges-

drohung oder Kündigung Konzessionsbereitschaft erzeugt werden kann.

Vieles deutet darauf hin, daß die Vertreter der Bundesrepublik beim Abschluß von Doppelbesteuerungsabkommen häufig zu großzügig waren. Erkennbare Lücken zu Lasten des deutschen Steueraufkommens müssen geschlossen werden.

### c) EU- und internationale Ebene

Die bisherigen Schritte auf EU-Ebene sind völlig unzureichend. Eine **gewisse Angleichung der Steuersätze für Unternehmen** wäre wünschenswert und ist langfristig wohl unumgänglich, dürfte aber zur Zeit nicht durchsetzbar sein. Was jetzt erfolgen kann und muß, ist die **Änderung der Genehmigungspraxis der EU-Kommission** für Steuerpräferenzsysteme: Steueroasenähnliche Regelungen in Irland, Holland, Belgien usw. müssen verschwinden. Irland hat auf den Druck seiner Partnerstaaten und der EU reagiert mit der geplanten Aufgabe der reduzierten Körperschaftsteuer von 10 % für bestimmte Investoren bis zum Jahr 2003, gleichzeitig aber angekündigt, man wolle den normalen Körperschaftsteuersatz von 32 % auf 12,5 % für alle Unternehmen senken (Economist 1998, S. 17). An dem Problem der Niedrigbesteuerung ändert sich dadurch nichts. Dieses Verhalten zeigt auch, daß der EU-Verhaltenskodex von Dezember 1997 wohl kaum das Verhalten irgend eines Landes beeinflussen wird. Solange ein Mindestsatz für die Körperschaftsteuer in Europa nicht durchsetzbar ist, muß man sich auf nationale und DBA-Maßnahmen konzentrieren, um schädlichen Steuerwettbewerb zu bekämpfen.

Im Bereich der Besteuerung von Zinsen aus privaten Kapitalanlagen wird es eine Harmonisierung geben, wobei sich die meisten Staaten wohl für die Quellen-

steueralternative entscheiden werden. Damit wird das Problem der Steuerflucht innerhalb der EU zum Teil gelöst (wobei vieles von der endgültigen Fassung der Richtlinie abhängen wird), nicht aber das Problem der Steuerflucht insgesamt. Die Ströme privater Ersparnisse sind nicht an den Grenzen kontrollierbar. Eine Aufhebung des Bankgeheimnisses und eine strenge Kontrolle der Kapitalveränderungen und -bewegungen könnten Abhilfe schaffen, finden aber in der deutschen Bevölkerung keine Unterstützung. Prüfwert in diesem Zusammenhang ist die **Einführung einer Abgeltungs-Quellensteuer** in der EU (von ca. 25 - 30 %), d. h. die Steuerschuld ist mit der Besteuerung an der Quelle abgedeckt. Diese Regelung ist unter steuersystematischen und Gerechtigkeitsaspekten problematisch, da Kapitaleinkünfte dann niedriger besteuert werden als die sonstigen Einkünfte, doch sprechen folgende Argumente für sie:

- Auszugehen ist von der Tatsache, daß zur Zeit ein Großteil der Kapitaleinkünfte gar nicht besteuert wird. So betrug die Differenz zwischen ursprünglich geschätztem und tatsächlichem Aufkommen der Zinsabschlagsteuer mehr als 22 Mrd. DM (Waldenfels 1998).
- Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zur Zinsbesteuerung von 1991 die Abgeltungssteuer ausdrücklich als Alternative zur Abschlagsteuer genannt.
- Österreich hat sehr gute Erfahrungen mit der Einführung dieser Steuer gemacht, die Steuererträge stiegen äußerst stark an, und die Akzeptanz bei der Bevölkerung ist hoch (Kühn 1997, S. 271).

Die Initiative der OECD zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs wird



wohl nicht zu verbindlichen Vereinbarungen zwischen den OECD-Mitgliedstaaten führen, doch bereits die Tatsache, daß diese für die Meinungsbildung einflußreiche Institution das Problem als solches erkannt hat („An Emerging Global Issue“) ist ein wesentlicher Fortschritt. Ferner liefern sowohl die Empfehlungen für Gegenmaßnahmen auf nationaler, DBA- und internationaler Ebene als auch die Ergebnisse, die aus der Arbeit des Forums hervorgehen werden, eine ganze Palette von Ansätzen, derer sich die nationalen Wirtschaftspolitiker bedienen können. Die **Kampagne der OECD gegen schädlichen Steuerwettbewerb** sollte auf jeden Fall **beibehalten und weiter intensiviert** werden.

## 6. Ausblick

Die intern und extern bedingten Steuer-schlupflöcher für deutsche Unternehmen müssen gestopft werden. Vor allem Konstruktionen, deren einziger Zweck die Steuerersparnis ist, gilt es zu bekämpfen. Wenn diese Vorgehensweise von Erfolg gekrönt ist, ergeben sich auch erweiterte finanzpolitische Spielräume für Senkungen der Unternehmenssteuersätze im Inland; die Hoffnung auf die umgekehrte Wirkungsweise - sinkende Steuern im Inland machen internationale Steuervermeidung weniger attraktiv - ist trügerisch. Zu groß ist die Zahl der Steueroasen, und zu verlockend sind ihre Angebote. Ob die hier oder anderswo vorgeschlagenen Gegenmaßnahmen vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung a) politisch durchgesetzt werden können und b) den erhofften Erfolg haben, ist alles andere als gewiß. Den Versuch zu wagen, ist aber allemal besser als sich zu früh in den Fatalismus der Kapitalbesteuerung Null zu ergeben.

## Literaturverzeichnis

- Beise, M. (1998): Großunternehmen im Visier der Steuerpolitiker, Handelsblatt 23.05.98, S. 5
- Berthold, N. (1997): Der Sozialstaat im Zeichen der Globalisierung, Tübingen
- BIZ (1998): Bank für internationalen Zahlungsausgleich: 68. Jahresbericht, Basel
- Doggart, C. (1997): Steuerparadiese und wie man sie nutzt, 3. Aufl., Düsseldorf
- Economist (1998): No Harm Done, 01.-07.08.98, S. 17
- EU-Kommission (1992): Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation, Luxemburg
- Eurostat (1997): Structures of the Taxation Systems in the European Union 1970-95, Luxemburg
- Grigat, H.G. (1997): Verlagerung von Unternehmensgewinnen in das Ausland und Steuerdumping, WSI-Mitteilungen 6/97, S. 404-414
- Härtel, H.H. (1997): Steuerdumping oder Steuerwettbewerb?, Wirtschaftsdienst 9/97, S. 492
- Hauffer, A., und Wooton, I. (1997): Tax Competition for Foreign Direct Investment, CEPR Discussion Paper Nr. 1583, London
- Huber, B. (1997): Der Steuerwettbewerb: Gefahr oder Chance?, List Forum 3/97, S. 242-256
- Kühn, A. (1997): Internationaler Steuerwettbewerb: Wettbewerbsverfälschung oder heilsame Korrektur?, List Forum 3/97, S. 265-271
- Mundorf, H. (1998): Kampf gegen den Steuerwettlauf, Handelsblatt 18.02.98, S. 2
- OECD (1996): Model Tax Convention on Income and Capital, Paris
- OECD (1998): Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue, Paris
- Otremba, W. (1997): Was ist unfair am Steuerwettbewerb?, List Forum 3/97, S. 257-264
- Rechnungshof Baden-Württemberg (1997): Denkschrift 1997 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1995, Karlsruhe
- Rügemer, W. (1998): Das Euro-Währungsgebiet: Große Freiheit für große Steuerflüchter, Blätter für deutsche und internationale Politik 5/98, S. 575-583

- Saß, G. (1997): Grundzüge des internationalen Steuerrechts, Baden-Baden
- Schäfer, C. (1998): Die Verteilung der Steuerlast in Deutschland, FES-Analyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Schreiber, U. (1998): Internationale Mobilität von Steuerbasen - Ist nationale Steuerpolitik noch möglich?, in: Krause-Junk, G. (Hrg): Steuersysteme der Zukunft; S. 29-88, Berlin
- Steuer, H. (1998): Das „unmögliche“ Karibik-Modell, Handelsblatt 20.08.98, S. 14
- Tanzi, V. (1996): Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems, IMF Working Paper WP/96/141, Washington
- Waldenfels, G.v. (1998): Die Erosion der Steuerbasis muß gestoppt werden, Handelsblatt 14.05.98, S. 47

Karsten Schuldt

# Machbarkeitsstudie zu einem Öffentlichen Beschäftigungssektor in der Region Rostock - Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte (GAP)

## 1 Einführung

### 1.1 Aufgabenstellung

Im Mai 1998 hat der Rechtsvorgänger des Arbeitsministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern das Büro für Strukturforschung Rostock damit beauftragt, eine „Machbarkeitsstudie zu einem Öffentlichen Beschäftigungssektor in der Region Rostock“ zu erstellen.<sup>1</sup>

Die Region Rostock wurde für die Untersuchungszwecke definiert als die Hansestadt Rostock zuzüglich des diese umgebenden Landkreises Bad Doberan. Neben methodischen und datentechnischen Gründen für diese Abgrenzung gibt es auch hinreichende funktionale Gründe: Die Wirtschafts- und Arbeitsmarktverflechtungen der beiden genannten Teilräume sind derart eng, daß eine „Zusammenfassung“ zur Region Rostock durchaus gerechtfertigt erschien.

Ziel des Gutachten war es erstens zu prüfen, ob - ausgehend von einer Prognose der künftigen Entwicklung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage - in der Untersuchungsregion ein Bedarf an neuen Strategien zur Lösung der gegenwärtigen Arbeitsmarktkrise besteht. Zweitens sollte - in enger Abstimmung mit wichtigen Arbeitsmarkt- und

Wirtschaftsakteuren in der Region Rostock - ein umsetzungsorientiertes, praxisnahes Grundkonzept für einen Öffentlichen Beschäftigungssektor entwickelt werden.

Zunächst konnte in einem Kapitel 2, welches in diesem Aufsatz aus Platzgründen nur mit einem Fazit referiert wird, auf der Basis einer Arbeitsmarktprognose nachgewiesen werden, daß die Region Rostock bis zum Jahr 2010 selbst bei günstigster Wirtschaftsentwicklung mit erheblichen Arbeitsplatzdefiziten konfrontiert sein wird. Methodische Grundlage für diesen Befund bildeten die - aus einer Bevölkerungsprognose abgeleitete - Prognose des Arbeitsangebotes einerseits sowie die Ermittlung der voraussichtlichen Arbeitsnachfrage andererseits. Um die Möglichkeit differenzierter wirtschaftlicher Entwicklungsverläufe einzufangen, wurden bei der Abschätzung der künftigen Arbeitsnachfrage verschiedene Varianten der künftigen Wirtschaftsentwicklung durchgespielt.

Das Kapitel 3 formuliert die wichtigsten Essentials, die einer möglichen Erprobung und Ausgestaltung von Beschäftigung in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten zugrunde liegen sollten. Für die Erarbeitung dieser Essentials wurden zum einen die internationalen Erfahrungen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch erfolgreicher Länder ausgewertet. Zum anderen beruhen sie auf zahlreichen Expertengesprächen mit Arbeitsmarkt- und

1 Die gesamte Studie ist über die Internetseite der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik herunterzuladen.

Wirtschaftsakteuren sowie „Vordenkern“ öffentlich geförderter Beschäftigung sowohl aus der Untersuchungsregion Rostock, aus Mecklenburg-Vorpommern als auch aus anderen Bundesländern. Im Kapitel 4 werden die zunächst verdichtet dargestellten Essentials nochmals vertiefend begründet.

Im folgenden Kapitel 5 werden potentielle Tätigkeits- und Aufgabenfelder für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte identifiziert. Dies erfolgt zunächst auf der Grundlage eingehender Literaturrecherchen zum Themenkreis Dritter Sektor - Lokale Ökonomie - Soziale Ökonomie - Öffentlich geförderte Beschäftigung. Darüber hinaus werden erste konkrete Projektideen Rostocker Arbeitsmarktakteure skizziert.

Schließlich wird im Kapitel 6 - als Ergebnis der vorangegangenen Arbeitsschritte - ein Grundkonzept für Beschäftigungsverhältnisse in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten in der Region Rostock vorgestellt und mit einem zweistufigen Finanzierungsmodell untersetzt.

Die Arbeiten zur nunmehr vorliegenden Machbarkeitsstudie wurden im September 1998 abgeschlossen. Der mit dem Gutachten forcierte Diskussionsprozeß zum Problemkreis öffentlich geförderter Beschäftigung in der Region Rostock ist gleichwohl nicht beendet, sondern wird angesichts der dramatischen Arbeitsmarktsituation weitergeführt.

Im folgenden soll der Begriff „Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte“ Verwendung finden (GAP-Projekte). Dieser drückt - wie unsere Untersuchungen erbrachten und nachfolgend zu zeigen sein wird - treffender die Inhalte dieser neuen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Strategie aus als der bisher verwandte Terminus des „Öffentlichen Beschäftigungssektors“.

## **1.2 Zum Stellenwert der Beschäftigungsinduzierung durch Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte im Strategiemix gegen die (ost)deutsche Arbeitsmarktkrise**

Vor dem Hintergrund der quantitativen Dimension von 4 Millionen arbeitsloser Menschen und dem Grad der Komplexität, den Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in Deutschland inzwischen erreicht haben, greift in der Bundesrepublik zunehmend die Erkenntnis um sich: Substantielle und nachhaltige beschäftigungspolitische Erfolge können nur dann erzielt werden, wenn zum einen alle gesellschaftlich relevanten Akteure Lösungsbeiträge erbringen und zum anderen abgestimmte Maßnahmen verschiedener Politikfelder - von der Wirtschaftspolitik über die Struktur-, die Finanz- und die Tarifpolitik bis hin zur Arbeitsmarktpolitik - zu einem leistungsfähigen Strategiebündel geschnürt werden. Im übrigen stellen sich derart angestrebte arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Effekte erst in der mittleren bis längeren Frist ein, d.h. es bedarf gleichermaßen einer kontinuierlichen Vorgehensweise.

Wenngleich Uneinigkeit darüber besteht, welche konkreten Einzelmaßnahmen und Instrumente zu welchen Beschäftigungseffekten führen, so wird dennoch immer deutlicher, daß ein Mix aus angebots- und nachfrageorientierten Maßnahmen zu generieren sein wird.<sup>2</sup> Nicht zuletzt vorlie-

2 vgl. dazu u.a.:  
Klauder, W., et. al.: Wege zu mehr Beschäftigung.- Werkstattbericht Nr. 5 vom 10.9.1996.- Nürnberg, 1996  
Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen.- Bonn, 1997

gende internationale Erfahrungen bestätigen dies.<sup>3</sup> Weitgehend unstrittig ist daher auch, daß eine aktive Arbeitsmarktpolitik auf mittlere Sicht weiterhin Unterstützung leisten muß, um die bestehende Lücke zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zu mindern. Dies gilt insbesondere für die neuen Bundesländer und somit ebenso für Mecklenburg-Vorpommern, mit im Vergleich zu den westdeutschen Ländern weitaus größeren Arbeitsplatzdefiziten.

In den Kontext eines solchen Strategiebündels aus angebots- und nachfragepolitischen Elementen gehören aber auch neue, unkonventionelle Politik- und Lösungsansätze. Die von uns vorgeschlagene Konzeption für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte betrachten wir als einen solchen innovativen Baustein, der zudem den problemadäquaten Vorzug hat, beschäftigungswirksam sowie zeitnah implementierbar zu sein.

