

Finanzpolitik im internationalen Standortwettbewerb

Prof. Dr. Wolfgang Franz

April 2000

Sorgenvolle Bekundungen über die Auswirkungen der zunehmenden Integration der Güter-, Arbeits- und Finanzmärkte kennzeichnen die Diskussion. Selbstverständlich äußert sich kaum jemand völlig ablehnend gegenüber dem internationalen Wettbewerb, jedoch entlarven sich solche positiven Voten recht schnell als Lippenbekenntnisse, sobald eigene Besitzstände zur Disposition gestellt oder auch nur hinterfragt werden. Dabei sind einschlägige Befürchtungen nicht in jedem Fall ungerechtfertigt. Es wäre blauäugig anzunehmen, es gäbe nur Gewinner. Sicherlich ist der internationale Standortwettbewerb weit mehr als ein Nullsummenspiel, bei dem der eine nur das gewinnen kann, was andere verlieren. Gleichwohl müssen eine Reihe von Gruppen sehr auf der Hut sein, wollen sie nicht zu den Verlierern gehören, weil sie sich den notwendigen Anpassungen verweigert haben oder nur unzureichend stellen konnten. Im Bereich des Arbeitsmarktes trifft dies auf gering qualifizierte Arbeitnehmer zu, wie eine Reihe von empirischen Studien belegt.¹

Im Hinblick auf staatliche Aktivitäten ist zunächst und nachdrücklich festzuhalten, dass die Schaffung guter Angebotsbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten auch ohne den internationalen Wettbewerb eine vordringliche Aufgabe des Staates ist. Diesbezügliche Versäumnisse und daraus resultierende binnenwirtschaftliche Probleme etwa auf dem Arbeitsmarkt können und dürfen nicht dem weltweiten Wettbewerb angelastet werden, so verführerisch diese Ausrede auch sein mag. Wohl aber legt der globale Wettbewerb unterlassene Anstrengungen schonungslos offen. Gleichzeitig verändert er die Handlungsbedingungen der nationalen Finanzpolitik und nur darum geht es in diesem Beitrag.

Dreh- und Angelpunkt veränderter nationaler finanzpolitischer Handlungsbedingungen ist die Mobilität der Produktionsfaktoren im Rahmen der internationalen Ver-

¹ Für eine Übersicht vgl. Franz (2000).

flechtung. Die nationale Finanzpolitik sähe sich mit weitaus geringeren Problemen konfrontiert, wenn alle Produktionsfaktoren, also selbständige und unselbständige Arbeit, Sachkapital und Finanzkapital, standortgebunden, also immobil wären. Offenkundig ist das nicht der Fall, wobei nicht eine totale Mobilität eines gesamten Produktionsfaktors gemeint ist, sondern die marginale Mobilität, die indessen beachtlich sein kann. Um es an einem Beispiel zu erläutern, so führte in Deutschland die Erhebung einer vergleichsweise bescheidenen Quellensteuer auf Zinserträge in Höhe von 10 v. H. im Jahre 1989 zu einer Kapitalflucht in der Größenordnung von schätzungsweise rund 100 Mrd. DM. Natürlich floh nicht das gesamte Finanzkapital aus Deutschland, aber marginal doch immerhin so viel, dass sich die seinerzeitige Bundesregierung veranlasst sah, diese Steuer wieder abzuschaffen, von dem Einfluss auf höhere Bruttozinssätze für Staatsschuldtitel ganz abgesehen.

Ähnliche Überlegungen gelten für Arbeitnehmer. Selbstverständlich wird sich Deutschland bei einer in Relation zu vergleichbaren Ländern übermäßigen Abgabenlast nicht entvölkern. Gleichwohl nehmen die Klagen zu, dass ausgesuchte Fachkräfte mit Spitzenqualifikationen und entsprechenden Einkommen lieber im Ausland – also beispielsweise in den Vereinigten Staaten – arbeiten und verdienen, wozu die unterschiedliche Steuerbelastung in beiden Volkswirtschaften nicht unmaßgeblich beitragen dürfte.

