

# Der neue Systemwettbewerb

von

Hans-Werner Sinn

CESifo München

Vortrag bei der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Magdeburg

September 2001

## Der neue Systemwettbewerb

Die unbändige Wirtschaftskraft der kapitalistischen Marktwirtschaften hat den Kommunismus in die Knie gezwungen: Die kommunistische Planwirtschaft hat sich schmachlich aus der Geschichte verabschieden müssen. Wer wollte bestreiten, dass dieser Systemwettbewerb segensreiche Ergebnisse gebracht hat.

Dies war freilich eine Form des Systemwettbewerbs, die heute mehr und mehr an Bedeutung verliert und einem neuen Systemwettbewerb Platz macht. Der alte Systemwettbewerb zwischen Kommunismus und Kapitalismus stand unter der Zielsetzung der ökonomischen, kulturellen und militärischen Dominanz, und er vollzog sich bei geschlossenen Grenzen auf dem Wege der gegenseitigen Beobachtung, der Imitation und Innovation. Der neue Systemwettbewerb ist statt dessen ein Standortwettbewerb, der wesentlich von der internationalen Migration der Menschen und Produktionsfaktoren getrieben wird. In der Sprache Albert Hirschmans (1970) ist der *Exit* das Besondere am neuen Systemwettbewerb. *Voice* und *Loyalty* waren die Kräfte, die früher einmal die größere Rolle im Wettbewerbsprozess spielten.

Jede nationale Marktwirtschaft hat sich heute mit den Kräften der Globalisierung auseinanderzusetzen. Nicht nur Güter und Finanzkapital können schon seit langem frei und ungehindert über die Grenzen wandern, auch Direktinvestitionen in anderen Ländern gewinnen zunehmend an Bedeutung. Immer mehr Unternehmen verlagern ihre Standorte in Niedriglohnländer, um so im schärfer werdenden internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Zugleich drängen Armutsflüchtlinge aus aller Welt in die reicheren Industrienationen, um an den Segnungen des Sozialstaates zu partizipieren.

Die Globalisierung ist kein ganz neues Phänomen.<sup>1</sup> Als die alte Welt noch ihre Kolonien hatte, erreichten die internationalen Handels- und Kapitalströme im Verhältnis zum Sozialprodukt schon einmahl beachtliche Werte. Ja, zum Ausgang des 19. Jahrhunderts könnte hat es sogar so etwas ähnliches wie einen Weltarbeitsmarkt gegeben haben. Jedenfalls drängt sich dieser Eindruck auf, wenn man an die enormen Migrationsströme jener Zeit denkt. Dennoch beschreiben multinationale Unternehmen, weltumspannende Kommunikationsnetze, das explosionsartige Wachstum der Finanzströme auf den Weltkapitalmärkten, die westeuropäische Integration und der Fall des Eisernen Vorhangs eine neue Dimension des Problems, die man vor einiger Zeit kaum hat erahnen können..

Die Mobilität der Menschen, Güter und Produktionsfaktoren setzt die Staaten dieser Welt einem hohen Wettbewerbsdruck aus. Sie erzeugt einen Systemwettbewerb, der von gänzlich anderer Natur ist als der bereits entschiedene Wettbewerb zwischen den kommunistischen und marktwirtschaftlichen Systemen oder auch als der Wettbewerb, dem sich die europäischen Nationalstaaten im letzten und vorletzten Jahrhundert ausgesetzt sahen. Es geht nicht mehr darum, eine weitgehend autarke Volkswirtschaft durch kluge interne Politikmaßnahmen zu einem Zustand wirtschaftlicher Stärke, sozialen Friedens oder militärischer Überlegenheit zu führen. Die Strategien Bismarcks, Stalins oder Roosevelts sind nicht mehr gefragt. Vielmehr muß sich eine jede Staatsführung die Frage stellen, welchen

---

<sup>1</sup> Vgl. Borchardt (2001).

Einfluß die nationalen Institutionen auf die grenzüberschreitende Verlagerung ökonomischer Aktivitäten ausüben. Steuern, Abgaben, Sozialtransfers, öffentliche Güter, Regulierungssysteme, Rechtsordnungen und vieles mehr nehmen auf die Standortentscheidungen der Menschen und Produktionsfaktoren genauso Einfluß wie Löhne und andere ökonomische Grunddaten, die nicht unmittelbar vom Staat beeinflußt werden. Kein Staat kann es sich erlauben, mobiles Kapital durch eine gröblich ineffiziente Kombination seiner Institutionen zu vertreiben, und genauso wenig kann er es sich erlauben, die Armen dieser Welt zu attrahieren. Wie eine private Firma steht er im Wettbewerb um gute Kunden und muß bestrebt sein, sich die Bittsteller vom Leibe zu halten.

### **Der Euro, die Kapitalmärkte und der Systemwettbewerb**

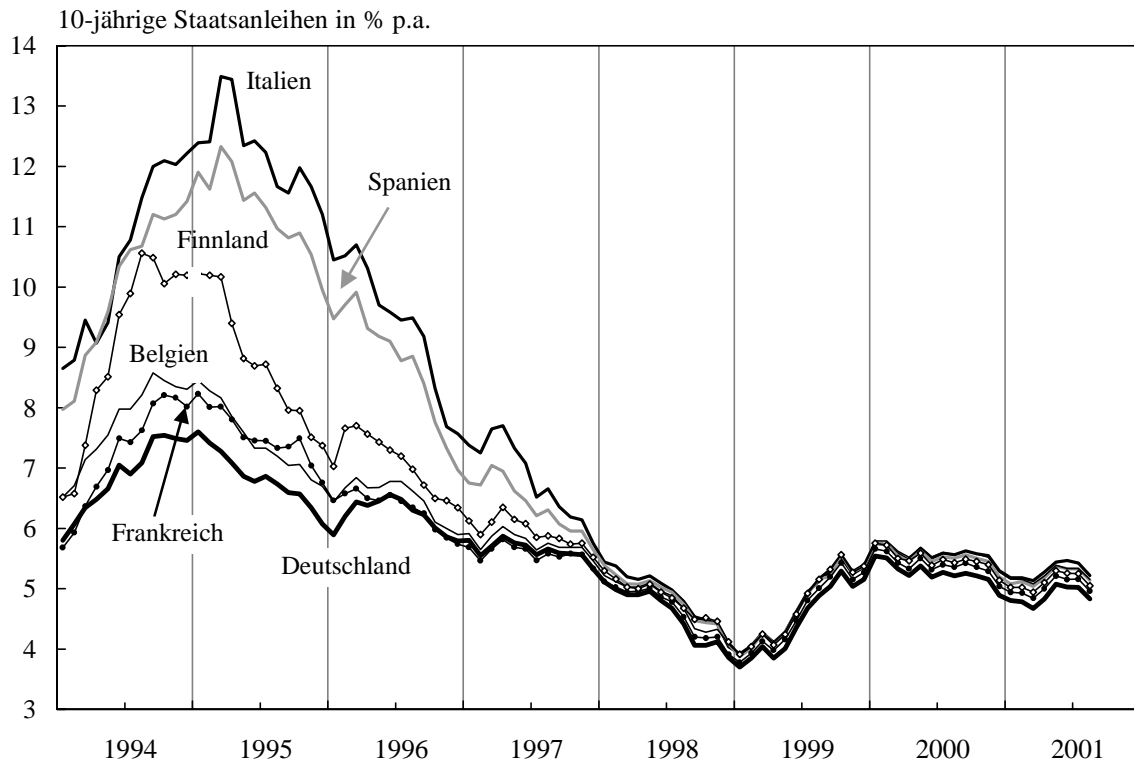
Das Verständnis des neuen Systemwettbewerbs ist von besonderer Bedeutung für Europa, denn was über die Welt im ganzen gesagt wurde, gilt hier in besonderem Maße. Die gestaltende Kraft des Systemwettbewerbs durch Faktorwanderungen wird die innereuropäischen Verhältnisse stärker verändern, als es der bisherige Imitations- und Innovationswettbewerb der Systeme vermocht hat.