Neue Instrumentenansätze können ex ante in ihren - wahrscheinlichen oder voraussichtlichen - Wirkungen nur schwer bestimmt werden. Dies gilt dementsprechend auch für den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Hinzu kommt, daß die Beschäftigungsinduzierung durch Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte in der Tat nur einen

Part im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit und für mehr Beschäftigung spielen kann, da dieses Konzept - wie andere Lösungsansätze auch - ganz spezifische Ziele verfolgt und mit entsprechend differenzierten Instrumentarien und Mitteln ausgestattet ist.

Damit ist zweierlei verbunden: Zum einen sind von diesem neuen, wie zu zeigen sein wird auf die unmittelbare Beschäftigungsinduzierung gerichteten, Ansatz keine allseitigen Problemlösungen zu erwarten. Zum anderen entläßt die mögliche Erprobung und ggf. selbst die Ausweitung dieses Modells andere Politikfelder und Instrumente nicht aus deren ureigener Verantwortung: Wirtschafts- und Technologiepolitik haben - stärker als dies in den vergangenen Jahren der Fall war - nach Lösungswegen für eine Senkung der Beschäftigungsschwelle des Wirtschaftswachstums zu suchen, die Tarifpolitik hat ebenso Beiträge zu leisten wie die Arbeitsmarktpolitik oder andere, an dieser Stelle nicht einmal ansatzweise vollständig auflistbare Politikbereiche.

In diesem Sinne kann und soll die Beschäftigung in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten andere Instrumente nicht substituieren, sondern vielmehr ergänzen.

Ungeachtet dieser - auf das realistischerweise Erreichbare abstellenden - Einschränkungen kann nach dem bisherigen Erkenntnisstand davon ausgegangen werden, daß es sich bei der Beschäftigungsinduzierung durch Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte um einen sinnvollen und zukunftsfrächtigen Ansatz handelt, der eine unvoreingenommene Prüfung wert ist. Die zunehmende öffentliche Diskussion solcher Begriffe und Konzepte wie beispielsweise „Dritter Sektor“, „Öffentlicher Beschäftigungssektor“ oder auch „Lokale Ökonomie“ unterstreicht dies.

---

Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung: Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele ein Weg.- Bonn, 1998

Kleinhenz, G.: Was ist beschäftigungspolitischer Erfolg? - In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/1998.- Nürnberg, 1998.- S. 258-261

Gerlach, K.: Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Schlußfolgerungen - Ein Resümee der Diskussionsbeiträge.- In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/1998.- Nürnberg, 1998.- S. 348-350

3 Vgl. dazu den Abschnitt 4.2

## 2. Fazit einer Arbeitsmarktprogno­se für die Region Rostock

Als Ergebnis der Arbeitsmarktprogno­se für die Region Rostock ist festzuhalten: Die derzeit bedrückende Arbeitsplatzlücke wird sich künftig selbst dann nur etwas verringern, wenn es gelingt, die folgenden beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen zu erfüllen und entsprechende Impulse zu setzen:

- Das Wirtschaftswachstum in der Region Rostock muß durch vielseitige Fördermaßnahmen, die die unterschiedlichen Politikfelder wie Wirtschafts-, Technologie-, Struktur-, Finanzpolitik u.a. berücksichtigen, auf das Mitte der 90er Jahre erreichte Niveau von mindestens 4% jährlich angehoben und bis zum Jahr 2010 stabilisiert werden. Der Produktivitätszuwachs muß, um die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen zu verbessern, sogar noch über der 4-Prozent-Marke liegen.
- Die in den letzten fünf Jahren zu verzeichnende rückläufige Arbeitszeitentwicklung - im Jahresdurchschnitt minus 1% - ist fortzuführen, um auch künftig eine breitere Verteilung des Arbeitsvolumens zu gewährleisten. Sollten sich zwischen den Tarifparteien Auffassungen nach Arbeitszeitverlängerungen durchsetzen, entsprechende Forderungen werden beispielsweise für den Öffentlichen Dienst erhoben, so bedeutet dies, daß weniger Erwerbspersonen an der Arbeitsnachfrage partizipieren können.<sup>4</sup>

- Um den schlimmsten Folgen von Massen- und Dauerarbeitslosigkeit zu begegnen und um den Arbeitsmarkt zu entlasten, ist die Arbeitsmarktpolitik in der Region Rostock auf hohem Niveau fortzuführen. Arbeitsmarktpolitische Instrumente müssen dazu jährlich mindestens einen Umfang von 5.000 Beschäftigungsäquivalenten sichern.

Gleichwohl wird - wie die Darstellung des Idealszenarios verdeutlicht - das Arbeitsplatzdefizit selbst bei Realisierung dieser äußerst anspruchsvollen und keineswegs selbstverständlichen Zielstellungen mittelfristig, d.h. bis etwa zum Jahr 2005, immer noch weitaus größer sein als die gegenwärtige Arbeitslosenzahl.

Selbst für den Fall, daß sich in der Region Rostock unvorhergesehen positive Entwicklungen vollziehen sollten, so beispielsweise ein eventueller Erfolg im Kampf verschiedener europäischer Standorte um die Ansiedlung einer Airbus-Fertigungsstätte, wird sich an der prognostizierten Arbeitsplatzlücke nur graduell etwas ändern.

Dies alles bedeutet, daß die Gefahr einer weiteren Verfestigung der - ohnehin bereits hohen - Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit in der Region Rostock besteht. Berücksichtigt man des weiteren die demographischen Entwicklungstendenzen mit einem erheblichen Anstieg der Zahl der älteren Erwerbspersonen im Alter von 45 bis 65 Jahren bis zum Jahr 2010, so werden die voraussichtlichen Betroffengruppen sichtbar.

Die vergangenen Jahre haben gerade diesbezüglich gezeigt, daß eine noch so intensive und sogar erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik an den schlechten Arbeitsmarktchancen für solche Zielgruppen - vor allem aufgrund der geringen Aufnahmefähigkeit des regulären Arbeitsmarktes - substantiell nur wenig ändern kann. Auch

---

4 In diesem Sinne ist z.B. auch die Fortschreibung der 38-Stunden-Woche im Bereich der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie - beschäftigungspolitisch betrachtet - kontraproduktiv.

Weiterbildungsmaßnahmen für ältere Erwerbspersonen müssen angesichts dieser Situation häufig ins Leere laufen, da ein umfangreiches - in der Regel gut qualifiziertes und vor allem jüngerer - Arbeitsangebot zur Verfügung steht.

Gefordert ist vor diesem Hintergrund das Beschreiten neuer Wege der unmittelbaren Induzierung von mittel- sowie längerfristigen Erwerbs- und Beschäftigungsmöglichkeiten, da anderenfalls Massen- sowie Langzeitarbeitslosigkeit und deren negative - individuelle und gesellschaftliche, materielle und psychosoziale - Folgen die Region Rostock bis weit in das nächste Jahrtausend prägen werden.

### **3. Essentials für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte**

Nachfolgend werden die wichtigsten Essentials dargestellt, die für die etwaige Erprobung und Ausgestaltung der Beschäftigung in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten (GAP-Projekte) die prägenden Grundlagen bilden sollten. Eine detaillierte Begründung der Essentials erfolgt im Kapitel 4.

Empirische Basis für die Formulierung dieser Leitlinien<sup>5</sup> bildeten zunächst zahlreiche Gespräche mit Wirtschafts- und Arbeitsmarktakteuren in der Untersuchungsregion Rostock, in Mecklenburg-Vorpommern und darüber hinaus in anderen Bundesländern. Die breiten Er-

fahrungen dieser Akteure - insbesondere hinsichtlich der Vor- und Nachteile der gegenwärtigen bundesdeutschen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Instrumente - wurden dann zu einem Diskussionsvorschlag verdichtet und im intensiven Dialog mit wichtigen Handlungsakteuren in der Region Rostock erörtert.<sup>6</sup> Die nachstehenden Essentials für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte spiegeln nunmehr die Ergebnisse des beschriebenen Arbeits- und Entstehungsprozesses wider:

1. **Duales Ziel:** Ziel von GAP-Projekten ist die Schaffung von Arbeitsplätzen und Beschäftigungsverhältnissen, die gemeinwohlorientierte Aufgaben erfüllen. Dies bedeutet, daß nicht nur (arbeitslose) Menschen in Arbeit gebracht werden, um deren soziale und gesellschaftliche Ausgrenzung zu beenden, sondern zugleich Tätigkeiten verrichtet und Leistungen erbracht werden, die drängende Probleme des Gemeinwesens lösen helfen.
2. **Ergänzung der Arbeitsmarktpolitik:** Die Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte werden das vorhandene arbeitsmarktpolitische Instrumentarium ergänzen, nicht substituieren.
3. **Lokal-regionale Organisation:** Das unterbreitete, neue beschäftigungspolitische Instrument strukturiert sich in lokal bzw. regional definierte, koordinierte und kontrollierte Projekte.
4. **Nonprofit-Ausrichtung:** Die Projekte werden im Nonprofit-Bereich angesiedelt, Marktstörungen dadurch vermieden. Es werden im Gemeinwohl, im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben nur in solchen Segmenten realisiert, für die keine privatwirtschaft-

---

5 Die nachfolgenden Essentials sind als prinzipielle Leitlinien, nicht aber als unverrückbare Dogmen zu verstehen. Damit verbunden ist, daß in der Praxis von diesen Essentials aufgrund spezifischer Bedingungen - z.B. im Fall von Tendenzbetrieben - durchaus abgewichen werden kann oder sogar abgewichen werden muß.

---

6 Dazu gehörte beispielsweise der „Standortarbeitskreis der Region Rostock“.

lichen, öffentlichen oder gemischt-wirtschaftlichen Anbieterstrukturen existieren, da die entsprechende kaufkräftige, kostendeckende (private oder öffentliche) Nachfrage fehlt.

5. **Wettbewerbswirtschaftliche Bedingungen:** Wettbewerbsmomente und Leistungsorientierung charakterisieren die Organisation und Umsetzung der Projekte. Die im Rahmen von GAP-Projekten zu erbringenden - im öffentlichen Interesse liegenden - Aufgaben werden ausgeschrieben, privatwirtschaftliche Unternehmen können sich daran beteiligen. Die vertraglich vereinbarte Leistungserstellung wird überprüft und abgenommen, die Projekte unterliegen einem Controlling- und Evaluierungsverfahren.
6. **Projekt- und aufgabenbezogene Kontinuität:** Eine aufgabenabhängig differenzierte, aber längerfristige Kontinuität der Projekte wird - vor allem zum Zweck einer qualitativ hochwertigen Leistungserstellung - gewährleistet. Gleichwohl sind die Projekte nicht unbefristet, da das öffentliche Interesse an den einzelnen Aufgabenfeldern periodisch überprüft wird und die Projekte dementsprechend nicht auf Dauer, sondern zeitlich begrenzt ausgeschrieben werden.
7. **Aufgaben- und leistungsbezogene Zielgruppenförderung:** Im Mittelpunkt der Philosophie steht - parallel zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten - die Erbringung von gemeinwohlorientierten Leistungen im Rahmen von Projekten. Dem folgt die Arbeitskräfteauswahl für GAP-Projekte, die nach den qualifikatorischen Anforderungen der Projekte auszurichten ist. Dabei sollen allgemein Langzeitarbeitslose integriert

werden, wobei schwerpunktmäßig ältere Personen - Frauen ab 45 Jahren und Männer ab 50 Jahren - zu fördern sind.

8. **Projektförderung:** Das Förderprinzip für die Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderung ist die Projekt-, nicht die Individualförderung.
9. **Kostenbeteiligung der Endbegünstigten:** Durch das bedarfsnahe Agieren der Projekte können und sollen Einnahmen bei den direkt Partizipierenden (Kunden) erwirtschaftet werden. Diese Einnahmen werden allerdings aufgrund des Gemeinwohlscharakters der Tätigkeiten - zumindest im Regelfall - nicht kostendeckend sein.
10. **Mischfinanzierung:** Eine öffentliche Förderung der GAP-Projekte wird - wenn auch projektabhängig in unterschiedlichem Umfang - notwendig sein. Angestrebt wird gleichwohl eine breite Mischfinanzierung unter Beteiligung der direkt Partizipierenden (Endbegünstigte), der indirekt Partizipierenden (in der Stadt bzw. in der Region), von öffentlichen Fördermittelgebern - insbesondere der Bundesanstalt für Arbeit und anderen Arbeitsfördermittel bewirtschaftenden Institutionen - sowie von Spendern/Sponsoren. Eine 100%-Förderung allein aus öffentlichen Quellen soll es nicht geben.
11. **Rücklagenbildung möglich, degressive Förderung angestrebt:** Die Projektträger können aus den erwirtschafteten Einnahmen und effizient eingesetzten Fördermitteln Rücklagen bilden. Projekte, die eine zunehmende Einnahmeerwirtschaftung bei den Endbegünstigten erkennen lassen, werden schrittweise degressiv gefördert. Besides dient der Stimulierung von - nicht zielprioritären, aber möglichen - Exi-



stanzgründungen aus den GAP-Projekten heraus.

**12. Tarifvertragliche Regelungen und Abstandsgebot:** Die Regulierung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen erfolgt durch spezielle Tarifverträge für die GAP-Projekte. Das Entlohnungsniveau liegt unter demjenigen vergleichbarer Tätigkeiten im 1. Arbeitsmarkt. Letzteres setzt Anreize, um in den regulären Arbeitsmarkt zu wechseln.

**13. Öffentlichkeit und Transparenz:** Ein weiteres konstituierendes Merkmal der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte ist ein hohes Maß an Öffentlichkeit und Transparenz. Mit der Ausführung von gemeinwohlorientierten, gesellschaftlich nützlichen Tätigkeiten sowie der lokal-regionalen Organisation, Koordinierung, Kontrolle und Finanzierung dieser Aufgaben wird in mehrfachem Sinne Öffentlichkeit und Transparenz gesichert.

## 4. Zur Begründung der Essentials

### 4.1 *Duales Ziel*

Ziel der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte ist die Schaffung von Beschäftigungsverhältnissen für Arbeitslose. Dieses wird verknüpft mit der Erbringung solcher gemeinwohlorientierten Leistungen, die drängende Probleme des Gemeinwesens lösen helfen.

Diese Zielbestimmung ist in erster Linie eine Reaktion auf die Massenarbeitslosigkeit und die damit verbundenen negativen individuellen und gesellschaftlichen Folgen, wie beispielsweise

- die sukzessive Ausgrenzung der Arbeitslosen vom materiellen, kulturellen und sozialen Wohlstand unserer Gesellschaft;
- die zunehmende, inzwischen auch öffentlich in Erscheinung tretende Armut von Teilen der Bevölkerung;
- die Erosion der öffentlichen Haushalte und der sozialen Sicherungssysteme durch - arbeitslosigkeitsbedingt - ausbleibende bzw. verringerte Beitragszahlungen einerseits und ansteigende Ausgaben andererseits sowie
- die wachsende Empfänglichkeit von Gesellschaftsgruppen für autoritäres und demokratiefeindliches, vor allem rechtsradikales Gedankengut.

Nach Einschätzung renommierter Arbeitsmarktwissenschaftler hat die Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland bereits systemgefährdenden Charakter angenommen.<sup>7</sup>

Erst in zweiter Linie nehmen wir mit der dualen Zielformulierung den Befund auf, daß es zahlreiche unerledigte, gesellschaftlich nützliche wie auch notwendige Aufgaben gibt. Dabei ist auch zu erwähnen, daß die Nichterfüllung derartiger gemeinwohlorientierter Aufgaben gesellschaftliche Folgekosten nach sich zieht, die langfristig durch die Realisierung von GAP-Projekten vermieden, zumindest aber reduziert werden könnten.

