

Stephan Leibfried, Uwe Wagschal (Hg.)

Der deutsche Sozialstaat

Bilanzen – Reformen – Perspektiven

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
Der Deutschen Bibliothek erhältlich
ISBN 3-593-36594-4

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere
für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung
und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Copyright © 2000 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main
Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.
Printed in Germany

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

Die Osterweiterung der EU und die Zukunft des Sozialstaates

von Hans-Werner Sinn

erschieden in:

S. Leibfried und U. Wagschal (Hrsg.): „Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen - Reformen - Perspektiven“,
Campus: Frankfurt und New York, 2000, S. 474-489.

Die Osterweiterung der EU und die Zukunft des Sozialstaates¹

Hans-Werner Sinn

Einleitung

Mit der Einführung des Euro und der Osterweiterung der EU nähert sich der europäische Binnenmarkt seiner Vollendung. Etwa 25 europäische Länder werden zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum vereint sein, in dem die vier Grundfreiheiten, die in den Römischen Verträgen postuliert wurden, weitgehend erfüllt sind. Menschen, Kapital, Dienstleistungen und Güter können die Landesgrenzen ungehindert überschreiten. Die Freizügigkeit ist die Grundvoraussetzung für die Ausnutzung von Handelsvorteilen und Spezialisierungsgewinnen, die sich in einer prosperierenden europäischen Entwicklung niederschlagen, aber sie schafft auch Probleme, die man rechtzeitig erkennen und lösen sollte.

Vor allem die Osterweiterung ist kein Kinderspiel. Sie erhöht die Einwohnerzahl der EU um 105 Millionen oder 28 Prozent. Es wäre fatal, ähnlich unvorbereitet in sie hinein zu schlittern wie in die deutsche Vereinigung, bei der es erhebliche wirtschaftliche Probleme gab, als die Einwohnerschaft um 26 Prozent zunahm.

Zu den Problemen der Osterweiterung gehören die fiskalischen Lasten, die für das EU-Budget entstehen, wenn die existierenden Förderprogramme auf die neuen EU-Bürger ausgedehnt werden. Dabei stehen die Agrarsub-

ventionen, die 45 Prozent des EU-Budgets ausmachen, an vorderster Stelle. In Polen sind relativ zur Erwerbsbevölkerung zehn Mal so viele Menschen in der Landwirtschaft beschäftigt wie bei uns, und eine lineare Hochrechnung der bisherigen EU-Subventionen ergibt eine Ausgabe von weiteren 0,8 Prozent des westeuropäischen Sozialprodukts für den Agrarsektor, wenn alle osteuropäischen Beitrittsaspiranten aufgenommen werden. Das ist zwar ein Problem, aber doch nur ein kleines. Viel wichtiger ist der Anpassungsdruck, der von der Mobilität der Menschen und Firmen auf die nationalen Politikentscheidungen der westlichen EU-Länder ausgeübt wird. Europa steht heute am Beginn einer neuen Entwicklungsphase, die durch einen scharfen Systemwettbewerb zwischen den Institutionen der alten Nationalstaaten gekennzeichnet ist. Im Europa der 25 können die Nationalstaaten nicht mehr isoliert agieren, wie das früher einmal der Fall war. Die Öffnung der Grenzen zwingt sie einerseits, mit niedrigen Steuern und einer guten Infrastruktur um Investitionen und die Ansiedlung potenter Steuerzahler zu ringen. Andererseits muss sich ein jeder Staat hüten, zum Armenhaus Europas zu werden, indem er durch ein großzügiges Sozialsystem Wanderungsströme anlockt. Der Wettbewerb der Staaten hat seine Stärken, aber für die Institution des Sozialstaates verheißt er nichts Gutes. Die Wanderung der Menschen und Firmen droht, Europa in einen Abschreckungswettbewerb zu treiben, der zur Erosion des Sozialstaates führen könnte.

2 Zum Ausmaß der Mobilität

Auch heute schon drängen Scharen von Gastarbeitern und Armutsflüchtlingen aus Ost- und Südosteuropa gen Westen, weil sie durch extrem hohe Lohndifferenzen angelockt oder durch katastrophale Verhältnisse in ihren Heimatländern zur Wanderung gezwungen werden. Auch in großen Ländern wie Deutschland und Frankreich liegt der Ausländeranteil an der Bevölkerung bei über 6 Prozent. Nach allen verfügbaren Schätzungen wird er in den kommenden Jahren noch weiter ansteigen.

Eine besonders hohe Mobilität wird man bei den Menschen aus den zehn osteuropäischen Ländern erwarten können, mit denen nun Beitrittsverhandlungen zur EU aufgenommen werden sollen, denn die Lebensverhältnisse werden dort für längere Zeit nicht mit den Verhältnissen in Westeuro-

¹ Die Ausführungen dieses Beitrages lehnen sich eng an ein in Kürze erscheinendes Buch des Verfassers an, in dem auch weiterführende Literatur genannt wird: Hans-Werner Sinn, *Systems Competition*, Yrjö Jahnsson Lectures, Helsinki (1999), erscheint bei Basil Blackwell. Der Verfasser dankt Ilona Ostner für nützliche Kommentare.

pa vergleichbar sein. Die Löhne liegen in Osteuropa bei einem Zehntel bis Fünftel der westdeutschen Löhne beziehungsweise einem Sechstel bis Viertel der deutschen Sozialhilfe, jedenfalls wenn man zu herrschenden Wechselkursen rechnet. In München beträgt der durchschnittliche Stundenlohn in der metallverarbeitenden Industrie heute 28,50 DM, in Westpolen liegt er bei 4,80 DM und in Ostpolen bei 2,70 DM. Real gerechnet sind die Unterschiede wegen der niedrigen Preise der nicht gehandelten Waren nicht ganz so groß, aber immer noch erheblich. Man muss kein ökonomisches Modell berechnen, um zu ahnen, dass die Osterweiterung gewaltige Wanderungsströme gen Westen hervorbringen wird.

