

Wirtschaftswunder Slowakei

**Musterknabe oder neuer Bösewicht
in der Europäischen Union?**

■ Executive Summary

For quite some time now, German entrepreneurs have been feeling motivated to establish holding companies in Slovakia because of the surprisingly low rates at which income and corporate tax are levied in this east-central European country. If we look at a corporate model whose apex is a holding company in Slovakia that transfers its profits to subsidiaries domiciled in Germany, it is indeed impossible to ignore the marked tax benefit accruing to the German entrepreneur.

When the Dzurinda government initiated a tax reform in Slovakia early in 2004 after a scant two years in office, the resultant simplification of the country's tax system was radical indeed. This weighty move was accompanied by reforms of the social-security and public-finance systems. In September of the same year, the World Bank honoured Slovakia as the first among twenty countries which had been most successful in creating a positive environment for companies in the two preceding years.

While developments in the formerly communist country met with a great deal of acclaim on the international plane, Germany's Federal Chancellor, Mr Schröder, and his Swedish colleague, Mr Person, talked about 'tax dumping' which, so they said, motivated companies in the west of the EU to evade taxes and destroy jobs there. Meanwhile, Mr Sarkozy, the French Minister of Finance, has joined the chorus of critics. Now, is Slovakia indeed a new tax haven that attracts refugees from taxation and threatens to upset

Seit einiger Zeit locken niedrige Einkommens- und Körperschaftssteuern zahlreiche westliche, auch deutsche Unternehmen in die Slowakei. Doch während die einen die in dem osteuropäischen Land initiierte Reform des Steuer- und Sozialsystems begrüßen und auch die Weltbank voll des Lobes ist, sprechen andere, so etwa der frühere deutsche Bundeskanzler Schröder und sein schwedischer Amtskollege Person, von einem „Steuerdumping“, das das EU-Wirtschaftsgefüge empfindlich stört. In der Vergangenheit weitgehend agrarisch strukturiert, war die Slowakei unter kommunistischer Herrschaft zur industrialisierten Vorzeigeregion des Warschauer Paktes avanciert. 1989 kamen Marktwirtschaft und Preisliberalisierung – ein hoffnungsvoller Weg, der indes in der Mečiar-Ära sein vorläufiges Ende fand. Erst das 1998 beschlossene Reformpaket der Regierung Dzurinda brachte erneut die Wende: Ausländische Investoren fassten wieder Vertrauen, der slowakische Arbeitsmarkt ist heute einer der flexibelsten Europas. Gewiss darf noch nicht von einem „Wirtschaftswunder Slowakei“ gesprochen werden. Doch darf gesagt werden, dass es eine gute Politik trotz globaler Strömungen durchaus vermag, national und regional Dinge in Bewegung zu setzen.

the economic fabric of the European Union, or is it a model country in terms of economic and taxation policy?

In the era of the Austro-Hungarian monarchy and the first Czechoslovak Republic before 1938, Slovakia was a predominantly agrarian country. It was only under communist rule that industrialisation began, and Slovakia, now forming part of Czechoslovakia, was systematically developed into a heavy-industry centre of exemplary character within the territory of the Warsaw Pact.

The Velvet Revolution of 1989 initiated the gradual replacement of the country's command economy by a system based on the Western free-market model, a process that continued after the political independence of Slovakia. Deregulating prices, stabilising macro-economic developments, privatisation, deregulating foreign trade, and creating opportunities for direct foreign investment – these are the major landmarks along the path of a positive development which, however, was hampered rather than encouraged by the Mečiar government during the '90s. When Mečiar's style of leadership became increasingly authoritarian after 1992, international confidence in the country's stability declined, and at the end of another decade, the European Commission was forced to proclaim Slovakia unfit to join the European Union in view of its considerable deficits in implementing democracy and the rule of law and the inadequate stability of its institutions.

The tide turned only when Mikuláš Dzurinda, a Christian Democrat, came to power in 1998. Following his stated objective of leading the country into the EU by May 2004, his first government carried out a whole package of reforms which brought economic prosperity and development to the country as a whole. Calling for more individual responsibility, following the principle of subsidiarity, and allowing the country's economy to be guided by market mechanisms, the new government soon met with success. One of its achievements is the fact that Slovakia's labour market is one of the most flexible in the EU today.

The government's reform programme is underpinned by three large-scale projects that complement one another – reforming the budget, revising the tax-

ation system, and redesigning the system of social security. Adopted in 2003, the financial reform aims to stabilise the country's finances for good. Efforts focus on reducing the budget deficit, with the Maastricht criteria serving as a standard. The main goals of the tax-system reform include clearing up weak and moot points in legislation, standardising income and corporate tax, neutralising and simplifying direct taxation, shifting the tax burden from direct to indirect taxation, and creating a climate that is friendly towards investments and new companies. It follows four fundamental principles, namely neutrality, simplicity, effectiveness, and justice. With regard to social security, plans envisage introducing a three-pillar model in the pension system: Persons newly joining the workforce will have to pay nine percent of their income into the governmental pension insurance and another nine percent into a private pension fund. Voluntary contributions to supplementary insurances will complete the system which, in addition, now features a gradual increase in the retirement age that was introduced in 2003.

The fact that opinions about the Dzurinda government's reform policy differ shows that the economic measures undertaken in Slovakia affect the international sphere as well. While some heads of west European governments go on talking about tax dumping, both the World Bank and the OECD say that conditions for business companies are now excellent. The crucial effect of the moves initiated by Dzurinda became apparent in 2005.

It is certain that Dzurinda succeeded in reversing the declining trend that was still evident in the Slovakian economy under Mr. Mečiar, that the country today is consistently moving along its path towards Europe, and that foreign enterprises are regaining their confidence in Slovakia's development. Referring to Slovakia's economic growth, Fitch Ratings judged that the country offered the 'most attractive corporate environment in the region'. Foreign direct investment has been growing continually, benefiting mainly the industrial sector. Thus, the Hyundai/Kia automobile company is expected to settle in the country soon.

Despite its positive economic performance, unemployment in the east European country is still high.

Experts maintain that the growth of the economy can be expected to influence the labour market positively only in the mid-term. The annual inflation rate went down slightly a short while ago, while food prices have been increasing only a little. The country's trade balance, still in the red in 2003, has recovered by now. Together with the domestic demand, exports of goods and services drive economic growth in Slovakia.

There is no doubt that Mikuláš Dzurinda's government initiated a respectable improvement in Slovakia's macro-economic benchmark data, although it would be premature to talk about an 'economic miracle', particularly in view of the continuing unsatisfactory situation on the labour market. The willpower and pertinacity shown by the country's current leadership so far compel respect. At the same time, all this goes to show that our societies are by no means as powerless in the face of global developments as some people say. A good policy is quite capable of getting things moving and influencing national as well as regional developments.

