

# **Grundfreiheiten in der EU und nationale Fiskalpolitik**

von Hans-Werner Sinn

erschieden in:

„Wirtschaftsdienst 75“, Mai 1995, S. 240-249.

Hans-Werner Sinn

## Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik

*Das Endziel der Europäischen Union ist die völlige Freizügigkeit für Kapital, Arbeit, Waren und Dienstleistungen in Europa. Welche Folgen können sich hieraus für die nationale Fiskalpolitik, den Sozialstaat und die Finanzierbarkeit der öffentlichen Güter ergeben?*

Die physische Beseitigung der Zollgrenzen in Europa zum 1. Januar des Jahres 1993 war ein Baustein bei der Schaffung eines europäischen Hauses, innerhalb dessen einmal völlige Freizügigkeit für die Wanderung von Kapital, Arbeit, Waren und Dienstleistungen herrschen soll. Die Schaffung dieser vier Grundfreiheiten ist die Voraussetzung für die Entfaltung von Handelsgewinnen durch eine Verbesserung des industriellen Wettbewerbs und der Arbeitsteilung in Europa, aber sie hat auch die Konsequenz, daß die nationalen Regulierungs- und Fiskalsysteme einem erheblichen Wettbewerbsdruck ausgesetzt werden. In einer Welt zunehmender Mobilität der Menschen, Güter und Produktionsfaktoren werden sich die Staaten Europas bemühen müssen, jene ökonomischen Aktivitäten zu attrahieren, die positive Beiträge zum Staatsbudget leisten, und sie werden darauf bedacht sein, den Zustrom der Bedürftigen, die das Budget belasten, zu begrenzen. In einem gewissen Sinne müssen sich die Staaten der europäischen Gemeinschaft wie Firmen verhalten, die bei der Gestaltung des Preis-Leistungs-Verhältnisses ihres Angebotes die Mobilität der Kunden stets zu beachten haben.

Es stimmt natürlich, daß der weitaus größte Teil der Menschen und des Angebotes der Produktionsfaktoren (noch) nicht mobil ist. Es gibt ein beachtliches Maß an Beharrungsvermögen unabhängig von den ökonomischen Anreizen. Aber darauf kommt es nicht an. Handlungsanreize und evolutorische Reformzwänge ergeben sich schon dann, wenn eine *marginale* Mobilität beachtet werden muß, wenn nur *einige*

ökonomische Aktivitäten mobil sind. Auch das wettbewerbliche Verhalten der Firmen wird nur durch die Mobilität marginaler Nachfrager gesteuert; intramarginale Nachfrager spielen keine Rolle.

Marginale Mobilität ist schon heute in vielerlei Hinsicht vorhanden. Besonders mobil ist das Kapital. Als die Bundesrepublik im Jahre 1989 eine moderate Quellensteuer von nur zehn Prozent auf Zinserträge einführte, floh nicht ihr gesamtes Kapital ins Ausland, aber nach grober Schätzung doch immerhin 100 Mrd. DM, jedenfalls so viel, daß die Steuer alsbald wieder abgeschafft werden mußte. Und als die Regierung Reagan im Jahre 1981 eine Steuerreform mit massiven Investitionsvergünstigungen durchführte, leitete sie eine Dekade exzessiver Kapitalimporte ein, die eine erhebliche Belastung des Weltkapitalmarktes mit sich brachten und sicherlich mehr als nur marginale Effekte auslösten.

### Mobilität und Fiskalwettbewerb

Außer Frage steht auch die hohe Mobilität der grenzüberschreitenden Warenströme. Schon lange ist diese Mobilität das Kennzeichen des gemeinsamen Marktes, und fast alle institutionellen Hemmnisse sind beseitigt. Hinzugekommen ist im letzten Jahr die Mobilität der Dienstleistungen. Mit der Herstellung des Binnenmarktes im Jahre 1994 wurden nach den Banken auch die Versicherungen in die Lage versetzt, ihre Dienste grenzüberschreitend anbieten zu können.

Schließlich sind auch Menschen mobil. Am oberen Ende der Einkommensskala gibt es viele Beispiele für Wohnsitzverlagerungen in Niedrigsteuerländer. Die Bahamas, das Tessin und Monaco leben nicht nur vom Tourismus. Am unteren Ende der Skala sind es vor allem die Gastarbeiter und Wirtschaftsflüchtlinge, bei denen starke Reaktionen auf ökonomische Anreize beobachtbar sind. In Deutschland und Frank-

---

*Prof. Dr. Hans-Werner Sinn, 46, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium.*

reich liegen die Ausländeranteile an der Bevölkerung bereits über 6%. Seit dem Fall der Mauer hat die Mobilität des Faktors Arbeit zusätzlich an Bedeutung gewonnen. Abgesehen von den deutschstämmigen Zuwanderern kann bei den Immigranten aus Drittländern eine erhebliche Beweglichkeit innerhalb Europas unterstellt werden. Wer seine Heimat verlassen mußte und nun ein neues Zuhause in den Ländern der Gemeinschaft sucht, der wird keine starken Ortspräferenzen haben, sondern sich bei seiner Wanderungsentscheidung maßgeblich von der Höhe des Lebensstandards leiten lassen. Die Staaten Europas können an der so gewachsenen Mobilität nicht vorbeisehen.

Der Zwang, aktiv zu reagieren, ist im Moment noch nicht besonders stark, und die nächsten Jahre mögen ohne durchgreifende Reformen der Sozialsysteme zu überstehen sein. In dem Maße jedoch, wie die inner-europäische Mobilität an Bedeutung gewinnt und die angestrebte Freizügigkeit praktiziert wird, wird sich der Wettbewerbsdruck auf die nationalen Institutionen verstärken. Dies gilt insbesondere dann, wenn zwischen den Migranten und der einheimischen Bevölkerung aus rechtlichen oder ökonomischen Gründen nicht unterschieden werden kann. Marginale Mobilität und Nichtdiskriminierbarkeit reichen aus, einen starken Wettbewerbsdruck zu erzeugen.

### Zwei konträre Grundpositionen

Es stehen einander zwei konträre theoretische Grundpositionen gegenüber, die sehr unterschiedliche A-priori-Vermutungen über die Wünschbarkeit und die Auswirkungen dieses Wettbewerbsdrucks begründen. Die eine dieser Positionen fußt auf der These von der Effizienz des Systemwettbewerbs. Wie auf privaten Märkten sorgt die „unsichtbare Hand“ des Wettbewerbs für ein effizientes Verhalten der Staaten. Die Staaten produzieren jene öffentlichen Güter, die gebraucht werden, und als Gegenleistung begnügen sie sich mit Äquivalenzsteuern, die die Nutznießer zahlen. Umverteilungs- und Sozialstaatselemente werden just im richtigen Maße angeboten, so wie die mündigen und mobilen Bürger es wollen. Der Wettbewerb der Staaten ist ein offener dynamischer Prozeß, der Innovationen bei der Gestaltung des Fiskalsystems und der Auswahl der staatlichen Produktpalette ermöglicht. Die europäische Integration sollte deshalb auf den Systemwettbewerb setzen und auf die Stärkung europaweiter zentralstaatlicher Instanzen verzichten, jedenfalls soweit es nicht um die Berücksichtigung grenzüberschreitender Externalitäten geht. Jeder Versuch, zentralstaatliche Aufgaben zu begründen, bedarf des Nachweises von „Markt-

versagen“ – wobei der „Markt“ hier das Zusammenwirken der Staaten umfaßt.