Ein Blick auf die Türkei mag in diesem Zusammenhang nützlich sein. Heute leben 4 Prozent der türkischen Bevölkerung in Deutschland. Wenn ebenfalls nur vier Prozent der neuen EU-Bürger nach Deutschland kommen, dann sind das immerhin 4 Millionen Menschen. Angesichts des Umstandes, dass die Osteuropäer als EU-Bürger automatisch die volle Niederlassungsfreiheit in Deutschland genießen, dürfte dies die äußerste Untergrenze der plausiblen Schätzungen sein.

Die erste Aufnahmewelle, die fünf Staaten und 63 Millionen Menschen umfasst, wird nach jetziger Schätzung spätestens bis zum Jahr 2004 erwartet. Auch unter äußerst optimistischen Annahmen über die Wachstumsraten der Beitrittsländer wird es bis zu diesem Zeitpunkt nicht möglich sein, die dortigen Lohneinkommen im Mittel bis auf 20 Prozent der westdeutschen Löhne oder ein Drittel des deutschen Sozialhilfeniveaus anzuheben. Deshalb wird es im Falle einer uneingeschränkten Niederlassungsfreiheit schon bald zu größeren Wanderungsströmen kommen.

Für die westeuropäischen Sozialsysteme wird die Zuwanderung der Osteuropäer einen hohen Wettbewerbsdruck entfalten, weil die Entscheidung darüber, in welches westliche Land man wandert, von ökonomischen Anreizen bestimmt sein wird. Zwar sind große Einkommensunterschiede nötig, um Menschen zu veranlassen, ihrer Heimat den Rücken zu kehren, doch wer sich bereits zur Wanderung entschlossen hat, wird sich bei der Wahl des Ziellandes bereits von kleinen Differenzen im Lebensstandard lenken lassen. Insofern ist die differenzielle Mobilität der Menschen zwischen den westeuropäischen Ländern nahezu perfekt und der Druck auf die jeweiligen Sozialsysteme groß.

3 Der Abschreckungswettbewerb

Die Leistungen des Sozialstaates werden in dieser Situation zu einem Problem. Rentenansprüche von Volksdeutschen, Sozialhilfebezug und Wohngeld nach kurzzeitiger Mitgliedschaft in irgendeinem Zweig der Sozialversicherung, Verteilungsvorteile in der gesetzlichen Krankenversicherung und nicht zuletzt die freie Nutzung der öffentlichen Infrastruktur, aus der ja im Grunde das höchste Maß an sozialstaatlicher Umverteilung resultiert, sind Beispiele für Leistungen, die von Zuwandernden in Anspruch genommen werden können und die ganz sicherlich einen maßgeblichen Einfluss auf die marginalen Wanderungsentscheidungen ausüben.

In dieser Situation werden die westeuropäischen Länder bestrebt sein, ihre sozialen Leistungen zu überprüfen, um nicht unnötige Wanderungsanreize auszuüben. Da die Armutsflüchtlinge die Wahl ihres Ziellandes davon abhängig machen werden, wo sie die umfangreichsten Leistungen erwarten können, wird es in der Tat einen Abschreckungswettbewerb geben, bei dem ein jedes Land bestrebt ist, sich nicht attraktiver als seine Nachbarn zu präsentieren. Im Wettbewerb um möglichst niedrige Sozialstandards wird der europäische Sozialstaat starken Erosionskräften ausgesetzt, die ihn in seinem Kern zu schädigen drohen.

Der Abschreckungswettbewerb wird bei denjenigen, die nur herkommen, um soziale Leistungen zu kassieren, stärker sein als bei denjenigen, die zugleich bereit sind, eine Arbeit anzunehmen. Im Umfang des Arbeitslohnes wird ein Beitrag zum heimischen Sozialprodukt geliefert, der die Lasten für die Inländer verringert und deshalb den Abschreckungswettbewerb abschwächt. Indes bleibt der Wettbewerb als solcher auch gegenüber diesen Menschen bestehen, sofern sie Nettoempfänger staatlicher Leistungen sind. Die Wahlbürger der westlichen Demokratien werden keine Parteien wählen, die sie zu Nettoszahungen an Zuwanderer zwingen.