■ Einleitung

Bei Wirtschaftsfachanwälten häufen sich in den vergangenen Monaten Anfragen von deutschen Unternehmern, wie die Gründung einer Holding in der Slowakei bewerkstelligt werden kann. Ziel ist die Zusammenführung von Gesellschaftsbeteiligungen und der Abschluss von Gesellschaftsverträgen mit Gewinnabführungsklauseln zugunsten der dann slowakischen Muttergesellschaft. Motiviert werden die Unternehmer dabei durch den vergleichsweise niedrigen Einkommensteuersatz und Körperschaftssteuersatz – dieser liegt einheitlich bei 19 Prozent, auch bei allen übrigen Steuerarten.

Unterliegt der Unternehmer mit jeder seiner Beteiligungen – beispielsweise als alleiniger Gesellschafter mehrerer Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) – der Steuerpflicht in der Bundesrepublik Deutschland, so wäre zunächst Kapitalertragssteuer in Höhe von 25 Prozent abzuführen, sobald ein Gewinn erzielt wird. Die Steuer fällt unabhängig davon an, ob der Gewinn im Unternehmen verbleibt (Gewinnthesaurierung) oder an den Unternehmer ausgeschüttet wird. Im Falle einer Gewinnausschüttung ist außerdem Kapitalertragssteuer in Höhe von 20 Pro-

zent auf den ausgeschütteten Gewinn zu zahlen. Der Steuerzahlbetrag des Unternehmers ergibt sich aus den gesetzlichen Bestimmungen zur deutschen progressiven Einkommensteuer. Bei einem Spitzensteuersatz von derzeit 45 Prozent¹⁾ sind in der Bundesrepublik Deutschland letztlich mindestens 25 Prozent (nur Körperschaftssteuer) und maximal 58,75 Prozent²⁾ (Körperschafts- und Einkommensteuer) vom ursprünglich erzielten Gewinn der Gesellschaft an den Fiskus abzuführen.

Stellt man sich nun ein Unternehmensmodell vor, in dem eine Holding in der Slowakei als Dachgesellschaft mit vereinbarter Gewinnabführung für die einzelnen in Deutschland ansässigen Unternehmungen fungiert, ist der steuerliche Vorteil für den deutschen Unternehmer nicht zu übersehen. Denn dieser könnte – dank der niedrigen Besteuerung in der Slowakei – die Belastung seiner Unternehmen insgesamt beträchtlich mindern.

Einfaches Steuersystem – niedrige Steuern

Schon jenes kleine vereinfachte Rechenbeispiel veranschaulicht, wie umständlich und unüberschaubar das deutsche Steuersystem und wie hoch die Steuerlast eines Unternehmers verglichen mit der in der Slowakei ist. Mit ihrer Steuerreform, die zum 1. Januar 2004 rechtlich wirksam wurde, ist es der zwei Jahre zuvor angetretenen Regierung Dzurinda gelungen, durch Einführung eines einheitlichen Steuertarifs auf niedrigem Niveau das slowakische Steuersystem radikal zu vereinfachen.

Doch nicht allein die Reform des Steuersystems ist Bestandteil des Reformpakets, das die slowakische Regierung trotz unsicherer Mehrheitsverhältnisse im Parlament entschlossen durchzusetzen und in die Praxis umzusetzen versteht. Nicht weniger bedeutend dürfte die Reform der Sozialen Sicherungssysteme sein. Genannt werden sollte ebenso die Reform des öffentlichen Finanzwesens. Belege dafür, dass der eingeschlagene Weg Mikuláš Dzurindas und seines Kabinetts unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten beispielhaft ist, liefern maßgebliche internationale Wirtschaftsinstitutionen in ihren Publikationen. So zeichnete die Weltbank in ihrem am 8. September 2004 veröffentlichten Bericht *Doing business in 2005* die Slowakei als erstes von zwanzig

1) Vgl. § 32a EStG (Einkommenssteuergesetz) zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.07.2004, BGBl. I 2013.

2) Der Prozentsatz ergibt sich als Summe der zu zahlenden Körperschaftssteuer und dem Spitzensteuersatz der Einkommensteuer auf den ausgeschütteten Gewinn bezogen auf den erzielten Gewinn der Unternehmung(en).

Ländern aus, denen es in den letzten zwei Jahren am besten gelang, gute Unternehmensbedingungen zu schaffen.³⁾ Auch die OECD kommt zu entsprechenden Schlussfolgerungen.

Finanzminister Miklos wies in einem Gespräch mit dem hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch am 18. Oktober 2004 auf die gestiegenen Steuereinnahmen trotz Herabsetzung der Steuersätze hin. Erhöht wurde das Steueraufkommen partiell durch eine Verbreiterung der Erhebungsgrundlage, nämlich die Abschaffung von Ausnahmetatbeständen.

Die genannte Weltbankstudie habe die Slowakei als Land mit dem größten Fortschritt unter 143 Ländern im Jahr 2003 ausgemacht. Auch das Arbeitsrecht sei gründlich flexibilisiert worden.

Folgende Steuerarten habe man komplett abgeschafft: Grunderwerbssteuer, Dividendenbesteuerung, Erbschaftssteuer und Schenkungssteuer.

48,5 Prozent der Lohnkosten sind Lohnnebenkosten (2003 noch 53 Prozent). Davon sind 38,5 Prozent Arbeitgeberanteil und zehn Prozent Arbeitnehmeranteil. Außerordentliche direkte Wirtschaftsförderprogramme (Subventionen und Subventionszusagen) werden reduziert und für die westlichen vier Regionen (von acht) komplett abgeschafft.

Miklos warb in dem Gespräch erneut für sein Modell:

- (1) Herabsetzung der direkten Steuern, dafür Erhöhung der indirekten Steuern.
- (2) Vereinheitlichung der Mehrwertsteuer für alle Produkte auf 19 Prozent.

Zielsetzung der Reformen sei u.a. die Reduzierung der Abhängigkeit von den EU-Strukturfonds.

Die Lohnkosten betragen im Jahr 2003 nur 19 Prozent der durchschnittlichen Lohnkosten der EU 15.

Infolge der positiven Voraussetzungen steigen die ausländischen Direktinvestitionen. Die Slowakei nimmt hier mit hohen jährlichen Zuwachsraten einen Spitzenplatz unter den Transformationsstaaten ein.

Die Slowakische Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Kontroverse

Trotz der ausgesprochen positiven internationalen Reaktionen auf die slowakische Wirtschaftsentwicklung wird aber auch scharfe Kritik an der Entwicklung in der Slowakei geübt. Der deutsche Bundes-

kanzler Gerhard Schröder und sein schwedischer Amtskollege Göran Persson bezeichneten den niedrigen Steuersatz in der Slowakei als „Steuerdumping“. Die neue slowakische Finanzpolitik führe zur Steuerflucht der Unternehmen und zur Vernichtung von Arbeitsplätzen in den westlichen Staaten der Europäischen Union. Der Einwand der Steuerflucht scheint nicht völlig unbegründet, wie das einleitend dargestellte Rechenbeispiel veranschaulicht haben dürfte.

