

# Fiskalische Handlungsfähigkeit und globaler Wettbewerb

Kai A. Konrad\*

## 1. Einleitung

In jüngerer Zeit ist häufig davon die Rede, dass die fiskalische Handlungsfähigkeit in Deutschland, aber auch in anderen entwickelten Volkswirtschaften bedroht ist. Als Ursachen spielen die internationale Mobilität von talentierten oder gut ausgebildeten Personen, Gütern, Produktionsfaktoren wie Kapital, die veränderte Sicherheitslage in Europa und die internationale Mobilität von Empfängern von Sozialtransfers eine Rolle. Weitere mögliche Ursachen sind der Verlust von nationalen Größenvorteilen im Zusammenhang mit der Markteinführung neuer Produkte, der Verlust von Einnahmen und Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der Währungspolitik, der Verlust der Hoheit über Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben und der Kontrollverlust über verschiedene strategische Parameter der Wirtschaftspolitik. Auch demografische Entwicklungen und Politikversäumnisse spielen eine Rolle, vor allem im Bereich der Verschuldungspolitik und bei der Reform der sozialen Sicherung. Einige der genannten Entwicklungen und ihre Konsequenzen sollen in dieser Arbeit genauer betrachtet werden. Besonderes Interesse soll dabei der Frage gelten, welche Handlungsoptionen ein in finanzielle Bedrängnis zu geraten drohender Staat im Wettbewerb mit anderen Staaten hat und welche Wettbewerbsparameter ihm zur Verfügung stehen.<sup>1</sup>

\* Für Anregungen, Hinweise und konstruktive Kritik danke ich vielen Kollegen, besonders Beate Jochimsen, Jürgen Kocka, Ronnie Schöb und Paul Stoop. Für die kritische Durchsicht des Manuskripts danke ich Heidi Hilzinger.

1 Anknüpfend an Überlegungen von Brennan und Buchanan (1977, 1980) mag man die wachsenden Finanzierungsrestriktionen des Staats begrüßen. Dies gilt vor allem, wenn die daraus resultierende Knappheit öffentlicher Mittel den Staat zu einem im Sinne seiner Bürger effizienteren Einsatz dieser Mittel veranlassen würde. Edwards und Keen (1996) haben diese Frage näher untersucht. Sie sind im Zusammenhang mit der Steuerwettbewerbsproblematik zu dem Ergebnis gelangt, dass die Vorteilhaftigkeit von steuerwettbewerbsinduzierten Finanzierungsrestriktionen davon abhängt, wie groß der Anteil ist, der aus einer zusätzlichen Steuereinnahme für sinnvolle staatliche Aktivitäten verausgabt würde, im Verhältnis zu dem Anteil, der in weniger nützlichen Verwendungen versickert. Ist der sinnvoll verausgabte Teil hinreichend groß, sind die Interessen der Bürger sowie die Interessen der Politik und Bürokratie, was die Möglichkeiten zusätzlicher Steuererhebung angeht, durchaus gleichgerichtet. Dieser Fall ist es, der im Folgenden unterstellt werden soll.

## 2. Mögliche Ursachen einer Finanzkrafterosion

Wachsende Schwierigkeiten und steigende Kosten staatlicher Einnahmeerzielung können verschiedene Ursachen haben, von denen einige nachfolgend erörtert werden.

### 2.1 Das demografische Problem im Spiegel der Finanzstatistik

In den Daten der deutschen Finanzstatistik zeigt sich eine Finanzkrafterosion nicht unmittelbar. Die Steuerquote in Deutschland bewegte sich im Jahr 2002 je nach Abgrenzungsmerkmal zwischen 20,9 Prozent (OECD<sup>2</sup>-Abgrenzung) und 21,7 Prozent (nach der Abgrenzung der deutschen Haushaltsrechnung) des Bruttoinlandsprodukts, und damit liegen beide Werte zwischen den Marken 22,4 Prozent (OECD-Abgrenzung) und 20,8 Prozent (deutsche Haushaltsrechnung) für das Jahr 1970. Auch im Durchschnitt der anderen OECD-Länder lässt sich kein klarer Abwärtstrend erkennen. (vgl. BMF 2004, S. 424, Übersicht 18). Konzentriert man sich nicht allein auf die Steuerquote, sondern betrachtet daneben, wie sich das Verhältnis von Steuern und Sozialabgaben insgesamt als Anteil des Bruttoinlandsprodukts entwickelt hat, ist festzustellen, dass die Abgabenquote gegenüber der Steuerquote von 1970 bis 2002 in Deutschland in der OECD-Abgrenzung deutlich von 29,8 auf 36,2 Prozent gestiegen ist (vgl. ebd., S. 423, Übersicht 17).<sup>3</sup> Der Anstieg hängt neben anderen Faktoren vor allem mit der Erhöhung der Beiträge für Renten- und Krankenversicherung zusammen, die ihrerseits ihre wichtigsten Gründe in der Alterung der deutschen Gesellschaft, im medizinisch-technischen Fortschritt und in Veränderungen der Erwerbstätigkeit hat.

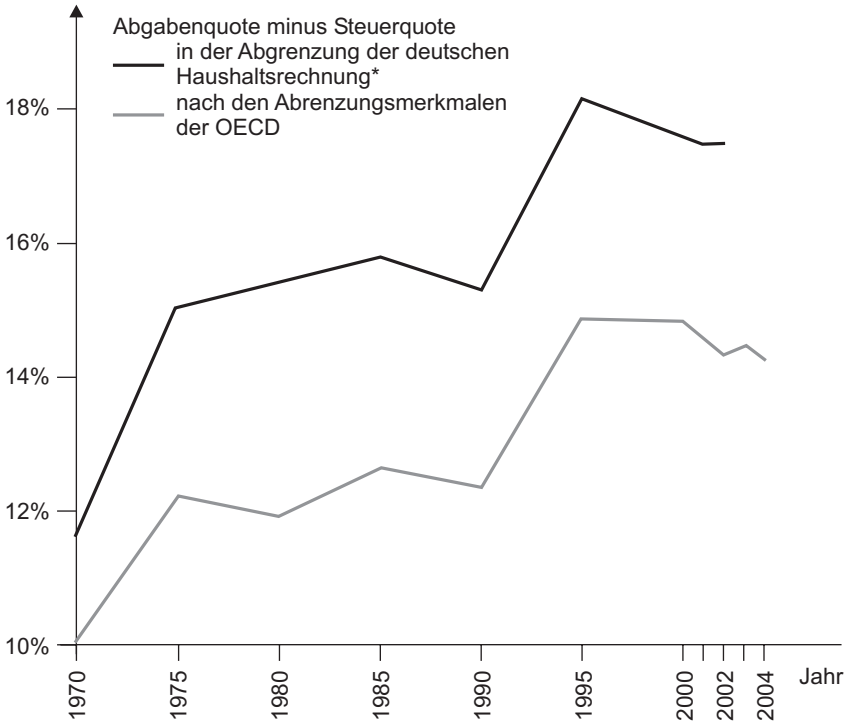
Abbildung 1 zeigt diesen Anstieg des Saldos zwischen Abgabenquote und Steuerquote von 1970 bis 2004. Sozialversicherungsbeiträge werden von den Beitragszahlern in ihren Belastungswirkungen überwiegend als Steuern empfunden und nicht als Entgelte, denen eine der Höhe des Beitrags angepasste äquivalente Leistung gegenübersteht. Das gilt besonders für die gesetzliche Krankenversicherung, deren Leistungen in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nahezu einkommensunabhängig sind. In der Rentenversicherung wirken sich höhere Beitragszahlungen auf die Höhe der Rente aus. Deshalb wirkt nur ein Teil der Rentenbeiträge wie eine Steuer. Dieser Teil beträgt nach Berechnungen Thums und von Weizsäckers (2000) etwa 15 bis 20 Prozent des Gesamtbeitrags. Ein Rentenversicherungsbeitragsatz von ca. 20 Prozent hat deshalb ähnliche Wirkungen für die Arbeitsangebotsentscheidung wie ein Zuschlag zur Einkommensteuer um vier bis fünf Prozentpunkte.

