

Brauchen wir eine neue europäische Wirtschafts- und Handelspolitik?

Weltweit schnüren Regierungen milliardenschwere Hilfspakete, um angeschlagene Konzerne zu retten, verunsicherten Bürger(inne)n Vertrauen einzuflößen und ein Abgleiten ihrer Volkswirtschaften in die folgenschwerste Rezession seit der Weltwirtschaftskrise 1929/32 zu verhindern. Dass die Marktkräfte nirgends wirkungs- und bisweilen verhängnisvoller greifen als auf dem Börsenparkett, ist seit der Kommerzialisierung des Getreidehandels im Chicago des späten 19. Jahrhunderts bekannt. Eine Neuigkeit stellt hingegen dar, dass die einstigen Befürworter/innen eines weitreichend deregulierten, möglichst entfesselten Kapitalverkehrs den starken Staat schalten und walten sehen wollen. Regierungen gleich welcher Couleur sichern sich Beteiligungen an den einstigen Leuchttürmen der Finanzwelt – an Goldman Sachs und JP Morgan in New York, an Barclays und Lloyds TSB in London, an Dexia und Fortis in Brüssel.

Öffentliche Dienstleistungen im Fadenkreuz der „Entstaatlichungspolitik“

Vor dem Hintergrund dieser neu definierten „Qualität von Staatlichkeit“ (Wolfgang Streeck) ist davon auszugehen, dass die Diskussion der Fragen, welchen Staat und wie viel Staat wir brauchen, auf absehbare Zeit nicht nur auf nationaler, sondern auch auf europäischer Ebene eine zentrale Bruchlinie durch unsere Gesellschaft markieren wird. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des auf europäischer Ebene erarbeiteten und auf nationaler Ebene umgesetzten „selbst organisierten Ressourcenentzugs“ (Peter Bofinger) des Staates, der seit geraumer Zeit unter dem kategorialen Schlagwort „Privatisierung“ gefasst wird. Immer häufiger fungiert der zum 1. November 1993 in Kraft getretene Maastrichter Vertrag bzw. die auf Betreiben der Bundesregierung im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschriebene Defizitobergrenze für die öffentliche Verschuldung als Argumentationshilfe, wenn es darum geht, die Notwendigkeit von Privatisierungsmaßnahmen argumentativ zu vermitteln.

Obschon die Unzulänglichkeiten der Liberalisierung vielfach offen zutage treten (Herausbildung privater Monopole, Fragmentierung und Dysfunktionalität der Netzwerksektoren etc.), schlägt das politische Pendel seit rund 25 Jahren in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) mehr oder minder in Richtung Privatisierung aus. Damit geht – weitgehend unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Privatisierung – stets eine Intensivierung des Wettbewerbs auf individueller, unternehmerischer, nationaler und internationaler Ebene einher. Schließlich wird nach erfolgter Privatisierung nicht mehr auf politischer, sondern auf privater Ebene über den Umfang der Leistungserstellung entschieden, so dass das egalisierende Element öffentlichen Eigentums ebenso untergraben wird wie das öffentliche Interesse als konstitutives Merkmal demokratischer Gesellschaften.

Als staatliches Mehrebenensystem hat die EU mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages zahlreiche Kompetenzen übernommen, die sich auf unterschiedliche Politikfelder wie den Arbeits-, Umwelt- und Gesundheitsschutz, die öffentliche Sicherheit sowie die Außen- und Verteidigungspolitik erstrecken. Darüber hinaus agiert die EU spätestens seit Beginn der 1990er-Jahre in zahlreichen Sektoren – genannt seien die Telekommunikation, die Energieversorgung sowie das Post- und Bahnwesen – als zentraler Akteur nachhaltig wirkender Liberalisierungsbestrebungen. Zwar begreift die EU-Kommission öffentliche Dienstleistungen nach wie vor als „ein Schlüsselement des europäischen Gesellschaftsmodells“ und erkennt deren „Rolle bei der Förderung von sozialer und territorialer Kohärenz“ durchaus an (2000, 3). Aber ungeachtet solcher offizieller Bekundungen löste die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes in den westeuropäischen Ländern „einen Strukturbruch in ihrer politischen Ökonomie“ aus (Grande/Eberlein 1999, 4) – in Richtung auf mehr Wettbewerb, wie die von der EU-Kommission herausgegebenen Grünbücher zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und zu öffentlich-privaten Partnerschaften deutlich erkennen lassen. Da der Staat aber seit Jahrzehnten, teilweise seit Jahrhunderten, von der Mehrheit der Bürger/innen als endverantwortlich für die innere wie äußere Sicherheit, die Verbrechensbekämpfung und Terrorabwehr sowie den Verbraucher- und Umweltschutz wahrgenommen wird, wächst die Kritik an dem mit der Lissabon-Strategie verknüpften Liberalisierungsprozess europaweit – wie zuletzt am 12. Juni 2008 deutlich wurde, als der EU-Reformvertrag von der irischen Bevölkerung mehrheitlich abgelehnt wurde. Insofern gilt es der Frage nachzugehen, ob sich die Mitgliedstaaten mit der in den vergangenen Jahren abermals forcierten „Entstaatlichungspolitik“ nicht einen Bärenienst erweisen.