Schröder und Persson werfen der Slowakei ferner vor, durch niedrige Steuertarife Einnahmeausfälle in Kauf zu nehmen. Die finanziellen Mittel für erforderliche Investitionen in die Infrastruktur des Landes, die aus Steuereinnahmen nicht gedeckt werden, würden stattdessen über den Europäischen Strukturfonds zu Lasten der reichen westlichen Staaten der Europäischen Union finanziert. Die von Schröder und Persson bereits angedeuteten möglichen Konsequenzen für die Slowakei aufgrund der als zu niedrig erachteten Steuersätze wiederholte Nicolas Sarkozy, damals noch französischer Finanzminister. Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die ihre Steuertarife unter dem europäischen Durchschnitt ansetzten, sollten weniger finanzielle Unterstützung aus Brüssel erhalten.⁴⁾

4) *The Slovak Spectator* Vol. 10, No 35, 2004-09-13/19.

Ist die Slowakei nur ein weiteres Steuerparadies, das Steuerflüchtlinge aus anderen Staaten anlocken will und damit das wirtschaftliche Miteinander innerhalb der Europäischen Union negativ beeinflusst? Oder ist sie vielmehr ein Musterknabe? Ein Vorreiter bei der Durchsetzung wirtschaftspolitischer Reformen, der als Exempel für längst überfällige, bislang nur halbherzig angegangene Reformen in den westlichen Staaten der Europäischen Union dienen kann?

■ Die Wirtschaft der Slowakei – Historische Kurzdarstellung

Eigenständig ist die wirtschaftliche Entwicklung der Slowakei erst seit dem 1. Januar 1993. Dennoch lässt sich die wesentliche Wirtschaftsentwicklung auf dem heutigen Territorium der Slowakischen Republik nachzeichnen.

Sowohl während ihrer Integration in die österreichisch-ungarische Monarchie bis 1918 als auch innerhalb der ersten tschechisch-slowakischen Repu-

blik von 1918 bis 1938 blieb die Slowakei weitgehend agrarisch geprägt. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg, nach Gründung der zweiten tschechoslowakischen Republik, begann unter kommunistischer Herrschaft der Prozess der Industrialisierung. Im Mittelpunkt der industriellen Entwicklung standen energie- und rohstoffintensive Bereiche – Stahl- und Rüstungsindustrie, Energiewirtschaft und chemische Industrie. Die Slowakei wurde kontinuierlich zu einem Zentrum der Schwerindustrie ausgebaut und galt in den Bereichen der Stahlproduktion, der chemischen Industrie und der Rüstungsindustrie gar als führend unter den Staaten bzw. Regionen des Warschauer Paktes.⁵⁾

- 5) Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn: „Dossier Europa – Slowakei“, 18. Mai 2004 – www.bpb.de.
- 6) Sektorale Wirtschaftsdaten – Auswärtiges Amt, Berlin – www.auswaertiges-amt.de.
- 7) Bruttoinlandsprodukt auf Basis der Preise von 1995.
- 8) Wirtschaftswachstum auf Basis der Preise von 1995.

Eine Neuausrichtung des Wirtschaftssystems setzt parallel zu den gesellschaftlichen Veränderungen infolge der so genannten Samtenen Revolution des Jahres 1989 in der Tschechoslowakei ein. Durch ein ab 1991 umgesetztes Reformprogramm sollte die zentral gesteuerte Wirtschaft in eine Marktwirtschaft transformiert werden. Dies führte in der Slowakei zunächst zur Schließung ganzer Wirtschaftszweige. Betrug der Anteil der Industrieproduktion am Bruttoinlandsprodukt 1991 noch 61,0 Prozent, so waren es 2002 nur noch 24,2 Prozent.⁶⁾ Insbesondere durch die Gründung von kleinen Unternehmen wuchs der Anteil des Dienstleistungssektors von 33,3 Prozent 1991 auf 58,9 Prozent 1999, schrumpfte aber in den Folgejahren wieder (2001: 45,4 Prozent, 2003: 32,8 Prozent).

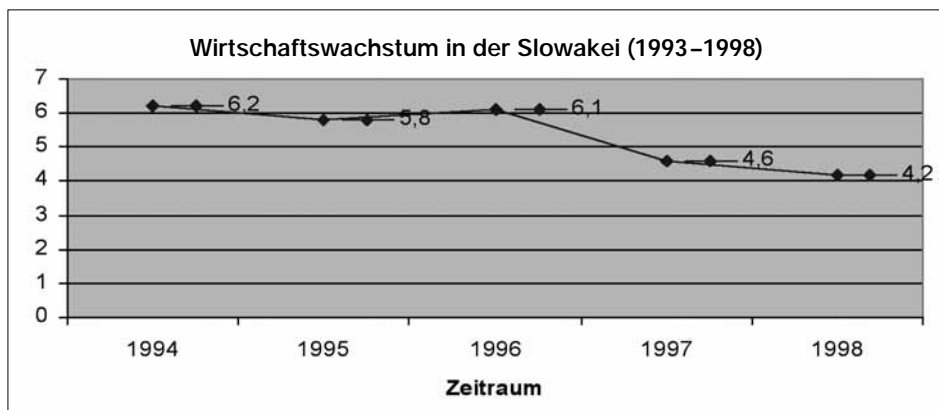
Die Transformation des Wirtschaftssystems wurde nach der staatlichen Unabhängigkeit der Slowakei ab 1993 fortgesetzt. Wesentliche Schritte im Transformationsprozess waren dabei die Preisliberalisierung, die Stabilisierung der makroökonomischen Entwicklung, eine umfangreiche Privatisierung, die Liberalisierung des Außenhandels und die Öffnung für ausländische Direktinvestitionen.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
BIP ⁷⁾ in Mrd. SKK	512849	544674	576502	611935	640151	667107
Wachstum ⁸⁾	–	6,2	5,8	6,1	4,6	4,2

Tabelle: in Anlehnung an das Statistische Amt der Slowakei – Wirtschaftsindikatoren – www.statistics.sk

Zwar wuchs das Bruttoinlandsprodukt der Slowakei (hier in Preisen von 1995 dargestellt) auch im Zeit-

raum von 1993 bis 1998. Die Wachstumsraten der jeweiligen Jahre zeigen jedoch deutlich, dass die Politik der damaligen Regierung unter Vladimír Mečiar die Entwicklung nicht gerade beflügelte, sondern eher bremste.⁹⁾



Datengrundlage: Statistisches Amt der Slowakei – www.statistics.sk

Bereits während der Zeit der Tschechoslowakischen Föderation ab 1992 zeigte Mečiar's Führungsstil autoritäre Züge. Die Verstärkung dieser Tendenzen nach den Wahlen zum slowakischen Parlament 1994 führte zu einem Vertrauensverlust bezüglich der Stabilität der Slowakei. Formell strebte die Regierung Mečiar weiterhin die Integration der Slowakei in die Europäische Union an. Faktisch entsprach das innenpolitische Gebaren, das durch Klientelismus und Korruption gekennzeichnet war, den erklärten außenpolitischen Zielsetzungen jedoch nicht.¹⁰⁾