---

2 Organisation for Economic Co-operation and Development.

3 Der Anstieg fand in ähnlicher Weise in den meisten kontinentaleuropäischen Ländern statt. Die entsprechenden Prozentsätze für den Durchschnitt der OECD sind 28,3 Prozent (1970) und 36,3 Prozent (2002) (OECD 2004, S. 67-87, Tabelle 3).

Abbildung 1: Abgabenquote minus Steuerquote in Deutschland



Legende:

Abgabenquote: Steuern und Sozialabgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Steuerquote: Steuern in Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

1970 bis 1990 nur alte Bundesländer.

\* Ein unmittelbarer Vergleich mit den Angaben der OECD ist aus methodischen Gründen nicht möglich.

Quellen: 1970 und 1975: BMF (1994, S. 343, Übersicht 17 und 18); 1980 bis 2001: BMF (2004, S. 423f., Übersicht 17 und 18); 2002 bis 2004: BMF (2006b, S. 115f., Übersicht 13 und 14).

Sozialversicherungsbeiträge treffen wie auch der überwiegende Teil der Steuern in ihrer ökonomischen Wirkung primär das Arbeitseinkommen als Bemessungsgrundlage. Deshalb addieren und verstärken sich die Wirkungen von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern gegenseitig. Die stark gestiegene Abgabenlast verursacht erhebliche Fehlanreize beim Arbeitsangebot.

## 2.2 Steuerwettbewerb um Kapital

Die Durchsetzung der Grundfreiheiten innerhalb der Europäischen Union ging einher mit verschiedenen Schritten der Liberalisierung des Kapital-, Güter- und Dienstleistungsverkehrs. Aber nicht nur innerhalb der EU sind die Transaktions- und Informationskosten für internationale Kapitalmarkt-

geschäfte gesunken. In der Folge haben sich die internationale Mobilität von Finanzkapital und die Flexibilität von Investoren bei der Auswahl von Standorten für Direktinvestitionen in den vergangenen Jahrzehnten erhöht.

Dies legt die Vermutung nahe, dass die Besitzer von Kapital heute auf Änderungen der Kapitalsteuern eines Landes stärker als in früheren Zeiten mit Standortverlagerung ihres Kapitals reagieren. Ein Land, das seinen Steuersatz erhöht, muss befürchten, dass ein Teil des Kapitals in andere Länder abwandert. Umgekehrt kann ein Land hoffen, durch Senken seiner Steuersätze für Kapitaleinkünfte Investoren und Investitionen aus anderen Ländern anzuziehen.

Dieser Zusammenhang sorgt für die Möglichkeit eines Steuerwettbewerbs, in dem Länder über die steuerlichen Bedingungen um Investoren und Investitionen konkurrieren. Steuerwettbewerb hat in den vergangenen 15 Jahren sowohl in der Steuertheorie als auch in der Steuerpolitik erhebliche Beachtung gefunden.<sup>4</sup> Welche Bedeutung die Tendenzen des Steuerwettbewerbs für die praktische Wirtschaftspolitik haben, hängt von vielen Faktoren ab. Fuest et al. (2005) benennen in ihrer Übersicht die Möglichkeiten und Grenzen, Kapitaleinkommen im Wohnsitzland zu besteuern, die Wettbewerbssituation auf den Arbeitsmärkten, die internationale Mobilität von Arbeit, das Ausmaß ausländischer Portfolio- und Direktinvestitionen, die Möglichkeiten und Grenzen der internationalen Verlagerung von Profiten durch die Gestaltung von Verrechnungspreisen im konzerninternen Handel, Endogenität des Anteils ausländischer Direktinvestitionen und politökonomische Aspekte. Eine Rolle spielt auch, wie stark die Theorie des Steuerwettbewerbs in den Köpfen der Politiker verankert ist bzw. in welchem Maße diese Theorie in der praktischen Wirtschaftspolitik Anwendung findet. Diese Theorie sagt voraus, dass sich mit zunehmender internationaler Mobilität von Kapital die Wirkung verstärkt, die die Höhe des nationalen Steuersatzes auf die nationale Steuerbasis ausübt. In den verschiedenen Ländern ergeben sich dabei unterschiedliche Anpassungswirkungen. Im Steuerwettbewerbsgleichgewicht sollten kleine und wohlhabende Länder in der Tendenz einen niedrigeren Steuersatz als große und ärmere Länder aufweisen.

### 2.3 Die wachsende internationale Mobilität von Talent und Humankapital

Humankapital ist sowohl in seiner Vorform, dem Talent, als auch in seiner späteren Ausformung mobil: Wie von Andersson und Konrad (2003a, 2003b, 2005) dargelegt, sind junge Menschen zum Zeitpunkt der Wahl ihres Arbeitsplatzes, vor allem aber zum Zeitpunkt der Wahl ihres Studienplatzes

4 Zur praktischen Bedeutung der Steuerwettbewerbsproblematik im Bereich der Investitionsförderung sei auf den OECD-Report „Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue“ (OECD 1998) verwiesen. Jüngere Arbeiten deuten ebenfalls auf eine empirische Relevanz des Steuerwettbewerbsproblems hin (vgl. z.B. Devereux et al. 2002; Altshuler/Goodspeed 2002; Winner 2005).

mobil. Die hohe Mobilität hängt mutmaßlich zusammen mit Entwicklungen wie dem Bologna-Prozess und der Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung von Hochschulzugangsberechtigungen, internationaler Standardisierung von Talent- und Befähigungstests (GRE, TOEFL<sup>5</sup>), internationaler Standardisierung der Lehre, internationaler Anrechenbarkeit von Auslandssemestern bei Studienplatzwechseln, höherer Transparenz der aufnehmenden Bildungseinrichtungen über deren Internetauftritt und verbesserter Kommunikation über elektronische Medien. Andersson und Konrad (2005) führen zusätzlich Faktoren wie die weltweite Verfügbarkeit von gewohnten Konsumgütern und die Möglichkeiten an, den eigenen gewünschten Lebensstil in unterschiedlichen Ländern realisieren zu können.

Wachsende Mobilität von Humankapital macht es schwieriger für nationale Regierungen, Humankapital zu besteuern, und schränkt damit deren fiskalischen Handlungsspielraum ein. Nun gibt es allerdings eine Reihe von Gründen, die dafür sprechen, dass dieser Sachverhalt unter wohlfahrtsstaatlichen Gesichtspunkten sogar zu begrüßen ist. Gerade Wohlfahrtsstaaten besteuern Humankapitalerträge zu stark, jedenfalls gemessen an den Präferenzen der Bevölkerung zu dem Zeitpunkt, an dem der Einzelne noch nicht weiß, ob er zum Kreis der Personen mit hohem Humankapital zählen wird. Boadway et al. (1996) haben in Anlehnung an Kydland und Prescott (1980) auf das Problem zeitkonsistenter Besteuerung hingewiesen und dieses als eine der Ursachen für die zu hohe Besteuerung identifiziert. Andersson und Konrad (2003a, 2003b, 2005) haben begründet, warum die zunehmende Mobilität von Talent und ausgebildetem Humankapital und der Steuerwettbewerb um diese mobilen Bemessungsgrundlagen letztlich eine Form des Marktversagens zeitkonsistenter Besteuerung beseitigen. Sie konnten ihre Ergebnisse in der Arbeit von 2005 auch empirisch untermauern.