Die andere Position kann mit dem Namen „Selektionsthese“ beschrieben werden. Nach dieser These kann der Wettbewerb zwischen Staaten auch bei Abwesenheit grenzüberschreitender externer Effekte nicht funktionieren, weil Staaten eine Selektion jener Aufgaben erfüllen, bei denen der privatwirtschaftliche Wettbewerb versagt. Da Marktversagen Staatsaufgaben begründet, hat es wenig Sinn, den Markt durch die Hintertür des Systemwettbewerbs wieder einzuführen. Wenn also z.B. der Staat öffentliche Güter produziert, deren privatwirtschaftliche Bereitstellung zu einem ruinösen Wettbewerb führt, ist dann nicht ein ruinöser Wettbewerb zwischen den Staaten zu erwarten? Und wenn der Sozialstaat entstanden ist, weil Probleme der adversen Selektion eine privatwirtschaftliche Versicherungslösung ausschließen, muß man dann nicht befürchten, daß auch der Wettbewerb der Sozialstaaten am Problem der adversen Selektion scheitern wird? Nach der Selektionsthese spricht eine A-priori-Vermutung bei jenen Staatsaufgaben für eine Zentralisierung, bei denen wegen der Mobilität der Betroffenen ein intensiver staatlicher Wettbewerb erwartet werden muß. Die Beweislast liegt im Zweifel bei den Befürwortern dezentraler Lösungen.

### Präferenz für dezentrale Lösungen

Es ist schwierig, und vielleicht auch entbehrlich, eine klare Entscheidung zwischen den rivalisierenden Positionen zu treffen. Aus pragmatischen Gründen und im Einklang mit dem Maastrichter Vertrag, der sich auf das Subsidiaritätsprinzip festgelegt hat, spricht jedoch vieles für dezentrale Lösungen. Dezentrale Lösungen sind, ausgehend von der historischen Situation, in der sich Europa heute befindet, einfache Lösungen. Es muß kein neues Staatswesen konstruiert werden, mit all den Gefahren und Schwierigkeiten, die dies mit sich brächte. Auch sprechen eine größere Bürgernähe und die damit verbundenen Informationsvorteile für möglichst niedrige Entscheidungsebenen. Eine ferne Bürokratie ließe sich nur schwer kontrollieren, und sie würde zu grob gestrickten Entscheidungsregeln neigen, die den konkreten Problemen vor Ort in vielen Fällen nicht gerecht werden.

Als besonders gewichtiges Argument für einen Wettbewerb ist die von einem solchen Wettbewerb ausgehende Volumenbegrenzung und Strukturverbesserung der Staatstätigkeit anzusehen. Der Drang zur Ausweitung der konsumtiven Staatsausgaben ist ein Teil der erlebten Wirklichkeit demokratischer Gemeinwesen. Die Fälle unkontrollierten Wildwuch-

ses häufen sich so sehr, daß die limitierenden Wirkungen des Systemwettbewerbs aus der Sicht vieler wie gerufen kommen.

Gerade wegen der so begründeten Präferenz für wettbewerbliche, dezentrale Lösungen ist eine detaillierte Analyse der mit ihnen verbundenen Gefahren erforderlich. Erst eine sorgfältige Fehlersuche ermöglicht es, Wege zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Systemwettbewerbs zu finden. Nur, wo solche Wege nicht gefunden werden können, sind zentralstaatliche Maßnahmen zu erwägen. Dabei sind unvermeidliche Wettbewerbsfehler freilich nur eine notwendige, keine hinreichende Bedingung für Zentralisierung. Vor einer Entscheidung für die Zentralisierung müßte auf jeden Fall noch geprüft werden, ob mit ihr nicht neue Bürokratisierungsgefahren heraufbeschworen werden, die die Wettbewerbsfehler überkompensieren.

Die nachfolgenden Abschnitte konzentrieren sich auf den reinen Fiskalwettbewerb, der auf der Ausgaben- und auf der Einnahmenseite stattfindet. Nach der Behandlung der Mehrwertsteuer und der Körperschaftsteuer folgt eine generelle Analyse der staatlichen Umverteilungspolitik, der sich eine Analyse der wettbewerblichen Produktion öffentlicher Güter anschließt. Aus den genannten Gründen konzentriert sich die Analyse auf die Fehler des Wettbewerbsprozesses und die Möglichkeiten, sie zu reparieren.

#### **Mehrwertsteuer ohne Grenzkontrollen**

Die Abschaffung der Grenzkontrollen in der EG hat wichtige Implikationen für den Warenhandel, aus denen dann wiederum Anzeizeffekte für die nationale Steuergesetzgebung folgen. Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über die möglichen Probleme.

Mit der Abschaffung der Grenzkontrollen wurde die Technik der Mehrwertsteuererhebung in den europäischen Staaten verändert. Während Exporteure bislang an der Grenze die Steuer des Ursprungslandes erstattet bekamen und die Steuer des Bestimmungslandes zahlen mußten, findet der Grenzausgleich heute rein buchmäßig statt. Die Exporteure können die Rückerstattung der inländischen Steuer von ihrem Finanzamt verlangen, und die Importeure müssen gleichzeitig die Mehrwertsteuer des Bestimmungslandes zahlen. Das jetzige Verfahren ist eine Übergangsregelung, die nach dem Willen der EG-Kommission im Jahre 1997 durch das sogenannte Clearing-House-System ersetzt werden soll. Nach diesem System wird der Importeur berechtigt, die im Ursprungsland gezahlte Mehrwertsteuer auf dem Wege des Vorsteuerabzugsverfahrens im eigenen Land zurückzufor-

dern, und seinen Finanzbehörden werden in einem zweiten Schritt die anerkannten Vorsteuerbeträge vom Fiskus des Ursprungslandes zurückerstattet. Sofern es um den Handel zwischen Firmen geht, bringt weder die Übergangsregelung noch das Clearing-House-Verfahren wesentliche ökonomische Neuerungen. Nach wie vor wird die Mehrwertsteuer nach dem Bestimmungslandprinzip erhoben.