In den Fortschrittsberichten 1997 und 1998 kam die Europäische Kommission infolgedessen zu dem Schluss, dass die Slowakei aufgrund erheblicher Demokratiedefizite im politisch-administrativen System, mangelnder Rechtsstaatlichkeit und unzureichender Stabilität der staatlichen Institutionen noch nicht reif für einen Beitritt zur Europäischen Union sei.¹¹⁾ Obwohl die Slowakei die wirtschaftlichen Kriterien grundsätzlich erfüllte, waren unter der Regierung Mečiar wirtschaftspolitische Reformen ausgeblieben und der Transformationsprozess – verglichen mit den übrigen drei Visegrad-Staaten (Tschechische Republik, Polen und Ungarn) – erheblich verlangsamt.¹²⁾

Entscheidende Fortschritte machte die wirtschaftliche Entwicklung der Slowakei erst nach den Parla-

9) Marianne Kneuer, „Die Slowakei und ihr schwieriger Weg in die EU“, in: *Die Politische Meinung*, Nr. 404, 07/2003.

10) ebd.

11) ebd.

12) ebd.

mentswahlen des Jahres 1998 und dem auf sie folgenden Regierungswechsel. Unter Führung des Christdemokraten Mikuláš Dzurinda formierte sich ein Regierungsbündnis, das den Beitritt zur Europäischen Union nicht nur formell proklamierte, sondern aktiv vorantrieb. Dabei stand aber nicht nur die nominale Erfüllung der Beitrittskriterien im Fokus der Regierungspolitik. Angegangen wurden darüber hinaus die bislang vernachlässigten wirtschaftspolitischen Reformen. So kam es zu (Teil-)Privatisierungen im Bereich der Telekommunikation, der Energiewirtschaft und im Finanzsektor ab dem Jahr 2000.¹³⁾

13) Privatisierung – Auswärtiges Amt, Berlin – www.auswaertiges-amt.de.

14) Marianne Kneuer, „Die Slowakei und ihr schwieriger Weg in die EU“, in: *Die Politische Meinung*, Nr. 404, 07/2003; Stefan Gehrold, „Sensationell niedrige Wahlbeteiligung – politischer Monatsbericht“, www.kas.de/Bratislava/Neuerscheinungen.

■ Reformprogramm der Regierung Mikuláš Dzurinda

Die Reformen der ersten Regierung Dzurinda (1998–2002) orientierten sich zunächst an dem Ziel, den Beitritt der Slowakei zur Europäischen Union möglichst zum 1. Mai 2004 herbeizuführen, was auch gelang. Entsprechend lag der Fokus der Reformagenda auf der Beseitigung der von der Europäischen Kommission noch 1997 und 1998 konstatierten Defizite im Bereich der Demokratisierung des Landes. Die Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Kommission konnten in einem erstaunlichen Tempo abgeschlossen werden.

Beitritt zur Europäischen Union motiviert zu Reformen

Voraussetzung für das *catching-up* der Slowakei war ferner die breite Zustimmung der slowakischen Bevölkerung zu einem EU-Beitritt. Trotz teilweise schmerzhafter Einschnitte, die das Reformprogramm der Regierung mit sich bringt, kann sich Dzurinda der Unterstützung durch die Bevölkerung sicher sein, wie die Ergebnisse der Parlamentswahlen des Jahres 2002 und der Europawahlen 2004 bestätigen.¹⁴⁾

Weitere wirtschaftspolitische Schritte zur Erfüllung der EU-Beitrittskriterien wurden von der Regierung Dzurinda (seit 2002) ergriffen. Diese stellen jedoch keineswegs zugleich auch das Ende des Reformprogramms dar, sondern sind lediglich bedeutende Meilensteine auf dem Reformweg. Die in der aktuellen Legislaturperiode eingeleiteten Reformen sind folglich nicht nur Wegbereiter des Beitritts zur Europäischen Union. Sie gehen in verschiedensten Berei-

chen – insbesondere bezogen auf wirtschaftspolitische Impulse – weit darüber hinaus. Dabei dienen die Konvergenzkriterien als Erfolgskriterium und neuer Orientierungspunkt.

Marktmechanismen und Subsidiaritätsprinzip

Obwohl das Reformprogramm der Regierung Dzurinda auf verschiedene Bereiche von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat ausgerichtet ist, sind diesem dennoch einige allgemeine Prinzipien zu eigen. Hervorzuheben ist die Forderung größerer individueller Verantwortung, orientiert am Subsidiaritätsprinzip. Ferner wird auf Marktmechanismen abgestellt. Der Markt ist nicht nur Gestaltungsprinzip und Handlungsrahmen für das Miteinander unterschiedlicher Wirtschaftssubjekte am Gütermarkt. Auch am Arbeitsmarkt greifen jene Mechanismen. Durch eine weniger starke Regulierung des Arbeitsmarktes wirken sie dort verstärkt und motivieren dazu, Eigenverantwortung zu übernehmen. Der slowakische Arbeitsmarkt gilt als einer der flexibelsten in der EU.

Auch die Leistungserstellung im öffentlichen Sektor – insbesondere in der öffentlichen Verwaltung – soll ökonomischen Gesetzmäßigkeiten unterworfen werden. Ziel ist dabei vor allem, einem weiteren Anstieg der Staatsverschuldung entgegenzuwirken.

Unterscheiden lassen sich drei große Projekte, die durch das Reformprogramm der Regierung unter Dzurinda vorangetrieben werden. Alle drei Projekte greifen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit ineinander und würden einzeln betrachtet zu keiner optimalen Wirkung führen.

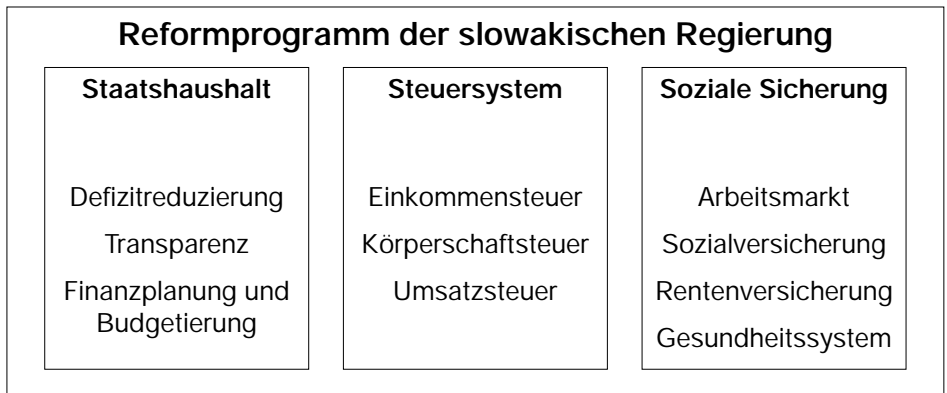


Abbildung: eigene Darstellung

Doch worauf zielen die Reformprojekte nun im Einzelnen? Welche Maßnahmen wurden konkret ergriffen, um die beabsichtigten Wirkungen zu erzielen?