Kessing und Konrad (2006) nennen einen weiteren Grund, weshalb es in etablierten Wohlfahrtsstaaten zu Umverteilung in einem Ausmaß kommt, das das aus den Versicherungspräferenzen seiner Bürger ableitbare Bedürfnis nach Umverteilung übersteigt. Sie zeigen, dass in solchen Staaten Gewerkschaften ihre Verhandlungsmacht gegenüber den Arbeitgebern z.B. im Zusammenhang mit Arbeitszeitbeschränkungen darauf richten, zusätzliche Umverteilung anzuregen. Die wachsende Mobilität des Humankapitals mag auch bei der Therapie dieser Form des Politikversagens hilfreich sein und das tatsächliche Volumen der Umverteilung reduzieren. Da ein gegebenes Maß an Umverteilung in einem mobileren Umfeld mit höheren indirekten Kosten der Besteuerung (Zusatzsteuerlasten) erkaufte werden muss, bleibt allerdings trotz des zu erwartenden Rückgangs des Volumens der Umverteilung offen, ob die wirtschaftlichen Kosten der Umverteilung selbst in der neuen Situation höher oder niedriger sind als in den vergangenen Zeiten mit niedrigerer Mobilität.

---

5 GRE: Graduate Record Examinations; TOEFL: Test of English as a Foreign Language.

## 2.4 Einschränkungen durch Verschuldungspolitik in der Vergangenheit

Die Finanzkrafterosion hat ihre Ursachen nicht nur in der Einnahmenseite der staatlichen Haushalte. Die Finanzkraft wird ebenfalls durch staatliche Ausgabenverpflichtungen beschränkt, die sich aus Aktivitäten staatlicher Politik der Vergangenheit ergeben. Gemeint sind staatliche Aktivitäten, die nicht direkt mit Steuermitteln finanziert wurden, sondern deren Finanzierung durch staatliche Kredite oder durch andere Formen von Zahlungsverprechen, etwa Pensionszusagen, erfolgte.

Durch diese Praxis staatlicher Finanzpolitik hat sich in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten ein erheblicher Schuldenberg aufgetürmt. So ist die Staatsschuldenquote von 31,2 Prozent im Jahre 1980 auf 68,6 Prozent im Jahre 2005 angewachsen (BMF 2006a, S. 104, Tabelle 12). Zu diesen Staatsschulden im engeren Sinn gesellen sich andere Schulden und staatliche Verpflichtungen, insbesondere Pensionszusagen, sowie Ansprüche im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung, die – wie in der Vergangenheit auch – mit Hilfe beträchtlicher Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Angesichts dieser so genannten impliziten Verschuldung ist die explizite Staatsverschuldung von 68,6 Prozent nur die „Spitze des Eisbergs“ der öffentlichen Schuldenlast.<sup>6</sup>

Selbst die erreichte explizite Verschuldung schränkt allerdings die Finanzierungsmöglichkeiten des Staats schon heute spürbar ein. Die Zinszahlungen des Bundes betragen mit 37,4 Mrd. Euro im Jahre 2005 (BMF 2006a, S. 13) etwa 14,4 Prozent der Ausgaben des Bundes in Höhe von 259,85 Mrd. Euro (ebd.) bzw. 16,4 Prozent der Einnahmen des Bundes in Höhe von 228,41 Mrd. Euro (ebd., S. 15). Die Lage in vielen Länder- und Gemeindehaushalten stellt sich ähnlich ungünstig dar.<sup>7</sup>

Die Finanzierungslasten aus dem Schuldendienst reagieren sehr sensibel auf Zinsänderungen. Im Jahr 2005 zahlte der Bund aufgrund der Zusammensetzung seiner Schuldentitel einen Schuldzins von unter 4,5 Prozent.<sup>8</sup> Die Rendite von zehnjährigen Bundesanleihen bewegte sich Ende Dezember 2005 bei 3,26 Prozent (BMF 2006a), so dass aus der laufenden Refinanzierung die Zinslast zunächst weiter sinken wird. Im Vergleich hierzu lag

6 Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2003/2004 (SVR 2003, S. 276, Absatz 446, Schaubild 66) das Ausmaß der impliziten Verschuldung im Jahr 2002 einmal auf 270,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beziffert. Bei aller Vorsicht, die bei der Berechnung dieser Größe angesichts prognostischer Unsicherheiten und der Gestaltbarkeit der impliziten Staatsverschuldung durch die Änderung von Leistungsgesetzen angebracht ist, belegt diese Zahl doch die Dimension des Problems.

7 Die Länder Berlin, Saarland oder Bremen hatten im Jahr 2004 Zins-Ausgabenquoten von 11,3, 10,1 und 11,9 Prozent. Ein verhältnismäßig gering verschuldetes Land wie Bayern, hingegen, hatte eine Zins-Ausgabenquote von 3,65 Prozent (zu Zinsausgaben und bereinigten Ausgaben vgl. BVerfG 2006, S. 21 und 24.)

8 Hier berechnet aus dem Verhältnis der Zinszahlungen von 37,4 Mrd. Euro (BMF 2006a, S. 13) und der gesamten umlaufenden Schuld des Bundes (einschließlich Sondervermögen) in Höhe von 895,6 Mrd. Euro (ebd., S. 88).

im Jahr 1985 das Verhältnis von Zinszahlungen und Bundesschulden bei etwa 7,4 (ebd., S. 98). Würde man entsprechende Zinsen zugrunde legen, würde sich der Schuldendienst heute auf über 27 Prozent der Einnahmen des Bundes belaufen.

Die niedrigen Schuldzinsen der deutschen Gebietskörperschaften sind nicht nur das Ergebnis einer anhaltenden Niedrigzinsphase. Ein ebenso wichtiger Faktor ist die hohe Bonität deutscher Staatsschuldtitel. Diese Bonität wird letztlich von den Kreditgebern bestimmt. Von Bedeutung für deren Urteil ist indes die Einschätzung von Kreditratingagenturen wie Standard & Poor's oder Moody. Die Bewertungen der Kreditratingagenturen sind abhängig von der tatsächlichen Bonität der Schuldner. In einer Studie von Standard & Poor's (abgedruckt im Manager-Magazin, H. 12, 2005, S. 177) wird ein Szenario entworfen, wie sich die Bonität von Staatsschuldtiteln verschiedener Länder in den kommenden Jahren verändern könnte, wenn die Länder keine systematischen Schritte zu einer Konsolidierung ihrer Haushalte einleiten. Danach verschlechtert sich die Bonität der Staatsschulden von Frankreich, Deutschland, Großbritannien und den USA in den kommenden Jahrzehnten erst langsam, dann aber rapide. Deutschland würde zwischen 2025 und 2030 eine Bonität vergleichbar der mancher Transformationsländer erreichen.

Bezogen auf den Bundeshaushalt führt der Anstieg des durchschnittlichen Zinssatzes auf die Staatsschulden um jeden Prozentpunkt bei einem Schuldenstand wie zu Ende Dezember 2005 zu einer Erhöhung des Anteils der Zinszahlungen an den Einnahmen des Bundes in Höhe von fast vier Prozent. Eine nachhaltige Erhöhung der Leitzinsen und eine Herabstufung der Bonität von Staatsschuldtiteln können sich in ihrer Wirkung gegenseitig verstärken und selbst bei dem derzeit gegebenen Schuldenstand eine prekäre Haushaltsslage verursachen.