Im übrigen läßt sich unsere - vorrangig aus der derzeitigen Perspektivlosigkeit der deutschen Arbeitsmarktentwicklung ab-

---

7 Diese Auffassung vertritt z.B. Gerhard Kleinhenz, Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Passau.

Kleinhenz, G.: Was ist beschäftigungspolitischer Erfolg? - In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/1998.- Nürnberg, 1998.- S. 258-261.

geleitete - Zielbestimmung von einem unstrittigen beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Wohlfahrtsziel unserer Gesellschaft leiten: Für jeden potentiell Erwerbsfähigen die Fähigkeit zur eigenen Existenzsicherung durch Arbeit nachhaltig zu stärken (employability) und Beschäftigung zu bestmöglichen Bedingungen zu sichern, und zwar sowohl zum Wohle des Gemeinwesens wie des einzelnen.<sup>8</sup> Dieses spiegelt sich, um nur zwei prominente Beispiele zu nennen, im Stabilitätsgesetz von 1967 ebenso wider wie im „Sozialpapier“ der beiden Kirchen.<sup>9</sup>

Damit unterscheidet sich unsere vorgeschlagene Strategie der Beschäftigungsinduzierung mittels Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten in der Zielformulierung deutlich von anderen - bereits seit den 70er Jahren diskutierten, in der jüngsten Vergangenheit aber an Publizität gewinnenden - Konzepten, die sich um solche Begriffe wie Dritter Sektor, Soziale Ökonomie, Nonprofit-Sektor oder Lokale Ökonomie bzw. im angelsächsischen Raum um Termini wie Voluntary Organisations oder Private-Voluntary Sector ranken. Während wir primär arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgen, formulieren die genannten Konzepte statt oder neben dem - in letzter Zeit an Gewicht gewinnenden - Beschäftigungsziel vor allem ambitionierte gesellschaftsreformerische Ziele: Nur beispielhaft sei verwiesen auf:

... die (bereits frühe) Suche nach sozial-ökonomischen Reformperspektiven<sup>10</sup>,

8 Kleinhenz, a.a.O., S. 260

9 Kirchenamt der Evangelischen Kirche; Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz: Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland - Diskussionsgrundlage für den Konsultationsprozeß über ein gemeinsames Wort der Kirchen.- Hannover und Bonn, 1994

10 von Loesch, A.: Die Gemeinwirtschaftliche Unternehmung. Vom antikapitalisti-

- Versuche der theoretischen Umwertung bzw. der Erweiterung des Arbeitsbegriffes<sup>11</sup>;
- ... Überlegungen zur Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe und nachhaltiger Wirtschaftsweisen<sup>12</sup> sowie Strategien mit dezidiert beschäftigungspolitischen Prämissen<sup>13</sup>;
- Hoffnungen auf einen (selbstorganisierten) Dritten Sektor als Vorreiter bei der Einleitung einer gemeinwirtschaftlich geprägten „post-marktwirtschaftlichen Ära“<sup>14</sup> oder auch
- Denkansätze zur Stärkung gesellschaftlicher Basisstrukturen, zur sozialen Selbstorganisation und kulturellen Innovation.<sup>15</sup>

Wir wollen eine mögliche Zielüberfrachtung vermeiden und stellen daher die Beschäftigungsinduzierung - in Verbindung mit der Erbringung von im öffentli-

---

... schen Ordnungsprinzip zum marktwirtschaftlichen Regulativ.- Köln, 1977

11 Ein auf solchen Umbewertungsversuchen basierendes Konzept - New Work genannt - erarbeitete beispielsweise Fritjof Bergmann, Professor an der University of Michigan. Ähnliche Ansätze finden sich auch in den jüngsten Stellungnahmen des Club of Rome.

12 Ax, C.: Handwerk für das 21. Jahrhundert. Global denken - lokal produzieren.- Hamburg, 1997

13 Dazu u.a.:

Büro Annelie Buntentbach (MdB Bündnis 90/Die Grünen): Nur Veränderung schafft Arbeit! - Bonn, 1997

oder

Knake-Werner, H. (Hrsg.): Uns geht die Arbeit aus und wird doch immer mehr - Konzept der PDS im Deutschen Bundestag für einen Öffentlich geförderten Beschäftigungssektor.- Bonn, 1997

14 Rifkin, J.: Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft.- Frankfurt/Main und New York, 1996

15 Derartige Zielvorstellungen sind u.a. in den Crossover-Diskussionskreisen gebündelt vertreten, nachzulesen z.B. in: Vom Machtwechsel zum Politikwechsel - Thesenpapier zum Crossover-Kongreß am 13.-14.12.1997.- o.o., 1997

chen Interesse liegenden Leistungen - in den Zielmittelpunkt unseres Konzeptes der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte.

#### **4.2 Ergänzung der Arbeitsmarktpolitik**

Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte sollen das vorhandene arbeitsmarktpolitische Instrumentarium ergänzen, nicht substituieren.

Einerseits zeigen die bundesdeutschen Erfahrungen der letzten Jahre deutlich die begrenzte Reichweite der vorrangig individuell und befristet ausgerichteten Förderung der Bundesanstalt für Arbeit auf.

Andererseits können angesichts der unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen, der ebenso verschiedenen historischen Ausgangsbedingungen und anderer - aus deutscher Sicht teilweise nicht akzeptabler - sozialphilosophischer Hintergründe die Erfahrungen von arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern, wie beispielsweise aus Dänemark, den Niederlanden oder auch den USA und Großbritannien, nicht einfach übertragen werden.

Zweifelsfrei aber kann und muß aus vorliegenden internationalen Erfahrungen<sup>16</sup> die Konsequenz gezogen werden, daß - unabhängig von der konkreten Strategie- und Instrumentenwahl - nur die Verknüpfung verschiedener Politikfelder und damit ein Komplex unterschiedlicher Lösungsansätze dazu in der Lage ist, substantielle Beiträge für mehr

Beschäftigung und für weniger Arbeitslosigkeit zu leisten.

Wir sehen die von uns vorgeschlagene Konzeption für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte als einen lokalen bzw. regionalen Baustein eines solchen Strategiebündels für ostdeutsche Arbeitsmärkte. Dies bedeutet, daß andere - auf die Beseitigung ganz spezifischer arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Problemlagen ausgerichtete und dabei in diesem Sinne erfolgreiche - Strategien sowie Instrumente nicht an Bedeutung verlieren und substituiert werden, sondern unverzichtbar bleiben.

In diesem umfassenden Sinne ist die ganze Bandbreite des bislang - von der Bundesanstalt für Arbeit, den regionalen Arbeitsämtern und dem Arbeitsministerium Mecklenburg-Vorpommern - eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums problem- und situationsadäquat sowie erfolgsabhängig<sup>17</sup> fortzusetzen. Dies gilt, um nur einige wenige Beispiele zu nennen, für die Förderung der beruflichen Weiterbildung ebenso wie für die Unterstützung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die Förderung von Arbeitsplätzen für Schwerbehinderte, für Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit, für Projekte zur Reintegration von Sozialhilfeempfängern, die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen für Wirtschaftsunternehmen oder auch für Hilfen zur Existenzgründung sowie für die Unterstützung von marktorientierten Arbeitsförderbetrieben.

---

16 vgl. dazu insbesondere den Themenschwerpunkt „Strategien für mehr Beschäftigung - Internationale Erfahrungen“ im jüngsten Heft der Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung MittAB 2/1998 (31. Jahrgang). - Nürnberg, 1998. - S. 258-350

---

17 Auf die Erfolgs- oder ggf. auch Mißerfolgsbilanzen der einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente kann und soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Für eine diesbezügliche Bewertung verfügt sowohl die Arbeitsverwaltung - verwiesen sei nur auf die einschlägigen Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung - als auch das Sozialministerium Mecklenburg-Vorpommern über entsprechende Kriterien.

### **4.3 Lokale bzw. regionale Struktur und Organisation**

Die Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderung strukturiert sich am zweckmäßigsten in lokal bzw. regional definierten, koordinierten und kontrollierten Projekten.

Hierbei lassen wir uns vor allem von pragmatischen Überlegungen leiten, weniger dagegen von ambitionierten politischen Ansätzen, wie sie sich in - den bereits skizzierten - Diskussionen um den Dritten Sektor wiederfinden und die u.a. auf die Entwicklung regionaler und/oder nachhaltiger Wirtschaftskreisläufe abzielen.

Im Kern präferieren wir einen lokalen bzw. regionalen Ansatz für die GAP-Projekte aus den folgenden Gründen:

- Auf lokaler bzw. regionaler Ebene besteht eine größere Problemnähe und damit eine präzisere Problemwahrnehmungsfähigkeit, vor allem im Sinne a) der räumlich sehr unterschiedlichen Arbeitsmarktsituation und b) der in Abhängigkeit vom lokalen bzw. regionalen Bezug ebenfalls verschieden ausfallenden Bestimmung wichtiger gesellschaftlicher Bedarfe, mit der Konsequenz der Ableitung entsprechender Handlungsbereiche und Tätigkeitsfelder für die GAP-Projekte.
- Gegenüber dem (mühsamen) Arbeiten an problemfernen Lösungen auf bundesdeutscher Ebene bestehen bei lokalen und regionalen Gestaltungsansätzen schnellere Umsetzungschancen, die angesichts der gravierenden Arbeitsmarktprobleme unverzichtbar erscheinen. Darüber hinaus bieten Ansätze auf diesen Ebenen Raum für Modellvorhaben, deren Erfahrungen ausgewertet und

ggf. verbreitet bzw. übertragen werden können.

- Verschiedene Diskussionen und Strategien um und für einen Dritten Sektor müssen - aus heutiger Sicht - schon deshalb utopisch bleiben, weil sie in ihren Finanzierungskonzeptionen nicht selten auf gravierenden Veränderungen der bundesdeutschen Steuerge- setzgebung beruhen und weit davon entfernt sind, auch nur ansatzweise dafür notwendige politische Mehrheiten finden zu können. Dies kann und soll natürlich nicht ausschließen, daß derartige politische Forderungen immer wieder vorangetrieben werden.
- Schließlich scheinen - nicht nur nach unseren Erkenntnissen - regionalpolitische Antworten auf das drängende Beschäftigungsproblem derzeit am ehesten auf die Akzeptanz wichtiger gesellschaftlicher Akteure und Gruppen zu stoßen.
- Exemplarisch für solche auf lokalem bzw. regionalem Konsens beruhende Ansätze sei verwiesen auf:
  - Das regionale Bündnis für Arbeit in Niedersachsen, welches durch die Förderung kürzerer Arbeitszeiten Neueinstellungen stimulieren soll. Die IG Metall Küste hat dieses Modell aufgegriffen und dem Arbeitgeberverband Nordmetall (als nachahmenswertes Beispiel) vorge-schlagen.
  - Ein Modellprojekt des Arbeitsamtes Neuwied zum Abbau von Überstunden durch die befristete Beschäftigung von Arbeitslosen.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Vgl. dazu das Konzept von 1996 sowie einen ersten Erfahrungsbericht von 1998: Arbeitsamt Neuwied: Konzept zum Projekt - Befristete Beschäftigung von Arbeitslosen zum Abbau und zur Vermeidung von Überstunden/Mehrarbeit.- Neuwied, 1996

- Fördermittel der EU für lokale und territoriale Beschäftigungspakte.

#### **4.4 Nonprofit-Ausrichtung**

Die Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte werden im Nonprofit-Bereich angesiedelt, Marktstörungen dadurch vermieden. Es werden im Gemeinwohl, im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben nur in solchen Segmenten realisiert, für die keine privatwirtschaftlichen, öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Anbieterstrukturen existieren, da die entsprechende kaufkräftige, kostendeckende (private oder öffentliche) Nachfrage fehlt.

Ebensowenig wie mit der Initiierung von GAP-Projekten bewährte arbeitsmarktpolitische Instrumente substituiert werden, dürfen auch keine - bislang privatwirtschaftlich oder vom Öffentlichen Dienst erbrachten - Aufgabenfelder besetzt werden.

Dies erstens und vor allem deshalb, weil es Grundanliegen der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte ist, zusätzliche Arbeitsverhältnisse und Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen. Denkbare Verdrängungseffekte sollen mit der Nonprofit-Ausrichtung der Projekte von vornherein vermieden werden, da derartige Effekte dem genannten (Beschäftigungs)Ziel diametral entgegenstehen würden.

Zweitens wird mit der Nonprofit-Orientierung der GAP-Projekte möglichen ordnungspolitischen Bedenken Rechnung getragen und die Entstehung subventionierter Konkurrenz, sowohl zur

Privatwirtschaft als auch zum Öffentlichen Dienst, vermieden.

Schließlich ist es drittens für das Gelingen dieses neuen beschäftigungspolitischen Ansatzes unerlässlich, einen Konsens zwischen den wichtigsten gesellschaftlichen Akteuren bzw. Akteursgruppen herzustellen. Mit der ausschließlichen Erschließung von solchen Aufgabenfeldern im Rahmen von GAP-Projekten, die bislang nicht von privatwirtschaftlichen, öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Anbietern bearbeitet werden, ist eine entscheidende Grundvoraussetzung für den notwendigen Konsens gegeben.

#### **4.5 Wettbewerbswirtschaftliche Bedingungen**

Wettbewerbsmomente und Leistungsorientierung charakterisieren die Organisation und Umsetzung der Projekte. Die im Rahmen von GAP-Projekten zu erbringenden - im öffentlichen Interesse liegenden - Aufgaben werden ausgeschrieben, privatwirtschaftliche Unternehmen können sich daran beteiligen. Die vertraglich vereinbarte Leistungserstellung wird überprüft und abgenommen, die Projekte unterliegen einem Controlling- und Evaluierungsverfahren.<sup>19</sup>

Durch die Integration der genannten wettbewerbswirtschaftlichen Elemente in die Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte soll zum einen der sparsame Einsatz der dort eingesetzten zumeist öffentlichen Mittel stimuliert werden.

Zum anderen und darüber hinaus kann mit wettbewerbsnahen Gestaltungsmomenten eine - ebenfalls im Zielkorridor von GAP-Projekten liegende - effektive und effiziente Leistungserstellung gefördert werden.

---

Arbeitsamt Neuwied: Kostenermittlung zum Modell - Abbau von Überstunden durch befristete Beschäftigung.- Neuwied, 1998

---

19 Vgl. dazu die Abschnitte 6.1 und 6.2

Im übrigen wird durch die ausschließlich befristete Ausschreibung von - im öffentlichen Interesse liegenden - Aufgabefeldern die Möglichkeit eröffnet:

- das Gemeinwohl der vergebenen Aufgaben kontinuierlich zu hinterfragen und zu überprüfen<sup>20</sup> sowie
- die Dimensionierung der lokalen bzw. regionalen GAP-Projekte in Abhängigkeit von der jeweiligen Arbeitsmarktlage variabel zu gestalten.

Dies alles soll dazu beitragen, daß in GAP-Projekten nicht die Nachteile anderer Beschäftigungsformen, wie beispielsweise bei ABM<sup>21</sup>, zum Tragen kommen.

#### **4.6 Projekt- und aufgabenbezogene Kontinuität**

Eine aufgabenabhängig differenzierte, aber längerfristige Kontinuität der Projekte sollte - vor allem zum Zweck einer qualitativ hochwertigen Leistungserstellung - gewährleistet werden. Gleichwohl sind die Projekte nicht unbefristet, da das öffentliche Interesse an den einzelnen Aufgabefeldern periodisch überprüft wird und die Projekte dementsprechend nicht auf Dauer, sondern zeitlich begrenzt ausgeschrieben werden.