Staatshaushalt – Reform des öffentlichen Finanzwesens

Ziel der im April 2003 von der slowakischen Regierung verabschiedeten Reform des öffentlichen Finanzwesens ist es, eine dauerhaft stabile Entwicklung der öffentlichen Finanzen zu erreichen. Im Mittelpunkt der Bemühungen steht dabei die Reduzierung des Haushaltsdefizits. Als Messlatte dienen die Maastrichter Konvergenzkriterien für den Beitritt zur Europäischen Währungsunion, insbesondere die Defizitgrenze von drei Prozent jährlicher Neuverschuldung im Verhältnis zum BIP.

Im Detail soll die Transparenz des öffentlichen Finanzwesens erhöht werden, damit dieses der beabsichtigten Funktion, eine strategische Planung für die Verteilung von Ressourcen zu ermöglichen, gerecht werden kann. Dabei geht es darum, die Defizite bei der Haushaltsplanung durch eine Positionierung des Finanzministeriums als strategische Haushaltsplanungsstelle (Stabsfunktion) zu vermindern. Dies führt auf staatlicher Ebene zu einer verstärkten Konzentration der Planungshoheit beim Finanzministerium. Verhindert werden soll dadurch beispielsweise die willkürliche Vergabe von öffentlichen Bürgschaften durch die einzelnen Ressorts ohne vorherige Zustimmung des Finanzministeriums, wie es bisher teilweise Praxis war.

Das Reformkonzept sieht auch die Umstellung des Budgetierungsverfahrens vor. Die Budgetierung soll zukünftig bezogen auf politische Programme erfolgen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass sich politische Prioritätensetzungen ebenfalls im Staatshaushalt widerspiegeln. Das neue Budgetierungsverfahren wird schrittweise auf alle Haushaltstitel ausgedehnt.

Parallel dazu wird eine Dezentralisierung der Mittelallokation auf der Ebene der Selbstverwaltungseinheiten angestrebt. Dabei geht es um die Verteilung eines Teils der Steuereinnahmen auf die Selbstverwaltungseinheiten, die derzeit keine eigene Steuerhoheit besitzen. Sobald die so genannte Fiskaldezentralisierung umgesetzt ist, stellt der slowakische Finanzminister den Selbstverwaltungseinheiten ein um SKK

500 Millionen höheres Budget in Aussicht, als es diesen bisher zur Verfügung stand. Dies ist direkter Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips: die erhöhte Eigenverantwortung der Kommunen soll innovative Kräfte stärken.

Steuerreform

Schlagzeilen machte vor allem die Vereinheitlichung des Steuertarifs bei der Einkommens- und Unternehmensgewinnbesteuerung. Die kritischen Reaktionen einzelner westeuropäischer Regierungschefs fanden bereits Erwähnung. Das Steuerreformprogramm der slowakischen Regierung umfasst jedoch alle in der Slowakei erhobenen Steuern. Mit der Steuerreform werden fünf Ziele verfolgt¹⁵⁾:

1. Beseitigung der Schwächen und der Unübersichtlichkeit der Steuergesetze,
2. Vereinheitlichung der Einkommens- und Körperschaftsbesteuerung,
3. Erlangung von Neutralität und Einfachheit der direkten Besteuerung,
4. Verlagerung der Steuerlast von der direkten zur indirekten Besteuerung,
5. Schaffung eines gründungs- und investitionsfreundlichen Wirtschaftsklimas.

Unterscheiden lassen sich aufgrund jener Ziele vier grundlegende Leitprinzipien für ein reformiertes Steuersystem der Slowakischen Republik:

Neutralität

Einfachheit

Effektivität

Gerechtigkeit

Zum 1. Januar 2004 trat ein neues Einkommensgesetz in Kraft, das den Steuertarif für alle Einkunftsarten unabhängig davon, ob das Einkommen von einer natürlichen oder einer juristischen Person erzielt wurde, auf einheitlich 19 Prozent festgesetzt (*flat tax*). Gleichzeitig wurde der Grundfreibetrag von SKK 38760 auf SKK 80832 angehoben. Statt des vormaligen Kinderfreibetrags (SKK 16 800) nennt das neue Gesetz nun einen Betrag in Höhe von SKK 5052 pro Jahr, um den der Steuerzahlbetrag gemindert werden kann. Erhöht wurde ebenfalls der Ehegattenfreibetrag bei gemeinsamer steuerlicher Veranlagung von bisher SKK 12000 auf SKK 80832, der somit der Höhe des Grundfreibetrags entspricht.¹⁶⁾

15) Finanzministerium der Slowakischen Republik: Steuerreformkonzept 2004–2006 – www.finance.gov.sk.

16) ebd.

Eine Novellierung zum 1. Januar 2004 erfuhr auch das Umsatzsteuergesetz. Der Umsatzsteuersatz liegt demnach ebenfalls bei einheitlich 19 Prozent. Diese Änderung bewirkt eine Steuerminderung bei allen Waren und Dienstleistungen, die zuvor mit 20 Prozent besteuert wurden. Der Verzicht auf einen reduzierten Umsatzsteuersatz (bisher 14 Prozent) u.a. für Grundnahrungsmittel, Medikamente, Energie, Bücher, Zeitungen und Zeitschriften, Hotel- und Gastronomieleistungen bewirkt eine steuerlich bedingte Teuerung jener Waren und Dienstleistungen. Zum 1. Mai 2004 trat eine weitere Änderung im Umsatzsteuergesetz in Kraft. So wurde der Schwellenwert für die Umsatzsteueranlagung an das europäische Niveau angepasst und liegt nun bei SKK 1 500 000 (EUR 35 000) des Jahresumsatzes.¹⁷⁾

17) ebd.

18) ebd.

Auch einzelne Verbrauchssteuern wurden angepasst. Erhöht wurden die Steuern für Bier, Tabak und Mineralöl. Abgeschafft wurden die Schenkungssteuer, die Erbschaftssteuer und die Grunderwerbssteuer sowie die Dividendenbesteuerung, da durch diese eine Mehrfachbesteuerung eines Steuertatbestands erfolgte. Für die Abschaffung jener Steuern sprach ferner, dass das Steueraufkommen nur einen marginalen Anteil an den gesamten Staatseinnahmen besaß. Unter Aspekten der Steuereffizienz war die Fortsetzung der Erhebung nicht sinnvoll. Für die Grundsteuer wurde die Methode zur Ermittlung des Liegenschaftswertes geändert. Eingeführt wurden in diesem Zusammenhang neue Bewertungsprinzipien. Vorgenommene Änderungen bei der Kraftfahrzeugssteuer wurden an europarechtlichen Vorgaben orientiert.¹⁸⁾