Die internationale (marginale) Mobilität der Produktionsfaktoren stellt für die nationale Finanzpolitik deshalb eine große Herausforderung dar, weil sich die mobilen Faktoren einer als übermäßig empfundenen Steuer- und Abgabenlast durch internationale Standortverlagerung entziehen können. Wollten die immobilen Faktoren gleichwohl eine Umverteilung zu ihren Gunsten versuchen, so schlüge dies fehl, weil beispielsweise durch die Verlagerung von Sachkapital oder die Abwanderung von Hochqualifizierten heimische Investitionen unterbleiben und damit dringend benötigte Arbeitsplätze nicht (mehr) zur Verfügung stehen. Anders formuliert: Die immobilen Faktoren mögen zwar imstande sein, durch eine Umverteilung über das Steuer- und Transfersystem ihre Zahllast der Steuern und Abgaben zu reduzieren, nicht aber die Traglast.

Vor diesem Hintergrund werden vielfach ernste Befürchtungen über die negativen Auswirkungen des globalen Wettbewerbs auf die Handlungsfähigkeit der nationalen Finanzpolitik geäußert, verbunden mit der Aufforderung, "geeignete" Gegenmaß-

nahmen zu ergreifen. Insbesondere wird die Sorge vorgetragen, der internationale Standortwettbewerb führe im Bereich der Besteuerung zu einem Unterbietungswettlauf, zu einem "race to the bottom", mit der Folge, dass notwendige und präferierte öffentliche Güter – also zum Beispiel bei der Infrastruktur oder im Bildungswesen – nicht mehr zur Verfügung gestellt würden. Des Weiteren wird die Gefahr einer nicht mehr vertretbaren Aushöhlung der Systeme der sozialen Sicherheit thematisiert. Wie sind beide Befürchtungen einzuschätzen?¹

Beim Steuerwettbewerb ist zunächst eine Unterscheidung zu treffen, nämlich ob es um einen Steuerwettbewerb geht, der lediglich zur Verlagerung von Steuerbemessungsgrundlagen ins Ausland dient, oder um steuerliche Maßnahmen zur Herstellung günstiger Standortbedingungen für unternehmerische Investitionen. Beide Sachverhalte sind unterschiedlich zu beurteilen.

Ein Steuerwettbewerb, der nur zur Verlagerung von Steuerbemessungsgrundlagen dient, muss durch internationale Abmachungen geregelt werden. Dies betrifft insbesondere den Bereich des Finanzkapitals und die hieraus fließenden Erträge etwa dergestalt, dass inländische Besitzer von Finanzkapital dieses nach Luxemburg verlagern, um der deutschen Besteuerung zu entgehen, obwohl sie ihren Wohnsitz und ihre Betriebsstätte nach wie vor in Deutschland behalten und so die Vorteile der heimischen Infrastruktur in Anspruch nehmen, sich aber teilweise deren Finanzierung entziehen. Ein solches Trittbrettfahrerverhalten ist nicht akzeptabel, und es bleibt zu hoffen, dass wenigstens innerhalb der EU dem bald ein Riegel vorgeschoben wird, wobei das österreichische Modell einer Abgeltungssteuer und die damit dem Vernehmen nach gemachten guten Erfahrungen durchaus als Diskussionsgrundlage dienen können.

Um etwaigen Missverständnissen vorzubeugen, sei klargestellt, dass an eine Besteuerung von spekulativen Kapitalbewegungen etwa in Anlehnung an eine Tobin-Steuer definitiv nicht gedacht ist. Abgesehen davon, dass eine Unterscheidung in spekulative und nicht-spekulative Kapitalbewegungen praktisch kaum möglich ist und sich vermutlich nicht alle Staaten einer solchen Besteuerung anschließen würden,

¹ Vgl. zum Folgenden auch Sachverständigenrat (1997), Ziffern 306 ff.

kann es nicht darum gehen, mit Hilfe der Besteuerung Sand ins Getriebe internationaler Kapitalbewegungen zu schütten.