Dass der Sozialstaat durch die Wanderungsprozesse in Frage gestellt wird, ist für sich genommen kein Schaden. Zu umfangreich ist sein Einfluss auf das Leben der Menschen und zu groß sind die Fehlanreize, die von ihm ausgehen. Der Sozialstaat alter Prägung übt einen verhängnisvollen Anreiz aus, dem Arbeitsmarkt fern zu bleiben. Typischerweise erhält man die sozialen Leistungen, solange man nicht arbeitet, und verliert sie dann, wenn, und in dem Maße, wie ein Arbeitseinkommen entsteht. Diese Form des

Sozialstaates bedarf ganz sicherlich einer Reform an Haupt und Gliedern, und wenn eine solche Reform durch die wanderungsbedingten Finanzierungsprobleme angestoßen wird, so kann das im Grundsatz nur gut sein.

Das Problem ist nur, dass auch ein gut konstruierter, die Menschen aktivierender Sozialstaat im Systemwettbewerb erodieren wird. Ein gut konstruierter Sozialstaat gibt Hilfe zur Selbsthilfe. Er subventioniert nicht die Untätigkeit, sondern die Tätigkeit, weil nur so die implizite Lohnuntergrenze, die in der Sozialhilfe steckt, beseitigt werden kann und nur so die Lohnsenkungen möglich werden, die neue Jobs entstehen lassen. Der *Earned Income Tax Credit* der Amerikaner zeigt, wie man sozialstaatliche Maßnahmen einsetzen kann, um ein Job-Wunder zu erzeugen, und wie man aus jedem Dollar, den man für soziale Maßnahmen zu zahlen bereit ist, ein Maximum an sozialpolitischer Zielerreichung herausholen kann. Er ist das Musterbeispiel einer aktivierenden Sozialhilfe. Leider ist aber auch ein gut konstruierter Sozialstaat nicht vor den Erosionskräften des Systemwettbewerbs geschützt. Das Wesen des Sozialstaates liegt in der Umverteilung von reich zu arm, und genau diese Umverteilung wird aus den genannten Gründen erodieren, gleichgültig, ob sie effizient oder ineffizient organisiert ist.

Der tiefere Grund für die Erosionskräfte des Wettbewerbs der Sozialstaaten kann in einer Politikexternalität gesucht werden, die von der nationalen Umverteilungspolitik ausgeht. Ein Land, das den Armen Geschenke gibt und die Reichen zur Finanzierung dieser Geschenke zwingt, vertreibt Reiche ins Ausland und lockt Arme von dort an oder verringert zumindest die Zahl der Armen, die aus Drittländern dorthin wandern. Dadurch senkt es im Ausland den realen Lohnsatz der von den Reichen angebotenen Produktionsfaktoren und erhöht jenen der von den Armen angebotenen Faktoren. So werden der Lohnsatz für qualifizierte Arbeit und die Kapitalertragsrate im Ausland fallen, und die Preise für teure Wohnimmobilien werden dort steigen. Umgekehrt werden die Löhne für einfache Arbeit im Ausland steigen, und die Preise für einfache Wohnimmobilien fallen. Außerdem wird der Zustrom von Nettozahlern und die Abwanderung von Nettoempfängern staatlicher Leistungen im Ausland einen Budgetüberschuss erzeugen, der dort für soziale Zwecke einsetzbar ist. Der Zielerreichungsgrad der ausländischen Sozialpolitik wird ohne eigenes Zutun erhöht. Zugleich wird der Zielerreichungsgrad der inländischen Sozialpolitik

abgeschwächt, weil die Abwanderung der Reichen und die Zuwanderung der Armen die Spanne zwischen den Bruttolohnsätzen der von diesen Gruppen angebotenen Produktionsfaktoren erhöht. Ein Teil der egalisierenden Wirkungen der inländischen Sozialpolitik verteilt sich also durch die Faktorwanderungen auf das Ausland und geht dem Inland verloren. Im theoretischen Extremfall einer vollkommenen Mobilität der betroffenen Bevölkerungsgruppen und eines im internationalen Vergleich kleinen Landes würde die Wirkung der nationalen Sozialpolitik vollkommen verpuffen. Die Verteilung der Nettoeinkommen im Inland wäre dann unabhängig von den nationalen Umverteilungsbemühungen durch die Verhältnisse im Ausland fixiert, und so machte es auch überhaupt keinen Sinn mehr, eine nationale Sozialpolitik zu versuchen.

4 Ein Anmerkung zu den sozialen Standards

Manchmal wird befürchtet, dass der durch Wanderungen hervorgerufene Wettbewerb der Staaten auch die sozialen Standards im Sinne der Arbeitsschutzbedingungen erodieren ließe. In der Tat bezieht sich ja die europäische Sozialcharta aus dem Jahre 1989 auf solche Bedingungen. Dabei geht es beispielsweise um die Sicherheit am Arbeitsplatz, das betriebliche Arbeitsumfeld oder betriebliche Ausbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen. Die Befürchtung ist aber, wie man sich leicht überlegen kann, nicht begründet, denn Maßnahmen des Arbeitsschutzes haben mit staatlichen Umverteilungsmaßnahmen wenig zu tun. Sie sind lohnäquivalente Leistungen, die einerseits einen Wert für die Arbeitnehmer darstellen, andererseits wie ein offen ausgezahlter Lohn den Faktor Arbeit verteuern. Es handelt sich eigentlich um eine Art Naturallohn, zu dessen Zahlung der Arbeitgeber verpflichtet ist. Bezüglich dieses Naturallohns ist eine optimistische Sicht des Systemwettbewerbs gerechtfertigt, denn die Staaten werden sich bemühen, einen optimalen Mix aus Geld- und Naturallohn herzustellen, um möglichst viele mobile Arbeitskräfte anzulocken und dadurch das Einkommen der immobilien Faktoren zu maximieren, die mit diesen Arbeitskräften zusammenarbeiten und von ihnen profitieren.