Reform der sozialen Sicherungssysteme

Um den öffentlichen Zuschussbedarf für die Rentenkasse zu mindern, soll das Rentensystem auf ein Dreisäulenmodell umgestellt werden. Jeder neu ins Arbeitsleben Eintretende muss die Hälfte seiner Rentenbeiträge, d.h. neun Prozent des Einkommens, in die staatliche Rentenversicherung (erste Säule) einzahlen, weitere neun Prozent in einen privaten Rentenfonds. Diese privaten Rentenfonds müssen hohen Anforderungen gerecht werden, z.B. was ihre Vertrauenswürdigkeit und ihre finanzielle Situation anbelangt. Derzeit sind es acht Institutionen, die eine

Lizenz erhielten. Die dritte Säule bilden freiwillige Zusatzrentenversicherungen, die der einzelne nach seinem Ermessen abschließen kann. Für alle anderen, also die zum Stichtag bereits Beschäftigten, ist der Umstieg aus dem alten rein staatlichen Modell ins neue Dreisäulenmodell freiwillig.¹⁹⁾ Die Finanzlücke, die entsteht, wenn die jungen Leute mit der Privatvorsorge anfangen und der Staat Geld für die Auszahlung der gegenwärtigen Renten benötigt, will die Regierung mit Privatisierungserlösen füllen.²⁰⁾

19) *The Slovak Spectator*, Advisory Guide 2004, S. 6 f.

20) www.tagesschau.de.

Ein weiterer Schritt war die Verabschiedung eines Gesetzes im Jahr 2003, das die stufenweise Anhebung des Rentenalters regelt. Zur Bereinigung des Systems galt es, eine Abhängigkeit der Rentenhöhe von der Höhe der Rentenversicherungsbeiträge herzustellen (etwa analog zum so genannten demographischen Faktor). Zum 30. Juni 2004 endete die Zuständigkeit des slowakischen Parlaments für die Festlegung der Rentenhöhe. Stattdessen werden die Renten nun nach der so genannten Schweizer Methode kontinuierlich im Jahresrhythmus angeglichen. Dabei dienen die durchschnittliche Gehaltsentwicklung und die Entwicklung der Lebenshaltungskosten als Bemessungsgrundlage. Erstmals in der neueren Geschichte der Slowakei wird dadurch die Rente von parteipolitischen und machttaktischen Einflüssen unabhängig.

Die Obergrenze des Arbeitslosengeldes beträgt jetzt 50 Prozent des vorherigen Gehalts. Parallel dazu wird eine Reduzierung der Lohnnebenkosten angestrebt. Ziel: Die Menschen sollen mehr Eigenverantwortung für ihre eigene soziale Sicherung übernehmen.

Im Gesetzgebungsverfahren befindet sich zurzeit noch die Gesundheitsreform. Kennzeichnend ist die Forderung höherer Selbstbeteiligung der Patienten bei Arztbesuchen, rezeptpflichtigen Medikamenten und Krankenhausaufenthalten. Bestandteil des Reformpakets ist ferner die Umwandlung der slowakischen Krankenhäuser in Aktiengesellschaften.

■ Wirkungen – Wirtschaftliche Entwicklung

Die kontroverse Diskussion, die im Zusammenhang mit dem entschlossenen Reformprogramm der slowakischen Regierung unter Mikuláš Dzurinda ent-

stand (s.o.), deutet an, dass die Konsequenzen dieser Politik nicht unerheblich sind. Der Bewertung der Weltbank („hervorragende Unternehmensbedingungen“), steht die Interpretation durch westeuropäische Staats- und Regierungschefs als „Steuerdumping“ entgegen. Doch was bringen die Reformen der wirtschaftlichen Entwicklung in der Slowakei tatsächlich? Entwickelt sich wirklich das Wirtschaftswunder Slowakei?

Die Wirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen, insbesondere deren Nachhaltigkeit, zeigen sich regelmäßig erst mittel- oder langfristig. So bestätigte der Chefberater des slowakischen Finanzministers, Martin Bruncko, in einem kürzlich geführten Gespräch mit dem hessischen Ministerpräsidenten Koch, dass die entscheidenden positiven Konsequenzen erst ab Mitte 2005 zu erwarten seien. Um dennoch einige Effekte der eingeleiteten Reformen nachvollziehen und Tendenzen abschätzen zu können, bietet sich eine nähere Betrachtung einiger ausgewählter makroökonomischer Kennzahlen der vergangenen Jahre im Vergleich an. Berücksichtigt werden sollen dabei das slowakische Wirtschaftswachstum, die ausländischen Direktinvestitionen, die Effekte am Arbeitsmarkt (Entwicklung der Arbeitslosenquote), die Verbraucherpreisentwicklung und die slowakische Außenhandelsbilanz.

Wirtschaftswachstum

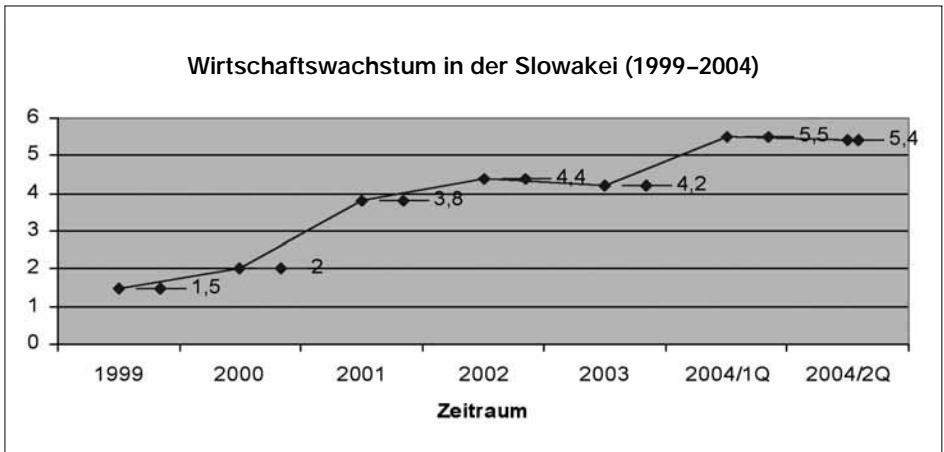
War die Wachstumsquote zwischen 1993 und 1998 unter der Regierung von Vladimír Mečiar zwar stets positiv, aber dennoch rückläufig, konnte dieser Trend seit 1999 unter der Regierung Mikuláš Dzurinda umgekehrt werden. Die konsequente Ausrichtung der slowakischen Politik an dem Ziel, den Beitritt des Landes zur Europäischen Union herbeizuführen, brachte auch ein neues Vertrauen der Unternehmer in das Land, dessen Regierung und eine stabile wirtschaftliche Entwicklung.

21) Bruttoinlandsprodukt auf Basis der Preise von 1995.