Es dürfte klar sein, dass die Verschuldungssituation Deutschlands unbefriedigend ist. Eine Ursachenanalyse, die notwendig polit-ökonomische Theorien der Staatsverschuldung mit einbeziehen muss, würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Für eine Übersicht über die in der Literatur diskutierten Gründe und für eine empirische Kausalitätsanalyse für deutsche Gebietskörperschaften sei beispielsweise auf die Arbeit von Jochimsen und Nuscheler (2005) verwiesen.

Das Verschuldungsproblem in Deutschland liegt teilweise in der föderalen Struktur des Landes begründet. Das bündische Prinzip führt zu erheblichen Fehlanreizen insbesondere der Länder, vom Instrument der Verschuldung zu starken Gebrauch zu machen. Die Konsequenzen zeigen sich sehr deutlich am aktuellen Beispiel der extremen Haushaltsnotlage in Berlin (siehe hierzu Konrad/Jochimsen 2006). Jochimsen und Konrad (2006) diskutieren die verfehlten Verhaltensanreize des deutschen Systems und erörtern eine Neukonzeption des Umgangs mit extremen Haushaltsnotlagen, die solche Anreizprobleme beseitigt. Sie folgen dabei partiell den Vorschlägen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (BMF 2005) und fordern wie dieser die Schaffung klarer und transparenter Rege-



lungen für den Fall der extremen Haushaltsnotlage einer Gebietskörperschaft in Deutschland.

Regeln zum Umgang mit extremen Haushaltsnotlagen von Gebietskörperschaften sollten dabei nicht darauf abzielen, den Gläubigern einen möglichst leichten Zugriff auf Vermögensgegenstände im Besitz der öffentlichen Hand einzuräumen. Im Gegenteil müssen sie den Gebietskörperschaften selbst umfangreichen Schutz vor Gläubigern bieten. Aus verschiedenen Gründen muss dieser Schutz vor Gläubigern bei öffentlichen Gebietskörperschaften weiter reichen als bei Kapitalgesellschaften und wahrscheinlich auch weiter als bei natürlichen Personen.

Nur wenn auch die Gläubiger unmittelbar von den Folgen einer extremen Haushaltsnotlage betroffen sind, dann werden potenzielle Gläubiger bereits bei der Erteilung von Krediten gründlich überlegen, inwiefern die Gebietskörperschaft in der Lage sein wird, die Rückzahlung aus dem laufenden Steueraufkommen und nicht aus der Vermögenssubstanz zu gewährleisten.

Sowohl unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Handlungsfähigkeit als auch der Wettbewerbsfähigkeit von Gebietskörperschaften ist auf die Möglichkeit von Steuerbürgern einer Gebietskörperschaft hinzuweisen, sich durch Abwanderung dem Schuldendienst entziehen zu können. Dieser Aspekt lässt sich am Beispiel zweier Gemeinden A und B, mit je 1.000 Einwohnern, erläutern. Gemeinde A hat einen Schuldenstand von zehn Mio. Euro akkumuliert, Gemeinde B hat keine Schulden. Ansonsten seien die Gemeinden identisch. Findet zwischen den Gemeinden keine Migration statt, muss ein Einwohner und Steuerbürger der Gemeinde A barwertmäßig Steuern zahlen, die den Gegenwert an staatlichen Leistungen um 10.000 Euro übersteigen. Gemeinde B kann den Gesamtbetrag der Steuereinnahmen in staatliche Leistungen umsetzen. Sind die Gemeinden von der Verschuldungssituation abgesehen gleichartig, ist die Gemeinde B wesentlich attraktiver. Migration ist in diesem Zusammenhang aber ein wichtiger Aspekt. Ein Steuerbürger der Gemeinde A kann durch Übersiedeln in der Gemeinde B immerhin den Barwert seines Lebenseinkommens um 10.000 Euro erhöhen. Solche Wanderungen vergrößern darüber hinaus das Differenzial, das den Wanderungsanreiz auslöst. Sind aus der Gemeinde A erst einmal 500 Personen weggezogen, lastet auf jedem verbleibenden Steuerbürger eine Nettolast von 20.000 Euro, und auf dem letzten noch verbleibenden Steuerbürger eine Last von zehn Mio. Euro. Wanderungen führen also im Extremfall zu Randlösungen, bei denen den Gläubigern von Gebietskörperschaften unverhofft die Schuldner abhanden kommen.

Diesem Mechanismus wirken andere Kräfte entgegen. Geht man beispielsweise davon aus, dass wegen der Mobilität der Einwohner letztlich nur Renten immobilier Produktionsfaktoren besteuert werden können, insbesondere die Bodenrente, schlagen sich Verschuldungsunterschiede zwischen Gebietskörperschaften weitgehend in der preislichen Bewertung dieser immobilien Faktoren nieder. Soweit es sich dabei z.B. ausschließlich um Grund und Boden handelt, muss die Gemeinde A ihre Schulden im End-



effekt durch Steuern auf die Bodenrente abtragen, die von den Bodenbesitzern erbracht werden müssen. Im Gleichgewicht ist der Marktpreis des Bodens in Gemeinde A einfach um zehn Mio. niedriger als in Gemeinde B. Für die Einwohner ergeben sich angesichts dieses Zusammenhangs dann keine Wanderungsanreize. In der Praxis darf man wohl davon ausgehen, dass bloß ein Teil der Gemeindeverschuldung in die Immobilienpreise einfließt, so dass hoch verschuldete Gemeinden aus ihrer Verschuldung doch einen Wettbewerbsnachteil haben.

Zusammenfassend gilt: Die hohe öffentliche Verschuldung in Deutschland schränkt schon heute die fiskalische Handlungsfähigkeit des Staats ein. Eine Verschlechterung der Bonität oder ein Ende der Niedrigzinsphase würde die fiskalische Handlungsfähigkeit noch weiter begrenzen. Angesichts der Mobilität der Einwohner und Steuerbürger von Gebietskörperschaften stellt die staatliche Verschuldung im Rahmen des Systemwettbewerbs potenziell auch einen Wettbewerbsnachteil der verschuldeten Gebietskörperschaft dar, wenn es darum geht, Steuerbürger oder Steuern zahlende Unternehmen zur Ansiedelung zu bewegen oder in der Gebietskörperschaft zu halten.

### 3. Nationalstaatliche Wettbewerbsstrategien

Staaten sind komplexe Gebilde. Viele Facetten dieser Komplexität sind für die Betrachtung der Problematik der Finanzkrafteosion jedoch von zweitrangiger Bedeutung. Entsprechend vereinfachend ist ein idealisierter Staat ein nicht weiter zergliederter politischer Entscheidungsträger, der die Finanzmittel, die er durch Steuern, Zölle etc. erzielt, im Sinne der Interessen seiner Bürger einsetzt und sich dabei bemüht, den „Überschuss“ für seine Bürger zu maximieren. Man kann einen solchen Staat in Anlehnung an Überlegungen von Olson (1993) und McGuire und Olson (1996) durchaus in Analogie zu einem Unternehmen begreifen, dessen Leitung und Geschäftsführung den „Anteilseignern“ gegenüber verantwortlich sind. Bei Olson bzw. McGuire und Olson sind diese Anteilseigner mit der Leitungsgruppe bzw. der Geschäftsführung identisch. In einer anderen Interpretation eines modernen Staats kann unter den Anteilseignern auch eine geeignete Mehrheit der Bevölkerung verstanden werden, beispielsweise die Mehrheit der international noch immer weitgehend immobilen Wähler eines modernen Nationalstaats. Man kann dann fragen, welche Maßnahmen die „Geschäftsführung“ in einem sich verschärfenden internationalen Wettbewerbsfeld ergreifen könnte, um im Interesse der Anteilseigner dem Wettbewerb zu entgehen, Wettbewerbsvorteile zu nutzen oder Wettbewerbsnachteile auszugleichen.