Die Einführung des Euro ist in dieser Hinsicht als besonders wichtiger Schritt zu werten, denn der Euro ist das Symbol einer neuen Freizügigkeit und erhöhten wirtschaftlichen Integration in Europa. Menschen, Güter, Dienstleistungen und Kapital können frei und ungehindert die Grenzen überschreiten. Die "vier Grundfreiheiten", die schon 1957 in den Römischen Verträgen verankert waren, sind endlich verwirklicht.

Der Euro hat nicht nur auf politischem Wege mitgeholfen, die Tore Europas aufzustoßen, er erhöht darüber hinaus auch unmittelbar die innereuropäische Mobilität der Produktionsfaktoren und Güter. Unsichere Wechselkursentwicklungen haben die grenzüberschreitenden Handelsgeschäfte bislang mit nicht unerheblichen Risiken und Kurssicherungskosten belastet und Deutschland unter dem Schutz der D-Mark den Vorteil

konkurrenzlos niedriger Zinsen gebracht. Das alles ist nun vorbei. Die Zinskonvergenz ist, wie Abbildung 1 zeigt, nahezu perfekt. Der Euro hat einen fast vollkommenen innereuropäischen Kapital- und Gütermarkt und damit die Voraussetzung für ein freie Entfaltung der Kräfte des Systemwettbewerbs geschaffen. Deutschland hat einen wesentlichen Wettbewerbsvorteil verloren und muss sich nun um so stärker anstrengen, den Standortwettbewerb durch andere Maßnahmen zu bestehen.

Abbildung 1: Konvergenz der langfristigen Zinsen



Quelle; Deutsche Bundesbank, Datenbank

Man kann die deutsche Steuerreform des Jahres 2000 durchaus als Ergebnis dieser Entwicklung sehen, denn sie war ähnlich wie das sogenannte „Standortsicherungsgesetz“ von 1994 explizit mit dem Standortwettbewerb, in dem sich Deutschland befindet, begründet worden. Deutschland bildet, was das Wachstum betrifft, nun schon seit einigen Jahren das Schlusslicht unter den EU-Ländern. Die Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf nur 25% soll eine Trendumkehr bewirken und das Kapital im Lande halten.

Auch Schweden und Österreich haben zuvor schon umfangreiche Standortdebatten gehalten, die mutige Steuersenkungsmaßnahmen eingeleitet haben. Schweden und Österreich haben sogar die synthetische Einkommensteuer abgeschafft, indem sie Zinseinkünfte nur noch mit einer Abgeltungssteuer von 30 bzw. 25% belasten.

Auf die Besteuerung der Zinseinkünfte reagiert das Kapital besonders flexibel. Nachdem die Bundesregierung im Herbst 1987 die Einführung einer Quellensteuer auf Zinseinkünfte in Höhe von 10 % ankündigte, kam es in den folgenden sechs Quartalen zu erheblichen Kapitalabflüssen. Ein langfristiger Kapitalimport von 3 Mrd. DM im Jahr vor der Ankündigung wechselte in einen langfristigen Kapitalexport in Höhe von 95 Mrd. DM im Jahr nach der Ankündigung über<sup>2</sup>. Die Ausweichreaktionen waren so stark, daß Deutschland gezwungen war, sein Gesetz nur vier Monate nach der Einführung wieder zurückzunehmen. Der zweite, im Jahre 1992 unternommene Versuch, Zinseinkünfte an der Quelle zu besteuern, verlief nur scheinbar erfolgreicher, denn die Ausweichreaktionen unterblieben nur deshalb, weil von vornherein darauf verzichtet worden war, die von Ausländern in Deutschland verdienten Zinseinkünfte zu belasten.

Die Erosionserscheinungen bei der Körperschaftsteuer waren nicht auf Deutschland beschränkt. Seit den dramatischen Steuersatzsenkungen von 46% auf 34%, die die Vereinigten Staaten im Jahr 1986 beschlossen hatten, haben viele Länder mit ähnlichen Steuerreformen nachgezogen und ihre Sätze ebenfalls gesenkt. So ist die durchschnittliche effektive Steuerbelastung, die die 15 (heutigen) EU-Staaten US-amerikanischen Firmen, die in ihren Grenzen agieren, auferlegen, bereits von 1986 bis 1992 um mehr als 12 Prozentpunkte gefallen (vgl. Abb. 3). Deutschland war mit der neuen Reform eigentlich nur ein Nachzügler bei dieser Entwicklung.

Eine besonders aggressive Standortsicherungspolitik betreibt Irland, das sich mit einem Körperschaftsteuersatz von nur 10% für ausländische Investoren begnügt. Irland hat im Jahr 1987 die ursprünglich auf das verarbeitende Gewerbe und spezielle Dienstleistungen beschränkte Regelung auch auf Finanzdienstleistungen innerhalb des "International Financial Service Center" in Dublin ausgedehnt. Dies hat zu einem erheblichen Abfluß von Finanzkapital nach Irland geführt, der in Deutschland erst durch eine Änderung des

