

WELCHES WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSMODELL BRAUCHT DIE EUROPÄISCHE UNION?*)

1. Die gegenwärtige politische und ökonomische Krise der Europäischen Union	30
1.1. Der Verfassungsprozess – am Rande des Scheiterns?	30
1.2. Mehr direkte Demokratie wagen?	32
1.3. Ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt reformierbar?	34
1.4. Die Disziplinierungsfunktion des Kapitalmarktes stärken?	36
1.5. Der Steuer- und Sozialabbauwettbewerb	39
2. Welches Wirtschafts- und Gesellschafts- modell für Europa?	45
2.1. Das Problem der Pfadabhängigkeit	45
2.2. Die hierarchische Dominanz des „marktwirtschaftlichen Prinzips“	49

Auszug aus WISO 1/2005

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Herbert Walther

Professor für
Volkswirtschaftslehre
an der Wirtschafts-
universität Wien

1. Die gegenwärtige politische und ökonomische Krise der Europäischen Union

die EU in der Krise

Die Europäische Union befindet sich in einer äußerst kritischen Phase ihrer Geschichte. Der Befund fällt erschreckend aus. Da wären zu nennen:

- der laufende, wegen einiger angesagter Referenden vermutlich zum Scheitern verurteilte Verfassungsprozess;
- die unvermeidliche, aber noch völlig unklare „Reform“ des – spektakulär gescheiterten – Stabilitäts- und Wachstumspaktes;
- der außer Rand und Band geratene Steuer- und Sozialabbauwettbewerb;
- die ungeklärten Fragen der Finanzierung zukünftiger und bereits vollzogener, aber bei weitem noch nicht wirklich „verdauter“ Erweiterungsrounden.

All diese ungelösten Fragen spitzen sich in dramatischer Weise zu – vor dem Hintergrund eines Scheiterns der Lissabonner Strategie und einer Verschärfung der Arbeitsmarktprobleme in einigen „alten“ Mitgliedsländern. Der Kern der Probleme ist aufs engste verknüpft mit der grundlegenden, auch nach dem Verfassungsprozess ungeklärten Frage nach der Finalität des europäischen Einigungsprozesses; einer Frage, die angesichts des denkbaren Beitritts der Türkei besonders virulent ist. An der Beantwortung dieser Frage entscheidet sich letztlich auch das Schicksal „des“ europäischen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells (sofern es ein solches überhaupt gibt – siehe unten).

1.1. Der Verfassungsprozess – am Rande des Scheiterns?

Die Resultate der Verfassungsdiskussion haben gezeigt, dass die Verfechter einer vertieften Integration in Richtung „Bundesstaat“ gegenüber jenen, die sich vor der Entwicklung eines europäischen „Superstaates“ fürchten, in der Minderheit sind. Seit der Osterweiterung gilt dies offensichtlich a fortiori.

Die nach langem Ringen vorgeschlagene Abstimmungsprozedur, nach der im Rat Entscheidungen im Normalfall zustande kommen, wenn 55 % der Staaten, die gleichzeitig 65 % der EU-Bevölkerung vertreten, zustimmen (sog. „doppelte Mehrheit“), wäre zwar ein Effizienzgewinn gegenüber dem bisherigen komplizierten System der Stimmengewichtung von Nizza und würde Blockademinderheiten und extreme Erpressungstaktiken im Rat tendenziell erschweren.