Einen Grenzfall zum Steuerwettbewerb für günstige Standortbedingungen stellen "unfaire" Praktiken dar, die durch Abkommen eingedämmt werden sollten. Als Beispiel können die seinerzeitigen steuerlichen Maßnahmen zur Förderung ausländischer Investitionen in Irland dienen. Der entscheidende Punkt ist hierbei, dass diese Förderung seinerzeit nur ausländischen Investoren vorbehalten blieb, irischen Investoren hingegen vorenthalten wurde. Vor dem Hintergrund einer üppigen Förderung der irischen Wirtschaft durch den EU-Strukturhilfefonds wird das Unfaire deutlich: Grob vereinfacht ausgedrückt bezahlten eine Reihe von EU-Staaten dafür, dass ihnen Irland Investoren abwarb. Selbstverständlich sollte es jedem Staat unbenommen bleiben, mit Hilfe von Steuersenkungen Sachinvestitionen zu attrahieren. Jedoch darf dann nicht zwischen inländischen und ausländischen Investitionen diskriminiert werden, und an eine etwaige EU-Förderung wären besonders strenge Maßstäbe zu legen.

Damit stellt sich die bereits angesprochene Frage eines ruinösen Steuerunterbietungswettlaufs. Ist es richtig, dass dies zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern führt, weil das Sachkapital sich der Besteuerung durch Standortverlagerung entzieht? Diese Ansicht wird hier nicht geteilt. Unternehmen berücksichtigen bei ihren Investitionsentscheidungen nicht nur Steuern und Abgaben als solche, sondern zudem das öffentliche Leistungsangebot in Form einer gut ausgebauten Infrastruktur und eines funktionstüchtigen Bildungssystems. Wenn höhere Steuern durch anderweitige Standortvorteile ausgeglichen werden, findet ein Unterbietungswettlauf schnell seine Grenzen, es sei denn, andere Volkswirtschaften bieten die gleichen Standortvorteile bei einer geringeren Belastung, weil die Effizienz in der Bereitstellung öffentlicher Güter dort größer ist. So gesehen ist nicht zu erwarten, dass der Steuerwettbewerb die Steuersätze gegen Null treibt, sofern den mobilen Faktoren ein effizientes staatliches Leistungsangebot gegenübersteht. Vielmehr erhalten die

Steuern im Steuerwettbewerb mehr und mehr den Charakter von Äquivalenzsteuern, also letztlich Preise oder Gebühren für staatliche Leistungen.¹

Die Befürchtung eines ruinösen Steuerunterbietungswettlaufs wird zudem weder durch bereits existierende Erfahrungen noch durch empirische Untersuchungen untermauert. Die 26 Kantone der Schweiz verfügen über eine beträchtliche Finanzautonomie. Augenscheinlich ist aber weder die Infrastruktur noch das Bildungssystem in irgendeinem Kanton auf Grund eines "race to the bottom" zusammengebrochen. Eher schneidet die Schweiz im europäischen Vergleich positiv ab. Allerdings mag unter anderem die Zuwanderung von vermögenden Personen und der Zufluss von Finanzkapital, beides bedingt durch die schweizerische Steuerpolitik, einigen Kantonen geholfen haben, jedoch ist die Erklärungskraft dieses Gegenarguments begrenzt, da Zuwanderer nach wie vor zwischen Hochsteuer- und Niedrigsteuernkantonen wählen können.²

Des Weiteren kommt eine empirische Studie von Büttner (1999) zu dem Schluss, dass in den westdeutschen Gemeinden im betrachteten Zeitraum 1981 bis 1996 ein Steuerwettbewerb in Form teilweise erheblicher Unterschiede in den Hebesätzen auf die Gewerbesteuer stattgefunden hat. Diese Steuersätze werden im kleinräumigen Bereich durchaus als Wettbewerbsinstrument verwendet, wenn auch innerhalb institutionell bestimmter Grenzen, und sind nach Einschätzung von Büttner "eher als positiv zu beurteilen" (S. 137).