Nicht wenige der angedachten, im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabefelder, die im Rahmen von GAP-Projekten ausgefüllt werden sollen, erfordern aufgrund ihrer Arbeitsinhalte

eine personelle Kontinuität auf Seiten der Leistungserbringer. Nur beispielhaft sei auf das notwendige Vertrauensverhältnis zwischen Betreuern und deren „Kunden“ (ältere Menschen oder auch Jugendliche) verwiesen. Die Gewährleistung einer gewissen personellen Kontinuität ist - bereits in diesem Sinne - Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Leistungserstellung.

Zu diesem arbeitsinhaltsbezogenen Argument für die personelle Kontinuität bei bestimmten Projektfeldern kommt eine weitere Überlegung hinzu, die auf der Motivebene der Leistungserbringer ansetzt und nicht gering geschätzt werden darf. Die Arbeitsmotivation von Beschäftigten hängt auch von den Perspektiven ihrer Tätigkeit ab. Während die - bei anderen Maßnahmen bzw. Instrumenten häufig verbreitete - nur kurzzeitige Beschäftigung bei den betroffenen Personen demotivierend wirkt, kann die von uns beabsichtigte längerfristige Stabilisierung von GAP-Projekten Motivationen freisetzen, die sowohl zu einer besseren Leistungserstellung als auch zu einer größeren (Arbeits)Zufriedenheit der Beschäftigten beitragen. Gerade letzteres könnte angesichts des - für die Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte - angestrebten Abstandes zur Entlohnung im 1. Arbeitsmarkt ein wichtiges ausgleichendes Moment sein.

In Verbindung mit den vorgenannten wettbewerbswirtschaftlichen Rahmenbedingungen für GAP-Projekte sehen wir daher in der Sicherstellung einer projekt- und aufgabenbezogenen Kontinuität der Projekte - was wie beschrieben nicht deren Dauerhaftigkeit bedeutet - einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Leistungserstellung im Rahmen eben dieser Projekte.

Auch wenn man die konkrete Projekt- und Aufgabenebene verläßt und generell den

---

20 So ist beispielsweise nicht auszuschließen, daß bestimmte Aufgaben im Zeitverlauf einerseits an gesellschaftlicher Brisanz und damit an Gemeinwohlinteresse verlieren und andererseits sich so entwickeln, daß deren privatwirtschaftliche Erstellung möglich wird.

21 Hingewiesen sei in diesem Kontext nur auf den häufigen Wechsel des Personals.

neuen Ansatz der Beschäftigungsinduzierung durch Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte betrachtet, so dürfte auch hier eine mittelfristige Betrachtungsweise problemadäquat sein. Hierbei lassen wir uns wiederum von den internationalen Erfahrungen leiten, die nicht zuletzt besagen, daß arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Erfolg der Kontinuität bedarf, instrumenteller Aktionismus dagegen unwirksam bleibt bzw. nicht nachhaltig wirkt. Die erfolgsabhängige Erprobung Gemeinwohlorientierter Arbeitsförderprojekte ist in diesem Sinne solange berechtigt, solange sowohl die Arbeitslosen- als auch die Beschäftigtenzahlen keine substantielle Verbesserung der Arbeitsmarktlage erkennen lassen.

#### **4.7 Aufgaben- und leistungsbezogene Zielgruppenförderung**

Im Mittelpunkt der dualen Philosophie steht - parallel zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten - die Erbringung von gemeinwohlorientierten Leistungen im Rahmen von Projekten. Dem folgt die Arbeitskräfteauswahl für GAP-Projekte, die nach den qualifikatorischen - mal höheren, mal geringeren - Anforderungen der Projekte auszurichten ist. In diesem breiten Sinne sind die Zielgruppe allgemein Langzeitarbeitslose, wobei schwerpunktmäßig ältere Personen - Frauen ab 45 Jahren und Männer ab 50 Jahren - integriert werden sollen.

Diesen Überlegungen entsprechend wird im Rahmen der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte ein aufgabenbezogener sowie leistungsorientierter Personaleinsatz verfolgt, der mit der Förderung von Zielgruppen einhergeht.

Mit der vorrangigen Orientierung auf Langzeitarbeitslose und ältere Arbeitslose wird zum einen dem Umstand Rech-

nung getragen, daß viele Menschen nicht deshalb arbeitslos sind, weil sie unwillig oder unqualifiziert wären, sondern allein weil ihnen - bei einem ungleichgewichtigen Arbeitsmarkt mit gravierenden Arbeitsplatzdefiziten - der „Make!“ der Langzeitarbeitslosigkeit und/oder des Alters anhängt.

Zum anderen nimmt diese Zielgruppenorientierung den Befund auf, wonach - demographisch bedingt - die Zahl der älteren Erwerbspersonen in der Region Rostock bis zum Jahr 2010 um gut 15% zunehmen wird. Damit dürfte sich der arbeitsmarktpolitische Problemdruck auf diese bereits jetzt überproportional stark von Arbeitslosigkeit betroffene Personengruppe weiter verstärken.

Vor diesem Hintergrund könnte gerade der Schaffung von Arbeitsplätzen für ältere Erwerbspersonen eine Schlüsselrolle in einer umfassenden arbeitsmarktpolitischen Strategie zukommen: Sollte es - auch mittels GAP-Projekten - gelingen, für diese Personengruppe neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen, so würden sich damit einerseits die Arbeitsplatzchancen für alle anderen Arbeitssuchenden verbessern. Andererseits würden damit zugleich günstigere Bedingungen für die Einmündung junger Menschen in das Erwerbssystem geschaffen.

Darüber hinaus sollen - sofern die benötigten Qualifikationen unter den genannten, prioritär zu berücksichtigenden Zielgruppen nicht vorzufinden sind - auch (noch) nicht langzeitarbeitslose Menschen in GAP-Projekte integriert werden können. Ein expliziter Ausschluß dieser Personengruppe wäre arbeitsmarktpolitisch falsch: Immerhin weiß man inzwischen zweifelsfrei um die negativen Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit<sup>22</sup>, so daß der

---

22 Nur exemplarisch sei auf die vielbeachtete Studie Harvey Brenners (von 1973!) verwiesen.

Eintritt von Langzeitarbeitslosigkeit als zwingende Förder"voraussetzung" abzulehnen ist.

#### **4.8 Projektförderung**

Die Förderung der Beschäftigung in GAP-Projekten ist am Prinzip der aufgabenbezogenen Kontinuität dieser Projekte zu orientieren. Dies bedeutet, daß das in der Arbeitsförderlandschaft weit verbreitete Prinzip der Individualförderung zwar auch für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte Anwendung finden muß, es ist allerdings mit der Laufzeit der Projekte zu harmonisieren.

Mit diesem Förderprinzip soll zum einen unterstrichen werden, daß nicht etwa individuelle Defizite der in GAP-Projekten Beschäftigten im qualifikatorischen oder psycho-sozialen Bereich auszugleichen sind, sondern vielmehr die Erfüllung gemeinwohlorientierter, im öffentlichen Interesse liegender Aufgaben - eben die Abarbeitung von Projekten - im Mittelpunkt der Förderung steht.

Zum anderen sollen mit diesem Förderansatz die Nachteile der - notwendigerweise zu wenig aufgaben- und leistungsbezogenen - Individualförderung vermieden werden, z.B. die häufig geringe Identifikation der individuell geförderten Personen mit den ihnen zugewiesenen Aufgaben und Tätigkeiten.

#### **4.9 Kostenbeteiligung der Endbegünstigten**

Durch das bedarfsnahe Agieren der GAP-Projekte können und sollen Einnahmen bei den direkt Partizipierenden (Kunden) erwirtschaftet werden. Diese

Einnahmen werden allerdings aufgrund des Gemeinwohlarakters der Tätigkeiten - zumindest im Regelfall - nicht kostendeckend sein. Darüber hinaus wird es partiell Leistungsbereiche geben, für die - aufgrund des spezifischen Kundenklientels, zu denken wäre beispielsweise an Projekte mit der Zielgruppe Kinder - überhaupt keine Kostenbeiträge der Endbegünstigten möglich und/oder auch nicht gewollt sind.

Mit dem Aspekt der Kostenbeteiligung der Endbegünstigten wird - neben der Herstellung eines engeren Zusammenhanges zwischen (Mit)Finanzierung der und Partizipation an den Maßnahmen - zugleich eine breitere Finanzierungsbasis für diesen neuen beschäftigungspolitischen Ansatz gelegt. Damit kann, wenn auch vermutlich nur in geringem Umfang, der sparsame Einsatz öffentlicher Mittel unterstützt werden.

Darüber hinaus können mit dem Grundsatz der Einnahmeerwirtschaftung abermals die wettbewerbswirtschaftlichen Momente der GAP-Projekte gestärkt und die Bedarfsnähe der geförderten Aufgaben genauer bewertet werden.

Die von den direkt Partizipierenden zu leistenden Kostendeckungsbeiträge können, als Folge des Gemeinwohlarakters der Tätigkeiten, in der Regel nicht kostendeckend sein. Bei der diesbezüglichen Preisfindung und -bildung wird daher darauf zu achten sein, daß einerseits keine potentiellen „Kunden“ durch die Festlegung zu hoher Kostenbeteiligungssätze von der Inanspruchnahme von Leistungen ausgeschlossen werden, andererseits aber wirtschaftlich leistungsfähigere „Kunden“ auch entsprechend höhere Entgelte aufzubringen haben.

Die angestrebte - je nach dem konkreten Aufgaben- und Leistungsfeld differenziert ausfallende - Höhe der Kostenbeteiligung



der Endbegünstigten ist bei der Ausschreibungsgestaltung zu berücksichtigen.

#### **4.10 Mischfinanzierung**

Eine öffentliche Förderung der GAP-Projekte wird - wenn auch projektabhängig in unterschiedlichem Umfang - notwendig sein. Angestrebt wird jedoch eine breite Finanzierungsbasis unter Beteiligung der direkt Partizipierenden (Endbegünstigte), der indirekt Partizipierenden (in der Stadt bzw. in der Region), von öffentlichen Fördermittelgebern - insbesondere der Bundesanstalt für Arbeit und anderen Arbeitsfördermittel bewirtschaftenden Institutionen - sowie von Spendern und Sponsoren. Eine 100%-Förderung allein aus öffentlichen Quellen soll es nicht geben.

Auch in der Finanzierung der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte soll deutlich werden, daß es sich bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und der Schaffung von Arbeitsplätzen um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt, die auf breite Schultern zu verteilen ist.

Kern der Finanzierung kann die - für diesen Kofinanzier kostenneutrale - Bereitstellung von Lohnkostenzuschüssen durch die Bundesanstalt für Arbeit bilden. Diese sollten - je neu in einem GAP-Projekt eingestellter, zuvor arbeitslos gemeldeter Person - in Höhe der durchschnittlich ersparten Lohnerstattleistungen gewährt werden.

Die mittelbar an den Projekten partizipierende Stadt oder Region - sei es in Form eingesparter Sozialhilfeaufwendungen oder auch ein „nur“ in immateriellen Maßstäben meßbarer Nutzen - sollte ebenfalls zwingend Mittel bereitstellen müssen, nicht zuletzt um so deutlich das

öffentliche Interesse an den zu fördernden GAP-Projekten herauszustellen.

Andere Institutionen, die für die Arbeits- und Beschäftigungsförderung einsetzbare Mittel bewirtschaften, wie z.B. die Arbeits-, Sozial- und Wirtschaftsministerien des Bundes und der Länder, sind ebenfalls - ggf. durch die Förderung erster Modellvorhaben - in die Finanzierung einzubinden. Darüber hinaus könnten akquirierbare Fördermittel der Europäischen Union einen weiteren Finanzierungsbaustein bilden.

Schließlich sind lokale sowie regionale Spender und Sponsoren zu mobilisieren, dies könnte insbesondere durch die Herausstellung des örtlichen Bezugs der GAP-Projekte gelingen. Auch die Maßnahmeträger sollen sich mit Eigenmitteln an der Finanzierung beteiligen können.

Die Kostenbeteiligung der Endbegünstigten wird - im Gegensatz zu den vorgenannten Finanziers - häufig nur symbolischen Charakter tragen (können).

#### **4.11 Rücklagenbildung und degressive Förderung**

Die Projektträger sollen aus den erwirtschafteten Einnahmen und effizient eingesetzten Fördermitteln Rücklagen bilden können. Projekte, die eine zunehmende Einnahmeerwirtschaftung bei den Endbegünstigten erkennen lassen, werden schrittweise degressiv gefördert. Beides dient der Stimulierung von - nicht zielprioritären, aber möglichen - Existenzgründungen aus den GAP-Projekten heraus.

Das Prinzip der Rücklagenbildung soll die Träger von GAP-Projekten einerseits zum effizienten und effektiven Einsatz der Fördermittel anhalten. Andererseits könnten derartige Rücklagen dazu dienen, mögliche Förderengpässe zu überbrücken. Durch geeignete Verfahrens-

regelungen wird gesichert, daß die Rücklagen ausschließlich für (weitere) Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte - nunmehr quasi als Eigenmittel der Träger - eingesetzt werden.

Solche Projekte, für die sich eine steigende Kostendeckung durch Einnahmen bei den Endbegünstigten - d.h. ein sich entwickelnder Markt - abzeichnet, werden schrittweise weniger gefördert. Auch dies entspricht dem Grundsatz des sparsamen Einsatzes öffentlicher Mittel. Bei einem bestimmten - im Verlaufe von etwaigen Modellvorhaben näher zu präzisierenden - Kostendeckungsgrad fallen diese GAP-Projekte aus dem Förderraster, da deren Gemeinwohlarakter nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr gegeben ist. Bedenkenswert ist in derartigen Fällen allerdings eine Überleitung der Projekte in Existenzgründungsvorhaben, wofür entsprechende - andere - Fördermittel zur Verfügung stehen.

#### **4.12 Tarifvertragliche Regelungen und Abstandsgebot**

Die Regulierung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen erfolgt durch spezielle Tarifverträge für die GAP-Projekte. Das Entlohnungsniveau liegt unter demjenigen vergleichbarer Tätigkeiten im 1. Arbeitsmarkt. Letzteres setzt Anreize, um in den regulären Arbeitsmarkt zu wechseln.

Im Rahmen der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte sollen vollwertige - wenn auch als Folge des Abstandsgebotes etwas geringer als im 1. Arbeitsmarkt bezahlte - Arbeitsplätze entstehen. Dafür sind entsprechende tarifvertragliche Regelungen der (künftigen) Tarifvertragsparteien unerlässlich. Das Entstehen eines „grauen“ Arbeitsmarktes mit minderwertigen, ungeschützten

Arbeitsverhältnissen soll und kann damit verhindert werden.

Aufgrund des unterdurchschnittlichen Entlohnungsniveaus und der - aufgabenbezogen und ausschreibungsbedingt letztlich doch - begrenzten Dauer der GAP-Projekte bestehen gleichwohl hinreichende Anreize für einen Wechsel in den 1. Arbeitsmarkt.

#### **4.13 Öffentlichkeit und Transparenz**

Ein weiteres konstituierendes Merkmal der Beschäftigungsinduzierung mittels Gemeinwohlorientierter Arbeitsförderprojekte ist ein hohes Maß an Öffentlichkeit und Transparenz.