Wenn ein Staat seine Geldtransfers an ärmere Menschen erhöht, dann lenkt er Wanderungsströme in das eigene Land und senkt, wie es erläutert

wurde, die Bruttorealeinkommen derer, die er begünstigen möchte. Wenn derselbe Staat den Arbeitsschutz marginal erhöht, wird er hingegen keinerlei Wanderungseffekte hervorrufen, vorausgesetzt, dass die Löhne wettbewerblich bestimmt und die sozialen Standards optimal gewählt sind. Da nämlich im Optimum die Kosten der Schutzmaßnahmen ihrem geldwerten Vorteil die Balance halten, kommt es nur zu einer Geldlohnsenkung, die durch eine äquivalente Naturallohnerhöhung ausgeglichen wird.

Natürlich gilt die volle Äquivalenz nicht mehr, wenn die Löhne nicht flexibel sind oder die sozialen Standards in der Ausgangslage nicht optimal gewählt waren. Das aber begründet noch lange keine Politikexternalität, die ähnliche Zweifel an der Wirksamkeit des Systemwettbewerbs aufkommen ließe, wie sie bei den Umverteilungsmaßnahmen des Sozialstaates angebracht sind. Dies ist ein Punkt, der von vielen Kritikern und Befürwortern des Systemwettbewerbs gleichermaßen übersehen wird.

5 Haider, Harmonisierung oder Heimatlandprinzip

Die drohende Erosion der sozialstaatlichen Umverteilungsmaßnahmen verlangt Gegenmaßnahmen, wenn man die Umverteilung als solche begrüßt, etwa weil man den umverteilenden Staat als Versicherung gegen privat nicht versicherbare Karriere- und Lebensrisiken sieht. Eine besonders einfache, aber ebenso problematische Schutzmaßnahme liegt in dem Verzicht auf die Niederlassungsfreiheit und der Einführung eines dirigistischen Systems, das die zu erwartenden Wanderungsströme reduziert und in vorgeschriebene Bahnen lenkt. Mit der Forderung eines solchen Systems kann man, wie das Beispiel Haiders in Österreich zeigt, bei Wahlen Erfolg haben, doch bedeutet sie, das Kind mit dem Bade auszuschütten.

Die freie Wanderung zu behindern heißt nämlich auch, die Wohlfahrtsgewinne zu reduzieren, die im Prinzip aus der Wanderung resultieren werden. Eine von künstlichen Anreizen befreite Wanderung würde nur so viele Gastarbeiter aus den Ostländern in den Westen führen, dass die Lohndifferenz den Wanderungskosten entspricht, und genau dies ist die wohlfahrtsmaximale Allokationsregel, wenn, wie man es wohl unterstellen muss, die Löhne der Produktivität der Arbeit in den beteiligten Ländern entsprechen. Wird ein Pole veranlasst, seinen polnischen Arbeitsplatz zu Gunsten eines

deutschen aufzugeben, dann fällt das polnische Sozialprodukt zwar, aber es steigt das deutsche. Sofern der Zuwachs des deutschen Sozialprodukts die Abnahme des polnischen übersteigt, wächst das gesamteuropäische Sozialprodukt durch die Wanderung, und sofern der Zuwachs an gesamteuropäischem Sozialprodukt größer als die Wanderungskosten ist, entsteht durch die Wanderung ein Wohlfahrtsgewinn. Die Wanderung ist also im Prinzip eine gute Sache, zumal das anfangs noch bestehende Lohndifferential einen Kapitalexpert nach Polen, eine Erhöhung der dortigen Löhne und eine spätere Rückwanderung der Gastarbeiter erwarten lässt. In der Übergangsphase bis zur Anpassung der osteuropäischen Wirtschaften an den Westen ist eine temporäre Westwanderung eines Teils der Arbeitsbevölkerung im Prinzip eine begrüßenswerte Entwicklung. Das Problem ist wirklich nur, dass die westeuropäischen Sozialstaaten einen übermäßigen Wanderungsanreiz ausüben, nicht, dass überhaupt solche Wanderungen stattfinden.

Zur Beseitigung des übermäßigen Wanderungsanreizes mag man sodann an eine Harmonisierung der Sozialsysteme denken. In der Tat gäbe es keine künstlichen Anreize, in den Westen zu gehen, wenn überall dieselben sozialen Standards gälten. Eine Harmonisierung auf dem Niveau der Ostländer, also bei einem Zehntel bis Fünftel des jetzigen Westniveaus, käme indes dem staatlichen Aufruf zu einer Revolution in Westeuropa gleich, und eine Harmonisierung auf dem westlichen Niveau wäre weder vom Osten noch vom Westen bezahlbar. Wenn man die Erfahrungen aus der deutschen Vereinigung hochrechnet, kommt man auf Lasten in der Größenordnung von 5 bis 7 Prozent des westeuropäischen Sozialproduktes, was sicherlich niemand im Westen akzeptieren würde, schon gar nicht die Westdeutschen, die ohnehin bereits Jahr um Jahr 4,5 Prozent ihres Sozialprodukts nach Ostdeutschland transferieren.