Wesentliche Neuerungen gibt es jedoch bei den Direktkäufen der Konsumenten. Während die Direktkäufe bislang wie die Käufe der Firmen dem Grenzausgleich unterworfen waren und insofern nach dem Bestimmungslandprinzip besteuert wurden, gilt für sie jetzt das Ursprungslandprinzip. Konsumenten können also in Niedrigsteuerländern Waren kaufen und sie legal ohne weitere steuerliche Konsequenzen in ihr Heimatland überführen. Ausnahmen sind allein Automobile und Versandhandelskäufe.

Das Nebeneinander von Ursprungs- und Bestimmungslandprinzip ist kein befriedigender Zustand. Die Konsumenten der Hochsteuerländer werden verleitet, Waren in Niedrigsteuerländern zu kaufen, und während der Handel bislang die Nettopreise angeglichen hatte, steigen nun die Nettopreise der Konsumgüter in den Niedrigsteuerländern über die entsprechenden Preise in den Hochsteuerländern hinaus. Dies hat zweierlei unerwünschte Reaktionen zur Folge.

Zum einen wird in den Niedrigsteuerländern ein Anreiz zur Verlagerung der Produktion von den nicht der Besteuerung unterworfenen Investitionsgütern hin zu Konsumgütern ausgeübt, während das Gegenteil in den Hochsteuerländern der Fall ist. Die Bedingungen für eine effiziente internationale Arbeitsteilung werden verletzt, weil sich die Produzentenpreisrelationen zwischen Investitions- und Konsumgütern zwischen den Ländern unterscheiden.

Zum anderen haben die Konsumgüterproduzenten der Hochsteuerländer einen Anreiz, ihre Waren verstärkt an den Einzelhandel der Niedrigsteuerländer zu verkaufen. Im Prinzip, bei hinreichend niedrigen Transaktionskosten, ist es vorstellbar, daß sich Niedrigsteueroasen bilden, die erhebliche Teile des Handels an sich ziehen. Waren, die auf dem Wege des Austausches zwischen Firmen dorthin geliefert und dann von den Konsumenten der verschiedenen Länder wieder zurückgekauft werden, kommen in den vollen Genuß der Steuerersparnis. Es besteht sogar ein Anreiz, solcherlei Arbitragegeschäfte bloß auf dem Papier zu vollziehen und dadurch die Steuern zu sparen. Findige Unternehmer werden Wege wissen, die nach den Regeln der Kommission nicht als Ver-

sandhandel eingestuft werden und dennoch den Steuervorteil bringen.

Die Staaten werden auf die Steuerarbitrage reagieren müssen, wenn sie größere Ausmaße annehmen sollte. Hochsteuerländer müssen eine Diskriminierung ihrer Konsumindustrien und einen Verlust an Steuereinnahmen befürchten. Sie werden unter Druck geraten, ihre Steuersätze zu senken, und die Niedrigsteu-erländer werden das gleiche tun, um ihre Attraktivität als Handelsplätze zu erhalten. Es könnte sich ein Wettbewerb der Niedrigsteueroasen bilden, dem sich niemand entziehen kann und der das System der Mehrwertbesteuerung untergräbt.

Eine mögliche Politikmaßnahme zur Bekämpfung solcher Gefahren ist die Harmonisierung der Mehrwertsteuersätze oder zumindest die Festlegung einer Untergrenze, unter die der Wettbewerb die Sätze nicht drücken kann. Letzteres ist in der Tat die Maßnahme, die die EU ergriffen hat.

Eine andere Lösung bietet die Einführung des Vorumsatzabzugs für den grenzüberschreitenden Warenverkehr. Der Vorumsatzabzug erlaubt es dem ausländischen Importeur einer Ware, den vollen Kaufpreis einschließlich der Mehrwertsteuer von seiner steuerlichen Bemessungsgrundlage abzusetzen, während der Exporteur seine Steuern wie bisher entrichtet. Von der Sache her ist dies dasselbe wie ein Vorsteuerabzug, bei dem nicht die tatsächlich im Ursprungsland gezahlte Steuer, sondern eine fiktive Steuer, wie sie im Bestimmungsland gezahlt worden wäre, von der Steuerschuld absetzbar ist.

Das Vorumsatzverfahren eliminiert den Anreiz, Umsätze über Niedrigsteueroasen zu lenken, weil die hohe Steuer des Ursprungslandes nicht mehr durch die niedrige Steuer des Bestimmungslandes ausgetauscht werden kann, und es verhindert die Verzerrung in der internationalen Arbeitsteilung, die unter den jetzigen Bedingungen durch die Direktkäufe ausgelöst werden kann. Damit entfallen die Anreize zum Niedrigsteuerwettbewerb.

Es ist angesichts dieses Umstandes ratsam, die jetzige Übergangsregelung zugunsten des Vorumsatzabzugs aufzugeben. Mit dem Vorumsatzabzug wäre eine Harmonisierung der Mehrwertsteuersätze in Europa entbehrlich, und es verbliebe den Staaten trotz Abschaffung der Grenzkontrollen ein erheblicher Spielraum für eine eigenständige Gestaltung ihrer Steuersysteme.

Die letzten beiden Jahrzehnte waren durch eine weltweite Senkung der Körperschaftsteuersätze auf einbehaltene Gewinne gekennzeichnet. Der französische Satz sank um 17, der amerikanische um 14, der

englische um 19 und der japanische um 3,5 Prozentpunkte. Der ungewogene Durchschnitt der G7-Länder fiel um 8 Prozentpunkte. Auch Deutschland hat sich, zuletzt mit dem Standortsicherungsgesetz, mit dem der Satz von 50% auf 45% reduziert wird, dem Trend angeschlossen.

### Kapitalbesteuerung im Wettbewerb

Die allgemeine Senkung der Steuersätze ist das Ergebnis eines intensiven Steuerwettbewerbs, der durch eine wachsende Integration der Weltkapitalmärkte forciert wurde. Mit der Integration steigt die Mobilität des Faktors Kapital, und es schwindet die Möglichkeit, diesen Faktor zu besteuern. Eine Gesellschaft, die die Besteuerung dennoch versucht, läuft Gefahr, sich ins eigene Fleisch zu schneiden.

Am Grenzfall der vollkommenen Mobilität wird dies besonders deutlich. Die Nettoertragsrate, die das Kapital im Rest der Welt verdienen kann, muß dann auch zu Hause angeboten werden, und die Steuer wird zu Lasten der Einkommen der immobilien Produktionsfaktoren vollständig in die Kapitalkosten überwältigt. Wird ausgehend von einer solchen Situation eine Steuersenkung vorgenommen, so verringern sich die Kapitalkosten, und es erhöhen sich unmittelbar die Bruttoeinkommen der immobilien Faktoren. Die Einkommen der immobilien Faktoren steigen sogar um mehr als die Steuerausfälle, weil die Steuersenkung zusätzliche Investitionsprojekte rentabel werden läßt. Es kommt zu einem Anstieg des Volkseinkommens, der ebenfalls zugunsten der Einkommen der immobilien Produktionsfaktoren zu Buche schlägt. Auch wenn die immobilien Faktoren selbst herangezogen werden, den Steuerausfall wettzumachen, liegt es in ihrem eigenen Interesse, die Kapitalbesteuerung abzuschaffen.