Mit der Ausführung von gemeinwohlorientierten und gesellschaftlich nützlichen Tätigkeiten sowie deren kleinteilig lokal-regionaler Struktur wird bei GAP-Projekten in mehrfachem Sinne die notwendige Öffentlichkeit und Transparenz gesichert. Darüber hinaus soll die Koordination, Kontrolle und Kofinanzierung dieser Aufgaben durch unmittelbar in den Regionen verankerte Handlungsakteure dieses Prinzip stützen. Insbesondere zu diesem Zweck schlagen wir die Bildung regionaler Beiräte - gewissermaßen regionaler Bündnisse für öffentlich geförderte Arbeit - vor, in denen die wichtigsten Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsakteure der jeweiligen Region vertreten sein sollten.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Vgl. dazu den Abschnitt 6.1

## 5. Exkurs: Überlegungen zu möglichen Tätigkeits- und Aufgabenfeldern

### 5.1 Hinweise aus dem Diskurs Dritter Sektor - Lokale Ökonomie - Soziale Ökonomie - Öffentlich geförderte Beschäftigung

Projekte Gemeinwohlorientierter Arbeitsförderung sollten - wie bereits dargelegt wurde - im Nonprofit-Bereich angesiedelt sein. Damit sind nur solche - im öffentlichen Interesse liegenden - Aufgaben zu realisieren, für die keine privatwirtschaftlichen, öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Anbieterstrukturen existieren, da die entsprechende kaufkräftige, kostendeckende (private oder öffentliche) Nachfrage fehlt. Im Mittelpunkt stehen dabei solche Aufgabenbereiche, die sich zwar primär an lokalen und regionalen Bedarfen orientieren, zugleich aber - im übergreifenden Kontext - gemeinwohlorientiert, mithin gesamtgesellschaftlich nützlich und sinnvoll erscheinen.

Für eine erste Identifizierung potentieller Tätigkeits- und Aufgabenfelder sind die Ergebnisse einer Studie der Europäischen Kommission von Interesse, welche im Rahmen des Essener Rats Treffens der EU 1994 in Auftrag gegeben wurde.

In dieser Studie waren solche Bereiche und Felder zu erheben, in denen neue gesellschaftliche Bedürfnisse entstanden sind und die Ansatzpunkte für lokale Beschäftigungsinitiativen und deren Förderung bieten. In der 1995 vorgelegten Studie<sup>24</sup> wurden 17 Tätigkeitsfelder identifiziert, mit denen auf neue Be-

dürfnisse vor Ort reagiert werden kann. Diese Felder lassen sich, wie die Übersicht 1 zeigt, vier zentralen Themenbereichen zuordnen.

### Übersicht 1: Aktionsfelder lokaler Beschäftigungsinitiativen

<i>Private Dienstleistungen</i>
- Häusliche Dienste und Beratung
- Kinderbetreuung
- Sicherheit
<i>Soziale und kulturelle Gemeinwesenarbeit</i>
- Förderung des lokalen kulturellen Erbes
<i>Örtliche Kulturförderung und -management</i>
- Audiovisuelle Medien
- Jugendhilfe, -beratung und -integration
<i>Verbesserung der kommunalen Infrastrukturen</i>
- Neue Informations- und Kommunikationstechnologien
- Öffentlicher Personennahverkehr
- Wohnraum- und Wohnumfeldverbesserung
- Umgestaltung und Instandhaltung öffentlicher Anlagen
- Örtlicher Einzelhandel, insbesondere im ländlichen Raum
- Fremdenverkehr
<i>Umweltschutz</i>
- Abfallwirtschaft
- Wasserwirtschaft
- Schutz und Erhalt von Naturschutzflächen
- Kontrolle und Bekämpfung von Umweltverschmutzung

Quelle: Europäische Kommission

Bereits ein flüchtiger Blick zeigt, daß nahezu alle aufgelisteten Aufgaben erhebliche Konfliktlinien zur Privatwirtschaft oder zum Öffentlichen Dienst aufweisen: Zum

24 Vgl. dazu: Europäische Kommission: Lokale Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Beschäftigung.- Studien der Europäischen Union.- Luxemburg, 1995

einen befinden sich privatwirtschaftlich interessante Tätigkeitsfelder unter diesen Aufgaben (Fremdenverkehr, Einzelhandel u.a.), zum anderen werden - im bundesdeutschen Kontext - kommunale Pflichtaufgaben aufgelistet (Abfall- und Wasserwirtschaft, ÖPNV u.a.m.).

Da die Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen und öffentlichen Anbietern damit vorprogrammiert wäre und gegen ein wesentliches Essential verstoßen würde, ist eine derart breite Bestimmung möglicher Aktionsfelder für unsere Zwecke ungeeignet.

Eine - am Gemeinwohlarakter der Tätigkeiten gemessen - präzisere Beispielsammlung für mögliche Aufgabebereiche findet sich in einem 1997 vorgelegten Konzept für einen Öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (Übersicht 2).<sup>25</sup>

Allerdings bestehen auch hier - bezogen auf bestimmte Tätigkeitsfelder - noch relevante Konfliktpotentiale zu bzw. Überschneidungen mit privatwirtschaftlichen und öffentlichen Anbietern. So fallen beispielsweise ein Teil der aufgezählten Projekte zur Sanierung der kommunalen Infrastruktur in den öffentlichen Zuständigkeitsbereich (Stadtmöblierung) oder stehen in direkter Konkurrenz zu privaten Anbietern (Altbau-sanierung). Auch einzelne Beispiele der anderen beiden benannten Projektbereiche - u.a. Verwaltungsdienstleistungen, Technische Dienste und Verbraucherberatung - erfüllen nicht zweifelsfrei das Kriterium der Nonprofit-Orientierung, welches wir als ein wichtiges konstituierendes Merkmal der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte betrachten.

## Übersicht 2: Projektbeispiele für Öffentlich geförderte Beschäftigung

### *Projekte zur Unterstützung lokaler Selbstorganisation*

- Agenturen für Stadtteilkultur
- Multikulturelle Initiativen
- Öffentlicher Kommunikationsservice
- Börse für Nachbarschaftshilfe
- Verwaltungsdienstleistungen
- Technische Dienste

### *Projekte zur Verbesserung der öffentlichen Daseinsvorsorge*

- Psychosoziale Beratungsdienste
- Jugend-Freizeitprojekte, Senioren-Freizeitprojekte
- Breitensport-Agenturen
- Naherholungsprojekte
- Wissenschaftsläden, Gesundheitsläden
- Verbraucherberatung
- Schuldnerberatung

### *Projekte zur Sanierung der kommunalen Infrastruktur*

- Altbau-sanierung
- Stadtmöblierung
- Renaturierung
- Stadtbegrünung
- Renovierungshilfe

Die geringsten Reibungspunkte mit den von uns formulierten Essentials bietet eine Auflistung potentieller Aktionsbereiche, die im Zuge einer Selbsthilfestudie in der Mitte der 80er Jahre erarbeitet<sup>26</sup> und in der aktuellen Diskussion zur Lokalen Ökonomie wieder aufgenommen wurde.<sup>27</sup>

26 Runge, B.; Vilmar, F.: Handbuch Selbsthilfe.- Frankfurt/Main, 1988

27 Birkhölzer, K.; Lorenz, G.: Der Beitrag sozialer Unternehmen zur Arbeitsbeschaffung in Deutschland. Der Bereich personenbezogene Dienstleistungen.- Nr. 28 der Veröffentlichungsreihe der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Lokale Ökonomie“ an der FU Berlin.- Berlin, 1997.- S. 12

In diesem Diskurs finden sich die folgenden sechs Aktionsbereiche, die eine geeignete Ausgangsbasis für Tätigkeiten im Rahmen von Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten sein könnten, gleichwohl aber zuvor einer eingehenden Prüfung - unter Beachtung der lokalen bzw. regionalen Bedingungen und Bedarfe vor Ort - bedürfen:

- Aktionsbereich für Benachteiligte, z.B. Kinder, Jugendliche, Frauen und Ältere: Eltern-Kind-Gruppen; Jugendclubs; Schülerzirkel; Frauenhäuser; Frauengesundheits- und -beratungszentren; Seniorengenossenschaften; Seniorenhilfsdienste.
- Aktionsbereich für Diskriminierte, z.B. Ausländer, ethnische und andere Minderheiten: Kulturzentren; Begegnungsstätten; Flüchtlingshilfe; Dritte-Weit-Läden; Unterstützungseinrichtungen für Obdachlose, Straffällige und Asylbewerber.
- Aktionsbereich für Kranke und Behinderte: Gesundheitsläden; Gesprächs- und Therapie-Selbsthilfegruppen; Ambulante Dienste; Therapeutische Tagungsstätten und Wohngemeinschaften; Rehabilitationseinrichtungen.
- Aktionsbereich Arbeitswelt für ausgegrenzte Personengruppen: betreute Werkstätten; Gewerbehöfe; Finanzberatung; Kreditvermittlung; Organisationsberatung; Projektentwicklung; berufliche Aus- und Weiterbildung; Arbeitslosenselbsthilfe.
- Aktionsbereich Freizeit, Bildung und Kultur: sozio-kulturelle Zentren; Nachbarschaftshome; Freie Schulen; Tagungshäuser; Lernbörsen; Stadtteilzeitungen; Bürgerradio; Geschichtswerkstätten; Wissenschaftsläden; Erwachsenenbildung; Denkmalpflege; Naherholungseinrichtungen.

- Aktionsbereich Wohnen und Umwelt: bezahlbarer Wohnraum für Jugendliche, Senioren und Familien mit Kindern; gemeinschaftliche Wohnprojekte; Nachbarschaftshilfe; Gemeindezentren; Verkehrsberuhigung; Hinterhofbegrünung; Abenteuerienspielflächen; Kinderbauernhöfe; Energieeinsparung; regenerative Energien; Tauschbörsen; Direktvermarktung von Lebensmitteln.

## **5.2 Projektideen Rostocker Handlungsakteure**

Die Bestimmung konkreter Tätigkeits- und Aufgabenfelder für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte kann niemals nur theoretisch erfolgen. Vielmehr sind in jedem Fall die spezifischen Bedingungen vor Ort zu berücksichtigen und die dortigen Handlungsakteure - nicht zuletzt aufgrund ihrer Problem- und Bedarfsnähe - die wichtigsten inhaltlichen Impulsgeber.

In zahlreichen Gesprächen in der Untersuchungsregion Rostock konnte festgestellt werden, daß das Ideenreservoir für die Identifizierung bedarfsnaher und problemadäquater Aufgaben praktisch unbegrenzt ist. Bereits in der vergleichsweise kurzen Laufzeit der vorliegenden Machbarkeitsstudie wurde eine Reihe von Projektskizzen erarbeitet, die letztlich auf der Kreativität und den Erfahrungen der Akteure vor Ort beruhen. Im einzelnen liegen bereits die folgenden - teilweise schon sehr detaillierten - Projektskizzen vor:

- Agentur „Nachbarschaftshilfe“;
- Einkommens- und Budgetberatung für Familien;
- Breitensport in Rostock;
- Erweiterung der gastronomischen Versorgung von Patienten in Krankenhäusern;

## Agentur „Nachbarschaftshilfe“

### Projektbeschreibung, Aufgaben

Angebot von Dienstleistungen für sozial Bedürftige, Rentner, Sozialhilfeempfänger, Kranke und Hilflose, wie z.B.

- kleine Reparaturen im Haushalt
- Besorgungen (Einkaufen, Behörden-gänge u.ä.)
- Reinigung (Treppenhaus, Wohnung, Gardinen u.ä.)
- Begleitsdienste
- Gesellschaft leisten (Vorlesen, Kom-munikation)
- einfache Pflege und Handreichungen

### Trägerschaft, Strukturen

Nutzung bzw. Entwicklung dezentraler Trägerstrukturen in Wohnortnähe (Bürgerzentren, Kirchen, Sozialstationen o.ä.)

Einrichtung einer zentralen Kontaktstelle („Hilfe-Ruf-Telefon“)

Sicherung personeller Kontinuität (Aufbau und Verstetigung der notwen-digen Vertrauensbasis)

### Nonprofit-Ausrichtung

Dienstleistungsangebote im Rahmen der Nachbarschaftshilfe bewegen sich im allgemeinen im niedrighwelligen Be-reich, der für gewerbliche Anbieter (Pflegedienste, Handwerker u.a.) un-interessant ist. Sofern dennoch Gewer-betreibende vergleichbare Leistungen anbieten oder aber höherschwellige Nachfragen bestehen, werden private Anbieter in die Erledigung der Bür-geranfragen - und zwar zu Marktpreisen - einbezogen.

### Qualifikationsanforderungen

sozialpädagogische, pflegerische und betreuerische Fähigkeiten

- Erweiterung der Schulverpflegung zu einem Cafeteriabetrieb in Schulen;
- Integration alleinlebender und allein-erziehender sozialbedürftiger arbeitslo-ser Frauen in den Arbeitsmarkt sowie
- Rad-, Reit- und Wanderwegebau sowie deren Sanierung und Unterhaltung.

In der Mehrzahl erfüllen diese Projektan-sätze die von uns formulierten Essentials für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförder-projekte. Nur exemplarisch und ohne die Urheberrechte verletzen zu wollen, seien an dieser Stelle mögliche Tätigkeits- und Aufgabenbereiche der Projektskizze - Agentur „Nachbarschaftshilfe“-illustriert.

Aus gutachterlicher Sicht kann i.d.R. auf die bereits existierenden Projektskizzen für mögliche Modellversuche von Gemeinwohlorientierten Arbeits-förderprojekten zurückgegriffen wer-den. Darüber hinaus erscheint die Identifizierung und Generierung weite-rer Projekte - bei Einbindung des per-sonellen Know-hows in der Untersu-chungsregion Rostock - vergleichswei-se unkompliziert und schnell möglich.

## **6. Grundkonzept für die Beschäftigung in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten in der Region Rostock**

Dem im folgenden dargelegten Grund-konzept für Gemeinwohlorientierte Ar-beitsförderprojekte liegen insbesondere die eingehend dargestellten und begrün-deten Essentials zugrunde.

Auf der Grundlage dieser Essentials - und am Beispiel der Region Rostock - wird nunmehr ein umsetzungsorientierter Vor-schlag unterbreitet, wie die Beschäftigung in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförder-projekten konkret initiiert, organisiert, fi-nanziert und gesteuert werden könnten.

**Übersicht 3: Aufgaben von Regiestelle und Beirat im Überblick**

<u>Beirat</u>	<u>Regiestelle</u>
	Identifizierung potentieller Tätigkeitsfelder und Generierung von Projekten im Konsens
beratende Funktion	⇐ Vorkalkulation der Auftragsvolumina der GAP-Projekte, ihrer Laufzeit und der für die Aufgabenerfüllung notwendigen Zahl von Neueinstellungen
beratende Funktion	⇐ Ausschreibung der GAP-Projekte* (zu erbringende Leistungen, Dauer/Laufzeit der Leistungserstellung, Anzahl der dafür einzustellenden Arbeitslosen)
	Sichtung und Beurteilung der Angebote
Votum	⇐ Zuschlagserteilung und Vertragsgestaltung mit dem wirtschaftlich günstigsten Bieter
	Sicherstellung der Gesamtfinanzierung ausgeschriebener und vertraglich gebundener GAP-Projekte durch:
projektgebundene Zuschüsse an die (zuwendende) Regiestelle***	Refinanzierung der Projekte mittels Fördermittelakquisition bei EU, Bund, Land, Kommune usw.  und Festlegung der Kostendeckungsbeiträge der Endbegünstigten <sup>28</sup>
Begleitung und Evaluierung der Projekte**	⇔ Vertragscontrolling

\* Die Ausschreibungstexte sind vor Publizierung den Kammern (HK, IHK), dem Arbeitsamt sowie der Verwaltung und dem Personalrat der Hansestadt Rostock zuzustellen, nur bei ausnahmslos positiven Stellungnahmen erfolgt eine Ausschreibung.

\*\* Die Evaluierung sollte durch externe Sachverständige erfolgen.