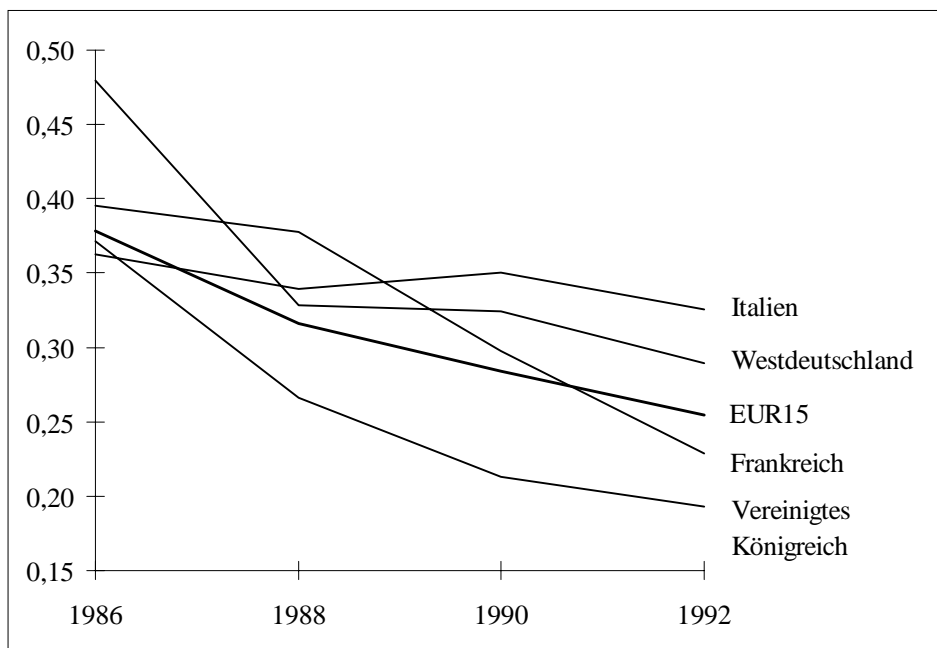
---

<sup>2</sup> Vgl. Nöhrbaß und Raab (1990, S. 179-193).

Außensteuerrechts eingedämmt werden konnte, indem dem Fiskus der Durchgriff auf Erträge aus passiven Geschäften ausländischer Töchter erlaubt wurde.

Die Niederlande sind dem irischen Beispiel inzwischen gefolgt, indem sie Finanzunternehmen Sonderkonditionen einräumen, wenn sie sich dort niederlassen. Nominell besteuern sie zwar die Erträge mit der normalen Körperschaftsteuer, doch erlauben Sie den Abzug einer überaus großzügig bemessene Risikovorsorge vom steuerpflichtigen Gewinn, wodurch der effektive Körperschaftsteuersatz auf 7% reduziert wird.

Abbildung 1.3: *Durchschnittliche Steuerbelastung für Töchter von US-Gesellschaften in Europa: Reaktion auf US-Steuerreform 1986*



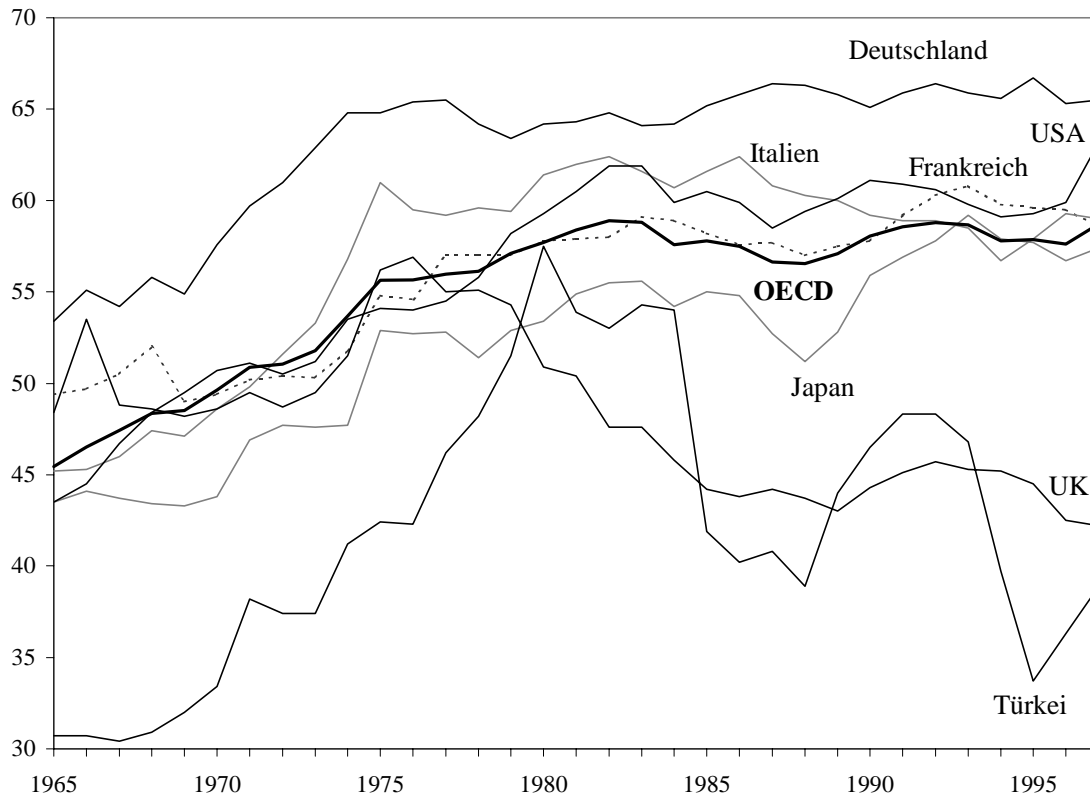
Legende: Die durchschnittliche Steuerbelastung wurde aus den Angaben von US-Firmen über Einkommen und gezahlte Steuern von kontrollierten Firmen in Europa, d.h. Firmen, die zu mindestens 50% im Besitz der amerikanischen Gesellschaft sind, berechnet. Die durchschnittliche Steuerbelastung ist als Verhältnis von gezahlten Steuern und Gewinnen definiert, wobei letztere nach den US-amerikanischen Bilanzierungsrichtlinien ermittelt wurden. Auch die Änderung der Bewertungsrichtlinien zur Gewinnermittlung schlägt sich auf diese Weise in den durchschnittlichen Steuersätzen nieder. Die durchschnittliche Steuerbelastung für EUR15 entspricht dem mit den nationalen Sozialproduktsanteilen gewichteten Mittelwert.

Quelle: Altshuler/Grubert/Newlon (1998), Tab 1A.

Ohne Zweifel ist das Kapital der mobilste aller Produktionsfaktoren. Er ist mobiler als die Arbeit und natürlich mobiler als das Land. Daher ist es nicht verwunderlich, dass sich die

Steuern auf andere Faktoren verlagern. Das Land gibt mangels Einkommensmasse nicht genug her. Deswegen müssen immer mehr Steuern vom Faktor Arbeit getragen werden.