Die zweite, oben erwähnte Befürchtung betrifft die Systeme der sozialen Sicherheit. Hier wird ebenfalls eine Aushöhlung untragbaren Ausmaßes als Gefahr gesehen und dies nicht nur, weil sich die mobilen Faktoren einer Finanzierung durch Abwanderung entziehen, sondern zudem auf Grund der Attraktionswirkung eines komfortablen sozialen Schutzes für Einwanderer aus weniger leistungsfähigen Volkswirtschaften.

Zunächst ist wiederum darauf hinzuweisen, dass ein Wettbewerbsdruck auf die Systeme der sozialen Sicherung durchaus hilfreich und willkommen ist, wenn diese Sy-

¹ Vgl. Sinn (1995), S. 247.

² Vgl. Blankart (1996), S. 90.

systeme ineffizient ausgestaltet sind, das heißt, zu wenig Raum für die erwünschte Eigenvorsorge lassen, Personen mit sozialen Leistungen bedenken, die dieser nicht oder nur eingeschränkt bedürfen, oder falsche Anreize setzen. Nicht zuletzt die Systeme der sozialen Sicherung in Deutschland sind nicht frei von diesen Nachteilen, zu deren Beseitigung ein Reformdruck in Form des internationalen Wettbewerbs offenbar notwendig ist, ganz im Sinne eines pathologischen Lernens. Jedoch werden Befürworter einschlägiger Reformen schnell mit dem Vorwurf eines "Sozialabbaus" zu diskreditieren versucht. In der Tat gehört Mut dazu, sich zu einem Sozialabbau zu bekennen, der indessen nur darin besteht, ungerechtfertigte Besitzstände zur Disposition zu stellen, ohne die Gewährung einer sozialen Unterstützung an diejenigen zu bestreiten, welche diese wirklich benötigen und sich nicht aus eigener Kraft helfen können. Mehr Zielgenauigkeit, geringere Fehlanreize und ein höheres Maß an Eigenvorsorge bilden unverzichtbare Ingredienzien einer Reform der Systeme der sozialen Sicherung, verbunden mit der Auflage, soziale Sicherung und sozialpolitische Umverteilungsanliegen voneinander zu trennen und letztere durch das Steuer- und Transfersystem zu regeln, da sie eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sind. Ein Beispiel: Die teilweise oder gänzliche Beitragsfreiheit von Familienangehörigen ist in der gesetzlichen Krankenversicherung ein Fremdkörper, da Versicherungselemente mit Umverteilungselementen vermischt werden (wobei es hier natürlich nicht um die für jede Versicherung spezifische interpersonelle Umverteilung von Risiken geht). Dass die Förderung von Familien eine legitime Aufgabe der Gesellschaft und damit des Staates ist, wird man nicht bestreiten können, dann sollte dies jedoch über ein steuerfinanziertes Transfersystem bewerkstelligt werden.

Auch im Hinblick auf mehr Eigenvorsorge besteht in Deutschland beträchtlicher Handlungsbedarf. Ein gutes Beispiel (unter mehreren) ist die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Eine Alternative zu der gesetzlichen Fixierung auf nunmehr wieder 100 v. H. des letzten Nettolohnes könnte wie folgt aussehen. Die Unternehmen schreiben jedem Arbeitnehmer einen Durchschnittsbetrag in Anlehnung an ihre bisherigen Aufwendungen für die Lohnfortzahlung gut und fortan ist nur der Arbeitnehmer für den Versicherungsschutz verantwortlich. Wegen allfälliger Moral-Hazard-Probleme besteht Versicherungspflicht für eine Grundversorgung. Wünscht jemand Vollkasko – beispielsweise volle 100-v.H.-Deckung vom ersten Krankheitstag an oder einen Versicherungsschutz bei Extremsportarten – werden höhere Versicherungs-

beiträge fällig; Vollkasko war schon immer teurer als Teilkasko. Eigene Vorsichtsmaßnahmen können durch Beitragsrückgewähr oder Rabatte bei Nichtinanspruchnahme der Versicherung ebenso gestärkt wie Fehlanreize vermieden werden ("Blaumachen"). Härteklauseln können beispielsweise bei chronisch Kranken Anwendung finden.