\*\*\* Der Beirat sollte - z.B. durch die Gründung eines steuerbegünstigten Vereins - als Kapitalsammelstelle für Spenden und Sponsorenbeiträge fungieren.

**6.1 Initiatoren und Steuerungsgremien**

In der Region Rostock gründet sich ein **Beirat** für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte, ein regionales Bündnis für - öffentlich geförderte - Arbeit.

In diesem Beirat sollten Vertreter der Kammern (Industrie- und Handelskammer sowie Handwerkskammer), des Unternehmerverbandes Rostock und Umgebung, des Arbeitsamtes, des örtlichen DGB, der Hansestadt Rostock (der städtischen Ämter und des Personalrates), des Landkreises Bad Doberan, der Kirchen, der Trägergesellschaften (TGS, TGL), von BBJ Service (Regionalbüro Rostock) sowie des Arbeitsministeriums Mecklenburg-Vorpommern präsent sein.

28. Diese Beiträge sollten - je nach Aufgabenfeld differenziert - sozial gestaffelt sein, z.B. nach solchen sozialen Gruppen wie Rentner, Schüler, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger usw. Etwaige Vorbilder bieten beispielsweise verschiedene ÖPNV-Tarife.

Parallel dazu schreibt das Arbeitsministerium Mecklenburg-Vorpommern - als zunächst wichtigster Finanzier von GAP-Projekten - für die Region Rostock eine **Regiestelle** für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte aus.

Beirat und Regiestelle arbeiten - wie die Übersicht 3 skizziert - eng und verbindlich zusammen, sie steuern gemeinsam und konsensorientiert die GAP-Projekte in der Region Rostock, wenn auch mit unterschiedlicher Aufgabenverteilung.

Während der - ehrenamtlich zu besetzende - Beirat vorrangig beratende und präventiv konfliktentschärfende Funktionen wahrnimmt, hat die befristet ausgeschriebene und eingesetzte Regiestelle die Aufgabe, nach der Vorkalkulation und nachfolgenden Ausschreibung von GAP-Projekten die Mittelbewirtschaftung und Vertragsgestaltung sowie das Vertragscontrolling durchzuführen und damit als Dienstleister für die Hauptfinanziers der GAP-Projekte zu fungieren. Zuwendungsbescheide der Hauptfinanziers sollten dabei jedoch direkt mit den ausgewählten Trägern der Projekte abgeschlossen werden.

Der Beirat sollte im übrigen die Gründung eines gemeinnützigen Vereins vornehmen, um steuerlich abzugsfähige Spenden und Sponsorenbeiträge akquirieren zu können, die zur Finanzierung von GAP-Projekten beitragen.

Die Ausschreibung und befristete Vergabe der genannten Regiestelle erfolgt mit dem Ziel, einen effizient sowie unbürokratisch agierenden Dienstleister für die GAP-Projekte in der Region Rostock zu etablieren.

## 6.2 Anbieter und Vertragsgestaltung

Potentielle **Anbieter** im Rahmen der Ausschreibung von Gemeinwohlorien-

tierten Arbeitsförderprojekten dürfen juristische Personen des privaten Rechts, nicht aber juristische Personen öffentlichen Rechts sein. Damit stehen GAP-Projekte sowohl den klassischen Trägern von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen als auch privaten Wirtschaftsunternehmen offen.

Die Anbieter haben mit ihren Angeboten die - aus ihrer Sicht - voraussichtlich möglichen Kostendeckungsbeiträge der Endbegünstigten mit zu kalkulieren. Darüber hinaus sind von den Anbietern Tariftreueerklärungen - für die eigenen Mitarbeiter wie auch für die neu einzustellenden Personen - abzugeben, sie sollten im übrigen tarifgebunden sein. In den vorangegangenen 12 Monaten dürfen die Anbieter keine Entlassungen vorgenommen haben, anderenfalls fallen sie automatisch aus dem Bieterkreis heraus.

Der nach Zuschlagserteilung zwischen der **Regiestelle** und dem obsiegenden **Anbieter abzuschließende Werkvertrag** enthält vor allem:

- eine genaue Beschreibung der vom Anbieter zu erbringenden Leistungen, der zu erfüllenden Aufgaben oder der vorzuhaltenden Angebote;
- die verpflichtende Festlegung der Anzahl der für diese Leistungen - mit Förderung des Arbeitsamtes - neu einzustellenden Arbeitslosen (und möglichst bereits eine entsprechende Förderzusage vom Arbeitsamt);
- die konkrete Festlegung des für die zu erbringenden Leistungen gezahlten Entgeltes in Höhe der Gesamtkosten abzüglich der Kostendeckungsbeiträge der Endbegünstigten<sup>29</sup> sowie der Vertragslaufzeit;

---

<sup>29</sup> Dies soll die Anbieter zugleich stimulieren, möglichst bedarfs- und kundennah zu agieren.



- die verbindliche Mitwirkungspflicht des Anbieters beim Vertragscontrolling und bei der Projektevaluierung.

Mit Ausnahme der festgelegten Neueinstellungen entscheidet allein der Anbieter über die Art und Weise der Leistungserstellung, über den sachlichen und personellen Ressourceneinsatz.

Tiefere Details der Vertragsgestaltung bei GAP-Projekten können zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht bestimmt werden. Dies bedarf weiterer Untersuchungen, die im Vorfeld eventueller Modellprojekte zu realisieren sind.

### **6.3 Förderfähige Zielgruppen, Personalauswahl, Arbeitsverträge sowie Arbeits- und Entlohnungsbedingungen**

Förderfähig im Rahmen von GAP-Projekten sind alle Personen, die beim Arbeitsamt als arbeitslos gemeldet sind. Die Personal(vor)auswahl durch das Arbeitsamt hat zwar generell nach den qualifikatorischen Anforderungen der zu erfüllenden Arbeitsaufgaben zu erfolgen, allerdings in der Reihenfolge der nachstehend genannten **Zielgruppen**:

1. langzeitarbeitslose Frauen ab 45. bzw. Männer ab 50. Lebensjahr,
2. arbeitslose Frauen ab 45. bzw. Männer ab 50. Lebensjahr;
3. übrige Langzeitarbeitslose und
4. übrige Arbeitslose

Das Arbeitsamt weist dem beauftragten Anbieter entsprechend qualifizierte Personen zu, letzterer entscheidet jedoch über die Neueinstellungen.

Die **Arbeitsverträge** mit den neu eingestellten Arbeitslosen werden befristet für die Dauer des Werkvertrages zwischen Anbieter und Leitstelle abgeschlossen.

Es müssen sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse begründet werden. In Abhängigkeit von der Vertragsdauer ist eine Probezeit zwischen 3 und 6 Monaten festzulegen.

Die **Kündigungsbestimmungen** regeln sich nach den gesetzlichen Vorgaben, mit einer Ausnahme: Einzelvertraglich ist zu bestimmen, daß bei einem möglichen Übergang in den 1. Arbeitsmarkt die geförderten Arbeitnehmer ein jederzeitiges Kündigungsrecht ohne Frist besitzen. Beim Eintritt derartiger Fälle erfolgen Neuzuweisungen durch das Arbeitsamt.

Die übrigen **Arbeits- und insbesondere die Entlohnungsbedingungen**<sup>30</sup> regeln sich nach einem - speziell für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte abzuschließenden - Tarifvertrag<sup>31</sup>.

### **6.4 Kostenabschätzung**

Im Rahmen der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte entstehen Kosten auf Seiten der Anbieter bzw. der Träger der Projekte sowie auf Seiten der projektsteuernden Institution.

Auf der Anbieterseite entstehen a) Personalkosten für die neu einzustellenden Arbeitslosen, b) Sachkosten für die Aufgabenrealisierung sowie c) Regiekosten des Anbieters für Anleitungspersonal, für anteilige Kosten von Steuerberatung,

---

30 Unter Rostocker Arbeitsmarktakteuren wird - quasi als partieller Ausgleich für die aufgrund des Abstandsgebotes zwangsläufig unterdurchschnittlichen Einkommen - in diesem Zusammenhang die Aufstockung der Sozialversicherungsbeiträge diskutiert.

31 Vorbild für einen solchen Tarifvertrag könnte beispielsweise der in Bremen gültige Tarifvertrag zwischen der ÖTV und den dortigen Beschäftigungsgesellschaften sein. Ähnliche Tarifverträge existieren in Hamburg, in Mecklenburg-Vorpommern gibt es erste Entwürfe zu derartigen Tarifverträgen.

Personalabrechnung u.ä. Auf der Steuerungsseite kommen Personal-, Sach- und Regiekosten für die kommunale Leitstelle zum Tragen.

Für die Regiestelle wird von einem Personalbedarf von 4 Vollzeitstellen ausgegangen. Bei moderaten laufenden Sach- und Regiekosten - die sachliche Erstausstattung, in erster Linie Büroausstattung, sollte ebenso wie die laufenden Kosten für die notwendigen Büroflächen, von der/den als Modellregion ausgewählten Gebietskörperschaft/en übernommen werden - ergeben sich Kosten in Höhe von etwa 400.000 DM.<sup>32</sup>

Die direkten Personalkosten für die - in den GAP-Projekten - neu einzustellenden Arbeitslosen belaufen sich überschlägig je Person auf jährlich etwa 39.850 DM<sup>33</sup>.

Für die Sachkosten zur Aufgabenrealisierung in diesen Projekten muß - je nach konkretem Tätigkeitsfeld - mit einer erheblichen Spannweite gerechnet werden: Bei Aufgaben mit dem Schwerpunkt „Betreuung von Personen“ liegen diese Sachkosten bei etwa 10% der Personalkosten, bei Aufgaben mit Schwerpunkten im sachlich-materiellen Bereich können sie bis zu 70% der Personalkosten betragen. Für unsere Kalkulation wollen wir von einer durchschnittlichen Sachkostenhöhe von 20% der Personalkosten ausgehen, wobei wir uns davon leiten lassen, daß GAP-Projekte - infolge ihrer Nonprofit-Orientierung - häufiger personal- und

seltener materialintensiv sind. Damit ergeben sich jährliche Sachkosten je geförderter Person von knapp 8.000 DM.

An Regiekosten für den Anbieter erwarten wir - auf der Grundlage von Erfahrungen im Bereich von Vergabe-ABM - nochmals bis zu 15% der o.a. Personalkosten, d.h. etwa 6.000 DM.

Insgesamt kalkulieren wir - unter Berücksichtigung der drei genannten Kostenfaktoren sowie unter Einbeziehung der Erfahrungswerte im Bereich der marktorientierten Arbeitsförderbetriebe - Projektgesamtkosten in Höhe von jährlich ca. 53.800 DM je Arbeitsplatz in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten.

## 6.5 Finanzierung

Zu den allgemeinen Finanzierungsprinzipien Gemeinwohlorientierter Arbeitsförderprojekte ist bereits ausführlich Stellung genommen worden.

Ihrem gemeinwohlorientierten Charakter entsprechend wird trotz der Orientierung auf die Einnahmeerwirtschaftung (Kostenbeteiligung der Endbegünstigten) davon auszugehen sein, daß sich die Mehrzahl dieser Projekte nicht eigenständig refinanzieren kann und somit langfristig auf öffentliche Unterstützung - oder andere Finanzierungsquellen - angewiesen sein wird.

Infolge der primär arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Zielstellung dieses neuen Ansatzes zur Linderung der Arbeitsmarktkrise müßte die Suche nach möglichen Finanziers bei denjenigen Institutionen beginnen müssen, die in der Bundesrepublik die originäre Verantwortung für die Arbeitsförderung besitzen: die Bundesanstalt für Arbeit und das Bundesministerium für Arbeit und Sozia-

32 basierend auf einem Arbeitnehmerbrutto von 5.000 DM monatlich zuzüglich 23% Sozialversicherungsbeiträge und Berufsgenossenschaft bei 13 Monatsgehältern und Gemeinkosten in Höhe von 25% des Arbeitgeberbrutto

33 Grundlage dieser Kalkulation ist ein Arbeitnehmerbrutto von 2.700 DM monatlich zuzüglich 23% Sozialversicherungsbeiträge und Berufsgenossenschaft bei 12 Monatseinkommen.

ordnung. Nachfolgend wären weitere Finanzquellen zu erschließen.

Allerdings wird dies nicht stringent und zeitsystematisch realisiert werden können, wenn davon auszugehen ist, daß das Land Mecklenburg-Vorpommern mit der Beauftragung des vorliegenden Gutachtens nicht allein auf bundesdeutsche Weichenstellungen warten, sondern vielmehr selbst neue - möglicherweise zukunftsfruchtige - Entwicklungen vorantreiben will.

Im folgenden soll vor diesem Hintergrund versucht werden, zwei Finanzierungsphasen zu konzipieren, die diesem Auseinanderfallen von arbeitsmarktpolitischer Verantwortung einerseits und problemadäquater Wahrnehmung andererseits Rechnung tragen könnten.

#### **6.5.1 Anschubfinanzierung durch die regionalen Gebietskörperschaften**

Die „optimale“ Lösung zur Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung aus Haushaltsmitteln des - originär verantwortlichen - Bundes, wie er von anderen Verfechtern eines öffentlich geförderten Arbeitsmarktes mit der Konzipierung eines „Fonds für soziale und ökologische Gemeinschaftsaufgaben“ angedacht ist<sup>34</sup>, wird vermutlich nicht allzu schnell Realität werden. Insofern ist (zunächst) Selbsthilfe und Realismus angezeigt.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern - insbesondere das die Landes- und die ESF-Mittel für Arbeitsförderung bewirtschaftende Arbeits- sowie Sozialministerium - wird für mögliche Modellprojekte der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderung daher zunächst eine Anschubfinanzierung bereitstellen müssen.

Darüber hinaus können aber auch bereits bestehende - mehr oder weniger bewährte - Instrumente genutzt und somit vergleichsweise kurzfristig verfügbare Finanzquellen erschlossen werden, um die Anschubfinanzierung des Landes zu ergänzen:

- Vergleichsweise umfassende Erfahrungen gibt es mit dem Instrument des § 19(4) des BSHG, der durch den Auftrag an die Sozialhilfeträger zur Wiedereingliederung von Leistungsempfängern in den Arbeitsmarkt gestützt wird: Da die Hansestadt Rostock bzw. der Landkreis Bad Doberan selbst Träger der Sozialhilfe sind, könnten eingesparte Sozialhilfekosten für GAP-Projekte mobilisiert werden, sofern es gelingt, arbeitslose Sozialhilfeempfänger in diese Projekte zu integrieren. Vor dem Hintergrund einschlägiger Pilotvorhaben gerade in diesem Bereich erscheint das Ziel realistisch, jeden 10. Arbeitsplatz in GAP-Projekten aus dieser Personengruppe zu besetzen.
- Prinzipiell akquirierbar erscheinen auch - wenngleich hierzu erst wenige praktische Erfahrungen vorliegen - die bei den Arbeitsämtern verfügbaren Mittel der sogenannten „Freien Förderung“ für innovative arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach § 10 SGB III. Allerdings ist für einen Einsatz dieser Mittel im Rahmen von GAP-Projekten das - für diesen Förderbereich geltende - Prinzip der Individualförderung kreativ anzuwenden. Dieses Finanzierungspotential muß durch die Zusammenarbeit der Arbeitsmarktakteure vor Ort erschlossen - und neben den Landesmitteln - zum Kern der kurzfristigen Finanzierung von GAP-Projekten entwickelt werden. Anzustreben ist ein - für die Bundesanstalt für Arbeit kostenneutraler - Förderbeitrag je eingestelltem Arbeitslosen in Höhe der durch-

---

34 Knake-Werner, H., a.a.O.

<b>Finanzbedarf je geförderter Person und Jahr</b>	<b><u>53.800 DM</u></b>
Mittel der „Freien Förderung“ des Arbeitsamtes in Höhe der ersparten Lohnersatzleistungen	25.000 DM
Kostendeckungsbeiträge der Endbegünstigten (5 DM je „produktiver“ Arbeitsstunde*)	5.750 DM
Mittel der Sozialhilfeträger in Höhe eingesparter Sozial- leistungen für integrierte Leistungsempfänger**	510 DM
Kostendeckungsbeiträge der partizipierenden Kommune***	2.000 DM
Restfinanzierung durch das Land	20.540 DM
<p>* Wir gehen davon aus, daß je geförderter Person arbeitstäglich sechs „produktive“ Arbeitsstunden mit direkten, kundenbezogenen Aufgaben realisiert werden, d.h. unter Berücksichtigung von Urlaub, Ausfallzeiten etc. jährlich etwa 1.150 Stunden. Ferner erwarten wir einen erzielbaren Stundensatz bei den Endbegünstigten von durchschnittlich 5 DM. Hierbei ist unterstellt, daß tatsächlich nur jede zweite geförderte Person direkt „kundenbezogen“ arbeitet, da auch mehr oder weniger anonyme Aufgaben erfüllt werden.</p> <p>** Der durchschnittliche Sozialhilfebezug je Empfänger (außerhalb von Einrichtungen) belief sich 1996 in der Region Rostock auf 5.100 DM im Jahr. Da davon ausgegangen wird, daß etwa jeder 10. Arbeitsplatz in den GAP-Projekten mit einem Sozialhilfeempfänger besetzt werden kann, ergibt sich der bezifferte Zuschuß der Sozialhilfeträger.</p> <p>*** Der mögliche Deckungsbeitrag der mittelbar oder unmittelbar an den GAP-Projekten partizipierenden Kommune kann nur grob geschätzt werden.</p>	

schnittlich ersparten Lohnersatzleistungen.