So bleibt nur noch ein möglicher Weg: die Anwendung des Heimatlandprinzips. Anstatt die Niederlassung zu beschränken oder die sozialen Standards zu harmonisieren, kann man den Zugang zu den Leistungen der westlichen Sozialsysteme beschränken. Das ist zwar auch nicht so gut wie eine Schlaraffenlandlösung, aber besser als alle Alternativen. Derzeit gehört es zu den Grundregeln der EU, dass man einen Anspruch auf Sozialtransfers gegen das System des Wohnsitzlandes hat, in dem man sich gerade aufhält. Vorausgesetzt wird nur, dass irgendein kurzzeitiger Kontakt mit dem lokalen Versicherungssystem bestand. Hätte man den Anspruch hingegen nur

gegen das Heimatland zu den dort herrschenden Bedingungen, so gäbe es keine künstlichen Wanderungsanreize mehr, und man könnte sich darauf verlassen, dass die freie Wanderungsentscheidung der Menschen einem Wohlfahrtsoptimum nahekommt. Auch wären die Erosionskräfte des Systemwettbewerbs wirksam gebannt.

Das Heimatlandprinzip wird bei der Sozialhilfe seit jeher zwischen den Schweizer Kantonen angewandt und hat sich dort bewährt. Auch die Bundesregierung möchte bei der EU ein Stück Heimatlandprinzip durchsetzen, wenn sie empfiehlt, die Zuwandernden als Werkverträger zu behandeln, um den automatischen Anspruch auf den Schutz des hiesigen Sozialsystems auszuschließen. Welche Ausgestaltung das Heimatlandprinzip im Detail annehmen sollte, wird noch Gegenstand ausführlicher politischer und wissenschaftlicher Analysen sein müssen. Fest steht aber, dass das Prinzip im Europa der 25 die Grundvoraussetzung dafür ist, dass die gewünschte Freizügigkeit bei der Arbeitsplatzwahl überhaupt hergestellt werden kann. Ohne dieses Prinzip käme es zu solch gravierenden Fehlwirkungen, sowohl was die Wanderungsentscheidungen der Menschen als auch was die Stabilität der westlichen Sozialsysteme betrifft, dass man um den Prozess der europäischen Integration als solchen fürchten müsste.

Von manchen mag die Anwendung des Heimatlandprinzips als historischer Rückschritt empfunden werden, der den Grundsatz der Inklusivität des Sozialschutzes verletzt. Auch mag es sein, dass sich die Beitrittsländer gegen das Heimatlandprinzip wenden werden, weil sie Nachteile für die von ihnen entsandten Gastarbeiterfamilien befürchten. Man muss aber sehen, dass die beiden anderen Alternativen für die neuen EU-Länder keinesfalls attraktiver wären. Die Begrenzung der Niederlassungsfreiheit würde ja noch mehr Exklusivität als das Heimatlandprinzip bedeuten, und die Harmonisierung der Sozialsysteme auf westlichem Niveau würde eine überhöhte Lohnuntergrenze in die Tarifsysteme der neuen EU-Länder einziehen, die dort zu einer Massenarbeitslosigkeit führen müsste. Selbst wenn der Westen sich bereit fände, die Kosten der Massenarbeitslosigkeit in Osteuropa für einige Jahre zu bezahlen, kann eine solche Lösung nicht im Interesse der neuen EU-Länder liegen, weil ihre Wirtschaft dann niemals auf den grünen Zweig käme.

Die Länder des Ostens werden wahrscheinlich die schnelle Integration ohne jedes Wenn und Aher anstreben. Das kann der Westen wegen der de-

struktiven Implikationen für seine eigenen Sozialsysteme nicht hinnehmen. Man muss den Beitrittskandidaten rechtzeitig klar machen, wo die Grenzen der Verhandlungsbereitschaft liegen, und man muss sie darauf hinweisen, dass die sofortige Integration auf der Basis des Wohnsitzlandprinzips letztlich auch für sie Gefahren birgt. Auch bei einer solchen Integration würde nämlich eine effektive Lohnuntergrenze für die osteuropäischen Wirtschaften errichtet, nur dass diese Grenze nun beim Niveau der westlichen Sozialhilfe abzüglich der Wanderungskosten läge und dass sich die Arbeitslosen nun im Westen statt im Osten sammeln würden. Da ist das Heimatlandprinzip wirklich die bessere Alternative. Es minimiert die Ausgrenzung der neuen EU-Bürger und vermeidet die Massenarbeitslosigkeit.

Das Heimatlandprinzip muss vielleicht nicht dauerhaft angewandt werden. Es ist vor allem als Schutz vor übertriebenen Wanderungen während der Anpassung der neuen EU-Länder an den westlichen Lebensstandard erforderlich. Wenn diese Anpassung erfolgt ist, was nach einer Generation zu erwarten ist, mag man eher daran denken, zur Inklusivität des Wohnsitzlandprinzips zurückzukehren. Die Voraussetzung ist allerdings, dass sich die allgemeine Mobilität der Menschen bis dahin nicht aus anderen Gründen erhöht hat. Sollte die Mobilität innerhalb Europas amerikanische Verhältnisse erreichen, käme es unter dem Wohnsitzlandprinzip auch ohne die Massenwanderung aus dem Osten zu einem solchen Wettbewerbsdruck auf die Sozialstaaten, dass nur das amerikanische Schutzniveau übrig bliebe.