Sollte die Verfassung – wider Erwarten – in Kraft treten, wird die erleichterte Konsensfindung und der gestärkte Einfluss des Parlaments aber auch neue Chancen der Durchsetzung von Partikularinteressen eröffnen – man denke an den sensiblen Bereich der Verkehrspolitik, der Agrar- und Umweltpolitik. Die Versuchung, auf dem Umweg über „Europa“ partikuläre Interessen durchzusetzen, die auf nationaler Ebene so nicht mehrheitsfähig wären, wird aller Wahrscheinlichkeit nach sogar zunehmen, schon allein aufgrund der weiteren Ausdehnung der Zuständigkeitsbereiche. Im Rahmen der neuen Verfassung werden diese Prozesse allerdings transparenter und ausgewogener ablaufen als bisher. Die Lobbyisten werden in einer Art Zangenbewegung gerade die Kommission als Hüterin der Verträge sowohl von Seiten des Rates als auch von Seiten des Parlaments verstärkt unter Druck setzen.¹

Diese Bemerkungen sollte man nicht als prinzipielle Kritik an den Regelungen der doppelten Mehrheit und der verstärkten Mitwirkung des Parlamentes interpretieren. Der Vorschlag der doppelten Mehrheit ist sicherlich vernünftig. Allerdings passt er nicht zu einem möglichen Türkeibeitritt. Das weitaus ärmste Land der EU wäre aufgrund dieser Verfassungsregel plötzlich das relativ einflussreichste. Bei kaum einer politischen Entscheidung käme man an der Türkei vorbei. Eine überfällige durchgreifende Reform der Agrarpolitik in der EU könnte man aufgrund der politischen Geometrie der Kräfte (Frankreich + Polen + Türkei) wohl auf Jahrzehnte vergessen. Es wäre sogar sehr wahrscheinlich, dass dieses System noch kostspieligere, das Wachstum hemmende Blüten treibt als zurzeit!

*doppelte
Mehrheit*

Türkeibeitritt

1.2. Mehr direkte Demokratie wagen?

Um den positiven Effekt eines effizienteren Entscheidungsmechanismus auf der Ebene des Rates fruchtbar werden zu lassen, bedürfte es m. E. einer „Countervailing Power“ in Form vertiefter direkter Demokratie. Erweiterte parlamentarische Rechte alleine werden nicht reichen. Ein Ausbau direktdemokratischer Elemente auf europäischer Ebene wäre notwendig, weil die „Verdünnung“ der politischen Mitwirkungsrechte des einzelnen Bürgers in einem Europa der derzeit angepeilten Größenordnung (Rumänien, Bulgarien, Balkan, Türkei?) Ausmaße annimmt, welche einer totalen Entfremdung und politischer Apathie (mit entsprechend sinkender Wahlbeteiligung bei Europawahlen) massiv Vorschub leisten. Diese Effekte lassen sich nicht allein durch eine Aufwertung des Parlaments kompensieren. Das Gefühl, Entwicklungen ausgeliefert zu sein, die man selbst nicht mehr politisch kontrollieren kann, ist ein gefährlicher Nährboden für das Wiedererwachen nationalistischer Strömungen.

*für europaweite
Volksabstimmung
mit Opting-out*

Regeln für europaweite Volksabstimmungen könnten in Verbindung mit einem Opting-out-Mechanismus für jene Länder, deren Bevölkerung die weiteren Integrationsschritte aus welchen Gründen auch immer nicht mitmachen *will* (oder aus Sicht der Mehrheit der Europäer – noch – nicht mitmachen *soll*), eine glaubwürdige, demokratisch legitimierte Basis für den Aufbau eines „Kerneuropas“ liefern, welches in seiner Struktur einem europäischen Bundesstaat wohl sehr viel ähnlicher wäre als die heutige EU. Verpflichtende Volksabstimmungen auf EU-Ebene zu zentralen Themen würden die EU-Politik auch zwingen, größere Vorhaben der eigenen Bevölkerung besser zu erklären.

Das genaue Gegenteil europaweiter Volksabstimmungen mit „Opting-out“ für spezifische Staaten sind lokale Volksabstimmungen mit Blockadewirkung für die gesamte Union, wie sie im Fall der Ratifizierung des Verfassungsentwurfs exemplarisch durchgeführt werden. Es scheint fast sicher, dass der

Verfassungsentwurf an den geplanten Referenden (z. B. in Großbritannien) bzw. im parlamentarischen Ratifikationsprozess einzelner Ländern (Polen?) scheitern wird. Diese Wahrscheinlichkeit hat sich noch erhöht, weil die Abstimmungen nun im Schatten eines potenziellen EU-Beitritts der Türkei stattfinden und der Verfassungsentwurf dem möglichen Beitritt eines armen, bevölkerungsreichen Landes in der Tat nicht Rechnung trägt.