- Die an den GAP-Projekten - mittelbar oder unmittelbar - partizipierende Kommune sollte ebenfalls in der Lage sein, Finanzierungsmittel aufzubringen. Je nach konkretem Tätigkeitsfeld stehen dafür kommunale Haushaltsmittel oder Mittel der Wirtschafts-, Struktur-, Städtebau- und/oder Bildungsförderung potentiell zur Verfügung. In der Stadt Rostock liegen beispielsweise praktische Erfahrungen bei der synergetischen Verknüpfung von Arbeits- und Bauförderung, dem Einsatz von Lohnkostenzuschüssen bei der Auftragsvergabe

durch städtische Ämter und Unternehmen mit städtischer Beteiligung vor.

- Die ebenfalls kurzfristig erschließbaren - da projektbezogen anfallenden - Kostendeckungsbeiträge der Endbegünstigten sind nicht zu vergessen, dürften gleichwohl in ihrem Volumen aber nur eine nachgeordnete Größe bilden.

Der kurzfristige Finanzierungsmix für mögliche GAP-Modellprojekte könnte vor den geschilderten Finanzierungshintergründen möglicherweise wie folgt aussehen:

### **6.5.2 Mittelfristige Ausdifferenzierung der Finanzierungsstrukturen**

Bereits mit der Initiierung möglicher Modellprojekte der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderung ist an mittelfristigen Finanzierungslösungen zu arbeiten, die einerseits eine Refinanzierung des kurzfristig hohen Kostendeckungsbeitrages des Landes ermöglichen und andererseits die Ausdifferenzierung der Finanzierungsstrukturen erlauben.

Kernstück diesbezüglicher Überlegungen sollte entweder die Öffnung des Lohnkostenzuschusses Ost für Wirtschaftsunternehmen für Maßnahmen im Rahmen von GAP-Projekten sowie dessen Entfristung sein. Sollte dies nicht forciert werden können, so ist als Alternative dazu die Einrichtung eines Bundesländer-Sonderprogrammes zur Kofinanzierung von GAP-Projekten in die politische Diskussion einzubringen. Mit beiden Finanzierungsoptionen könnten verlässlichere Bedingungen für die Förderung von GAP-Projekten durch den Bundeshaushalt geschaffen werden, als dies mit dem kurzfristig eventuell umsetzbaren Instrument der „Freien Förderung“ der Fall ist.

Die - auch vom Volumen her - interessanten lokal- oder regionalspezifischen Fördermöglichkeiten im Rahmen der „Freien Förderung“ der Arbeitsämter sind gleichwohl nicht aufzugeben. Allerdings sollte seitens des Landes bei der Bundesanstalt für Arbeit darauf hingewirkt werden, daß dieses Instrument für die Projektförderung geöffnet wird.

Darüber hinaus bieten verschiedene Programme der Europäischen Union Möglichkeiten der Kofinanzierung von GAP-Projekten. Dazu gehört neben der grundsätzlichen Gegenfinanzierungsmöglichkeit über den ESF die Gemeinschaftsinitiative URBAN, die in Rostock bereits in der Kröpeliner Torvorstadt

Anwendung findet und insbesondere für stadtteilbezogene Projekte nutzbar ist. Darüber hinaus sei explizit auf das - 1997 aufgelegte - Pilotprogramm „Dritter Sektor und Beschäftigung“<sup>35</sup> verwiesen, welches vor allem lokale Beschäftigungsinitiativen unterstützen kann.<sup>36</sup>

Nicht zu vernachlässigen ist schließlich die Akquisition von Spendern und Sponsoren. Die Erfahrungen unterschiedlicher Modelle und Problemkonstellationen lehren, daß private Finanziers um so eher bereit sind, Mittel einzubringen, je klarer deren Verwendung definiert ist und je enger sich die Kosten-Nutzen-Relation entlang spezifischer Inhalte darstellt. Dies bedeutet, daß sich die Ansprache potentieller Spender und Sponsoren sehr genau an den lokalen GAP-Projekten und deren Tätigkeitsspektrum einerseits und an den sozial-karitativen Interessenlagen dieser Kofinanziers andererseits orientieren muß.

---

35 Vgl. dazu die Internet-Seiten zu diesem Programm unter:  
<http://europa.eu.int/comm/dg05/empl/esf/3syst>

36 Vgl. dazu den Abschnitt 5.1

Rolf Münster

## Lohnsteuer, Unternehmenssteuer und personelle Verteilung

Das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft (IW) hat die „Legende vom Lohnsteuerstaat“ zurückgewiesen, so berichtete das Handelsblatt vom 2.4.1998 und bezog sich dabei auf eine Untersuchung der IW-Ökonomen. Doch die Methoden mit denen das IW dieses Ergebnis belegen möchte, zeugen von einem fragwürdigen Umgang mit ökonomischem Sachverstand. Die „Feststellungen“ des IW sind nicht geeignet, den historischen Kurs Richtung Lohnsteuerstaat als „haltloses Gerede“ zu brandmarken. Die vier wichtigsten Ergebnisse und Behauptungen des IW, wie im instutseigenen Informationsdienst bzw. im Handelsblatt dargestellt, werden im folgenden aufgeführt und kritisch beleuchtet.

### 1. Das IW behauptet:

*„Die westdeutschen Beschäftigten zahlen zuletzt 19 Prozent Lohnsteuer auf ihre Bruttolöhne - die Gewinne der Unternehmen wurden dagegen im Schnitt mit mehr als 50 Prozent Steuern belastet.“*

*(Iwd Nr. 14/1998 vom 2.4.1998, S. 4)*

Das IW benutzte offensichtlich bei der Berechnung der Steuerquoten nur die Gewinnbesteuerung der sogenannten Kapitalgesellschaften, d.h. die niedrigere Gewinnbesteuerung von Personengesellschaften, Einzelunternehmen und privaten Haushalten wurde nicht ins Kalkül einbezogen.

Eine weitere Besonderheit wurde ebenfalls unterschlagen. Deutschland hat einen gespaltenen Körperschaftsteuersatz: Gewinne, die die Unternehmen einbehalten (sog. thesaurierte Gewinne), werden mit einem Satz von 45% besteuert, ausgeschüttete Gewinne dagegen nur mit einem Körperschaftsteuersatz von 30%. Damit soll bezweckt werden, daß die Unternehmen ihre Gewinne vor allem ausschütten und anschließend über den Kapitalmarkt bzw. die Ausgabe neuer Aktien zurückholen (Schütt-aus-und-hol-zurück-Verfahren). Der tatsächliche Körperschaftsteuersatz ist also der mit den Ausschüttungsquoten gewichtete mittlere Steuersatz aus Thesaurierungsbelastung und Ausschüttungsbelastung. Schätzungen für die verarbeitende Industrie besagen, daß rund zwei Drittel bis drei Viertel des Gewinns ausgeschüttet werden. Bei einer Zwei-Drittel-Ausschüttung ergibt die erforderliche Mittelung somit einen Körperschaftsteuersatz auf den Gesamtgewinn in Höhe von 35% ( $= 2/3 * 0,3 + 1/3 * 0,45$ ).

Ungeklärt bleibt zudem, ob die Unternehmenssteuer (Körperschaftsteuer) auf ausgeschüttete Gewinne überhaupt als Unternehmensbesteuerung verstanden werden darf, da diese nämlich bei den Gewinnempfängern zu einer Gutschrift auf deren Einkommensteuer wird. Im Prinzip handelt es sich also bei der Körperschaftsteuer auf ausgeschüttete Gewinne um eine von den Unternehmen für ihre Kapitaleigner gezahlte Einkommensteuer.

Damit ergibt sich ein wesentlicher Kritikpunkt an dem üblichen Vergleich von Thesaurierungssatz und Lohnsteuersatz. Unternehmensgewinne müssen „irgendwann“ zu privaten Gewinn- bzw. Kapitaleinkommen werden. Gerade in den letzten Jahren tritt dieser Zusammenhang deutlich hervor, denn im Zuge der Shareholder-Value-Politik, sind die Unternehmensgewinne noch schneller und in höherem Ausmaß zu Privatgewinnen der Kapitaleigner geworden.

**Will man einen plausiblen empirischen Test der These vom Lohnsteuerstaat, so muß letztlich die Lohnsteuerbelastung mit der Besteuerung *aller* Gewinn- bzw. Kapitaleinkommen verglichen werden, d.h. es müssen Kapitalgesellschaften, Personengesellschaften und private Haushalte betrachtet werden.**

Die einschränkende Betrachtung von Kapitalgesellschaften und deren Steuerquoten, wie vom IW vorgenommen, zeigt nicht die ganze Gewinnsteuerlandschaft. Die Beschränkung wird spätestens dann demagogisch bis arglistig, wenn die Unternehmenssteuerquote auf Kapitalgesellschaften beschränkt wird, aber bei der Berechnung des Unternehmenssteueranteils am Bruttoinlandsprodukt doch weitere Einkommensteuern, z.B. von privaten Haushalten, einbezogen werden, um den Anteil höher ausweisen zu können. Unternehmenssteuer ist nach diesem Verfahren immer das, was der jeweiligen Argumentation dienlich ist. (Siehe die unterschiedlichen Unternehmenssteuerdefinitionen in iwD, Nr. 14/1998, S. 4 -5)

Die methodisch richtige Prüfung der These vom „Marsch in den Lohnsteuerstaat“ muß auf dem langfristigen Vergleich des Lohnsteuerbelastungsverlaufs mit dem Belastungsverlauf bei gesamtwirtschaftlichen Gewinn- und Kapi-

taaleinkommen beruhen, d.h. Lohnsteuerquoten sind mit Gewinn- und Kapitaleinkommensteuerquoten zu vergleichen.

**Die Lohnsteuerquote hat sich seit 1960 verdreifacht. Die Steuerquote auf Gewinn- und Kapitaleinkommen ist zwar von 1960 bis Ende der 70er Jahre von rd. einem Viertel auf rd. 35 Prozent gestiegen, seit Anfang der 80er Jahre zeigt sie jedoch einen stetigen Abwärtstrend, der 1998 auf ein historisches Minimum von weniger als 15% führen wird. (Vgl. DIW, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, H. 3-4, 1997, S. 302)**

Seit 1994 werden im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt Gewinn- und Kapitaleinkommen niedriger besteuert als Einkommen aus Arbeit, eine seit den 60er Jahren und wohl auch für die statistisch schlechter belegbaren 50er Jahre beispiellose Situation. Ganz abgesehen davon, daß private Gewinn- und Kapitaleinkommen bekannterweise nicht sozialabgabenpflichtig sind oder es jemals waren, hat sich also auch steuerlich eine Entlastung bzw. mittlerweile sogar historische Niedrigstbelastung der Gewinn- und Kapitaleinkommen gegenüber den Arbeitseinkommen ergeben. Dies ist, was die These vom „Marsch in den Lohnsteuerstaat“ besagt.

## **2. Das IW behauptet:**

*„Während die westdeutschen Unternehmensgewinne vor Steuern von 1980 bis 1996 um 25% stiegen, legte die Brutto-lohnsumme um 83% zu.“ (IW zitiert nach Handelsblatt vom 2.4.1998, S.5)*

Selbst wenn man sich auf den eingeschränkten Gewinnbegriff des IW einläßt, ist die obige Behauptung nicht geeignet, die These vom „Marsch in den Lohnsteuerstaat“ zu widerlegen, denn es geht eben nicht um Bruttoeinkommensentwicklung

gen, sondern um den Steuerbelastungsverlauf.

**Welche Zahlen auch immer vom IW zugrunde gelegt worden sein mögen, das Statistische Bundesamt weist nach Berechnungen des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) allein zwischen 1980 und 1993 einen Anstieg der Bruttogewinne westdeutscher Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit (das sind Kapitalgesellschaften, also in der Regel Gesellschaften mbH und Aktiengesellschaften) in Höhe von 185,4% aus. Die durchschnittliche Steuerbelastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften ist laut WSI im selben Zeitraum von 33,6 auf 18,3% gesunken, während die durchschnittliche Lohnsteuerbelastung von 15,8% auf den Wert 18,3% gestiegen ist. (WSI-Mitteilungen, 10/1997, S. 670, Tab. 3).**

Daß die durchschnittliche Lohnsteuerbelastung demzufolge 1993 der Gewinnsteuerbelastung von Kapitalgesellschaften entsprach, stellt ebenfalls keine Entkräftung der These vom Lohnsteuerstaat dar, denn es geht nicht nur um die höchste Belastungsquote, sondern vor allem auch darum, wie im Zuge der letzten 15 Jahre die Relationen zum Vorteil von Gewinneinkommensbezieher und zuungunsten der Lohn- bzw. Masseneinkommensbezieher verschoben wurden: Die wichtige Frage ist also, welche Einkommensgruppen durch die angebotsorientierte Steuerpolitik am stärksten ent- bzw. belastet wurden. Selbständigenhaushalte führten einer Untersuchung des WSI zufolge 1980 noch rd. ein Drittel ihres gesamten Bruttoeinkommens für öffentliche Zwecke ab. Diese sogenannte Umverteilungsquote sank bis 1996 auf 17,4% während sie bei Arbeitnehmerhaushal-

ten von 23 auf über 30% hochgefahren wurde. (WSI-Mitteilungen, 10/97, S. 687).