Der Standortwettbewerb wird die Reform der Systeme der sozialen Sicherung beschleunigen, aber nicht zu deren untragbarer Erosion führen. Unternehmen als mobile Faktoren sind sehr wohl bereit, eine mit einer guten sozialen Sicherung einhergehende Arbeitszufriedenheit und einen sozialen Frieden mitzufinanzieren. Wie hoch der soziale Schutz in einem Land sein kann oder soll, hängt zum einen von der Produktivität und den daraus resultierenden Einkommen ab, zum anderen aber von den Präferenzen der Arbeitnehmer, das heißt, welchen Teil sie von ihren Einkommen für die soziale Sicherung abzugeben wollen. Im übrigen verschleiert die Aufteilung in Arbeitgeberbeiträge und Arbeitnehmerbeiträge zur sozialen Sicherung, dass zwar die Zahllast der Arbeitgeberbeiträge bei den Unternehmen, die eigentlich relevante Traglast indessen meistens bei den Arbeitnehmern liegt. Entweder gelingt es den Unternehmen, diesbezügliche Aufwendungen über höhere Verkaufspreise ihrer Produkte weiterzuwälzen, so dass ceteris paribus der Reallohn sinkt. Oder der Wettbewerb lässt diese Überwälzung nicht zu, mit der Folge einer Freisetzung von Arbeitskräften, beispielsweise in Form einer höheren Kapitalintensität der Produktion. In beiden Fällen liegt die Traglast auch der Arbeitgeberbeiträge bei den Arbeitnehmern, gegebenenfalls mit einer zeitlichen Verzögerung.

Der Befürchtung einer zu starken Erosion der Systeme der sozialen Sicherung auf Grund des globalen Wettbewerbs ist ferner entgegen zu halten, dass das diesbezügliche Anspruchsniveau in weniger entwickelten Volkswirtschaften im Zuge ihres wirtschaftlichen Aufholprozesses ebenfalls steigt, wenn vielleicht auch nicht auf ein Niveau, welches Standards in Deutschland entspricht.

Trotz dieser weitgehend unbegründeten Befürchtung einer untragbaren Aushöhlung effizienter und akzeptierter Systeme der sozialen Sicherung wird vielfach die Forderung nach einer Europäischen Sozialunion erhoben. Dabei geht es aber nicht um soziale Mindeststandards im eigentlichen Sinn, denn diese sind bereits in Abkommen verbindlich festgelegt, wie etwa im Rahmen der ILO-Standards (International Labour

Organization). Sondern den Befürwortern einer Europäischen Sozialunion schwebt die Wahrung derzeitiger Besitzstände, mithin Mindestsicherung in Anlehnung an derzeit bestehende Standards (in Deutschland) vor. Es mag zwar zu Recht als unwahrscheinlich angesehen werden, dass eine solche Europäische Sozialunion überhaupt zustande kommt, weil Volkswirtschaften mit niedrigeren Standards kaum so töricht sein werden, sich ihres Wettbewerbsvorteils zu begeben. Gleichwohl sollte vor derartigen Bestrebungen gewarnt werden, sie sind im Ansatz verfehlt. Denn es wäre unzulässig, anderen Ländern hiesige Präferenzen überzustülpen, nämlich hinsichtlich der Aufteilung des Verteilbaren auf Barlohn, sozialen Schutz und Arbeitszeit. Arbeitnehmer in anderen europäischen Ländern präferieren vielleicht einen höheren Barlohn zu Lasten einer weit ausgebauten sozialen Absicherung, weil ihnen der Familienverband hinlänglichen Schutz bietet und sie daher nur an einer ausreichenden Grundversorgung interessiert sind. Wie bereits hervorgehoben, sollte oberhalb einer pflichtgemäßen Grundabsicherung, finanziert aus Arbeitnehmerbeiträgen, und der individuellen Eigenvorsorge breiterer Raum als bisher gewährt werden. Wie auch immer, im Hinblick auf die Frage, auf welcher staatlichen Ebene die Systeme der sozialen Sicherung organisiert werden, mögen die Erfahrungen der Vereinigten Staaten den Befürwortern einer Zentralisierung (auf europäischer Ebene) zu denken geben: "It seems ironical in the light of the preceding treatment of principles (or guidelines) for fiscal federalism to find that welfare reform is in the vanguard of U.S. moves toward fiscal decentralization" (Oates [1999], S. 1131).