22) Wirtschaftswachstum auf Basis der Preise von 1995.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004/1Q	2004/2Q
BIP²¹⁾ in Mrd. SKK	676919	690697	716845	748385	779875	190590	208802
Wachstum²²⁾	1,5	2,0	3,8	4,4	4,2	5,5	5,4

Tabelle: in Anlehnung an das Statistisches Amt der Slowakei – Wirtschaftsindikatoren – www.statistics.sk



Datengrundlage: Statistisches Amt der Slowakei – www.statistics.sk

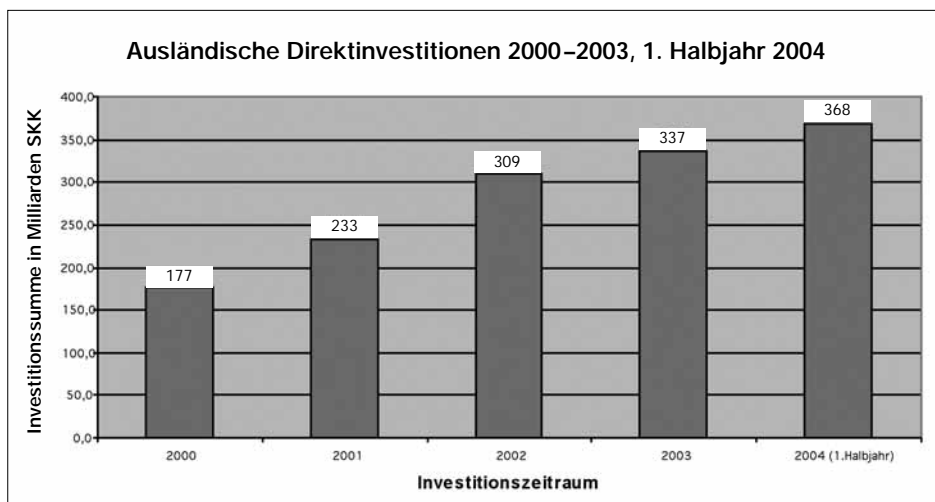
Bereits in den Jahren 2001 bis 2003 gelang es, das slowakische Wirtschaftswachstum auf einem vergleichsweise hohen Niveau um 4,0 Prozent zu stabilisieren. In Ungarn stagniert das Wachstum und ging in jenem Zeitraum von 3,8 Prozent auf 2,9 Prozent zurück. In Tschechien wuchs die Wirtschaft im Jahr 2001 um 3,0 Prozent, 2002 um lediglich 1,9 Prozent und 2003 um 2,9 Prozent.

Das Wirtschaftswachstum scheint nach Einschätzung der internationalen Ratingagentur Fitch Ratings aufgrund des derzeit „attraktivsten Unternehmensumfeldes in der Region“ auch für die nächste Zukunft gesichert. In Anbetracht dieser Entwicklungstendenz wurde am 21. September 2004 die Kreditwürdigkeit (langfristige Verbindlichkeiten) der Slowakei durch Fitch von BBB+ auf A- angehoben.

Ausländische Direktinvestitionen

Ein kontinuierlicher Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen lässt sich bereits für die Jahre 2000 bis 2003 nachhalten. Profitiert hat insbesondere der industrielle Sektor von der regen Investitionstätigkeit – darunter wiederum vorrangig die Automobilindustrie. Nicht zuletzt aufgrund zahlreicher (wirtschaftspolitischer) Reformen zu Beginn des Jahres 2004 verzeichnet dieses Jahr einen überproportionalen Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen. So wurde das Investitionsvolumen des Jahres 2003 von 337 000 Millionen SKK bereits in der ersten Hälfte des Jahres 2004 überschritten und erreichte im Juni

bereits 368 100 Millionen SKK (ca. EUR 9100 Millionen).



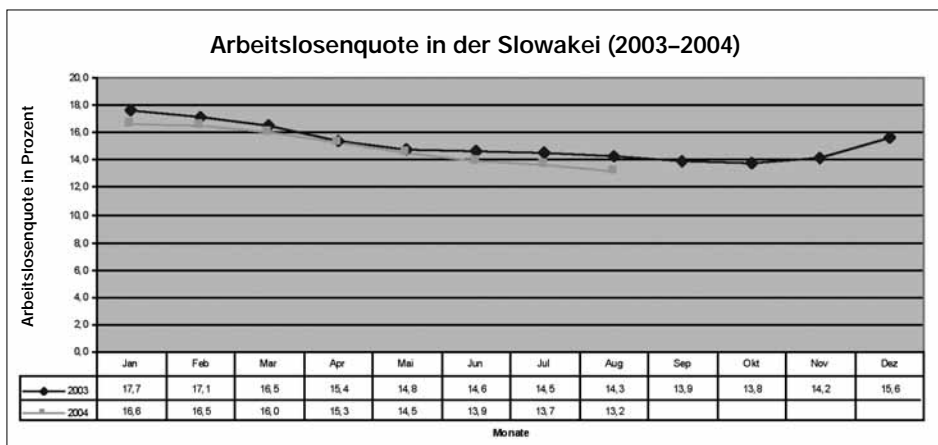
Datengrundlage: Statistisches Amt der Slowakei – www.statistics.sk, *The Slovak Spectator*

2005 begann das Automobilunternehmen Hyundai/Kia mit dem Aufbau eines Zweigwerks. Wirtschaftsminister Pavel Rusko erwartet durch die Investitionen des Unternehmens in der Slowakei ein Wachstum der slowakischen Industrie. Jenes Wachstum werde ferner zur Verdopplung der Beschäftigtenzahl im industriellen Bereich in naher Zukunft führen, so der Wirtschaftsminister weiter.

Arbeitslosenquote

Bei Betrachtung der aktuellen Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in der Slowakei kann bisher ein nachhaltiger Effekt des Reformprogramms nicht beobachtet werden. Gerade im Hinblick auf den Arbeitsmarkt besteht jedoch bei Makroökonomien Konsens, dass sich Wirtschaftswachstum hier nur mittelfristig auswirken kann. So kann ein leichter Rückgang der Arbeitslosigkeit zwischen den Jahren 2003 und 2004 etwa in Höhe von einem Prozent festgestellt werden. Die Arbeitslosenquote ist weiterhin relativ hoch. Bei ihrem beschleunigtem Rückgang durch die wirtschaftliche Entwicklung kann von einer Quote von ca. sechs bis sieben Prozent gegen Ende des Jahrzehnts ausgegangen werden. Ferner muss die Tatsache, dass in der Ostslowakei ca. 450 000 Roma wohnen (also zehn Prozent der Bevölkerung), Be-

rücksichtigung finden. Die Analphabetenquote beträgt unter ihnen ca. 80 Prozent. Dieser Teil der Bevölkerung gilt als außerordentlich schwer in den Arbeitsmarkt integrierbar.

