

Führt der Standortwettbewerb ins Chaos der Unregulierbarkeit?

Sinkende oder stagnierende Steueraufkommen, ausufernde Staatsdefizite – dieser Befund gilt derzeit für viele Volkswirtschaften. Dabei entsteht mitunter der Eindruck, als sei hier ein unheilvoller Mechanismus am Werk: Bei allen Anstrengungen – oder zumindest Bekundungen – der Finanzminister, die Staatshaushalte in Ordnung zu bringen, gelingt dies offenkundig nicht. Ein Mix aus schwacher Gesamtwirtschaft, strukturellen Problemen in den Sozialsystemen, marktferner Lohnfindung und ein durch international hochmobiles Kapital

inszenierter Wettbewerb der Standorte lässt – so scheint es – einen Erfolg nicht zu. Was immer die Finanzminister – allen voran in Deutschland und Frankreich – versuchen, sie kommen zu spät oder werden überrollt. Bei diesem Befund muss es nicht wundern, wenn kritische Blicke vor allem auf die Konsequenzen des Standortwettbewerbs gerichtet werden: Stehen am Ende Staaten, die unfähig sind, die erforderlichen Einnahmen für die notwendigen öffentlichen Aufgaben aufzubringen? Droht das finanzpolitische Chaos?



*Von Prof. Dr. Michael Hüther
Chefvolkswirt DekaBank, Frankfurt*

Ohne Zweifel hat sich gerade in den 90er Jahren der Wettbewerb der Investitionsstandorte fortlaufend intensiviert. Die hohe Mobilität des internationalen Kapitals, die durch zahlreiche Innovationen insbesondere beim Risikotransfer steigende Effizienz der Finanzmärkte und Finanzdienstleister, die durch die ehemaligen Zentralver-

waltungswirtschaften, aber auch durch neu orientierte Schwellen- und Entwicklungsländer erhöhte Anzahl marktwirtschaftlich gesteuerter Volkswirtschaften sowie schliesslich die durch Informations- und Kommunikationstechnologien verringerten Transaktionskosten im internationalen Austausch haben vor allem eines bewirkt: Investoren haben heute weltweit mehr Optionen; ihr Entscheidungskalkül hat sich globalisiert. Die Konsequenz dieser positiven Entwicklung ist eine grundsätzliche Neubewertung der verschiedenen Standorte für unternehmerisches Handeln. Dabei kommen alle an einem Standort wirksamen Bedingungen in den Blick. Staatliches Handeln wird nicht mehr nur im Zeitvergleich bewertet, sondern ebenso im Standortvergleich. Stimmt – so lautet die Frage – das Verhältnis von staatlicher Leistung in der materiellen und immateriellen Infrastruktur überein mit den dadurch bedingten steuerlichen Lasten?

Die eingangs skizzierten Befürchtungen folgen der These, dass dabei ein Anpassungsdruck entsteht, der es am Ende nicht mehr möglich macht, die mobilen Produktionsfaktoren – Sach-, aber vor allem Finanzkapital –

zur Besteuerung der auch von dort gewünschten Infrastruktur heranzuziehen. Lediglich der immobile Teil der Arbeitnehmerschaft könne auf Dauer besteuert werden. In diesem Fall drohte in der Tat eine fortlaufende Schrumpfung der Steuerbasis auf die am wenigsten produktiven Kräfte und damit ein weitgehender Zusammenbruch der bestehenden Systeme der Einkommensbesteuerung. Letztlich müsste das Angebot staatlicher Leistungen drastisch reduziert werden, so dass eine Unterversorgung herrschte. Ist diese Erwartung wirklich realistisch?

Der Rückblick in die vergangenen 15 Jahre zeigt tatsächlich fast in allen Industrieländern einen Rückgang der Spitzensteuersätze in der Einkommenssteuer und der Körperschaftsteuer. Selbst Deutschland hat sich zu Beginn des neuen Jahrtausends diesem Trend nicht entziehen können. Wenn jetzt unverändert ein Steuersenkungsdruck wirksam ist, wie an der öffentlichen Debatte in Deutschland zu erkennen ist, dann reflektiert dies aber die Tatsache, dass die Steuerreform 2000 bei der effektiven Steuerbelastung lediglich den Anschluss an das obere Mittelfeld gebracht hat. Insege-

samt sind die Steuerlasten hier unverändert hoch, ein Befund, der sich noch erheblich verschärft, wenn die gesamte Abgabenbelastung – einschliesslich der Sozialabgaben – betrachtet wird. Auch hat sich die Staatsquote in Deutschland kaum verändert; von einem Zusammenbruch der staatlichen Aufgabenerfüllung kann nicht gesprochen werden.