Es ist zuzugeben, daß die Wirklichkeit unter anderem wegen der Unsicherheit ausländischer Kapitalanlagen noch weit vom Fall der vollkommenen Mobilität entfernt ist. Schon das Währungsrisiko verhindert die Eliminierung sämtlicher internationaler Renditedifferenziale. Indes ist es ja gerade das Ziel der europäischen Währungs- und Integrationspolitik, die Unsicherheiten des innereuropäischen Kapitalverkehrs zu beseitigen. Wenn die Ziele der Maastrichter Verträge erreicht werden, wird das Kapital genügend Ausweichmöglichkeiten haben, um große Teile der Steuerlast zu überwälzen.

Ohne solche Ausweichmöglichkeiten bräuchte eine Überwälzung nicht befürchtet zu werden. Da „Traglast“ und „Zahllast“ zusammenfallen, würde eine Steuersenkung die Nettoertragsrate des Kapitals erhöhen

und die Bruttoeinkommen der immobilien Faktoren unverändert lassen. Die Nettoeinkommen der immobilien Faktoren würden fallen, wenn sie zur Kompensation des Steuerausfalls herangezogen würden. Allenfalls eine Belebung der Kapitalbildung durch Ersparnis würde auf längere Sicht Erhöhungen der Einkommen der immobilien Produktionsfaktoren ermöglichen. Ähnlich verhält es sich, wenn alle Staaten, zwischen denen der Kapitalverkehr stattfinden kann, gemeinsam ihre Steuersätze senken. Da durch die Steuersatzsenkung kein Kapital angelockt wird, entfällt das Motiv, sie vorzunehmen. Es ist tatsächlich nur der Fiskalwettbewerb, der die Erosion der Steuersätze erwarten läßt.

Eine Einschränkung dieser Schlußfolgerungen ist insofern angebracht, als öffentliche Infrastrukturausgaben, die für die Beherbergung des Kapitals geleistet werden müssen, den Anreiz zur Steuersenkung vermindern. Tatsächlich ist es aus der Sicht des einzelnen Staates sinnvoll, den Steuersatz für Kapital nur bis auf das Niveau der Grenzkosten der Infrastrukturnutzung zu senken. Richtig bleibt aber, daß ein Steuerwettbewerb eine fiskalische Besteuerung des Kapitals, bei der ein Finanzierungsbeitrag für das Budget erzielt wird, erschwert, wenn nicht gar verhindert.

Eine weitere Einschränkung der Analyse besteht darin, daß sie sich auf eine nach dem Quellenlandprinzip erhobene Steuer wie eben die Körperschaftsteuer bezieht und zudem unterstellt, daß einbehaltenne Gewinne die marginale Finanzierungsquelle der

Investitionen sind. In dem Maße, wie Fremdkapital als Finanzierungsquelle dient und wie das bei der Besteuerung von Zinserträgen gültige Wohnsitzlandprinzip tatsächlich zur Anwendung kommt, werden dem Kapital Ausweichmöglichkeiten verbaut. Allerdings ist es immer noch möglich, den Wohnsitz selbst zu verlagern und dadurch dem Zugriff des Fiskus zu entgehen. Die Wohnsitzverlagerung verschiebt den Steuersitz, aber sie hat nicht notwendigerweise eine Abwanderung von Kapital zur Folge. Gerade sie schafft aber, wie die Diskussion um das Standortversicherungsgesetz gezeigt hat, einen besonders starken Anreiz für Steuersatzsenkungen.

#### **Erosion der Kapitaleinkommensteuern**

Die Erosion der Kapitaleinkommensteuern ist nicht unbedingt zu beklagen, denn es ist wohlbekannt, daß diese Steuern eine effizienzminimierende Doppelbesteuerung der Ersparnis bedeuten und nachteilige Folgen für das Wirtschaftswachstum mit sich bringen. Außerdem sind Kapitaleinkommensteuern kaum praktikabel und können in ihrer theoretischen Idealform als Steuern auf den Vermögenszuwachs ohnehin nicht erhoben werden. Die Gesetzgebung versucht mit mäßigem Erfolg, finanzwissenschaftliche Theorien des letzten Jahrhunderts in die Praxis umzusetzen ohne zu erkennen, daß sich die theoretischen Erkenntnisse inzwischen weiterentwickelt haben.

Eine Alternative zu den Kapitaleinkommensteuern stellen die sogenannten Cash-flow-Steuern dar, die vom Meade Committee und anderen empfohlen wur-

**Daniel Seuffert**

### **Innovative Produktionsmethoden in der Automobilindustrie**

Seit der Veröffentlichung der MIT-Studie »Die zweite Revolution in der Automobilindustrie« ist das breite Interesse der Öffentlichkeit an »japanischen« Produktionsmethoden geweckt worden. Leider werden dabei oft nur die technisch-mechanischen Aspekte der »lean production« betrachtet. Wichtiger sind nach Ansicht des Autors die grundlegenden Prinzipien für das Entstehen von Produktionssystemen und ihre ständige Anpassung an sich verändernde gesellschaftliche und technische Entwicklungen.

1994, 273 S., brosch., 68,- DM, 530,50 öS, 68,- sFr, ISBN 3-7890-3446-0  
(Nomos Universitätschriften – Wirtschaft, Bd. 19)



**Nomos Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden**



den. Das gemeinsame Wesenselement der Cash-flow-Steuern ist die Möglichkeit der Sofortabschreibung der Investitionen. Diese Sofortabschreibung eliminiert die Doppelbelastung der Ersparnis und vermeidet die Bewertungsprobleme, die die Einkommensbesteuerung so unpraktikabel machen. Vor allem hat sie jedoch den großen Vorteil, Steuern auf Kapital vor den Erosionskräften des Fiskalwettbewerbs zu schützen.

Ein Wechsel zur Sofortabschreibung bei gleichzeitigem Verzicht auf eine Fortsetzung der Abschreibung auf den vorhandenen Kapitalbestand würde bei stationären Firmen, die im Umfang der Abschreibungen reinvestieren, keine Änderung der Steuerlast induzieren. Sie würde jedoch wachsende Firmen entlasten, weil auch die Nettoinvestitionen absetzbar sind, und schrumpfende Firmen belasten, weil die steuerliche Bemessungsgrundlage um die Abschreibung und mögliche Veräußerungserlöse wüchse. Die Belastung der Desinvestitionen und die Begünstigung neuer Investitionen bilden zusammen einen wirksamen Schutz gegen mögliche Erosionskräfte des Steuerwettbewerbs. Vorhandenes Kapital kann ohne Zahlung von Steuern nicht in andere Länder verlagert werden, doch neues Kapital bleibt, jedenfalls was die Grenzinvestition betrifft, faktisch von der Steuer befreit. Durch die Sofortabschreibung beteiligt sich der Staat an den Investitionen genauso wie an den Erträgen. Als fairer und stiller Teilhaber muß er weder befürchten, daß Steuersatzerhöhungen eine Kapitalflucht hervorrufen, noch kann er hoffen, daß Steuersenkungen einen Kapitalzustrom induzieren.