Neuformulierung staatlicher Kernaufgaben

Mit der EU-Osterweiterung zum 1. Mai 2004 trat der Standortwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten in Gestalt eines abermals beschleunigten Steuersenkungswettlaufs in eine neue Runde. So rangiert die Bundesrepublik mit einer effektiven Steuerbelastung von ca. 21 Prozent an zweitletzter Stelle der 15 „alten“ EU-Staaten, deren Quote bei durchschnittlich knapp 30 Prozent liegt. Körperschafts- und Unternehmenssteuern wurden fortlaufend gesenkt, so dass sich deren Anteil am Gesamtsteueraufkommen sukzessive verringerte: von 28 Prozent Ende der 1970er-Jahre auf nur noch 14 Prozent.

Durch die Fokussierung auf die „Vollendung eines wirklichen Binnenmarktes“ sehen sich insbesondere die acht mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten zu einem *race to the bottom* verleitet – und zwar gleich in zweifacher Hinsicht: Sie senken die Steuern *und* die Sozialstandards, um in der Automobil-, Elektronik-, Möbel- und Pharmabranche sowie in den modernen Dienstleistungssektoren (Telekommunikation, Bankwesen, Großhandel etc.) neben den Lohnvorsprüngen weitere Wettbewerbsvorteile zu erzielen. So senkte die Slowakei die Steuern auf Gewinne, Einkommen, Kapital und Umsatz auf einheitlich 19 Prozent. Zusätzlich wurden die Grunderwerbs-, die Schenkungs-, die Erbschaft- und die Kapitalertragsteuer abgeschafft. Auch die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen führten unmittelbar vor ihrem

Beitritt eine *flat tax* als sog. Einheitssteuer ein. In Rumänien und Bulgarien liegen die effektiven Unternehmenssteuersätze sogar noch niedriger: bei 14,9 bzw. 8,9 Prozent. In diesen beiden, der EU zum 1. Januar 2007 beigetretenen Staaten liegen zudem die Produktionskosten auf einem auch im weltweiten Vergleich konkurrenzlos niedrigen Niveau, belaufen sich die Arbeitskosten pro Arbeitnehmerstunde im verarbeitenden Gewerbe doch auf nur 2,45 Euro in Rumänien und lediglich 1,53 Euro in Bulgarien (Institut der deutschen Wirtschaft Köln 2007, 4). Diese Zahlen lassen erkennen, dass der Prozess der Globalisierung – vielfach bewusst oder unbewusst zu einem quasi organisch ablaufenden Prozess hypostasiert – in jedem Fall zu einer realen Bedrohung für die Beschäftigten in den unteren Lohn- und Einkommensgruppen der „alten“ EU-Staaten führt.

Nicht wenige „alte“ EU-Mitgliedsländer begegneten dieser „Abwärtsspirale“, indem sie ihre Steuern (weiter) senkten: Österreich, die Bundesrepublik und Großbritannien seien als Beispiele für Staaten genannt, die nicht nur ihre direkten Steuern (auf Einkommen und Gewinne) reduzierten, sondern darüber hinaus die Bemessungsgrundlage aushöhlten, indem beispielsweise die Möglichkeit von Verlustvorträgen geschaffen wurde. Nicht wenige der im Deutschen Aktienindex notierten Konzerne wissen derart viele steuerrechtliche Ausnahmetatbestände zu nutzen, dass ihr effektiver Steuersatz bei null liegt (Barysch 2004). Eben jene Steuererosion ist ursächlich für eine geradezu dramatische finanzielle Unterversorgung der Gebietskörperschaften, die sich in chronisch defizitären Haushalten niederschlägt. Wie die Regierungen auf Landes- und Bundesebene sehen sich auch kommunale Entscheidungsträger/innen genötigt, öffentliches Eigentum zu veräußern – nicht selten wegen auf null abgesenkter Gewerbesteuersätze.