So wie Unternehmen im Wettbewerb den Nachfragern Angebote unterbreiten, die aus einer Kombination von Leistung und Preis bestehen, unterbreiten Staaten den mobilen Entscheidungsträgern ähnliche Kombinationen aus Preisen und Leistungen. Für eine international mobile Führungskraft etwa bieten verschiedene Staaten unterschiedliche Pakete an Leistun-

gen an. Zu den Leistungen gehören das jeweilige rechtsstaatliche System, das politische Entscheidungssystem, die Qualität politischer und administrativer Institutionen, das soziokulturelle Umfeld, die öffentliche Infrastruktur, klimatische und landschaftliche Eigenarten und vieles mehr. Einige dieser Faktoren lassen sich politisch gestalten, andere nicht. Der „Preis“, den ein mobiler Steuerbürger zahlt, besteht in der Steuer- und Abgabenlast, die er in Abhängigkeit von seinen wirtschaftlichen Aktivitäten zu tragen hat. Auch dieser Preis ist eine Entscheidungsvariable des Staats.

Zwischenstaatlicher Wettbewerb ist mit Problemen behaftet, die mit spezifischen Eigenschaften der Produkte zusammenhängen, die ein Staat seinen „Kunden“ anbietet (vgl. Sinn 1997, 2003). Viele staatliche Güter zeichnen sich dadurch aus, dass ihre Bereitstellung mit einem hohen Anteil an Fixkosten verbunden ist. Die Kosten, einen weiteren Bürger mit diesen staatlichen Gütern zu versorgen, sind hingegen gering. Sinn schließt daraus, dass es im zwischenstaatlichen Wettbewerb zu einer Form des Marktversagens kommt, das in ähnlicher Form als Bertrand-Wettbewerb mit Fixkosten aus der Unternehmenstheorie bekannt ist: Haben beispielsweise zwei Staaten in ihre Infrastrukturgüter investiert, dann geht es anschließend darum, international mobile Steuerbürger anzulocken. Für den Steuerwettbewerb, der zwischen den Staaten entsteht, sind die Fixkosten nicht von Bedeutung. Die Steuern können im Wettbewerb auf die Höhe der variablen Kosten der Versorgung zusätzlicher Einwohner mit diesen Infrastrukturgütern sinken. Mit den in dieser Situation entstehenden Steuereinnahmen kann ein Staat aber die Fixkosten der Infrastrukturgüter nicht decken. Die Fixkosten sind deshalb nicht ausfinanziert. Staaten, die diese Situation antizipieren, werden dann entsprechend in zu geringem Umfang in Infrastruktur investieren.

### 3.1 Harmonisierung als Antwort?

In Analogie zur klassischen Theorie der Regulierung netzbasierter Industrien mit hohen Fix- und niedrigen variablen Kosten empfiehlt Sinn, die Probleme des zwischenstaatlichen Wettbewerbs durch Koordination unter den Staaten, etwa im Bereich der Steuerpolitik, zu lösen. In letzter Konsequenz muss die Anwendung der klassischen Regulierungstheorie auf die Problematik global fallender Durchschnittskosten zu dem Schluss führen, dass die Lösung der Wettbewerbsproblematik die Schaffung eines weltweiten „natürlichen Monopols“ ist, also eines Weltstaats, und eines noch mächtigeren Regulators, der diesen Weltstaat davon abhält, für sein Produkt Monopolpreise zu fordern. Eine solche Koordination weltweit und unter allen Ländern ist jedoch ein kaum realistisches Ziel. Aus Gründen des Schutzes der Bürger vor dem Staat ist diese wohl auch nicht wünschbar. Andererseits löst eine Koordination unter Teilgruppen das Wettbewerbsproblem nur sehr unvollkommen. Konrad und Schjelderup (1999) und Sørensen (2004) haben die Möglichkeiten und Grenzen einer solchen Politik innerhalb der Gruppe der europäischen Länder beschrieben.

Welche Alternativen gibt es zu dieser wenig realistischen und aus anderen Gründen nicht erstrebenswerten Lösung? Ein Blick in die moderne Wirtschaftswelt zeigt: Das Problem, dass Unternehmen Produkte mit hohen Fixkosten und niedrigen variablen Kosten herstellen, ist dort weit verbreitet. Es stellt sich nicht nur in den traditionellen netzbasierten Industrien (Schienenverkehr, Energiewirtschaft, Wasserwirtschaft, Telefonie), sondern gilt auch für viele moderne Produkte, etwa für Computerprogramme, Spielfilme und Musik. Auch handfeste Produkte wie z.B. moderne Verkehrsflugzeuge, Computer oder Chips zeichnen sich dadurch aus, dass die Entwicklungskosten einen erheblichen Bestandteil der durchschnittlichen Stückkosten ausmachen. Viele dieser Industrien müssen sich deshalb mit dem Problem der ruinösen Konkurrenz angesichts fallender Durchschnittskosten auseinandersetzen und haben dazu Strategien entwickelt, von denen moderne Nationalstaaten möglicherweise lernen können.

### 3.2 Produktdifferenzierung

Eine der klassischen Antworten von Unternehmen auf Wettbewerb ist die Produktdifferenzierung (Hotelling 1929). Autos der Golf-Klasse sind einander sicher nicht unähnlich und gleichen sich realiter in ihrer Technologie und ihren Fahrleistungen wahrscheinlich mehr als in den Augen der Konsumenten. Dennoch gibt es Unterschiede, und eine solche Differenzierung ist durchaus gewollt. Sie erfolgt größtenteils über die Automarke. Autohersteller investieren große Summen in den Aufbau und die Pflege von Markenimage, wobei neben Aspekten wie Sportlichkeit, Solidität, Status, Eleganz usw. auch Elemente nationaler Identität oder spezifische Formgebungen (Form des Kühlergrills, Markenemblem) eine Rolle spielen. Die Gruppe der potenziellen Kunden eines Autos der Golf-Klasse ist in sich heterogen. Dies erlaubt es, dass die Fahrzeughersteller im Gleichgewicht Preise für ihre Fahrzeuge durchsetzen können, die höher sind als die variablen Herstellungskosten des jeweiligen Produkts. Produktdifferenzierung versetzt die Hersteller also in die Lage, mit jedem Fahrzeug einen Deckungsbeitrag zur Kompensation der Entwicklungs- und anderer Fixkosten zu erwirtschaften.

Staaten können ähnliche Strategien verfolgen. Hierzu gehört die Betonung und Kultivierung von Merkmalen, durch die sie sich von konkurrierenden Staaten unterscheiden. Einige dieser Merkmale lassen sich nur schwer oder gar nicht verändern, z.B. die klimatischen Bedingungen oder bestimmte landschaftliche Eigenarten, umfangreiche nationale Bodenschätze und weitere staatliche Einkommensquellen. Sie führen zu natürlichen Unterschieden zwischen den Ländern. Andere Merkmale sind gestaltbar. So kann die Kulturpolitik eines Landes die Bevölkerung für die Bedeutung der Landessprache sensibilisieren und zum Erwerb von Fremdsprachenkenntnissen ermuntern. Staaten können bestimmte Standpunkte zur Religion und zum Ausmaß der Trennung von Staat und Kirche favorisieren bzw. bestimmte Positionen in einem Koordinatensystem kultureller Werte und gesellschaftlicher Normen einnehmen.