Die Einführung von Cash-flow-Steuern ist ein gangbarer Weg, den Steuerwettbewerb funktionsfähig zu machen. Es liegt im Interesse eines jeden europäischen Staates, solche Steuern notfalls im Alleingang einzuführen, und es liegt im Interesse der Gemeinschaft, wenn möglichst viele Staaten entsprechende Reformen vornehmen.

### Zwei Alternativen

Wird dieser Weg verworfen, so gibt es im wesentlichen nur zwei Alternativen. Die eine besteht darin, die schleichende Erosion der Steuern auf Kapital hinzunehmen. Angesichts der ohnehin verbesserten Verwertungsmöglichkeiten des Kapitals in einer historischen Situation, in der immer mehr billige Arbeit verfügbar wird, würde diese Alternative unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten auf Akzeptanzprobleme stoßen. Deutschland steht am Beginn einer historischen Entwicklungsphase, in der die schon länger bestehende Konkurrenz aus Fernost durch eine

Billiglohnkonkurrenz und Zuwanderungen aus den ehemaligen Ostblockstaaten ergänzt wird. Eine erhebliche Verschlechterung der Verteilungsposition der inländischen Arbeitnehmer ist in dieser Situation kaum zu vermeiden. Es ist nicht ratsam, den ohnehin vorhandenen Verteilungstrend durch die ersatzlose Abschaffung der Steuer auf Kapital noch zu verschärfen.

Die andere Alternative besteht darin, die Kapitalbesteuerung zentraleuropäischen Instanzen zu überlassen oder zumindest verbindliche Untergrenzen für die Steuersätze festzulegen. Vor diesem Schritt ist indes ebenfalls zu warnen, denn abgesehen davon, daß die wachstumshemmenden Wirkungen der jetzigen Besteuerungsform perpetuiert würden, wäre immer noch mit einer Kapitalflucht in Drittländer zu rechnen. Europa selbst steht in einem intensiven Wettbewerb mit anderen Ländern und Kontinenten. Die Gründe, die aus nationalstaatlicher Sicht gegen die Erhebung der Kapitaleinkommensteuern sprechen, gelten auch für die europäische Gemeinschaft als Ganzes. Auch Europa ist nicht allein auf der Welt.

### Gefahren für den Sozialstaat

Der Fiskalwettbewerb beeinträchtigt nicht nur die Besteuerbarkeit des Kapitals. Er hat sehr ähnliche und letztlich sehr viel weiter gehende Auswirkungen auf die Umverteilung zwischen verschiedenen Einkommenskategorien, ja auf die Existenz des Sozialstaates selbst. In dem Maße, wie die Mobilität der Bürger steigt, schwindet die Fähigkeit des Staates, eine Umverteilung zwischen ihnen wirksam vorzunehmen, und es steigt der Effizienzverlust, der aus nationaler Sicht mit der Umverteilungstätigkeit einhergeht.

Die Art der Probleme, die aus einer wachsenden Mobilität resultieren, lassen sich am gedanklichen Extremfall, daß einige Faktoren marginal vollkommen mobil, andere Faktoren hingegen vollkommen immobil sind, besonders klar verdeutlichen. Eine Fortsetzung der Umverteilungspolitik zwischen den marginal mobilen Faktoren wäre in diesem Fall aus der Sicht eines einzelnen Landes völlig sinnlos.

Zum einen wären die realen Nettoeinkommen der marginal mobilen Personengruppen durch die Verhältnisse im Ausland bereits festgelegt. Der Versuch, diese Nettoeinkommen durch eine fiskalische Umverteilung zu ändern, würde zu Wanderungsbewegungen führen, bis sich die Bruttoeinkommen und die Güterpreise gerade soweit verändern, daß die realen Nettoeinkommen konstant bleiben. Zum Beispiel würde eine Senkung der Steuerlast für einfache Arbeit eine Zuwanderung induzieren, die die Löhne senkt und die

Wohnungsmieten erhöht, bis der Begünstigungseffekt vollständig versickert ist.

Zum anderen müßten die immobilen Faktoren den Versuch einer Einkommensumverteilung zwischen den marginal mobilen Faktoren mit einer Verminderung ihrer eigenen Realeinkommen bezahlen. Umverteilung bedeutet, daß Reiche mehr und Arme weniger zum Sozialprodukt beitragen, als sie erhalten. Eine Intensivierung der Umverteilung, die Reiche vertreibt und Arme anlockt, ohne die realen Nettoeinkommen dieser Gruppen verändern zu können, vermindert den volkswirtschaftlichen Nettobeitrag der Reichen und erhöht den Nettoverlust aus der Unterstützung der Armen. Auch wenn das Umverteilungsbudget fiskalisch ausgeglichen bleibt, erleiden die Anbieter immobilier Produktionsfaktoren reale Einkommensverluste. Die Zusammenhänge ähneln jenen, die im vorigen Abschnitt für die Kapitaleinkommensteuer beschrieben wurden. Jeder Versuch, zwischen den marginal mobilen Faktoren eine vom Rest Europas abweichende Einkommensverteilung zu schaffen, ist aus nationaler Sicht unweigerlich mit Effizienzverlusten verbunden.

Vom Extremfall der vollkommenen marginalen Mobilität ist die Wirklichkeit hinreichend weit entfernt, um der Tagespolitik die Vernachlässigung der beschriebenen Zusammenhänge zu erlauben. Indes ist die Frage nach der adäquaten Finanzverfassung Europas keine Frage der Tagespolitik. Wenn die Freizügigkeit in Europa so vervollkommenet wird, wie es beabsichtigt ist, dann sind die beschriebenen Tendenzen nicht von der Hand zu weisen. Im übrigen ist die Bedeutung der marginalen Mobilität in Zusammenhang mit dem Prinzip der Nichtdiskriminierbarkeit in Erinnerung zu rufen. Die Gruppe der Immigranten aus Drittländern entwickelt sich schon heute mit einer solchen Dynamik, daß akute Gefahren für den Sozialstaat bestehen. Sollte in näherer Zukunft ein fiskalischer „Abschiebewettbewerb“ beginnen, der auch einheimische Empfänger von Sozialleistungen trifft, so wäre das nicht überraschend.