6 Probleme auf der Einnahmeseite

Der Sozialstaat wird im Systemwettbewerb nicht nur deshalb Probleme haben, weil es schwierig wird, die ihm zur Verfügung stehenden Mittel zu verausgaben, ohne dass es zu Armutswanderungen kommt. Er wird zugleich durch die Erosion der Steuereinnahmen bedrängt, die auf die wachsende Mobilität der Steuerzahler zurückzuführen ist. Dies ist bei den Steuern auf Kapitaleinkommen besonders deutlich.

Gregor Gysi hat zwar recht, wenn er süffisant darauf hinweist, dass die meisten Unternehmen Deutschland noch nicht verlassen haben. Offenbar sind die meisten Firmen nicht sonderlich mobil. Aber für eine Begrenzung

der steuerlichen Gestaltungsmacht reicht eine marginale Mobilität völlig aus. Schon wenn die Regierungen befürchten müssen, dass einige Firmen aufgrund ihrer Politikentscheidungen umsiedeln werden, müssen sie das bei der Wahl ihrer Steuersätze berücksichtigen. Das ist auf dem Markt der Staaten genauso wie auf dem Markt der privaten Firmen. Das Wettbewerbsverhalten wird immer nur von den marginalen Firmen bestimmt; auf die Stammkundschaft kommt es nicht an.

Am mobilsten ist ohne Frage das Finanzkapital, dessen Standort am Computer entschieden wird und das die Landesgrenzen in Sekunden-schnelle überwinden kann. Als Deutschland im Jahr 1989 eine Kapitalertragsteuer von 10 Prozent auf Zinseinkünfte einführte, kam es innerhalb weniger Monate zu einem Abfluss langfristig investierten Finanzkapitals von 100 Milliarden DM. Der Effekt war so stark, dass die Regierung genötigt war, die Steuer alsbald wieder abzuschaffen. Aber auch das Realkapital ist mobil. Das belegt nicht nur die deutsche Standortdebatte, sondern auch ein Steuerexperiment, wie es Präsident Reagan 1981 in den USA durchgeführt hatte. Mit dem sogenannten *Accelerated Cost Recovery Program* hatte er extrem starke Investitionsanreize in das amerikanische Steuersystem eingebaut. Als Folge dieser Anreize kam es schon während seiner ersten Legislaturperiode zu einem Nettozufluss an Kapital in Höhe von mehreren hundert Milliarden Dollar.

Die Kapitaleinkommen sind ungefähr ein Drittel des Volkseinkommens und konzentrieren sich bekanntlich auf sehr kleine Anteile der Bevölkerung. Sie bieten sich eigentlich als natürliche Finanzierungsquelle der sozialen Leistungen des Staates an, von denen Menschen mit geringen Einkommen profitieren sollen. Gleichwohl wird der Sozialstaat faktisch vor allem durch Lohnsteuern und auf den Lohn bemessene Abgaben finanziert. Dieses erstaunliche Phänomen könnte bereits das Ergebnis eines über lange Zeiträume wirksamen internationalen Steuerwettbewerbs sein.

Die Entwicklung der jüngsten Zeit verstärkt diesen Eindruck. Die Körperschaftsteuersätze und die Steuersätze auf Zinserträge sind in fast allen Ländern deutlich gefallen, und einige Länder wie Schweden, Irland und Österreich haben sogar das Prinzip der synthetischen Einkommensbesteuerung aufgegeben, indem sie Zinserträge nicht mehr mit dem Einkommensteuersatz, sondern einer sehr viel niedrigeren Abgeltungssteuer belasten. Manche Länder üben darüber hinaus nur laxer Kontrollen der Zinsinkünfte

aus oder begnügen sich, wie z. B. die Niederlande, mit der Deklaration fiktiver Zinseinkommen, die bisweilen weit unter den tatsächlichen Einkommen liegen. Eine gewisse Gegenbewegung hat es bei den Unternehmen insofern gegeben, als häufig die Abschreibungsbedingungen im Ausgleich verschlechtert wurden und auch andere Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen eingeführt wurden. Aber der Nettoeffekt ist immer noch eine erhebliche Entlastung. So hat die effektive durchschnittliche Steuerbelastung der in Europa tätigen amerikanischen Unternehmen seit 1986 im Durchschnitt der EU-Länder von 1986 bis heute von knapp 40 auf nur noch 25 Prozent abgenommen.

Hinter den Steuersenkungen mag im Einzelfall ein sich verstärkender Druck nationaler Lobbies oder der Wunsch, die internen Wachstumskräfte zu stimulieren, gestanden haben. Indes ist die Rolle des Steuerwettbewerbs unverkennbar. Üblicherweise wurden die Steuerreformen mit dem Hinweis auf die Standortentscheidungen der Unternehmen und die Kapitalmobilität getroffen. Deutschland hatte Mitte der Neunzigerjahre eine mäßige Steuersatzsenkung sogar unter dem Namen „Standortsicherungsgesetz“ gepriesen.