Abbildung 3: *Der wachsende Anteil der Steuern auf den Faktor Arbeit in der OECD*



Legende: Mit den Sozialproduktsanteilen gewogener Anteil der Lohnsteuern am gesamten Steueraufkommen. Lohnsteuern sind dabei als Lohneinkommensteuern, auf den Lohn berechnete Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie Lohnsummensteuern berechnet. Für Mexiko, Island, Süd-Korea, Polen, Tschechien und Ungarn fehlten die Daten.

Quelle: OECD Revenue Statistics 1999, OECD National Accounts 1999, eigene Berechnungen.

Die Abbildung 3 zeigt einen eindeutigen Zeittrend, der trotz einiger Ausreißer wie Türkei und Großbritannien für die Gesamtheit der OECD-Länder sichtbar wird. Offenbar sind die Arbeitnehmer die Verlierer des Systemwettbewerbs. Auch Deutschland ist keine Ausnahme von diesem Trend. Im Gegenteil, in den letzten fünfunddreißig Jahren ist der Anteil der lohnbezogenen Abgaben um mehr als 10 Prozentpunkte gestiegen. Man beachte

dabei, dass das Diagramm vor der aktuellen Steuerreform endet. Die Steuerreform hat den Trend abermals verstärkt, denn während der Faktor Kapital erheblich entlastet wurde, hat sich die Entlastung des Faktors Arbeit auf optische Maßnahmen beschränkt. Der Faktor Arbeit ist das Opfer der Globalisierung.

### **Migration in Europa**

Trotz dieser Entwicklung sollte man die tatsächlich vorhandene Mobilität der Arbeitskräfte in Europa nicht vernachlässigen. Heute liegt der Anteil der im Ausland geborenen Personen in Deutschland bereits bei 8,9% der Gesamtbevölkerung. Das ist nur unwesentlich weniger als in dem klassischen Einwanderungsland USA, wo er bei 9,8% liegt.<sup>3</sup>

Die Wanderungen werden mit der Osterweiterung der EU weiter zunehmen. Nicht weniger als 106 Millionen Osteuropäer wollen beitreten, und etwa 75 Millionen Menschen werden in der ersten Welle beitreten. Das Lohneinkommen dieser Menschen liegt derzeit noch bei einem fünftel bis zu einem Zehntel des westdeutschen (während es bei der Südweiterweiterung der EU in den Beitrittsländern bei etwa der Hälfte lag). Nach Schätzung des ifo Instituts<sup>4</sup> werden mittelfristig etwa 4-5% von ihnen, also 3-4 Millionen nach Westeuropa auswandern. Hinzu kommt die Zuwanderung aus allen Teilen der Welt, mit denen aufgrund der neuen Einwanderungsgesetze zu rechnen ist.

Die Zuwanderung aus sehr armen Ländern nach Westeuropa kann im unteren Segment des Arbeitsmarktes auch beim Faktor Arbeit einen erheblichen Wettbewerbsdruck für die Länder entfalten. Wer sich nämlich entschlossen hat, seine Heimat zu verlassen, um im Westen sein Glück zu suchen, der wird sich bei der Wahl seines Ziellandes vor allem an ökonomischen Kriterien orientieren und auch auf kleine Unterschiede reagieren. Wenngleich erhebliche Einkommensunterschiede nötig sind, die Migration einzuleiten, so ist doch die differentielle Migration zwischen den europäischen Ländern außerordentlich hoch.

---

<sup>3</sup> OECD Society at a Glance - OECD Social Indicators 2001, Annex 1.

<sup>4</sup> Siehe Sinn, Flaig, Munz und Werding (2001).

Die Staaten Westeuropas könnten sich unter diesen Verhältnissen veranlasst sehen, in einen Abschreckungswettbewerb einzutreten, um nicht zu viele Kostgänger des Staates bei sich zu versammeln. Einwanderer sind nach einer Untersuchung des ifo Instituts während der ersten zehn Jahre ihrer Anwesenheit in Deutschland in der Tat Nettoempfänger staatlicher Leistungen. Pro Kopf und Jahr empfangen sie im Umfang von etwa 2300 Euro mehr staatliche Leistungen, als sie selbst in Form von Steuern und Beiträgen zum Staatsbudget beisteuern. Es ist absehbar, dass dieser Zustand so nicht anhalten wird. Die westeuropäischen Staaten werden ihre Sozialsysteme überprüfen, um nicht zu Wohlfahrtsmagneten zu werden. Ein sukzessiver Abbau des europäischen Sozialstaates ist die wahrscheinliche Folge.<sup>5</sup>

Diese Prozesse werden allerdings viel langsamer als der Standortwettbewerb beim Kapital ablaufen. Es hat vierzehn Jahre gedauert, bis die Bundesrepublik im letzten Jahr das Tax Cut cum Base Broadening der Amerikaner kopiert hat. Der Abschreckungswettbewerb wird noch langsamer sein. Er dauert sicherlich Jahrzehnte und kann nur in historischer Perspektive erfahren werden.

Einen Eindruck von der Bedeutung der Arbeitskräftemigration auf das Verhalten der Staaten geben die Vereinigten Staaten von Amerika. In Amerika war die Mobilität der Arbeitskräfte stets sehr hoch, und zugleich ist das Staatswesen dezentral organisiert. Unter diesen Verhältnissen war es unmöglich, einen Sozialstaat europäischer Prägung aufzubauen, und Versuche, die in diese Richtung gingen, sind kläglich gescheitert. Als die Stadt New York unter Bürgermeister John Lindsay Ende der sechziger Jahre die Leistungen des Sozialstaates ausdehnte, um die Armen von der Straße zu holen und zu befrieden, zog es arme Menschen aus ganz Amerika an. Das Resultat war eine rasche Überschuldung, die die Stadt 1975 faktisch in den Bankrott trieb und eine abrupte Abkehr von seiner Armenpolitik erzwang.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Daran ändern auch Netzwerkeffekte wenig. Sicher, wenn irgenwo bereits ein Netzwerk besteht, dann sind die ökonomischen Anreize für die Wanderungsentscheidung nicht mehr so wichtig. Dann ist der Wettbewerb schon passiert. Doch die Erwartung von Netzwerken, die errichtet werden könnten, wird die Staaten im vorhinein um so mehr veranlassen, ihre wohlfahrtsstaatlichen Leistungen zu dosieren. Ex ante ist der Wettbewerb dann um so schärfer. Siehe Thum (2000).

<sup>6</sup> Während der ersten Amtsperiode von Lindsay stieg der Anteil der Sozialausgaben 12.5% auf 23% (Glaeser/Kahn 1999, S. 124; Shefter 1985, S. 86).