Für die Zukunft der Union zeichnet sich daher im Wesentlichen das folgende Szenario ab. Auf das Scheitern des Verfassungsprozesses folgt eine Phase der Stagnation, verbunden mit einer – schleichenden – Renationalisierung verschiedener Politikbereiche und Degeneration der EU in Richtung einer Freihandelszone. In einer spannungsreichen Reaktion auf diesen unbefriedigenden Zustand kommt es dann (möglicherweise) zur Herausbildung eines starken Kerneuropas (nach dem Vorbild der Schweiz, des – nach Thomas Mann – „kleinen Europa“) primär getragen von (einigen?) der ursprünglichen Gründerstaaten und umgeben von einem vielgestaltigen „Europa“, das in speziellen Partnerschaften auf der Basis des jeweils kleinsten gemeinsamen Nenners der Interessen funktioniert.

Es wäre falsch, aus der Perspektive eines Landes, das sich möglicherweise am Rande oder außerhalb eines solchen Kerneuropas wiederfinden könnte, einen solchen Prozess primär als Bedrohung zu empfinden.

Die Herausbildung eines dynamischen Integrationskerns ist unter den gegebenen Voraussetzungen das einzige Szenario, das die Union aus ihrer tiefen Krise herausführen könnte. Einer Krise, die sich, wie Umfragen (und EU-Wahlbeteiligung!) in vielen Ländern zeigen, bereits zu einer gravierenden demokratischen Legitimationskrise ausgewachsen hat.

Es wäre auch die einzige Möglichkeit, wie die Politik nach dem fast völligen Verlust nationalstaatlicher Handlungsspielräume

gegenüber der Eigendynamik eines außer Rand und Band geratenen „Standortwettbewerbs“ wieder Terrain erobern – oder zumindest das atemberaubende Tempo des Abbaus notwendiger Handlungsspielräumen zur Bewahrung des Sozialstaates einbremsen – könnte. Nur ein starker Integrationskern hätte das machtpolitische Gewicht, jene Regionen, die sich an den allgemeinen Gemeinschaftslasten nur ungenügend beteiligen, aber auch die immer rabiater werdenden, arbeitnehmer- und sozialstaatsfeindlichen Lobbys (Großkonzerne + Finanzmärkte + agrarindustrieller Komplex) durch den Aufbau von Gegenmacht einzubremsen.

1.3. Ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt reformierbar?

Das Scheitern des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) war vorhersehbar und ist absolut nicht zu beklagen. Der Pakt war von Grund auf „stupid“ (© Prodi) konstruiert: Seine Geburtsfehler waren mangelnde politische „Anreizkompatibilität“ und groteske Überschätzung der Planbarkeit budgetärer Entwicklungen. Von Regierungen zu fordern, in „guten Zeiten“ genügend Reserven zu bilden, um in „schlechten Zeiten“ genügend Spielraum für das Wirksamwerden der automatischen Stabilisatoren zu haben, setzt nämlich voraus,

Weshalb ist der SWP „stupid“?