Produktdifferenzierung entschärft den Wettbewerb entscheidend, wenn die Heterogenität der Kunden und der Zahl und Vielfalt möglicher Produkte groß ist im Verhältnis zur Zahl der möglichen Anbieter und der von ihnen tatsächlich angebotenen Produkte. Gibt es mehr konkurrierende Regionen als mögliche Produkte, bleibt den Regionen ein sehr intensiver Wettbewerb kaum erspart. Da indes die Zahl der relevanten Politikdimensionen sowie das Spektrum von Optionen innerhalb dieser Dimensionen recht groß ist und die Präferenzen der Bürger und möglichen Kunden eines Staats über ein breites Spektrum verteilt sind, ist eine Produktdifferenzierung im Prinzip möglich. Staaten werden bei ihren Entscheidungen berücksichtigen, dass eine Differenzierungsstrategie, nicht eine Strategie der Angleichung die Steuern und Abgaben erhöht, die sich im Steuerwettbewerb durchsetzen lassen.

### 3.3 Interne Ausdifferenzierung

Fusion oder Aufspaltung in unabhängige gewinnorientierte Profitzentren sind Instrumente von Unternehmen oder ihren Eignern im Wettbewerb. In der Industrieökonomik haben Baye et al. (1996) die Ausdifferenzierung von Autokonzernen in unterschiedliche miteinander im Mengenwettbewerb stehende Marken innerhalb des gleichen Konzerns als den Konzerngewinn erhöhende Wettbewerbsstrategie erkannt. Der Grundgedanke ist dabei wie folgt: Konkurrieren zwei identische Konzerne mit homogenen Produkten im Mengenwettbewerb miteinander, entfällt auf jeden Konzern die Hälfte des Gesamtgewinns in dem betreffenden Markt. Spaltet sich einer der beiden Konzerne in zwei Teilkonzerne auf, so entsteht eine Situation mit drei in Konkurrenz zueinander stehenden Unternehmen, von denen jedes ein Drittel des Gesamtgewinns der Branche erhält. Das Unternehmen, das sich selbst zu miteinander konkurrierenden Teilen ausdifferenziert, verbucht also insgesamt einen Anteil von zwei Dritteln des Branchengewinns. Allerdings fällt der Branchengewinn im Allgemeinen bei einer größeren Anzahl von Wettbewerbern kleiner aus. Umgekehrt ist in vielen Wettbewerbssituationen die Fusion von Unternehmen aus deren eigener Sicht nicht profitabel (Salant et al. 1983). In bestimmten Wettbewerbssituationen und in Abhängigkeit von den Folgen einer Fusion für die entstehende Konzernstruktur kann sich die Verschmelzung von Unternehmen jedoch aus der Perspektive der fusionierenden Unternehmen als eine profitable Strategie erweisen (vgl. z.B. Huck et al. 2004).

Übertragen auf den Wettbewerb von Ländern um Kapital oder Personen unterstreichen diese Beispiele, dass die regionale Aufspaltung und Ausdifferenzierung von Ländern in unterschiedliche Regionen, möglicherweise innerhalb eines gemeinsamen föderalen Rahmens, unter bestimmten Bedingungen durchaus attraktive Wettbewerbsstrategien für Nationalstaaten sein können. Viele Fragen in diesem Bereich sind noch offen. Janeba und Wilson (2005) argumentieren, dass die föderale Struktur eines Landes eine strategische Variable im Wettbewerb um Quellensteuern sein und eine dezentrale Struktur Vorteile im Steuerwettbewerb aufweisen kann. Kessing et al. (2005)

zeigen hingegen, dass eine föderale Struktur im Bieterwettbewerb der Länder um ausländische Direktinvestitionen strategische Nachteile mit sich bringt.

### 3.4 Kundenbindung

Ein weiteres zentrales Element der Reduktion der Wettbewerbsintensität zwischen Unternehmen sind Maßnahmen, die darauf abzielen, eine „Bindung“ der Kunden an das eigene Unternehmen zu erzeugen und ein gewisses Maß an Produkt- oder Markentreue sicherzustellen. Ein treuer Kunde zeichnet sich dadurch aus, dass er ein von ihm in der Vergangenheit konsumiertes Produkt einem Alternativprodukt einer anderen Marke auch dann vorzieht, wenn letzteres bei ansonsten gleichen objektiven Merkmalen billiger ist. Der Grad der Bindung lässt sich verstehen als die Preisdifferenz, die ein treuer Kunde bereit ist zu akzeptieren, ohne zum billigeren Produkt zu wechseln. Die Gründe für solche Treue sind vielfältig. Informationsprobleme beim Kauf eines unbekanntes Produkts und die persönlichen Erfahrungen, die ein Kunde mit dem bisher konsumierten Produkt gemacht hat, spielen eine wichtige Rolle, aber auch Markenidentifikation oder andere eher psychologische Aspekte mögen hier von Bedeutung sein. Jedenfalls können im Wettbewerb zueinander stehende Unternehmen angesichts „treuer“ Kunden Preise durchsetzen, die im Durchschnitt höher sind, als dies andernfalls der Fall wäre (z.B. Baye/Morgan 2004).

Beim Wettbewerb von Nationalstaaten um „Kunden“ sind Anknüpfungspunkte für die Förderung von Produktbindung etwa die landschaftlichen Eigenarten, die Sprache, die Kultur oder die Geschichte eines Landes. Für das Entstehen von Produktbindung sind geografische Unterschiede oder die Existenz von nationaler Identität notwendige Voraussetzungen.

Unternehmen überlassen das Ausmaß an Bindung, das zwischen ihnen und ihren Kunden entsteht, durchaus nicht dem Zufall. Die intensiven Bemühungen von Konzernen wie McDonald's vor allem um Kunden im Kindesalter, der Versuch, geradezu emotionale Beziehungen zwischen Kunde und Unternehmen aufzubauen und sie damit quasi auf eine persönliche Ebene zu heben (die „IKEA-Family“), stehen hierfür als Beispiele.

Miteinander konkurrierende Staaten haben gegenüber solchen bescheidenen Formen der Werbung ganz andere Mittel zur Hand: Sie entscheiden im Rahmen der öffentlichen Schulpflicht über das Bildungsangebot und können dabei über viele Kanäle und auf mehr oder weniger subtile Weise emotionale Bindungen zwischen den heranwachsenden Talenten und dem Staat, dem sie angehören, herstellen. Die Kampagne „Du bist Deutschland“ im Frühjahr 2006 war in diesem Zusammenhang eine vielleicht besonders plumpe Initiative, die die Möglichkeiten indes deutlich macht. Der in vielen Ländern verbreitete Patriotismus und Unterschiede in der Intensität in seiner Ausprägung kommen sicher nicht von ungefähr. Erfahrungen mit Olympischen Spielen oder Weltmeisterschaften bieten Einblicke in das Ausmaß von nationaler Identifikation, und zugleich schaffen oder verstärken solche Ereignisse nationale Identifikation.

Die Förderung von Patriotismus ist aus der Sicht eines Staats, der auf ein hohes Steueraufkommen bedacht ist, ein Instrument. Er kann damit seine Möglichkeiten der Einnahmeerzielung verbessern.