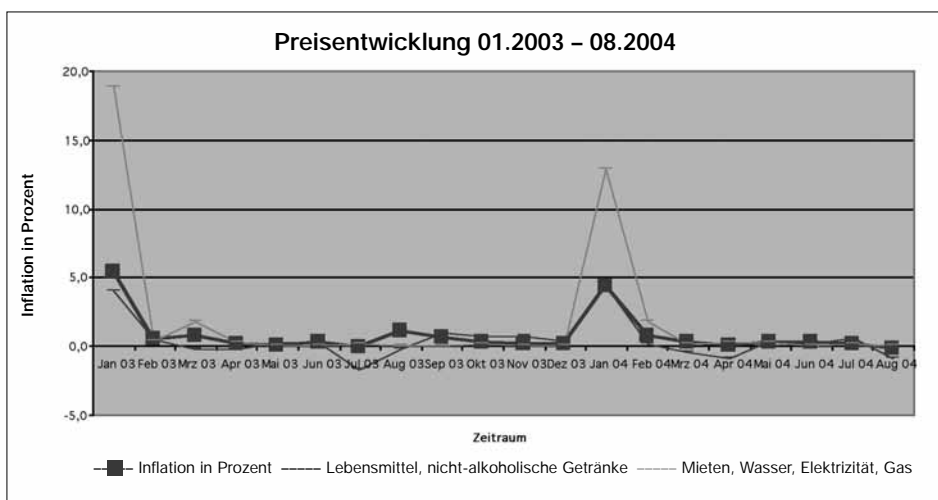


Datengrundlage: Statistisches Amt der Slowakei – www.statistics.sk

Das Statistische Amt der Slowakei gibt für den Monat August 2004 eine Arbeitslosenquote von 13,2 Prozent an. Im selben Monat des Vorjahres lag diese noch bei 14,3 Prozent. Teilweise mit geringerer Deutlichkeit lag die Arbeitslosenquote auch in den Monat Januar bis Juli 2004 unter den Vergleichszahlen des Vorjahres.

23) Alle Daten: Statistisches Amt der Slowakei – www.statistics.sk.

Inflation – Entwicklung der Verbraucherpreise²³⁾



Datengrundlage: Statistisches Amt der Slowakei – www.statistics.sk

24) Harmonisierter EU-Verbraucherpreisindex.

25) Vgl. OECD, „Main Economic Indicators – Slovak Republic“, Mai 2004 – auf Basis der Preise von 1995.

Die Jahresinflation²⁴⁾ sank in der Slowakei im August 2004 auf 7,0 Prozent (Vormonat 8,3 Prozent). Wie die oben stehende Abbildung veranschaulicht, stiegen die Verbraucherpreise zum Jahreswechsel 2003/2004 um 4,3 Prozent im Vergleich zum Vormonat (Dezember 2003). Im weiteren Verlauf blieben die Preise stabil. Die Inflation im Vergleich zum jeweiligen Vormonat bewegte sich zwischen - 0,2 Prozent und 0,7 Prozent.

Die Preise für Lebensmittel und nichtalkoholische Getränke stiegen im Jahresverlauf 2004 nur unterdurchschnittlich an. Inflationstreiber waren die Preissteigerungen in den Bereichen Mieten, Wasser, Elektrizität und Gas, die im Januar 2004 verglichen mit dem Vormonat bei 12,9 Prozent lagen.

Bei einem Vergleich der Preise des Monats August 2004 mit denen des korrespondierenden Monats des Jahres 2003 wird deutlich, dass bei einer derzeitigen Jahresinflation von 7,0 Prozent die Preise für Mieten, Wasser, Elektrizität, Gas (15,8 Prozent), Gesundheitsversorgung (8,8 Prozent), Bildung (9,4 Prozent) und Hotel- und Restaurantbesuche (9,8 Prozent) überdurchschnittlich gestiegen sind. Unterdurchschnittlich haben sich die Verbraucherpreise für Lebensmittel und nichtalkoholische Getränke (6,4 Prozent), Bekleidung (0,4 Prozent), Möbel, Haushaltsbedarf (- 2,9 Prozent), Transport (5,8 Prozent) und Post, Telekommunikation (4,6 Prozent) entwickelt.

Slowakische Außenhandelsbilanz

Noch für den Zeitraum zwischen den Jahren 2000 und 2002 wies die slowakische Volkswirtschaft ein Außenhandelsdefizit auf. Dieses betrug zunächst SKK 2100 Millionen²⁵⁾ (2000), in den beiden folgenden Jahren (2001 und 2002) jeweils SKK 27500 Millionen. Erstmals im hier diskutierten Betrachtungszeitraum war das Exportvolumen (SKK 723400 Millionen) im Jahr 2003 größer als das Importvolumen (SKK 702700 Millionen), so dass die Slowakei eine positive Handelsbilanz in Höhe von SKK 20700 Millionen vorweisen konnte.

Gemeinsam mit der Binnennachfrage stellt der Export von Waren und Dienstleistungen die treibende Größe dar, die maßgeblich auf die positive wirtschaftliche Entwicklung wirkt.

■ Fazit

Die makroökonomischen Kennzahlen entwickeln sich in der Slowakei unter der Regierung Mikuláš Dzurinda durchweg positiv. In einzelnen Bereichen kann von einer boomenden Entwicklung gesprochen werden, die sich mit der kontinuierlichen und entschlossenen slowakischen Reformpolitik einstellte. Es bleibt abzuwarten, ob die Entwicklung auch in den folgenden Jahren fortgesetzt werden kann und die Reformen weitere positive Wirkungen entfalten werden. Vielleicht ist es noch zu früh, von einem „Wirtschaftswunder Slowakei“ zu sprechen.

Die Effekte am Arbeitsmarkt lassen noch auf sich warten. Werden die neuen Möglichkeiten und Spielräume genutzt, ist mit einer regen Investitions- und Gründungsaktivität in der Slowakei zu rechnen, für die die slowakische Regierung die nötigen Rahmenbedingungen geschaffen hat. Dies wird mittelfristig verstärkt positive Wirkungen am Arbeitsmarkt zeitigen, wie sie sich (wenn auch noch schwach) bereits jetzt andeuten.

Es bleibt die Frage, ob die Slowakei ein Beispiel für entschlossene Reformen auch in der Bundesrepublik Deutschland sein kann. Betrachtet man die Erfolgsbilanz der Regierung Mikuláš Dzurinda, so spricht alles dafür:

Es ist der Regierung Dzurinda gelungen, ein Maß politischen Durchsetzungs- und Durchhaltevermögens sowie an Konsequenz zu zeigen, das beachtenswert ist. Die Klarheit in der programmatischen Ausrichtung (Wahl- und Regierungsprogramm) inklusive der konsequenten Umsetzung des Programms ist ebenso bemerkenswert wie langfristig erfolversprechend. Es muss uns nicht notwendigerweise zum Nachteil gereichen, Möglichkeiten zur Umsetzung der slowakischen Reformpakete in Deutschland zu prüfen.

Deutlich ist, und das zeigt uns das slowakische Beispiel: Unsere Gesellschaften sind nicht machtlos und abhängig von globalen Strömungen, die national oder regional nicht beeinflusst werden können. Politik, besser richtige Politik, kann doch noch etwas bewegen. Diese Botschaft sollte uns Mut machen bei der Reform unserer Systeme.