Bei Lichte besehen, macht der Wettbewerb der Standortbedingungen – so meine These – vor allem deutlich, in welchem Masse in einzelnen Volkswirtschaften ein Missverhältnis zwischen öffentlichen Leistungen und der Besteuerung besteht. Es ist dann aber der interne Druck der betroffenen Gesellschaften, der auf eine Überprüfung des Bestehenden drängt. Aus der ökonomischen Theorie ist zu berichten, dass für die genannten Befürchtungen eines ruinösen Standortwettbewerbs nur argumentative Grenzfälle mit wenig Realitätsgehalt herangezogen wer-

den können. Aber die Frage bleibt: Wie weit geht dieser Wettbewerb?

Bedenkt man, dass jeder Investor nicht nur auf die Steuerlast schaut, sondern ebenso auf die damit verbundene Infrastruktur am Standort, dann ergibt sich daraus zumindest der Hinweis, dass es auch hier um ein gesundes Verhältnis von (Steuer-)Preis und Leistung geht. Dabei ist der Begriff der Infrastruktur durchaus weit zu deuten, denn Investoren sind immer weniger nur auf technische Voraussetzungen angewiesen, sondern ebenso auf die Stimmigkeit der vermeintlich «weichen» Faktoren wie Bildungsstand, sozialer Friede, Innovationsfreundlichkeit, Verwaltungseffizienz etc. Den freischwebenden Investor, der Standorte immer nur selektiv bei gewünschten Leistungen beansprucht, sich aber dem Finanzierungszugriff entzieht, gibt es nicht. Vergessen sollten wir auch nicht, dass durch die internationalen Kapitalverflechtungen

der Aufholprozess der Schwellen- und Entwicklungsländer beschleunigt wird und damit der Wettbewerbsdruck aufgrund von unterschiedlichen Einkommensansprüchen zunehmend schwindet. Der Standortwettbewerb führt mithin nicht zur Auflösung staatlichen Handelns, sondern zu einem neuen Verhältnis von (Steuer-)Preis und Leistung.

Wettbewerb ist ein Entdeckungsverfahren, so hat der Nobelpreisträger Friedrich August von Hayek treffend formuliert. Wir haben gelernt, dass dies nicht nur für den Wettbewerb der Unternehmen gilt, sondern ebenso für den Wettbewerb der Standorte. Mit Hilfe international hochmobilen Kapitals entdecken wir die Frage nach den notwendigen Staatsaufgaben und Staatsausgaben neu. Der damit einhergehende Test auf Privatisierbarkeit birgt – wie sich zeigt – enormes Effizienzpotential. ■

Will International Location Competition Lead to Chaos?

Many economies around the world are confronted with stagnating or falling tax revenues. Sometimes there is the impression that a disastrous mechanism is at work: Despite all efforts – or, at least, lip service to this effect – on the part of finance ministers to get their budgets back on track, it seems to no avail. A mixture of weak overall economies, structural problems in the social systems, surreal remunerations and international competition fuelled by highly mobile capital seem to impede success. Whatever the finance ministers attempt, with Germany's and France's leading the pack, they are always late. With all this in mind, it is not surprising that critics attack the consequences of international location competition. Will it eventually lead to individual states being unable to perform their necessary public tasks? Is financial-political chaos looming?

There is no doubt that in the 1990s, in particular, international location competition intensified. Looking back at the

past 15 years it becomes obvious that in almost all industrialized countries, top income and corporate tax rates declined. Even Germany was unable to buck this trend at the beginning of the new millennium. However, the tax reform of 2000 barely brought Germany back above average regarding the effective tax burden. Overall, the tax burden remains as high as ever – a conclusion that is even aggravated when welfare costs are also taken into account. The ratio of public expenditure to gross national product has also hardly changed. It would clearly be wrong to speak of a breakdown in the fulfillment of public tasks.

In fact, international location competition first and foremost shines a light on the discrepancies between what a country does for its citizens and taxation levels. Claims that seemingly back the fears regarding ruinous international location competition are limited to argumentative borderline cases far from

reality. But the question remains: How far will this competition go?

Taking into consideration that investors will not only look at tax rates but also at infrastructure, it becomes apparent that a healthy relationship between (tax) price and public performance is essential. In this respect, infrastructure is to be seen in a wider context, including seemingly “soft factors” such as educational standards, social peace, innovativeness and administrative efficiency. There is no such thing as a free-floating investor who always selects particular locations based on a particular need while completing avoiding any kind of taxation. Also, we should not forget that the increasing international interconnection of capital will accelerate the emerging countries' catching up. International location competition will therefore lead to a new relationship between (tax) price and public performance; it will not mean the end of public activity.