Was auch immer die wahren Gründe für die Steuersenkungen waren, es gehört wenig Voraussicht dazu, für die kommenden Jahre und Jahrzehnte eine fortschreitende Intensivierung des Steuerwettbewerbs zu prognostizieren. Die zunehmende europäische Integration und die Globalisierung werden die Staaten zu weiteren Reformen zwingen. Selbst das wegen der Vereinigung in einer Finanzierungsklemme steckende Deutschland denkt ja schon heute über weitere dramatische Steuersenkungen nach. Nicht höher als 25 Prozent soll der Einkommensteuersatz für einbehaltene Unternehmensgewinne nach dem Willen der Regierung sein.

Der theoretische Grund für die Erosion der Steuersätze lässt sich leicht ausmachen. In einer Welt mit freiem internationalen Kapitalverkehr ist die Nettoertragsrate des Kapitals im Ausland fixiert, weitgehend unabhängig von der Steuerpolitik des einzelnen Staates. Der einzelne Staat muss deshalb beim Versuch, die nationalen Kapitaleinkommen zu besteuern damit rechnen, dass so viel Kapital ins Ausland abwandert, bis sich die inländische Kapitalentlohnung brutto, vor Steuern, so weit erhöht hat, dass netto wieder das im internationalen Vergleich erforderliche Niveau herauskommt. Die Kapitaleinkommensteuer wird also vollkommen überwältigt. Die Traglast der Steuer liegt bei den Anbietern der immobilen Faktoren, hier

insbesondere wohl den Anbietern international mobiler Arbeit. Selbst wenn das Aufkommen der Kapitalsteuer zur Gänze als Sozialleistungen an diese Personengruppe ausgeschüttet würde, lohnte sich der Besteuerungsversuch nicht. Die Anbieter mobiler Arbeit gewöhnen weniger, als sie an Arbeitseinkommen verlören, weil sie neben der vollen Traglast der Steuer auch noch die Zusatzlast der Besteuerung, also den Wohlfahrtsverlust aus einem suboptimalen Faktoreinsatz, tragen müssten.

Die Überwälzung geschieht im Wesentlichen durch einen Druck auf die von den Unternehmen zahlbaren Bruttolöhne, kann sich aber auch in Form einer wachsenden Arbeitslosigkeit bemerkbar machen. In jedem Fall schneidet sich das Hochsteuerland ins eigene Fleisch, und selbst den eigenen Zielen des Sozialstaates ist nicht gedient, wenn man das international mobile Kapital zu schröpfen versucht.

Ohne offene Grenzen wäre diese Rücksicht nicht erforderlich, weil das Kapital dann keine oder zumindest nur sehr geringe Ausweichmöglichkeiten hätte. Die Kapitalsteuern würden vom Kapital selbst getragen, denn die Nettorendite des Kapitals ließe sich unter das Weltniveau drücken und das Steueraufkommen könnte zu einer Annäherung an sozialstaatliche Ziele verwendet werden.

Manchmal wird behauptet, diese Darstellung der Dinge übertreibe das Besteuerungsproblem im Systemwettbewerb, weil doch auch die staatliche Infrastruktur berücksichtigt werden müsse. Aber diese Behauptung ist nicht stichhaltig. Natürlich stimmt es, dass auch die Infrastrukturausstattung eines Landes für Standortentscheidungen wichtig ist, jedenfalls, wenn es um Real-, und nicht um Finanzkapitalströme geht. Wenn Infrastruktur genutzt und bereitgestellt wird, ist der aus der Sicht eines Landes optimale Kapitalsteuersatz nicht gleich null, sondern gleich den sozialen Grenzkosten der Nutzung, wie sie insbesondere durch die Grenzballungskosten definiert werden. Man denke z.B. an die öffentliche Straße, auf der sich die Verkehrsteilnehmer gegenseitig behindern. Das Problem ist freilich, dass das sich so ergebende Steueraufkommen keinerlei Beitrag zur Finanzierung des Sozialstaates liefert, sondern voll und ganz für die Kosten der Bereitstellung der Infrastruktur benötigt wird. Ja, noch schlimmer, wenn die Staaten öffentliche Infrastrukturgüter anbieten, die durch Größenvorteile in der Nutzung gekennzeichnet sind und deshalb für eine privatwirtschaftliche Lösung nicht in Frage kamen, dann deckt die optimale Steuer noch nicht einmal die

Kosten der von den mobilen Faktoren genutzten Infrastruktur. Die Steuer gleicht zwar die marginalen Kosten der Nutzung aus, reicht aber nicht zur Finanzierung der höheren durchschnittlichen Kosten der Nutzung. Insofern entschärft sich das Problem für den Sozialstaat nicht, wenn man die öffentliche Infrastruktur berücksichtigt, sondern es verschlimmert sich. Es ist nicht nur unsinnig, das mobile Kapital zu Gunsten der Anbieter fixer Faktoren zu besteuern, sondern es ist darüber hinaus erforderlich, es zu Lasten der fixen Faktoren zu subventionieren.