Der Steuersenkungswettlauf wird in allen EU-Staaten zu einer noch weiterreichenden Auszehrung des Angebots von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen führen. Eine Harmonisierung der Steuerpolitik wäre insofern dringend geboten, wird aber angesichts der unterschiedlichen nationalstaatlichen Traditionen und aufgrund der Komplexität der Probleme trotz zwischenzeitlicher Bemühungen einzelner Mitgliedstaaten auf absehbare Zeit nicht umgesetzt werden. Eine auf Dauer angelegte Lösung wird erst dann gefunden sein, wenn ein gemeinsamer EU-Haushalt geschaffen wird, der einerseits Instrumente zur Stabilisierung oder für einen Aufschwung im Falle von Krisenschocks bereitstellt und andererseits Hebel zur interregionalen Umverteilung und für Strukturpolitiken schafft, um mit den wachsenden Asymmetrien innerhalb des erweiterten Binnenmarktes fertig zu werden.

Das europäische Mehrebenengeflecht lässt insofern keinen grundlegenden Wandel in Richtung einer *mixed economy* unter Betonung wohlfahrtsstaatlicher Regulationsmechanismen erkennen. Vielmehr hinkt die politische EU-Vertiefung der ökonomischen erneut hinterher – zulasten der öffentlichen Infrastruktur sowie der historisch gewachsenen Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Trotz des Bekenntnisses zu einem „Europäischen Sozialmodell“ geben sowohl die Lissabon-Agenda als auch der Sapir- und der Kok-Report über sozialstaatliche Kategorien nur unzureichend Auskunft: „Was diesen Berichten fehlt, ist die systematische Diskussion der Frage, wie die Innovationen, die sie vorschlagen, mit den Anforderungen der

sozialen Gerechtigkeit in Einklang gebracht werden können.“ (Giddens 2006, 25) Siegfried Broß, ehemaliger Richter am Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe, urteilt: „Der europäische Integrationsprozess bedarf insoweit der Anpassung. Die (...) Vollendung des Binnenmarkts (...) hat ebenso wie die Einführung des Euro gezeigt, dass damit kein Bollwerk gegen die fortschreitende Globalisierung und Schattenwirtschaft errichtet werden kann, sondern dass vielmehr im Gegenteil diese die Gemeinwesen gefährdenden Entwicklungen eher befördert werden (2007, 8). Deshalb möge der Staat danach trachten, seine Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit zurückzugewinnen.

Um die Akzeptanz der EU und ihrer Institutionen zu steigern, bräuchte es eine Vision, die über Schlagworte wie „Sicherheit“, „Standortwettbewerb“ und „Subsidiarität“ hinausgeht. Bislang hat es die Politik versäumt zu erklären, „dass Europa mehr ist als ein außer Kontrolle geratener Binnenmarkt“ (Novy 2005, 9), in dem 380 Mio. Menschen ein Bruttosozialprodukt von rund 10 Bio. Euro pro Jahr erwirtschaften. Deshalb wurden sowohl der Europäische Verfassungsvertrag von der italienischen und der niederländischen als auch der europäische „Reformvertrag“ von der irischen Bevölkerung in Referenden abgelehnt. Soll die EU nicht nur ökonomisch prosperieren, sondern auch politisch gestaltet und akzeptiert werden, muss Beachtung finden, dass die meisten europäischen Wirtschaftssysteme ihre Akzeptanz im Kern noch heute der *welfare culture* verdanken – der Kultur eines Wohlfahrtsstaates, der auf arbeits- und sozialrechtlichen (Mindest-)Standards basiert sowie in der Finanz- und Steuerpolitik auf sozialen Ausgleich angelegt ist.

Literatur

Barysch, Katinka (2004): Is Tax Competition Bad?, in: CER Bulletin, Issue 37, S. 2

Broß, Siegfried (2007): Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Gefahren für die Steuerungsfähigkeit von Staaten und für das Gemeinwohl?, Stuttgart

EU-Kommission (2000): Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, Pressemitteilung v. 20.9., Brüssel

Giddens, Anthony (2006): Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells, in: Berliner Republik, Heft 1, S. 25 f.

Grande, Edgar/Eberlein, Burkard (1999): Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich. Zur Transformation der politischen Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland, München

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2007): Arbeitskosten. In der Zusammenarbeit günstiger, in: iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Heft 42 v. 18.10., S. 4 f.

Novy, Leonard (2005): Der Geist ist aus der Flasche, in: Berliner Republik, Heft 3, S. 9