### 3. Das IW behauptet:

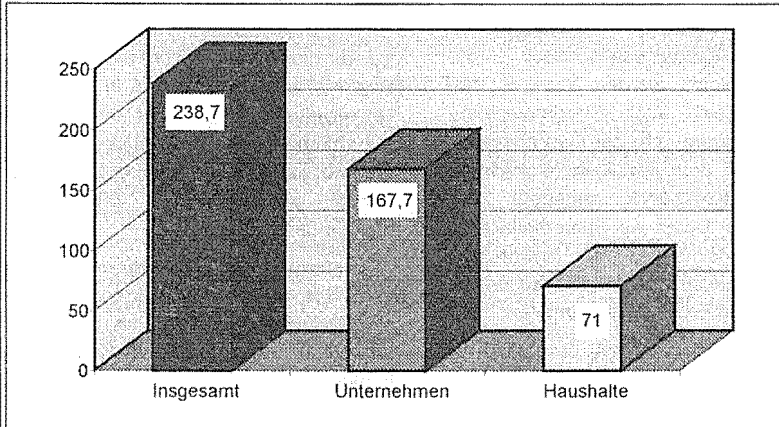
*Die Arbeitnehmer erhalten im Rahmen ihrer Steuererklärungen nachträglich einen Teil ihrer Lohnsteuerzahlung zurück - 1996 fast 41 Mrd. DM. Diese Erstattungen werden in der Statistik aber nicht von der Lohnsteuer abgezogen, sondern von der veranlagten Einkommensteuer. Deshalb wird die Lohnsteuer zu hoch, die veranlagte Einkommensteuer hingegen zu niedrig angesetzt. (IW nach Handelsblatt vom 2.4.1998, S. 5)*

Es ist richtig, daß Lohnsteuererstattungen mit der veranlagten Einkommensteuer verrechnet werden. Falsch ist, daß dadurch die Lohnsteuer um den entsprechenden Betrag zu hoch ausgewiesen würde, denn seit 1996 wird das durch Unternehmen ausgezahlte Kindergeld (rd. 20 Mrd. DM) im statistischen Ausweis von der Lohnsteuer abgezogen. Auch die lohnsteuermindernden Kinderfreibeträge wirken sich auf den Lohnsteuerausweis aus, allerdings ist die genaue statistische Abschätzung dieser Größenordnung schwierig. Überschlägig dürfte von den angeblichen Fehlverrechnungen in Höhe von 41 Mrd. DM per Saldo allenfalls 10 bis 15 Mrd. DM übrigbleiben, bei einer Lohnsteuersumme von rd. 250 Mrd. DM.

Auch ohne den skizzierten Kompensationseffekt ist der Hinweis auf die „falsche“ Verrechnung von Lohnsteuererstattungen von seiner Gewichtigkeit her nicht geeignet, die historische Verschiebung der Steuerverhältnisse zu verharmlosen: Die Körperschaftsteuer als wichtigste Unternehmenssteuer hatte in der Vollbeschäftigungszeit der 60er Jahre noch einen Anteil am gesamten Steueraufkommen zwischen 7 und 9%, der Lohnsteueranteil lag zwischen 11 und 18%. Seit 1991 trägt die



**Abb. 1: Finanzielle Entlastungswirkungen von Steuerrechtsänderungen von 1981 bis 1992 in den Jahren 1983 bis 1993 (in Mrd. DM)**



Quelle: Teichmann, D., Meinhardt, V. (1993), Einflüsse steuer- und sozialpolitischer Maßnahmen auf die Einkommensverteilung, in: DIW (Hg.), Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, H. 3-4, S. 131-149, hier: Tab. 1, S. 133; eigene Darstellung.

Körperschaftsteuer nur noch 2 bis 5% zum gesamten Steueraufkommen bei, während der Lohnsteueranteil auf 31 bis 35% angestiegen ist. Dies kann kaum an Hand der Verrechnung von Lohnsteuererstattungen mit veranlagter Einkommensteuer erklärt werden.

#### 4. Das IW behauptet:

*Ein anderes 'hartnäckiges Vorurteil' ist, daß die deutschen Unternehmenssteuern in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten massiv gesenkt worden seien. Diese Behauptung geht an den Tatsachen vorbei. Zwar sind die Unternehmen von 1982 bis 1990 um knapp 14 Mrd. DM entlastet worden, doch summieren sich die zusätzlichen Belastungen seit 1991 auf 19 Mrd. DM. (IW zitiert nach Handelsblatt vom 2.4.1998, S. 5)*

Der Vergleich von Entlastungen zwischen 1982 und 1991 mit zusätzlichen Belastungen ab 1991 ist logisch frag-

würdig, weil es sich um zwei verschiedene Zeiträume handelt. Zudem wird nicht klar, ob Unternehmensentlastungen ab 1991 berücksichtigt wurden. Eine richtige Methodik bestünde dann, wenn die aus den Steuerrechtsänderungen resultierenden Belastungsveränderungen für einen einheitlichen Zeitraum aufsummiert würden. Dieser Aufgabe hat sich das DIW in seinem Vierteljahresheft zur Wirtschaftsforschung Nr. 3-4/1993 gewidmet und ist zu folgendem Ergebnis gekommen:

**Die Steuerrechtsänderungen von 1981 bis 1992 haben in den Jahren 1983 bis 1993 eine finanzielle Nettoentlastung von insgesamt rd. 239 Mrd. DM bewirkt, davon ca. 168 Mrd. DM, also mehr als 70% im Unternehmensbereich. (Siehe auch Abb. 1)**

#### Fazit:

Die Beweisführung des Instituts der deutschen Wirtschaft, so wie im institutseige-

nen Informationsdienst und im Handelsblatt dargestellt, ist methodisch unvollständig. Während der Unternehmenssteuerbegriff beim Steuerquotenvergleich auf Kapitalgesellschaften eingeschränkt bleibt, werden beim Steueranteilsvergleich auch Einkommensteuern einbezogen, d.h. der Gewinnsteuerbegriff wird dem jeweils beabsichtigten Demonstrationszweck angepaßt. Die empirischen Daten zur Steuerentlastung sind wissenschaftlich nicht einwandfrei. Es gibt Untersuchungen, die zu erheblich anderen Ergebnissen kommen.

Wichtiger noch ist, daß der Vergleich von Kapitalgesellschaften und Arbeitnehmern bzw. deren Steuerquoten die Einsicht verhindert, daß steuerpolitische Verteilungsverschiebungen letztlich auf der Ebene von Personen bzw. Haushalten wirksam werden. Die Begünstigung von Unternehmensgewinnen „muß“ letztlich zu höheren Gewinn- und Kapitaleinkommen bei privaten Haushalten führen. Daher geht es beim „Marsch in den Lohnsteuerstaat“ um die sogenannte personelle Verteilung, der sich Arbeitgeberökonomien nur ungern widmen.

Die argumentativen Verschleierungen, die das IW offensichtlich benutzen muß, um überhaupt noch eine arbeitgebersympathische Verteilungsaussage für die Medien formulieren zu können, lassen vermuten, daß in 15 Jahren Umverteilung nach oben das wissenschaftliche Pulver verschossen worden ist und damit ideologische Deutungen immer offensichtlicher durchschimmern müssen:

„Dabei muß beachtet werden, daß alles was eine wirkungsvolle Ideologie ausmacht, nicht losgelöst von realen Erfahrungen in irgendeiner Scheinwirklichkeit angesiedelt ist, sondern die Argumente erscheinen plausibel und realitätsbezogen, aber sie verzerren, verdecken und füllen die bewußt gelassenen Leerstellen mit interessenbestimmten Deutungen auf.“<sup>1</sup>

1 Zinn, Karl Georg, 1998, Wie Reichtum Armut schafft: Verschwendung, Arbeitslosigkeit, Mangel, Köln: Papyrossa, S. 88



# Kurswechsel

Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts-  
und umweltpolitische Alternativen

## Jahresprogramm 1998

### ♣ **Heft 1: (Neo-)Liberalismus, Globalisierung und Demokratie**

Mit Beiträgen von Jean Francois Vidal, Herbert Schui, Francisco de Oliveira, Margit Scherb, Jörg Flecker u.a.

### ♣ **Heft 2: Informationsgesellschaft: Facts And Fancy**

Mit Beiträgen von Hans J. Kleinsteuber, Paschal Preston, Andrea Grisold u.a.

### ♣ **Heft 3: Pensionsreformen als Antworten - Was waren die Fragen?**

Mit Beiträgen von Erwin Weissel, Tom Schmid, Christine Mayrhuber u.a.

### ♣ **Heft 4: Wer Macht Politik? Politische Subjekte, Akteure und Handlungsträger**

Mit Beiträgen von Alex Demirovic, Margit Mayer, Siegfried Kaltenecker u.a.

*Themen 1999: Int. Regulierung; Wien - Stadtpolitik; Politische Ökologie; Verteilung.*

Jahresabo: DM 57.- (Studierende: DM 35.-), Einzelheft: DM 21.- Probeheft anfordern!

*Infos auch übers Internet: <http://www.wu-wien.ac.at/inst/vw1/beigewum/kw.htm>*

Bestellungen an: Sonderzahl Verlag, Große Neugasse 35, A-1040 Wien,

Fax 0043 - 1 - 586 80 704, oder per E-Mail: [beigewum@iname.com](mailto:beigewum@iname.com)

## ARBEITSGEMEINSCHAFT

### PIW

Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH

Albersstraße 12B, 28209 Bremen

Tel.: 0421/491 44 9, Fax: 0421/491 44 88

### BÜSTRO

Büro für Strukturforschung Rostock gGmbH

Dehmelstraße 23, 18055 Rostock

Tel.: 0381/4900039, Fax: 0381/4900040

**Internet: <http://www.piw.de>**

### Neuere Veröffentlichungen

- } Machbarkeitsstudie zu einem öffentlichen Beschäftigungssektor in der Region Rostock – Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte (GAP),
- } Lebensplanung von Mädchen und jungen Frauen in Mecklenburg-Vorpommern
- } Entwicklung der Hafenwirtschaft und Qualifikationsanforderungen der Hafenarbeiter in den Ostseehäfen im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern
- } Alternative Arbeitszeitmodell im privaten und öffentlichen Sektor des Landes Brandenburg
- } Wirtschaftsentwicklungskonzept für das URBAN-Rahmenplangebiet Kröpeliner-Tor-Vorstadt
- } Wirtschaftsentwicklungskonzept für den Landkreis Bad Doberan
- } Industriedatenbank Brandenburg (IDAB 1998) – Ergebnisbericht
- } Evaluation des Programmes zur modellhaften Förderung von Beschäftigung und Qualifizierung in marktorientierten Förderbetrieben

Diese und weitere Forschungsberichte sind im Internet kostenlos herunterladbar.

# MEMO-FORUM

## Zirkular der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

### Nr. 12, August 1988 (112 S.)

**Schwerpunkthema: Entwicklungsperspektiven der Landwirtschaft**

### Nr. 13, Oktober 1988 (112 S.)

- \* **Sondermemorandum** – Schuldenerlaß statt Erpressung
- \* Stellungnahme zum Zweiten Schiffsregister
- \* Die Macht der Elektrizitätsunternehmen
- \* Markt und Staat in Europa
- \* Europäische Währung und Zentralbank

### Nr. 14, September 1989 (80 S.)

- \* Entwicklung der ökologischen und sozialen Folgekosten des Wirtschaftens in der BRD
- \* Stellungnahme zur Abschaffung der 'Quellensteuer'
- \* Ansätze interventionistischer Politik in der deutschen Finanzwissenschaft des 19. und 20. Jahrhunderts
- \* Automobilindustrie und Freihandel – ein Mythos
- \* Spekulationskapitalismus oder Produktivkraftschub?

### Sonderband 1, Jan. 1990 (330 S.) DM 14,-

**„Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik“**  
Tagungsband eines Symposiums an der Wirtschaftsuniversität Wien

### Nr. 15, März 1990 (88 S.)

- \* Stellungnahme zur 5. Kartellgesetznovelle
- \* Das „Stabilitätsgesetz“ – Kritik und Alternativen
- \* Handlungsspielräume europäischer Umweltpolitik
- \* Eckpunkte eines CO<sub>2</sub>-Reduktionsplans für die BRD
- \* Diskussionforum zur expansiven Finanzpolitik

### Nr. 16, Mai 1990 (96 S.)

- \* **Sondermemorandum** – Sozial-ökologisches Sofortprogramm: Risiken der deutsch-deutschen Währungsunion auffangen
- \* „Stadtwerke der Zukunft“ – am Beispiel Bremen

### Nr. 17, Mai 1991 (112 S.)

- \* **Schwerpunkthema:** Von der Mitbestimmung zur Wirtschaftsdemokratie – Ökologisierung und Demokratisierung der Unternehmensverfassung
- \* Individuelle Bewältigung von Massenarbeitslosigkeit in der ehemaligen DDR
- \* Gewinnentstehung im Aufschwung

### Nr. 18, November 1991 (96 S.)

- \* **Schwerpunkthema:** Soziale Lage und Sozialpolitik in den neuen Bundesländern
- \* Konzepte der Treuhandanstalt für die Chemieindustrie der Region Halle/Bitterfeld
- \* Probleme der Konsolidierung der Stahlindustrie in den neuen Bundesländern
- \* Deregulierung der Arbeitsmärkte

### Nr. 19, Juni 1992 (104 S.)

- \* Die Kosten der Liquidation – Am Beispiel eines Chemnitz' Werkzeugmaschinen-Unternehmens
- \* Treuhand: Entschlossen sanieren!
- \* Der Gewinn – eine zentrale, aber nicht eindeutig bestimmbare Wertgröße
- \* Die neue Debatte um Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand: Investivlöhne
- \* Programm EG 99: Ziele und Stufen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU)

### Nr. 20, Juni 1993 (93 S.)

- \* Zukunft des ländlichen Raumes in den neuen Bundesländern
- \* Strukturerneuerung und Beschäftigungsförderung durch Beschäftigungsgesellschaften
- \* Wirtschaftspolitik zwischen Modernisierung und Konsolidierung
- \* Gesundheitsstrukturgesetz und Umverteilung
- \* Einheit ohne Umbau?
- \* Arbeitszeitverkürzung

### Nr. 21, Mai 1994 (101 S.)

- \* Dokumentation der Beiträge anlässlich der Arbeitstagung mit dem österreichischen BEIGEWUM
- \* Neues vom absurden Theater Stahl
- \* Selbstheilung oder politische Steuerung?
- \* Migrationspolitik
- \* Die deutsche Assekuranz und der europäische Binnenmarkt
- \* Standortdebatte in Spanien

### Nr. 22, November 1994 (104 S.)

- \* **Schwerpunkthema: Entwicklungstendenzen in den neuen Bundesländern**
- \* Gibt es einen Aufschwung Ost in der Industrie?
- \* Ostdeutsche Frauen – 5 Jahre danach
- \* Wohnungspolitik
- \* Entwicklung des ländlichen Raums und der Landwirtschaft
- \* Arbeitsmarktpolitik

### Nr. 23, September 1995 (102 S.)

- \* **Schwerpunkthema:** Internationalisierung und alternative Außenwirtschaftspolitik

### Nr. 24, September 1996 (88 S.)

- \* **Sondermemorandum** –
- \* Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland
- \* Pflegeversicherung

### Nr. 25, Juli 1997 (80 S.)

- \* **Erklärung und Memorandum europäischer Wirtschaftswissenschaftler und Wirtschaftswissenschaftlerinnen:** Vollbeschäftigung, sozialer Zusammenhalt und Gerechtigkeit – Für eine alternative Wirtschaftspolitik in Europa
- \* **Freundschaftsdienst** – Reform des Aktienrechts und die Bankenmacht

### Nr. 26, Dezember 1998 (96 S.)

- \* **Memorandum europäischer Wirtschaftswissenschaftler und Wirtschaftswissenschaftlerinnen:** Vollbeschäftigung, Solidarität und nachhaltige Entwicklung – Alte Herausforderungen und neue Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik
- \* **Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte (GAP) in MV**
- \* Probleme und Möglichkeiten nationaler Kapitalbesteuerung