## Das Selektionsprinzip

Die großen Trends des Systemwettbewerbs liegen auf der Hand und können empirisch beobachtet werden. Es ist dem Ökonomen auch völlig klar, was ein einzelnes Land tun muss, um im Standortwettbewerb zu bestehen. Die Empfehlungen des Sachverständigenrates und der Wirtschaftsforschungsinstitute sind bei Fragen der Steuerpolitik und der Regulierung relativ einhellig. Kein Wunder, der Volkswirt ist der Betriebswirt des Volkes. Er hilft dem Volk, seine kollektiven Politikentscheidungen zu optimieren. Er hilft seinem Land, im Systemwettbewerb zu bestehen.

Weniger klar ist, zu welchem Ergebnis der Systemwettbewerb insgesamt führt und vor allem, wie dieses Ergebnis zu bewerten ist. Können wir diesem Wettbewerb als Organisationsverfahren trauen? Gibt es wie beim privaten Wettbewerb eine unsichtbare Hand, die alles aus der Sicht der Staatengemeinschaft zum besten regelt? Funktionieren die Hauptsätze der Wohlfahrtstheorie auch für den Systemwettbewerb, oder müssen wir eher pessimistisch sein? Bedarf es zentralstaatlicher Lösungen zur Korrektur der Marktfehler im Systemwettbewerb? Müssen die Politiken auf den verschiedensten Bereichen harmonisiert werden, um den Wettbewerb einzudämmen? Wieviel Brüssel braucht Europa? Das sind spannenden Fragen, der sich die Theorie des Systemwettbewerbs widmet.

Es ist sicher mögliche, Modelle des Systemwettbewerbs zu konstruieren, deren Annahmen in Analogie zum Marktwettbewerb geradezu daraufhin getrimmt sind, einen funktionsfähigen staatlichen Wettbewerb zu produzieren.<sup>7</sup> Ob aber solche Modelle das Wesen des Systemwettbewerbs erfassen könne, ist nicht klar.

Der Grund für den Zweifel liegt in dem, was in Sinn (1997a, 1997b) *Selektionsprinzip* genannt wurde. Das Selektionsprinzip besagt, dass Staaten jene ökonomische Aktivitäten übernommen haben, für deren Erledigung sich der private Markt als unfähig erwies. Da der

---

<sup>7</sup> Vgl. z.B. St. Sinn (1992), Richter (1994, S. 223-340), Wellisch (1995) oder Oates/Schwab (1988, S. 333-354).

Staat ein Lückenbüßer ist, der fehlende Märkte ersetzt und die Fehler existierender Märkte korrigiert, kann man nicht hoffen, dass die Wiedereinführung des Marktes über die Hintertür des Systemwettbewerbs zu einem sinnvollen Allokationsergebnis führt. Vielmehr ist zu befürchten, dass die Fehler, die den Staat ursprünglich auf den Plan riefen, auf der höheren Ebene des staatlichen Wettbewerbs von neuem in Erscheinung treten.

Nach dem Selektionsprinzip sind Analogieschlüsse vom privaten zum staatlichen Wettbewerb völlig verfehlt, weil die Staaten die Ausnahmen der wettbewerblichen Allokationsprozesse verwalten. Gerade weil der Wettbewerb im privaten Bereich gut funktioniert, müssen wir befürchten, dass er im staatlichen Bereich versagen wird.

### **Drei Beispiele für das Selektionsprinzip**

Um klar zu machen, wie sich das Selektionsprinzip im Konkreten äußert, werden hier in aller Kürze unter Verzicht auf eine Modellierung von drei Beispielen aufgelistet. Die entsprechenden formalen Modelle finden sich an anderer Stelle.<sup>8</sup>

#### *Die Erosion des Sozialstaates*

Unter den Gründen für die staatliche Umverteilung könnte das Versicherungsmotiv das wichtigste sein. Hinter dem Schleier des Unwissens einigen sich weise Staatsgründer – oder auch Medianwähler - auf das Sozialstaatsprinzip, um die Bürger des Staates gegen die Lebens- und Karriererisiken abzusichern. Wer Pech im Leben hat, ist Nettoempfänger staatlicher Ressourcen, wer Glück hat, ist Nettozahler. Aus einer Ex-ante-Sicht steigt der Erwartungsnutzen risikoaverser Staatsbürger.

Bei der Festlegung der Umverteilungsmaßnahmen müssen freilich die von ihnen hervorgerufenen Verhaltensänderungen mit bedacht werden. Ex ante reduziert sich wie bei jedem Versicherungsvertrag die Anstrengung zur Eindämmung der versicherten Gefahr, doch es steigt auch die Bereitschaft, bei der Berufswahl und anderen Lebensentscheidungen mehr

---

<sup>8</sup> Siehe Sinn (2002).

zu wagen, als es sonst der Fall gewesen wäre. Außerdem fällt ex post der Anreiz, durch Anstrengung Einkommen zu erwerben.

Gesetzt den Fall, das nationale Umverteilungssystem ist optimal gestaltet, indem eine bestmögliche Mischung zwischen diesen verschiedenen Vorteilen und Nachteilen gefunden wurde. Hätte dieses Umverteilungssystem im Systemwettbewerb Bestand oder würde es gar von ihm hervorgerufen?

Die Antwort ist sicherlich negativ, denn die freie Wanderung der Nettozahler und Nettoempfänger staatlicher Leistungen würde exakt jene Effekte hervorrufen, die in den beiden vorigen Abschnitten beschrieben wurden. Jeder Staat hätte einen Anreiz, die Nettoempfänger ein wenig schlechter und die Nettozahler ein wenig besser zu behandeln, als es die Nachbarstaaten tun, um erstere abzuschrecken und letztere anzulocken und dadurch einen Budgetüberschuss zu erzielen.

Aus der Sicht des Einzelstaates, der von einem gegebenen Verhalten der anderen Staaten ausgeht, ist der Nutzeneffekt bei denjenigen, die durch diese Marginalentscheidung zur Migration veranlasst werden, nur ein vernachlässigbarer Effekt zweiter Ordnung. Doch der Budgeteffekt ist als Effekt erster Ordnung strikt positiv. Per saldo steigt durch den Abbau des Sozialstaates die nationale Wohlfahrt im Sinne des Erwartungsnutzens der Staatsbürger, weil der Budgetüberschuss zum allgemeinen Vorteil verwendet werden kann. Aus der Sicht aller Staaten lässt sich durch solche Aktionen jedoch nichts gewinnen, weil keine Migration stattfindet, wenn sich alle so verhalten. Was passiert, ist nur, dass die Umverteilung abgebaut wird und der Erwartungsnutzen der Staatsbürger fällt.