### 3.5 Wechselkosten und *consumer lock-in*

Unternehmen können versuchen, die physischen oder psychischen Kosten ihrer Kunden zu erhöhen, um sie davon abzuhalten, zu einem Konkurrenzprodukt zu wechseln. Hierfür gibt es vielfältige technische Möglichkeiten. Bestehen beispielsweise bestimmte Konsumprodukte aus verschiedenen Komponenten unterschiedlicher Halbwertszeit und sind bestimmte Produktsysteme unterschiedlicher Hersteller nicht miteinander kompatibel, dann ist der Wechsel von der Produktlinie eines Anbieters zu jener eines anderen Anbieters damit verbunden, bestimmte noch brauchbare Produktkomponenten gleich mit zu ersetzen. Der Wechsel wird teuer.

Die Inkompatibilität unterschiedlicher Produktlinien muss dabei nicht unbedingt im Bereich der Hardware angesiedelt sein, sondern kann auch Produkteigenheiten und Gewöhnungseffekte betreffen. Die Umstellung vom Schreiben mit *Winword* auf *Scientific Workplace* verursacht dem Kunden, der diesen Produktwechsel vollzieht, Kosten, die über die Kosten der Anschaffung der neuen Software hinausgehen. In der Industrieökonomie wurden solche Effekte und ihre Bedeutung für Wettbewerb sehr sorgfältig studiert, insbesondere im Zusammenhang mit Netzwerkeffekten (Shapiro/Varian 1998).

Im Bereich des zwischenstaatlichen Wettbewerbs wurde vor allem historisch vom Instrument des *consumer lock-in* Gebrauch gemacht. In seiner einfachsten und zugleich wirkungsvollsten Form bestand es darin, dass Personen zur Immobilität verpflichtet wurden. Die Schollenbindung der Bauern in früheren Jahrhunderten, Kapitalverkehrskontrollen oder die restriktive Gewährung von Reisepässen in vielen Ländern in der Vergangenheit und Gegenwart bis hin zur Errichtung von nahezu undurchlässigen Grenzanlagen sind Zeugnisse des Versuchs, den zwischenstaatlichen Wettbewerb um mobile Steuerbemessungsgrundlagen zu begrenzen.

Der verstärkte Wettbewerb zwischen den Staaten hat seine Ursache nicht zuletzt im bewussten und gezielten Abbau solcher zwischenstaatlichen Barrieren. Gleichwohl bleiben auch dem modernen Staat mit offenen Grenzen vielfältige Möglichkeiten des *consumer lock-in*. Wirksame und politisch gestaltbare Mobilitätsbarrieren sind beispielsweise fehlende Fremdsprachenkenntnisse, Informationshürden, die sich aus der Unterschiedlichkeit der Funktionsweise von Bürokratien und administrativen Vorschriften ergeben, Regelungen der Wegzugsbesteuerung im Zusammenhang mit dem Außensteuergesetz oder Inkompatibilitäten der unterschiedlichen Systeme der sozialen Sicherung sowie der Besteuerung.



### 3.6 Netzwerkeffekte und Agglomerationsvorteile

Die Nützlichkeit, die ein Produkt für einen Kunden hat, steigt bei vielen Produktarten dadurch, dass andere Kunden dieses Produkt ebenfalls nutzen. Ein Telefon etwa entfaltet seine wirklichen Vorteile für den Konsumenten nur in Verbindung mit der Möglichkeit, andere Personen anzurufen oder von anderen Personen angerufen zu werden. Die Nützlichkeit des Telefons für den einzelnen Konsumenten steigt deshalb tendenziell mit der Zahl von Telefonbesitzern, also der Zahl der möglichen Gesprächspartner. Ähnliches gilt für zahlreiche Produkte. Die Marktgröße, die ein bestimmtes Produkt erreicht, ist für den Kunden bei vielen Arten von Produkten mithin von großer Bedeutung und beeinflusst seine Zahlungsbereitschaft. In der Wettbewerbssituation zwischen verschiedenen Unternehmen mit nur teilweise kompatiblen oder gar nicht miteinander kompatiblen Systemen und Netzwerkeffekten setzt sich deshalb häufig letztendlich nur ein einziges System durch. Während in der Phase des Wettbewerbs um die ersten Kunden die Unternehmen ihre Produkte oft unter dem Herstellungspreis abzugeben bereit sind, winken dem Gewinner des Wettbewerbs Monopolrenten (zur industrieökonomischen Literatur solcher Netzwerkeffekte vgl. Shy 2001).

Diesen Netzwerkeffekten entspricht im Wettbewerb von Staaten oder Regionen das Phänomen so genannter „Agglomerationsvorteile“. Man versteht darunter, dass Industrien dazu neigen, sich in einem eng begrenzten Raum zu ballen („Silicon Valley“ oder die „Londoner City“), weil sie aus der räumlichen Nähe zueinander Vorteile haben. Wenn es solche Agglomerationsvorteile gibt und zwei Regionen um die Ansiedelung mehrerer Investoren konkurrieren, ist es nicht unwahrscheinlich, dass im Gleichgewicht alle Investoren in eine der beiden Regionen gehen. Interessant an solchen Ansiedlungswettbewerben zwischen Regionen ist der Sachverhalt, dass eine Region mit einem entsprechenden Startvorteil den Wettbewerb eigentlich nur verlieren kann, wenn sie gravierende Fehler macht, und dass dieser Region aus ihrem Startvorteil auch eine gewisse Rente zuwächst. Für den Wettbewerb der Regionen um „Kunden“ ist die bestehende Asymmetrie in einem historisch gegebenen Zustand also ein wichtiger Indikator dafür, welcher Region es gelingen wird, viele Kunden anzulocken, und ein Maß dafür, in welchem Umfang die Region mit einem Vorsprung daraus auch Finanzkraft schöpfen kann.

### 3.7 Weitere Wettbewerbsfaktoren

In ihrer viel beachteten Studie zur neuen Informationsökonomie weisen Shapiro und Varian (1998) auf eine ganze Reihe weiterer Wettbewerbsfaktoren hin, die Unternehmen einsetzen können. Hierzu gibt es Äquivalente im zwischenstaatlichen Wettbewerb. Der Erfolg eines Landes als Investitionsstandort hängt sicher von den objektiven Standortfaktoren ab. Da sowohl die Zahl möglicher Investitionsstandorte als auch die Summe der Einzelaspekte, die über die Qualität eines Standorts entscheiden, sehr



groß ist, entsteht für Investoren ein Problem, das Shapiro und Varian unter dem Stichwort „A wealth of information creates a poverty of attention“ beschrieben haben. Die Fähigkeit einer Region, auf ihre Stärken und ihre Existenz überhaupt aufmerksam zu machen, ist ein entscheidender Wettbewerbsfaktor; zunächst gilt dies zwar nur im Wettbewerb um Investitionen, in der Folge aber auch um Finanzmittel.

#### 4. Zusammenfassung

Die Analyse der Globalisierungskräfte und ihrer Wirkungen auf die staatliche Finanzkraft zeigt, dass eine Erosion staatlicher Einnahmen nur teilweise in den Folgen der Globalisierung und des verstärkten Wettbewerbs um mobiler werdende Steuerbemessungsgrundlagen begründet ist. Die Haushaltsprobleme sind großenteils „hausgemacht“. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Verschuldung der öffentlichen Haushalte und das Versäumnis, die Systeme der sozialen Sicherung frühzeitig „demografiefest“ zu machen. Die Effekte der Globalisierung mögen indes ihren Teil zur Problemlage beitragen und diese künftig weiter verschärfen.