- dass eine (Koalitions-)Regierung stabil genug ist, um Entscheidungen gegen Widerstände auch durchsetzen zu können;
- dass eine Regierung rechtzeitig erkennt, was „gute Zeiten“ sind und wie lange sie voraussichtlich andauern werden;
- dass eine Regierung der Versuchung auch dann widersteht, ein „Wahlbudget“ hart an der Grenze des zulässigen Defizits vorzulegen, wenn sie nur dadurch eine Chance hätte, wiedergewählt zu werden;
- dass eine Regierung, die sicher damit rechnen muss, abgewählt zu werden, das „staatstragende“ Format hätte, ihren Nachfolgern und politischen Konkurrenten ein strukturell ausgeglichenes Budget zu hinterlassen, anstatt vorhandene Reserven noch rasch für die eigene Klientel zu verpulvern;

- dass man trennscharf unterscheiden kann zwischen „Ausnahmefällen“, in denen ein Überschreiten der Defizitgrenze auch nach dem derzeitigen SWP zulässig ist, und dem Greifen des „Regelautomatismus“ der Sanktionen;²
- dass ausgerechnet jene über die Interpretation des letzten Punktes „objektiv“ entscheiden, die ein genuines Interesse an einer „flexiblen“ Auslegung haben – wobei jedes Land weiß, dass es angesichts vieler Unwägbarkeiten selbst in die gleiche fatale Lage kommen kann wie der oder die momentanen „Budgetsünder“;
- dass es die großen Länder politisch akzeptieren, ausgerechnet von jenen kleinen Ländern an den Pranger gestellt zu werden und Sanktionen aufgebracht zu bekommen, die es a) aufgrund niedriger Multiplikatoreffekte leichter haben, ihre Budgets – bei partiellem Export von Arbeitslosigkeit – in den Griff zu bekommen und b) noch dazu in vielen Belangen (Steuerpolitik) als Trittbrettfahrer der Großen agieren;
- dass die Sanktionsdrohungen gegen einen „Budgetsünder“ (der u. U. die Probleme nur geerbt hat) unter diesen politischen Rahmenbedingungen „glaubwürdig“ sind.

Aus all diesen Gründen macht es keinen wesentlichen Unterschied, ob man die starre Defizitgrenze bei 3 % des BIP, bei 0 % des BIP oder bei 6 % festlegt. Es würde zwangsläufig immer wieder zu Situationen kommen, in denen bei buchstabengetreuer Erfüllung des Paktes perverse, destabilisierende Effekte auftreten.

Gleichwohl birgt ein ersatzloses Scheitern des SWP das Risiko eines gefährlichen „Glaubwürdigkeits-Contests“ zwischen EZB und nationalen Regierungen in sich, bei dem die EZB die Zinsen hoch hält, um a) zu signalisieren, dass sie eine das Defizit alimentierende Geldpolitik um jeden Preis vermeiden will, und b) auf diese Weise „Strukturreformen“ zu erzwingen.³ Gleichzeitig verstärken die Regierungen durch eine – den dogmatischen Ansprüchen der EZB niemals voll genügende – „Austerity-Politik“ die sich drehende deflatorische Spira-

*ersatzloses
Scheitern des
SWP ist
gefährlich*

le. Zu einer schweren Belastungsprobe für den Zusammenhalt der Währungsunion wird die Situation dann, wenn Länder mit „solider Finanzpolitik“ die negativen Folgen dieser Hochzinspolitik ausbaden müssen, obwohl sie die Fiskalpolitik anderer kaum beeinflussen können.

Es ist daher außerordentlich wichtig, ein **glaubwürdiges** alternatives Prozedere zu definieren, welches konjunkturpolitische Flexibilität mit Normen verbindet, die langfristig eine „exzessive“ Verschuldung einzelner Staaten verhindern. Bei allem Respekt vor den vernünftigen Vorschlägen, die im Augenblick kursieren (stärkere Verpflichtung in „guter“ Konjunkturlage zu konsolidieren, Nicht-Anrechenbarkeit bestimmter Ausgabenkategorien auf das Defizit), die grundlegende Fehlkonstruktion eines solchen „Paktes“ (Anreizkompatibilität!) kann dadurch nicht wirklich beseitigt werden.