Man kann das Ergebnis auch über die Theorie der externen Effekte verstehen. Der Sozialstaat erzeugt auf dem Wege der von ihm induzierten internationalen Wanderung positive externe Effekte auf die anderen Sozialstaaten. Er vertreibt die Reichen, erhöht das Angebot der von ihnen angebotenen Faktoren in anderen Ländern und senkt so deren Faktorentlohnungen. Und er lockt die Armen an, wodurch deren Faktorentlohnungen anderswo steigen. Dadurch wird die Einkommensverteilung in anderen Ländern

gleichmäßiger, der Zielerreichungsgrad der dortigen Sozialpolitik steigt. Da die positiven externen Effekte in der nationalen Sozialpolitik nicht berücksichtigt werden, kommt es im Systemwettbewerb zu einer Unterversorgung mit Sozialpolitik.

Der tiefere Grund für den Fehler im Systemwettbewerb kann im Selektionsprinzip gesucht werden, denn der Schutz gegen die Ungleichheit der Lebenseinkommen, den der Sozialstaat bietet, lässt sich nicht privatwirtschaftlich realisieren. Private Versicherungsverträge setzen Vertragsmündigkeit voraus und können deshalb nur von Erwachsenen abgeschlossen werden. Wenn jemand erwachsen ist, sind die Würfel des Schicksals aber bereits gefallen, der Schleier des Unwissens ist gelüftet.<sup>9</sup> Umverteilungsverträge kommen auf privatwirtschaftlicher Basis nicht zustanden, weil sich die reichen Nettozahler nicht beteiligen würden. Die adverse Selektion verhindert den privaten Versicherungsmarkt.

Die Migrationsprozesse, die das Versagen des Systemwettbewerbs der Sozialstaaten erzeugen, können ebenfalls als adverse Selektion interpretiert werden. Die Wanderung von Reichen und Armen ist eine Wahlentscheidung, die ex post stattfindet, also nachdem der Schleier des Unwissens bereits gelüftet ist. Weil sich die reichen Nettozahler nicht beteiligen, kann der Sozialstaat nicht überleben.

Eine mögliche Politikimplikation dieser Erkenntnis liegt in der Harmonisierung von Umverteilungsregeln oder der verzögerten Integration der Migranten in das nationale Sozialsystem, wie sie vom wissenschaftlichen Beirat beim Finanzministerium oder vom ifo Institut vor kurzem vorgeschlagen wurde.<sup>10</sup>

### *Infrastrukturgüter und Race to the Bottom*

---

<sup>9</sup> Eltern könnten solche Verträge im Prinzip zwar auch für ihre Kinder abschließen, doch gibt es kein zivilisiertes Land, das Eltern das Recht dazu gibt, ihre Kinder im Erfolgsfall zur Zahlung an die erfolglosen Kinder anderer Leute zu verpflichten.

<sup>10</sup> Sinn, Flaig, Munz, Werding (2001) und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2000)

Es wird häufig behauptet, vor den Erosionskräften des Steuerwettbewerbs brauche man keine Angst zu haben. Es gäbe keine Race to the Bottom, weil die Nettozahler sich nicht nur an den Steuern, die sie entrichten, orientierten, sondern auch an den öffentlichen Gütern, die ihnen zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere brauche man ein Race to the Bottom im Standortwettbewerb um mobiles Kapital nicht zu befürchten, weil die Firmen bereit seien, einen angemessenen Preis für eine gute Infrastruktur zu zahlen. Dieses Argument stimmt natürlich in einem vordergründigen Sinne, aber es ist doch nur die halbe Wahrheit.

Erstens wäre es für den Sozialstaat ja schlimm genug, wenn die Steuern, die vom Faktor Kapital entrichtet werden, nur ausreichen, die diesem Faktor zur Verfügung gestellte Infrastruktur zu bezahlen, also zu reinen Äquivalenzsteuern würden, denn das würde den Verzicht auf Umverteilung und Versicherungsschutz bedeuten. Es liegt nun mal im Wesen der Umverteilung, dass den Reichen genommen und den Armen gegeben wird. Wenn die Kapitaleigner, die ja ohne Zweifel die Reichen sind, keinen Beitrag zur Finanzierung der Armen mehr leisten, dann wird der Sozialstaat nach der oben gegebenen Argumentation sicherlich unter sein optimales Niveau gedrückt.

Zweitens ist nicht einmal sichergestellt, dass die Steuern, die das mobile Kapital entrichtet, ausreichen, die Infrastruktur zu bezahlen. Im Systemwettbewerb verhalten sich die Staaten wie wettbewerbliche Firmen, die für die Beherbergung mobilen Kapitals Grenzkostenpreise verlangen oder genauer: Steuersätze, die die Grenzballungskosten bei einer gegebenen Infrastruktur widerspiegeln. Dass diese Steuersätze genug Aufkommen bringen, um die Kosten der Erstellung der Infrastruktur abzudecken, ist nicht zu erwarten.

Der Grund dafür liegt beim Selektionsprinzip. Wenn Staaten im Einklang mit diesem Prinzip konstruiert sind, so bieten sie jene Güter an, die wegen hinreichend stark zunehmender Skalenerträge in Produktion und Nutzung nicht privatwirtschaftlich angeboten werden können, weil ein privater Wettbewerb ruinös wäre und kein Gleichgewicht fände. Bei solchen Gütern reichen Steuersätze oder Preise in Höhe der Grenzballungskosten nicht aus, die Infrastruktur zu bezahlen. Es entsteht ein chronisches Defizit, das anderweitig gedeckt werden

muss. Das private Marktversagen, das den Staat überhaupt auf den Plan rief, hat auf der höheren Ebene des staatlichen Wettbewerbs erneut problematische Implikationen.

Wenn hinreichend wichtige immobile Produktionsfaktoren vorhanden sind, so heißt das nicht zwangsläufig, dass kein Gleichgewicht im Systemwettbewerb existiert. Auch ist der Wettbewerb im engeren Sinne nicht ineffizient. Es liegt nämlich im Interesse der Eigner der immobilien Faktoren, die Komplemente der mobilen Faktoren sind, die Infrastruktur mitzufinanzieren. Außerdem hat der einzelne Staat jeden Anreiz, die richtige Menge und Qualität an Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Dennoch ist das Ergebnis für den Sozialstaat noch schlimmer, als wenn nur Äquivalenzsteuern erhoben werden könnten. Die Eigentümer immobilier Faktoren, und zu ihnen werden gerade auch sehr viel Anbieter einfacher Arbeit, Kranke und Schwache gehören, erhalten kein Geld von den reichen Kapitalbesitzern, sondern subventionieren diese Kapitalbesitzer im Systemwettbewerb. Das ist kein *Race to the Bottom*, sondern in einem gewissen Sinne sogar ein *Race below the Bottom*.