Zusammengefasst wird der internationale Standortwettbewerb eher zu einer Effizienzverbesserung der nationalen Systeme der sozialen Sicherung als zu deren Erosion führen, sofern sie mit Umverteilungsmaßnahmen nicht überfrachtet werden. Gerade aber die Umverteilung von Reich zu Arm kennzeichnet einige Zweige der Sozialversicherung wie etwa die Sozialhilfe oder das Wohngeld. Hier können dann schon ernste Probleme auftreten und insofern sind befürchtete Belastungen sehr viel ernster zu nehmen, wie sie vor allem im Zuge einer erweiterten Europäischen Union als Folge von Migrationen von ärmeren zu reicheren Ländern auftreten können. Auf Grund der beträchtlichen Einkommensunterschiede in einer erweiterten EU würden die Systeme der sozialen Sicherung in den reicheren Ländern erheblich unter Druck geraten, wenn die Umverteilungstransfers nicht begrenzt werden. Die Transfers mögen nicht so weitgehend ausgestaltet sein wie im Rahmen der deutschen Vereini-

gung, aber sie mag einen Vorgeschmack darauf geben, was den westeuropäischen Sozialversicherungsbeiträgen bevorsteht. Daher ist die Einführung eines "Heimatlandprinzips" für die Umverteilungspolitik ein diskussionswürdiger Vorschlag.¹ Eine Variante dieses Prinzips existiert beispielsweise in der Schweiz, wo der Kanton, in dem der Geburtsort des Betreffenden liegt, für bestimmte soziale Leistungen ein Leben lang zuständig bleibt. Diese und die Erfahrungen anderer Länder könnten nutzbar gemacht werden. Gewiss: Die praktischen Schwierigkeiten sind erheblich, denn der Betreffende hätte seine "redistributiven Steuern" (Sinn), also die Beiträge zur sozialen Sicherung, stets an sein Heimatland zu zahlen. Dies wirft unter anderem die Frage nach den Durchsetzungsmöglichkeiten der Ansprüche des heimatlichen Fiskus in einem anderen Land auf. Des Weiteren wäre zu klären, bis zu welchem Zeitpunkt noch eine (eingeschränkte) Wahlfreiheit für das Sozialversicherungssystem des Wohnsitzlandes besteht und wie mit möglichen Moral-Hazard-Problemen umzugehen ist. Gleichwohl dürfen diese und andere Schwierigkeiten den Blick auf notwendige Reformschritte nicht verstellen.

¹ Vgl. dazu Sinn (1995, 2000).

Literatur

Blankart, C. B. (1996), Braucht Europa mehr zentralstaatliche Koordination? Einige Bemerkungen zu Hans-Werner Sinn, Wirtschaftsdienst Heft 2, 87-91.

Büttner, T. (1999), Nationaler und regionaler Steuerwettbewerb – Problematik und empirische Relevanz, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 49, 111-142.

Franz, W. (2000), Real and Monetary Challenges to Wage Policy in Germany at the Turn of the Millennium: Technical Progress, Globalization and Monetary Union, ifo-Studien 46 (1), erscheint demnächst.

Oates, W. E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature 37 (3), 1120-1149.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997), Jahresgutachten 1997/98, Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft, Stuttgart.

Sinn, H.-W. (2000), Die Osterweiterung der EU und die Zukunft des Sozialstaates, Manuskript.

Sinn, H.-W. (1995), Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, Wirtschaftsdienst Heft 5, 240-249.