Es ist deshalb angebracht, über Strategien nachzudenken, mit denen Nationalstaaten der wettbewerbsbedingten Erosion staatlicher Einnahmen begegnen können. Hilfreich ist dabei die Betrachtung von Wettbewerb zwischen Unternehmen und der Strategien, die Unternehmen im Wettbewerb nutzen. Staaten und Regionen können von Unternehmen und ihren Strategien lernen und ähnliche Strategien nutzen, um ihren finanziellen Handlungsspielraum zu erhalten oder zu erweitern. Die Analyse hat gezeigt, dass es für Staaten und Regionen vorteilhaft ist, sich von den Konkurrenten zu unterscheiden und sich zu spezialisieren. Auch die Aufspaltung in heterogene kleinere Regionen kann vorteilhaft sein. Ferner können Staaten und Regionen versuchen, die Steuerbürger an sich zu binden. Sie verfügen dafür über mächtige Instrumente. Zu diesen Instrumenten gehört auch die Ausbildung von patriotischen Gefühlen. Sie können es den Steuerbürgern zudem erschweren, ihre wirtschaftliche Aktivität ins Ausland zu verlegen. Eine weitere wichtige Strategie besteht in der Nutzung von Wettbewerbsvorsprüngen im Zusammenhang mit dem Wettbewerb um die Ansiedelung von Industrien mit ausgeprägten Agglomerationsvorteilen. All diese Strategien sind die Elemente einer Erfolg versprechenden staatlichen oder regionalen Wettbewerbspolitik in einem internationalen Kontext.

#### Literatur

Altshuler, Rosanne/Goodspeed, Timothy J. (2002): *Follow the Leader? Evidence on European and U.S. Tax Competition*. Departmental Working Papers 200226. New Brunswick, NJ: Rutgers University, Department of Economics.

- Andersson, Fredrik/Konrad, Kai A. (2003a): „Globalization and Risky Human Capital Investment“. In: *International Tax and Public Finance*, Vol. 10, No. 3, S. 211-228.
- Andersson, Fredrik/Konrad, Kai A. (2003b): „Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States“. In: *Journal of Public Economics*, Vol. 87, No. 7-8, S. 1539-1555.
- Andersson, Fredrik/Konrad, Kai A. (2005): „Bildung, Besteuerung und internationale Mobilität“. In: Ulrich Becker/Wolfgang Schön (Hg.): *Steuer- und Sozialstaat im europäischen Systemwettbewerb*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 75-92.
- Baye, Michael R./Crocker, Keith J./Ju, Jiandong (1996): „Divisionalization, Franchising, and Divestiture Incentives in Oligopoly“. In: *American Economic Review*, Vol. 86, No. 1, S. 223-236.
- Baye, Michael R./Morgan, John (2004): *Brand and Price Advertising in Online Markets*. Paper CPC 0504009. Berkeley: University of California.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (1994): *Finanzbericht 1995*. Bonn: BMF.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2004): *Finanzbericht 2005*. Berlin: BMF.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2005): *Haushaltskrisen im Bundesstaat*. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Bd. 78. Berlin: BMF.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2006a): *Monatsbericht des BMF*, Januar 2006. Berlin: BMF.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2006b): *Monatsbericht des BMF*, Februar 2006. Berlin: BMF.
- BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2006): 2 BvF 2/03 vom 19.10.2006, Absatz-Nr. (1-256). Internet: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019\\_2bvf000303.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bvf000303.html) (zuletzt aufgesucht am 15.10.2006).
- Boadway, Robin/Marceau, Nicolas/Marchand, Maurice (1996): „Investment in Education and the Time Inconsistency of Redistributive Tax Policy“. In: *Economica*, Vol. 63, No. 250, S. 171-189.
- Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M. (1977): „Towards a Tax Constitution for Leviathan“. In: *Journal of Public Economics*, Vol. 8, S. 255-273.
- Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University Press.
- Devereux, Michael P./Lockwood, Ben/Redoano, Michaela (2002): *Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?* Warwick Economic Research Paper No. 642. Coventry: University of Warwick.
- Edwards, Jeremy/Keen, Michael (1996): „Tax Competition and Leviathan“. In: *European Economic Review*, Vol. 40, No. 1, S. 113-134.
- Fuest, Clemens/Huber, Bernd/Mintz, Jack (2005): „Capital Mobility and Tax Competition: A Survey“. In: *Foundations and Trends in Microeconomics*, Vol. 1, No. 1, S. 1-62.
- Hotelling, Harold (1929): „Stability in Competition“. In: *The Economic Journal*, Vol. 39, No. 153, S. 41-57.
- Huck, Steffen/Konrad, Kai A./Müller, Wieland (2004): „Profitable Horizontal Mergers without Cost Advantages: The Role of Internal Organization, Information and Market Share“. In: *Economica*, Vol. 71, No. 284, S. 575-587.
- Janeba, Eckhard/Wilson, John D. (2005): „Decentralization and International Tax Competition“. In: *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 7, S. 1211-1229.
- Jochimsen, Beate/Konrad, Kai A. (2006): „Anreize statt Haushaltsnotlagen“. In: Konrad/Jochimsen 2006, S. 11-28.

- Jochimsen, Beate/Nuscheler, Robert (2005): *The Political Economy of the German Länder Deficits*. Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Freien Universität Berlin, Nr. 2005/6. Berlin.
- Kessing, Sebastian G./Konrad, Kai A. (2006): „Union Strategy and Optimal Income Taxation“. In: *Journal of Public Economics*, Vol. 90, No. 1-2, S. 393-402.
- Kessing, Sebastian G./Konrad, Kai A./Kotsogiannis, Christos (2005): *Federalism, Weak Institutions and the Competition for Foreign Direct Investment*. WZB, mimeo.
- Konrad, Kai A./Jochimsen, Beate (Hg.) (2006): *Finanzkrise im Bundesstaat*. Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang Verlag.
- Konrad, Kai A./Schjelderup, Guttorm (1999): „Fortress Building in Global Tax Competition“. In: *Journal of Urban Economics*, Vol. 46, No. 1, S. 156-167.
- Kydland, Finn/Prescott, Edward C. (1980): „Dynamic Optimal Taxation, Rational Expectations and Optimal Control“. In: *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 2, No. 1, S. 79-91.
- McGuire, Martin C./Olson, Mancur L. (1996): „The Economics of Autocracy and Majority Rule“. In: *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, No. 1, S. 72-96.
- Olson, Mancur (1993): „Dictatorship, Democracy, and Development“. In: *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, S. 567-576.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1998): *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*. OECD-Report. Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2004): *Revenue Statistics 1965-2003*, Paris, OECD.
- Salant, Stephen W./Switzer, Sheldon/Reynolds, Robert J. (1983): „Losses from Horizontal Merger: The Effects of an Exogenous Change in Industry Structure on Cournot-Nash Equilibrium“. In: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, No. 2, S. 185-199.
- Shapiro, Carl/Varian, Hal R. (1998): *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*. Boston: Harvard Business School Press.
- Shy, Oz (2001): *The Economics of Network Industries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sinn, Hans-Werner (1997): „The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition“. In: *Journal of Public Economics*, Vol. 66, No. 2, S. 247-274.
- Sinn, Hans-Werner (2003): *The New Systems Competition*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Sørensen, Peter B. (2004): „International Tax Coordination: Regionalism versus Globalism“. In: *Journal of Public Economics*, Vol. 88, No. 6, S. 1187-1214.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2003): *Jahresgutachten 2003/2004*. Berlin: Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2000.
- Thum, Marcel/Weizsäcker, Jakob von (2000): „Implizite Einkommensteuer als Messlatte für die aktuellen Rentenreformvorschläge“. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Jg. 1, H. 4, S. 453-468.
- Winner, Hannes (2005): „Has Tax Competition Emerged in OECD Countries? Evidence from Panel Data“. In: *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, No. 5, S. 667-687.