#### **Effizienzvorteile der Umverteilung**

Bezüglich der Wünschbarkeit einer Erosion des Sozialstaates in Europa kann man geteilter Meinung sein. Unter dem Schutz des Sozialstaates haben die Bequemlichkeit und der Verlust an Einsatzfreude in einigen Staaten bedrohliche Züge angenommen. Eine Zurückführung des Sozialstaates auf dem Wege einer Intensivierung des Wettbewerbs der Fiskalsysteme würde die Leistungsanreize verbessern und könnte wohlfahrtserhöhend wirken. Man kann deshalb die Auffassung vertreten, daß es derzeit noch keiner insti-

tutionellen Vorkehrungen zur Abbremsung bislang ohnehin erst nur verhalten wirksamer Tendenzen bedarf.

Dabei sollten jedoch die möglichen Effizienzvorteile des umverteilenden Staates nicht verkannt werden. Umverteilung auf dem Wege der progressiven Einkommensbesteuerung, der Sozialtransfers und der solidarischen Fürsorge kann Versicherungsschutz sein. Jeder Versicherungsvertrag ist ein Umverteilungskontrakt, und viele Arten der Umverteilung können als Versicherung interpretiert werden. Versicherung und Umverteilung sind zwei Seiten derselben Medaille. In einer Welt, in der die Einkommensposition der Individuen nicht ausschließlich von der eigenen Leistung, sondern auch von selbst nicht kontrollierbaren Zufallseinflüssen abhängt, ist die Umverteilungsaktivität des Staates nicht a priori als effizienzfeindlich einzustufen. Das Schutzversprechen des Staates schafft Sicherheit und ermuntert die Bürger, riskante und ertragreiche Lebenschancen wahrzunehmen, an die sie sich sonst nicht herangewagt hätten. Die Schaffung von Sicherheit und die Stärkung der Risikobereitschaft sind allokativen Vorteile, die dem Nachteil der verminderten Leistungsbereitschaft gegenüberzustellen sind.

Welche Aspekte stärker wiegen, kann hier nicht beurteilt werden. Zu vermuten ist aber, daß man von einem ungeschützten Wettbewerb der Fiskalsysteme auf die Dauer eine Optimierung der Sozialpolitik nicht erwarten kann. Selbst dann, wenn alle Länder Europas den Sozialstaat wollten, so fiel es ihnen doch schwer, ihn im Wettbewerb zu realisieren. Ein Europa mit freier Wanderung ähnelt einem Versicherungsmarkt, auf dem man sich die Gesellschaft aussuchen kann, nachdem das Schicksal gewürfelt hat und man weiß, wie hoch der Schaden ist. Ein solcher Markt würde am Problem der adversen Selektion zerbrechen.

#### **Positive Migrationsexternalitäten**

Der tiefere Grund für die Ineffizienz einer Wettbewerbslösung liegt in den positiven Migrationsexternalitäten, die eine Umverteilung verursacht. In dem Maße wie die Umverteilung Reiche vertreibt und Arme anlockt, verteilt sich ihr egalisierender Effekt auf andere Länder. Über eine Veränderung der Knappheitsverhältnisse induziert sie im Rest der Welt eine Verminderung der Streuung der Bruttoeinkommen und verbessert ohne weiteres Zutun den Zielerreichungsgrad der dortigen Sozialpolitik. Die Verbesserung ist ein positiver externer Effekt, dessen fehlende Berücksichtigung in der nationalen Politik eine Unterversorgung mit Sozialpolitik impliziert.



Zur Internalisierung der externen Effekte scheint sich zunächst eine Verlagerung der Umverteilungskompetenz auf eine zentraleuropäische Ebene anzubieten. Wenn das Umverteilungssystem zentral und einheitlich festgelegt wird, kommen die Erosionskräfte des Wettbewerbs nicht zum Zuge. In der Tat zeigt ein Vergleich mit den in existierenden Bundesstaaten getroffenen Regelungen, daß eine solche Lösung üblich ist. Die Umverteilung über den Einkommensteuertarif wird in der Regel auf Bundesebene festgelegt. Indes ist eine zentraleuropäische Umverteilung so lange problematisch, wie sich die Durchschnittseinkommen der Länder Europas stark unterscheiden. Unter den auf absehbare Zeit gültigen Bedingungen würde die Anwendung eines einheitlichen „Umverteilungstarifes“ massive Transfers von den reicheren zu den ärmeren Ländern implizieren. Die deutsche Vereinigung zeigt sehr deutlich, welche Art von Problemen dabei entstehen würden. Eine Übertragung des deutschen Experimentes auf Europa würde mit einiger Sicherheit das Ende der Europäischen Union bedeuten.

#### **Das Heimatlandprinzip als Alternative**

Eine erwägenswerte Alternative besteht in der Einführung eines Heimatlandprinzips für die Umverteilungspolitik. Das Steuersystem müßte in zwei Komponenten aufgespalten werden. Die eine Komponente dient zur Finanzierung öffentlicher Güter und ist weiterhin nach dem Wohnsitz- oder Quellenlandprinzip zu erheben. Zu dieser Komponente würde auch die Cash-flow-Steuer gehören, die oben als Ersatz der Kapitaleinkommensteuern erörtert wurde. Die andere Komponente umfaßt redistributive Steuern, die an die Nationalität des Steuerpflichtigen zu knüpfen sind. Gleichgültig, wo sich der Steuerpflichtige aufhält, stets muß er seine redistributiven Steuern an den Fiskus seines Heimatlandes abführen, und von dort erhält er gegebenenfalls auch Sozialtransfers zum Ausgleich von Einkommensverlusten.

Die Anwendung des Heimatlandprinzips würde gewisse, aber keinesfalls prohibitive Verwaltungskosten verursachen. Unter Zuhilfenahme elektronischer Kommunikationsmittel und bei geeigneter Kooperation der Staaten Europas sollte es keine Schwierigkeiten bereiten, Steuererklärungen über die Grenzen hinweg vorzunehmen. Die USA praktizieren das Heimatlandprinzip seit langem. Die dort gewonnenen Erfahrungen könnte man sich zunutze machen.

Das Heimatlandprinzip sollte mit einer Erleichterung des Nationalitätenwechsels in jungen Jahren verbunden sein, um ein Maximum an Freiheit bei der

Auswahl der in Europa zur Verfügung stehenden Umverteilungssysteme zu gewähren. Zugleich sollte der Wechsel der Nationalität in späteren Jahren erschwert werden, um die beschriebenen Erosionskräfte des Fiskalwettbewerbs zu begrenzen.