Die Politikimplikationen dieser Erkenntnis sind ähnlich wie diejenigen, die aus der Erosion des Sozialstaates gefolgert werden können. Hinzu treten aber spezielle Maßnahmen zur Eindämmung des Standortwettbewerbs sowie insbesondere dem Ersatz des Quellenlandprinzips durch das Wohnsitzlandprinzip. Der amerikanische Fiskus ist mit seinem Worldwide-Income-Konzept und seinen Regeln zur Besteuerung passiver Auslandseinkommen ein gutes Stück in diese Richtung gegangen.

Einer Harmonisierung der Unternehmensteuern im europäischen Kontext sollte man indes nicht unbesehen das Wort reden, denn ein solcher Schritt würde die Staaten wohl veranlassen, den Standortwettbewerb mit Infrastrukturgütern zu suchen und er würde eine Überversorgung mit solchen Gütern hervorrufen. Wenn man harmonisiert, muss man zugleich sicherstellen, dass die von mobilen Faktoren genutzte Infrastruktur von ihnen vollständig bezahlt werden muss. Das ließe sich vielleicht durch eine Ausdehnung des Beihilfeverbotes auf indirekte Beihilfen durch Infrastrukturgeschenke erreichen.

### *Lemon-Banken und Bankenregulierung*

Das dritte und letzte Beispiel, das hier betrachtet werden soll, bezieht sich auf die Bankenregulierung. Die Asienkrise, die Savings & Loan-Krise und verschiedene andere Bankpleiten haben gezeigt, dass die Regulierung des Bankensektors eine wichtige Aufgabe des Staates ist und dass es möglicherweise Probleme mit einem freien Regulierungswettbewerb gibt. Nicht zuletzt wegen der Krisen ist die Bank für internationalen Zahlungsverkehr in Basel im Verbund mit der EU derzeit dabei, ihre Regeln für die Regulierung der Banken zu verbessern (Basel II), um auf ihrer Basis eine Harmonisierung der nationalen Regeln zu befördern.

Wer eine Bankschuldverschreibung kauft, erhält damit kein sicheres Rückzahlungsversprechen. Vielmehr hängt die Wahrscheinlichkeit der vereinbarten Rückzahlung davon ab, dass die Bank bis zum Zeitpunkt der Rückzahlung nicht bankrott gegangen ist, und die Höhe der Rückzahlung im Falle des Bankrotts hängt davon ab, wie viel Eigenkapital die Bank vorhält, um ihre Schulden auch im schlechtesten aller Fälle bedienen zu können. Dass Banken den Bankrott nicht mit Sicherheit vermeiden können, liegt daran, dass es auch die Firmen nicht können, an die sie die von den Käufern der Schuldverschreibungen erhaltenen Mittel weiterreichen. Der Erwartungswert der Rückzahlung ist das zentrale Qualitätsmerkmal einer Bankschuldverschreibung. Sofern dieser Erwartungswert von den Gläubigern der Bank nicht ermittelt werden kann, ist die Bankschuldverschreibung ein Lemon-Gut, dessen Qualität ähnlichen Erosionskräften ausgesetzt ist wie die Qualität physischer Lemon-Güter.

Im Falle der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen den Banken und ihren Gläubigern besteht die Gefahr eines übermäßig nachlässigen Bankenverhaltens. Banken haben dann einen Anreiz, ihr Geschäft mit sehr wenig Eigenkapital zu betreiben und dann auch besonders riskante Unternehmungen zu finanzieren. Bei der Wahl zwischen einem ausgereichten Darlehen, das mit hoher Wahrscheinlichkeit einen mäßigen Rückfluss

verspricht, und einem anderen, das mit geringer Wahrscheinlichkeit einen hohen Rückfluss bringt, kann es sich lohnen, diese zweite Alternative auch dann zu wählen, wenn damit ein kleinerer Erwartungswert des Rückflusses verbunden ist. Der Grund liegt in der MAEHKMINN-Regel, dem Umstand, dass man jemandem nicht mehr nehmen kann, als er hat. Da die Bank nicht mehr als ihr Eigenkapital verlieren kann, bringt die Inkaufnahme einer kleineren Erfolgswahrscheinlichkeit und damit eines größeren Bankrottrisikos den Vorteil, dass sich der Erwartungswert der Rückzahlung, die die Bank ihren eigenen Gläubigern zu leisten hat, verringert. Es lässt sich also der erwartete Bankgewinn auf ähnliche Weise durch eine Qualitätsverschlechterung des verkauften Produkts vergrößern, wie es bei den Herstellern physischer Lemon-Güter der Fall ist.

Wenn alle Banken auf einem Markt sich so verhalten, dann werden die Käufer der Bankschuldverschreibungen aus der Beobachtung gelegentlicher Bankpleiten schließen können, dass sie Lemon-Schuldverschreibungen kaufen, und sie werden entsprechende Risikoaufschläge beim vereinbarten Zins verlangen. Insofern werden sie letztlich nicht übervorteilt, und insofern gelingt es den Banken in ihrer Gesamtheit nicht, sich durch die Vergrößerung des Bankrottrisikos besser zu stellen. Im Gegenteil, wegen der Wahl übermäßig risikobehafteter Finanzierungen wird sich die Verminderung im erwarteten Darlehensrückfluss aus dem Firmengeschäft in einer Minderung der erwarteten Bankgewinne niederschlagen. Der Wohlfahrtsverlust, der aus den Lemon-Schuldverschreibungen resultiert, wird im wesentlichen von den Banken selbst getragen.

Es liegt im Interesse der Banken, die Entwicklung eines solchen Lemon-Gleichgewichts durch kollektiv vereinbarte oder staatlich verordnete Eigenkapitalrichtlinien zu verhindern. Eine strikte Bankenaufsicht, wie sie in den westlichen Industrieländern gewährleistet ist, löst das Allokationsproblem.

Leider signalisiert freilich das Selektionsprinzip auch jetzt wieder Gefahren, wenn die Bankenaufsicht selbst dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist. Unter der Annahme, dass die Bankkunden weder die Risikosituation der einzelnen Bank noch die Bedeutung

nationaler Eigenkapitalrichtlinien zuverlässig abschätzen können, hat die nationale Regulierungsbehörde einen Anreiz, bei der Kontrolle der ihr anvertrauten Banken großzügig zu sein, wenn zu den Inhabern der Bankschuldverschreibungen Ausländer gehören. Die Lockerung der Regulierungsrestriktionen hinter dem Rücken der Gläubiger führt zu einer Umverteilung von diesen Gläubigern zu den nationalen Banken, und je größer der Anteil der Ausländer unter den Gläubigern ist, desto größer ist der nationale Wohlfahrtsgewinn, der entsteht. Das nationale Marktversagen überträgt sich in eine Competition of Laxity der Regulierungsbehörden und damit in ein Versagen des Systemwettbewerbs.