7 Cash Flow Steuern zur Sicherung der Steuerbasis

Man mag dazu neigen, zur Lösung dieses Problems die Steuersätze europaweit zu harmonisieren. In der Tat ist dies ein Lösung, die immer wieder intensiv diskutiert wird, so auch auf der Konferenz in Tampere im Herbst des Jahres 1999. Alle EU-Staaten außer Großbritannien und Luxemburg haben sich für eine solche Lösung ausgesprochen, aber da Einstimmigkeit erforderlich war, kam es zu keiner Lösung.

Eine Alternative, die sich auch im Hinblick auf die Globalisierung und die weltweit begrenzte Gestaltungsmacht der EU anbietet, ist die Einführung der *Cash-Flow-Besteuerung*, wie sie zum Beispiel 1978 vom *Meade Committee* erörtert und aus vielerlei Gründen auch von anderen Autoren vorgeschlagen wurde. Die *Cash-Flow-Steuer* ist eine ideale Kapitaleinkommensteuer, weil sie die Erträge marginaler Investitionen steuerfrei stellt, doch intramarginale Investitionen und insbesondere auch die Erträge des historisch bereits gebildeten Kapitalstocks belastet. In der einfachsten Form besteht die Bemessungsgrundlage einer solchen Steuer in dem Rohgewinn abzüglich der Nettoinvestitionen, wobei Zinsen weder besteuert werden, noch abzugsfähig sind. Die Abzugsfähigkeit der Nettoinvestitionen macht den Staat zum Mitfinanzier der marginalen Investition, die die Mitbeteiligung an ihren Erträgen gerade kompensiert und insofern barwertmäßig die Steuerfreiheit marginaler Investitionen herstellt. Da sich der Steuerwettbewerb immer nur auf marginale Kapitalbewegungen bezieht, solche Bewegungen aber steuerfrei sind, kann die Steuer im Wettbewerb der Staaten nicht erodieren.

Das Aufkommen der *Cash-Flow-Steuer* ist nicht unerheblich, denn der Barwert ihrer Bemessungsgrundlage ist der bei der Einführung der Steuer vorhandene Kapitalstock. Und das Aufkommen versiegt auch nicht, weil auch in einem effizienten gleichmäßigen Wachstum die Differenz zwischen den Rohgewinnen und den Investitionen immer positiv ist und in Proportion zu den anderen ökonomischen Aggregatgrößen anwächst. *Cash-Flow-Steuern* sind Steuern auf den anfangs vorhandenen Kapitalstock, die im Wettbewerb nicht erodieren können, weil dieser Kapitalstock in gewisser Weise als fixer Faktor anzusehen ist. Es stimmt zwar, dass man auch den existierenden Kapitalstock über die Unterlassung von Reinvestitionen und Entnahme der dafür vorgesehenen Mittel ins Ausland schaffen kann, doch unterliegen die Entnahmen dann in vollem Umfang der Steuer. Insofern wird eine Steuerflucht wirkungsvoll unterbunden.

Ein ideales Steuersystem, das den Gegebenheiten des Steuerwettbewerbs Rechnung trägt und dennoch die Subventionierung des Kapitals vermeidet, liegt in der Kombination einer Steuer, die die sozialen Kosten der Nutzung der öffentlichen Infrastruktur erfasst – das könnte eine herkömmliche Einkommensteuer zu einem sehr geringen Satz sein – zuzüglich einer *Cash-Flow-Steuer*, deren Aufkommen zumindest das zu erwartende Defizit bei der Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur abdeckt. Dann hat der Sozialstaat zwar noch immer keine Steuerbasis, die eine substanzielle Umverteilung zu Gunsten des Faktors Arbeit erlaubt, doch sollte man zumindest eine Umverteilung zu Gunsten des Faktors Kapital vermeiden können.

8 Schlussbemerkung

Die Europäer haben sehr viel Furcht vor dem Euro gezeigt, obwohl doch klar war, dass der Euro keinerlei unmittelbare Konsequenzen für die realen Handelsgeschäfte haben würde. Die derzeit mit nur geringem Interesse verfolgte Osterweiterung ist demgegenüber ein wirklich großes Problem, das in seiner Bedeutung und Schwierigkeit an die deutsche Wiedervereinigung heranreicht. Die Wiedervereinigung hat man, getragen vom bloßen politischen Willen ohne Rücksicht auf die ökonomische Verhältnisse durchgezogen, aber man sieht heute, wie teuer das war. Noch immer stammt jede dritte Mark, die in den neuen Bundesländern ausgegeben wird, aus dem

Westen, und noch immer wächst die Staatsverschuldung, um die Einheit zu finanzieren. Es scheint fast, als würden sich ähnliche Fehler auf der europäischen Ebene wiederholen. Niemand in Brüssel kümmert sich um die Frage, welche Reformen der europäischen Sozialsysteme erforderlich sind, um mit den anstehenden Herausforderungen fertig zu werden. Die gesamte Aufmerksamkeit ist auf die Fortschritte der Ostländer bei der Anpassung an die westlichen Gesetze gelegt, so als seien die westeuropäischen Länder und die EU bestens für die Erweiterung gerüstet. Die Unbekümmertheit, mit der darauf verzichtet wird, bereits im Vorhinein die ökonomischen Probleme zu analysieren, ähnelt in fataler Weise dem, was man bei der deutsch-deutschen Vereinigung beobachten konnte. „Augen zu und durch“ ist wieder einmal die Devise.