Der Übergang zum Heimatlandprinzip steht einer Entwicklung der Freizügigkeit in Europa nicht entgegen, sondern ermöglicht sie erst. Die Wahl der Nationalität ist vergleichbar mit der Wahl von Versicherungssystemen innerhalb der europäischen Nationalstaaten. Diese Wahlfreiheit ist die Voraussetzung für Freizügigkeit, ohne daß sie ex post einen beliebigen Wechsel der Versicherungen impliziert. Es wäre völlig verfehlt, aus einer bloß semantischen Interpretation des Begriffes „Heimatlandprinzip“ auf einen inhaltlichen Widerspruch zur Freizügigkeit zu schließen, wenn in Wahrheit der Verzicht auf ein solches Prinzip die Gefahr heraufbeschwört, daß eines Tages zum Schutze vor den Erosionskräften des Fiskalwettbewerbs die alten Grenzlinien innerhalb Europas neu befestigt werden.

Eine Einkommensumverteilung nach dem Heimatlandprinzip hülfe auch, das Problem der Immigration aus Drittländern zu entschärfen. Da die Immigranten vor Erwerb der Staatsbürgerschaft nicht an den nationalen Umverteilungssystemen teilnahmen, könnte weder ein fiskalischer Abschiebewettbewerb noch eine Zuwanderung zum Zwecke der Partizipation am Wohlfahrtsstaat ausgelöst werden. Extremfälle, in denen zur Verhinderung akuter Not weiterhin eine begrenzte Sozialhilfe nach dem Wohnsitzlandprinzip zu gewähren ist, stehen der generellen Anwendbarkeit des Heimatlandprinzips nicht entgegen.

#### **Die Finanzierbarkeit öffentlicher Güter**

Der Steuerwettbewerb beeinträchtigt die fiskalische Umverteilung, aber sofern den mobilen Produktionsfaktoren ein staatliches Leistungsangebot zur Verfügung gestellt wird, ist nicht zu erwarten, daß er die Steuersätze auf den Wert Null treibt. Er wird vielmehr Äquivalenzsteuern hervorbringen, die als Preise oder Gebühren für staatliche Leistungen zu interpretieren sind.

Bei einem vollkommenen Wettbewerb werden die Äquivalenzsteuern ihren Namen allerdings nur im Hinblick auf die Grenzkosten der Beherbergung mobiler Produktionsfaktoren verdienen. Wenn das Einkommen der immobilen Produktionsfaktoren die Richtschnur staatlichen Handelns ist, dann wird ein Land gerade nur so viele Einheiten eines mobilen Faktors attrahieren wollen, bis der Zuwachs an Sozialprodukt, den eine zusätzliche Einheit produziert, vom Zuwachs bei den

direkten Faktorkosten und den Kosten für die Nutzung öffentlicher Güter gerade aufgewogen wird. Es wird deshalb den Steuersatz auf die Faktoreinheit so bemessen, daß er den Grenzkosten der Nutzung des öffentlichen Gutes entspricht.

Wären öffentliche Güter durch konstante oder steigende Durchschnittskosten der Nutzung gekennzeichnet, so würde die Grenzkostenregel dem Staat hinreichende Einnahmen für die Finanzierung öffentlicher Güter verschaffen. Güter mit solchen Kostenverläufen werden aber typischerweise vom Privatsektor angeboten oder sollten zumindest von ihm angeboten werden. Güter, deren Produktion der Staat übernommen hat, sind in der Regel Güter mit stark fallenden Durchschnittskosten, also Güter, bei denen die Grenzkosten der Nutzung unter den Durchschnittskosten liegen. Beispiele sind Beiträge zur öffentlichen Infrastruktur wie Straßen, öffentliche Gebäude, Kommunikationsnetze oder Verwaltungsbehörden, die hohe Fixkosten, aber nur geringe Nutzungskosten verursachen. Bei solchen Gütern funktioniert der private Wettbewerb nicht, weil er in eine ruinöse Konkurrenz ausartet, und aus dem gleichen Grund ist auch nicht zu erwarten, daß ein staatlicher Wettbewerb funktionieren kann. In der Tat ist klar, daß beim Angebot der öffentlichen Güter Verluste zu entstehen drohen. Da die Grenzkostenpreise, die der fiskalische Wettbewerb hervorbringt, unter den Durchschnittskosten liegen, ist eine Unterdeckung der Produktionskosten zu erwarten.

#### **Unterdeckung der Staatsausgaben**

Das Problem wird etwas entschärft, wenn bei der Nutzung der öffentlichen Güter Verstopfungsprobleme auftreten, die zu einem Anstieg der Grenzkosten der Nutzung führen. Sofern die Grenzkosten der Nutzung auf diese Weise über die Durchschnittskosten gehoben werden, lassen sich die Finanzierungsprobleme trotz des Wettbewerbs vermeiden. Indes ist ein solcher Fall nicht generell zu erwarten, denn wenn die Verstopfungsprobleme gravierend genug sind, dann ist eine Privatisierung der Staatsaufgaben angesagt. Wenn der Staat tut, was er tun sollte, dann ist die Gefahr, daß der fiskalische Wettbewerb zu einer Unterdeckung der Staatsausgaben führt, nicht von der Hand zu weisen.

Die Unterdeckung führt zwar nicht notwendigerweise zum Ruin des Staates oder zum Verzicht auf die Produktion öffentlicher Güter. Sofern die immobilen Produktionsfaktoren besteuert werden können, werden sie die Fehlbeträge tragen müssen. Dies liegt auch in ihrem Interesse, denn beim Versuch, den mo-

bilien Faktoren Vollkosten-Steuerpreise abzuverlangen, würden sich die Anbieter immobiler Faktoren insgesamt schlechter stellen. Sie würden zwar weniger Steuern zahlen, doch nicht weniger Steuern tragen. Die mobilen Faktoren, die im Ausland gesicherte Einkommensalternativen haben, würden die Steuern durch Abwanderung voll in die Faktorpreise überwälzen, und zudem würde die Abwanderung eine Verminderung des Sozialproduktes mit sich bringen, die über die Verminderung der nutzungsabhängigen Kosten und der an die mobilen Faktoren abgetretenen Einkommen hinausgeht.

Die Unterdeckung vergrößert aber die Schwierigkeit, trotz des Fiskalwettbewerbs Einkommen umzuverteilen. Es besteht nicht nur die Gefahr, daß die Umverteilung mißlingt; möglicherweise kommt es sogar zu einer inversen Umverteilung zu Lasten von Gruppen, die der Sozialstaat eigentlich begünstigen möchte. Zu den Anbietern immobiler Faktoren gehören die Alten und Kranken, die ländliche Bevölkerung, die Arbeiter und der untere Mittelstand. Eine Fiskalpolitik, die diese Gruppen zugunsten jener Personen belastet, die sich durch Abwanderung der Steuer entziehen können, kann keine soziale Akzeptanz erwarten.