Die Asienkrise der Jahre 1997 und 1998 wird von namhaften Ökonomen auf die übermäßig lasche Regulierung der asiatischen Banken zurückgeführt, und es spricht viel dafür, dass das hier beschriebene Versagen des System-Wettbewerbs die Ursache der laschen Regulierung war. Insofern sind die Bemühungen der BIZ, mit dem Basel II Abkommen eine de-Facto-Harmonisierung der Bankenregulierung zu erreichen, ein Schritt die richtige Richtung.

### **Schlussbemerkungen**

Ähnliche Beispiele aus dem Bereich der Umweltpolitik, der Gesundheitsvorsorge oder anderen Bereichen ließen sich hier aufführen. Sie bestätigen die Erkenntnis, dass das Selektionsprinzip eher ein Versagen als ein reibungloses Funktionieren des Systemwettbewerbs erwarten lässt.

Implikationen für die Notwendigkeit internationaler Vereinbarungen und Harmonisierungsmaßnahmen bis hin zur Entwicklung einer neuen Ebene des Staates in Europa drängen sich auf, sind aber nicht trivial. Zu gut wissen wir heute, dass aus dem Marktversagen nicht zwangsläufig der Staatseingriff folgt. Zu groß ist das Risiko, dass der Staat die Dinge noch schlechter als der Markt regelt.

Man sollte sich aber davor hüten, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Die Erkenntnis und der Nachweis des Versagens im Systemwettbewerb ist die notwendige

Voraussetzung dafür, dass staatenübergreifende Regelungen überhaupt in Frage kommen. Insofern kommt dem Selektionsprinzip eine wichtige Bedeutung für die Beurteilung des Sachverhalts und die Gestaltung Europas und der Weltgemeinschaft zu. Es widerlegt so manchen schönen Traum, den der in Wettbewerbsprozesse verliebte Ökonom sich wünschen mag.

Die These, die mit dem Selektionsprinzip aufgestellt wird, deckt sich mit dem positiven Staatsverständnis, das Tradition der deutschen Finanzwissenschaft entspringt, wie sie von Schäffle (1880), Sax (1887), Wagner (1876), Musgrave (1959), Timm (1961) und anderen vertreten wurde. Nach dieser Tradition ist der moderne Staat die notwendige Begleiterscheinung der Industrialisierung und Urbanisierung, die im Gefolge der industriellen Revolution stattgefunden hat. Er entstand vor allem zur Behebung der untragbaren Missstände, die das ausgehende neunzehnte Jahrhundert kennzeichneten. Im Unrat erstickende Städte, jämmerliche Lebensumstände des Proletariats, Altersarmut, katastrophale hygienische Verhältnisse und viele andere Missstände haben ein allgemeines Bedürfnis nach staatlicher Intervention in den Marktprozess entstehen lassen. Der moderne europäische Staat ist kein Herrschaftsinstrument feudaler Mächte. Trotz aller Schwächen und Probleme muss er als Instrument zur Erfüllung kollektiver Aufgaben gesehen werden, die vom privaten Markt nicht erfüllt werden können. Er ist nicht das Ergebnis eines Irrtums der Geschichte, sondern ihre logische Konsequenz. Im Systemwettbewerb hat er allerdings keine allzu guten Chancen mehr.

Die historische Selektion staatlicher Aufgaben ist zum Teil bereits durch Wettbewerbsprozesse zustande gekommen. Aber es handelte sich dabei nicht um einen durch Faktorwanderungen erzwungenen Systemwettbewerb, wie er Europa und der Welt heute stattfindet, sondern um den eingangs schon beschriebenen Innovations- und Imitationswettbewerb, der unter anderem durch das Ziel der ökonomischen, kulturellen und auch militärischen Dominanz gesteuert war und bei weitgehend geschlossenen Grenzen stattfand. Ein solcher Wettbewerb gehorcht gänzlich anderen Gesetzen als der durch

Faktorwanderungen induzierte Wettbewerb. Ja, im Lichte des Selektionsprinzips ist es durchaus möglich, wenn nicht wahrscheinlich, dass der neue Systemwettbewerb die Ergebnisse des alten zerstören würde, wenn man es versäumte, seinen Wirkungsbereich drastisch zu beschränken.

### Literatur zu Kapitel 1

- Altshuler, R., H. Grubert und S.T. Newlon (1998), "Has U.S. Investment Abroad Become More Sensitive to Tax Rates?", *NBER Working Paper* 6383.
- Borchardt, K. (2001), „Die Globalisierung ist nicht unumkehrbar“, *Handelsblatt* Nr. 112 vom 13. 6. 2001, S. 7.
- Glaeser, E.L., und M.E. Kahn (1999), "From Lindsay to Rudy Giuliani: The Decline of the Local Safety Net?" *Economic Policy Review* 5, S. 117-132.
- Hirschman, A. O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press: Cambridge.
- Musgrave, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill: New York.
- Nöhrbaß, K.H., und M. Raab (1990), "Quellensteuer und Kapitalmarkt", *Finanzarchiv* 48, S. 179-193.
- Oates, W.E., und R.M. Schwab (1988), "Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?", *Journal of Public Economics* 35, S. 333-354.
- Richter, W.F. (1994), "The Efficient Allocation of Local Public Factors in Tiebout's Tradition", *Regional Science and Urban Economics* 24, S. 323-240.
- Sax, E. (1887), *Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft*, Hölder: Wien.
- Schäffle, A.E. (1880), *Die Grundsätze der Steuerpolitik und die schwebenden Finanzfragen Deutschlands und Österreichs*, Laupp: Tübingen.
- Shefter, M. (1985), *Political Crisis, Fiscal Crisis – The Collapse and Revival of New York City*, Basic Books Publishers: New York.
- Sinn, H.-W. (1997a), "The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition", *Journal of Public Economics* 66, S. 247-274
- (1997b), "Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb", in: A. Oberhauser, Hrsg., *Fiskalföderalismus in Europa*, Duncker & Humblot: Berlin, S. 9-60.
- (2002), *The New Systems Competition*, Yrjö Jahnsson Lectures 1999, Basil Blackwell, Oxford und Malden, Mass., forthcoming.

- Sinn, H.-W., G. Flaig, S. Munz und M. Werding (2001), *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 2, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- Sinn, S. (1992), "The Taming of the Leviathan: Competition among Governments", *Constitutional Political Economy* 3, S. 177-196.
- Thum, M. (2000), EU Enlargement, Fiscal Competition and Network Migration, mimeo, Universität München.
- Timm, H. (1961), "Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben", *Finanzarchiv* 21, S. 201-247.
- Wagner, A. (1876), *Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre: Erster Theil. Grundlegung*, Winter'sche Buchhandlung: Leipzig und Heidelberg.
- Wellisch, D. (1995), *Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck): Tübingen.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2000), *Gutachten "Freizügigkeit und Soziale Sicherung in Europa"*, BMF-Schriftenreihe 69, Bonn.