Im übrigen ist nicht sichergestellt, daß die Finanzierungsdefizite bei der Produktion öffentlicher Güter überhaupt gedeckt werden können. Wenn es innerhalb jeder Kategorie von Produktionsfaktoren eine Gruppe von mobilen und immobilen Anbietern gibt, zwischen denen nicht diskriminiert werden kann, dann können überall nur Steuerpreise in Höhe der Grenzkosten gesetzt werden, und niemand kann zur Finanzierung der intramarginalen Kosten der öffentlichen Güter herangezogen werden. In Antizipation dieses Ergebnisses würde es gar nicht erst zur Produktion der öffentlichen Güter kommen.

Es ist nicht zu befürchten, daß ein solches pessimistisches Szenarium schon in allernächster Zeit relevant werden kann. Europa steht heute erst in den Anfängen der Integration und des Fiskalwettbewerbs. Indes ist die Gefahr der Unterdeckung der öffentlichen Güter im Steuerwettbewerb längerfristig nicht von der Hand zu weisen. Die Konstrukteure Europas sollten rechtzeitig Schutzvorkehrungen treffen.

In der Bundesrepublik wurde ein wirksamer Schutz durch eine Kombination bundeseinheitlicher Steuern mit Teilungsregeln geschaffen, die den Gebietskörperschaften feste Anteile an den auf ihrem Gebiet erzielten Steuereinnahmen zusprechen, wobei die Art der öffentlichen Ausgaben auf Länder- oder Gemeinde-

ebene entschieden wird. Diese Regelung vermeidet den Steuerwettbewerb und nutzt zugleich den Informationsvorsprung der untergeordneten und „vor Ort“ befindlichen Gebietskörperschaften aus, um ein attraktives Angebot an öffentlichen Gütern zu gewährleisten. Eines Tages, wenn sich die EU zum Bundesstaat gewandelt hat, mag ein ähnliches Modell in Europa realisiert werden.

Eine Alternative, der zumindest auf mittlere Sicht der Vorzug gebührt, ist abermals das Heimatlandprinzip. Nicht nur zum Zwecke der Einkommensumverteilung, auch zur Abdeckung der Finanzierungslücken bei öffentlichen Gütern bietet es sich an, die Nationalität statt des Wohnsitzes zum Kriterium für Steuerpflicht zu machen. Erneut wäre dies eine Maßnahme, die eine Zentralisierung vermeidet, indem sie den Fiskalwettbewerb funktionsfähiger macht.

### Einheit und Vielfalt in Europa

Niemand möchte, daß die Einheit Europas eine Vereinheitlichung der Staatsaufgaben und gesellschaftlichen Institutionen, geschweige denn eine Verschmelzung der Kulturen mit sich bringt. Die Leitidee ist nicht der Schmelztiegel, sondern das Mosaik, bei dem aus unterschiedlichen Farben ein nuancenreiches Bild entsteht.

Zentraleuropäische Festlegungen der Struktur der nationalen Staatsaufgaben werden schwerlich in der Lage sein, die gewünschte Vielfalt herzustellen. Der Zentrale fehlt die Information über die Möglichkeiten und Präferenzen vor Ort und wahrscheinlich auch die Bereitschaft, die Verwaltung einer komplexen Vielfalt auf sich zu nehmen. Insofern spricht vieles für dezentrale Entscheidungen über die Angebotspalette des Staates – vorausgesetzt natürlich, daß der Wirkungskreis der öffentlichen Güter auf die Nationalstaaten begrenzt bleibt.

Vertreter dezentraler Lösungen weisen vielfach auf diese Zusammenhänge hin. Sie erhoffen von dezentralen Lösungen die Bewahrung der kulturellen Vielfalt Europas. Sie erwarten, daß die wachsende Mobilität einen Segregationsprozeß in Gang setzt, der Menschen mit ähnlichen Präferenzen zusammenführt und es ihnen erlaubt, Staatswesen nach ihrem jeweiligen Geschmack zu gestalten. Das „voting by feet“ (Tiebout) in Kombination mit dezentralen politischen Strukturen wird als Garant der Vielfalt angesehen.

Der Theorie des „voting by feet“ ist ein gewisses Maß an Prognosekraft für die Entwicklung Europas nicht abzusprechen. Man darf aber nicht übersehen, daß diese optimistische Theorie auf der impliziten

Annahme einer sehr großen Zahl von Staaten fußt, die groß genug ist, um die wesentlichen Präferenzgruppierungen widerspiegeln zu können. Betrachtet man zwei benachbarte Staaten, die im Wettstreit um mobile Produktionsfaktoren stehen, so ergibt sich ein anderes Bild. Solche Staaten werden nicht geneigt sein, ihre Unterschiede zu bewahren, sondern sich in einem dynamischen Prozeß bei der Wahl ihrer Produktpaletten an öffentlichen Gütern aufeinander zubewegen, um sich gegenseitig die „Kunden“ abzuwerben. Sofern nicht befürchtet werden muß, daß es am anderen Ende des Präferenzspektrums zu Abwendungen kommt, lohnt sich die Annäherung stets. Je besser man die Produktpalette des rivalisierenden Staates imitiert, desto größere Mengen der mobilen Faktoren lassen sich anlocken und desto besser können Skaleneffekte bei der Produktion öffentlicher Güter zugunsten der Einkommen der immobilien Faktoren ausgenutzt werden. Der Wettbewerb der Staaten ähnelt dem Standortwettbewerb von Firmen oder politischen Parteien, die aus ähnlichen Gründen dazu neigen, dichter zusammenzurücken, als die Kunden oder Staatsbürger es wünschen (Hotelling-Konkurrenz).

Zur Abwendung der Gefahr einer übermäßigen Harmonisierung durch Wettbewerb ist kein probates Mittel bekannt. Weder zentrale noch dezentrale politische Strukturen versprechen, die Vielfalt Europas zu bewahren. Die Verschmelzung der Kulturen ist als Preis der Einheit zu akzeptieren.

### Schlußfolgerung

Alles in allem ist zu erwarten, daß der verstärkte Fiskalwettbewerb in Europa auf längere Sicht das Gesicht des Staates erheblich verändern wird. Der Staat wird, wie die Wirtschaft, schlanker werden müssen, und wer wollte bezweifeln, daß dies zunächst einmal positiv zu sehen ist.

Die Gefahren sind aber nicht von der Hand zu weisen. Nichts berechtigt uns zu der Annahme, daß der Wettbewerbsprozeß im richtigen Moment abstoppen wird, statt in der beschriebenen Weise zu entarten. Das Selektionsprinzip verbietet es nun einmal, vordergründige Analogieschlüsse zwischen privatem und staatlichem Wettbewerb zu ziehen. Es gilt, auf der Hut zu bleiben und die Entwicklungen Europas argwöhnisch zu verfolgen. Fehlentwicklungen kann man zunächst durch die in diesem Artikel vorgeschlagenen Maßnahmen zu vermeiden suchen, aber wenn das nicht reicht, muß man über europäische Lösungen nachdenken. Im Endeffekt mag wohl gelten, daß, wer A sagt, auch B sagen muß.