1.4. Die Disziplinierungsfunktion des Kapitalmarktes stärken?

Es ist unvermeidlich, dass in einem gemeinsamen Währungssystem von einem Land ausgehende negative „Spill-overs“ **extremer struktureller Defizite** der „schlechten“ Art (**weder** konjunkturbedingt **noch** zur Finanzierung wachstumswirksamer Investitionen) in Schranken gehalten werden. Genauso wünschenswert wäre es allerdings, extreme Überschüsse und den dadurch induzierten Export von Arbeitslosigkeit zu verhindern! Die klügste Antwort auf diese Probleme wäre eine an gesamtwirtschaftlichen Zielen orientierte, **koordinierte antizyklische** Fiskalpolitik. Eine solche ist jedoch leider an ähnlich unplausible politische Voraussetzungen geknüpft wie der SWP.

*first best
solution:
koordinierte
Fiskalpolitik*

*second best
solution: Rating
der Bonität*

Daher wird es nicht vermeidbar sein, die Kapitalmärkte stärker in die Pflicht zu nehmen, im Falle „schlechter“ Defizite Schuldverschreibungen verschiedener EU-Länder durch Risikoaufschläge auf Zinssätze zu diskriminieren⁴. Dazu bedürfte es jedoch eines ganzen Netzwerkes fein gesponnener Regulierungen.

Gerade in Verbindung mit „Basel II“ und in Verbindung mit der Schaffung europaweiter Regulierungen der Aufsichtspflichten und Spielregeln für Versicherungsmärkte, Pensionsfonds, Kapitalmarktregeln etc. stehen der EU und der EZB vielfältige, zurzeit kaum genützte Instrumente zur Verfügung, um Mitgliedsländern, die sich „exzessiv“ verschulden, das Leben mittelfristig **etwas** schwerer zu machen – weitgehend ohne politisch ungläubwürdigen Automatismus der Sanktionen, sondern auf Basis „marktwirtschaftlicher“ Bewertungsprozesse.

Es bedürfte dazu eigentlich „nur“ einer systematischen, extrem **langfristig** orientierten Analyse der Budgetpolitik und der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes und eines darauf basierenden Ratings der Länderbonität durch eine von einzelnen Länderinteressen unabhängige Agentur. Dieses Rating muss verknüpft werden mit entsprechenden Regulierungen des Risikomanagements auf Seiten der institutionellen Kapitalmarktanleger. Institutionelle Anleger müssen selbst bestimmte Nachteile erleiden, wenn sie Wertpapiere schlechterer Bonität in ihr Portfolio aufnehmen (zum Beispiel, indem man sie zwingt, ihre Eigenkapitalreserven entsprechend anzupassen). Denkbar wäre es, dass sich die Politik bei der Schaffung einer solchen Rating-Agentur nur insofern einschaltet, als sie institutionelle Kapitalanleger ab einer gewissen Größe dazu zwingt, Mitglied einer solchen Agentur zu werden, und die allgemeinen Spielregeln definiert.

Regierungen, EZB und Kommission sowie Kapitalmarktinstitutionen und Anlegerschutzverbände sollten selbstverständlich Mitglieder in diese Agentur entsenden.

Ein weiterer wichtiger Punkt, der ohne Tabus angegangen werden müsste, ist die Schaffung von geordneten Regeln eines sanft abgestuften „Ausgleichsverfahrens“ für Mitgliedsstaaten. Die in den Maastrichter Verträgen festgelegte Verpflichtung, kein Bailing-Out überschuldeter Staaten zuzulassen, ist – in dieser Radikalität – in Wahrheit genauso ungläubwürdig, wie es der Stabilitäts- und Wachstumspakt war. Dies

*Was tun bei
Finanzkrisen?*

ist auch einer der Gründe für fehlende Risikozuschläge. Selbstverständlich wird die Europäische Union einem Mitgliedsland, das sich in einer schweren Finanzkrise befindet, beistehen müssen, ansonsten laufen alle anderen Länder Gefahr, in den Strudel einer Finanz- und Vertrauenskrise hineingezogen zu werden. Daher muss von vornherein festgelegt sein, dass die privaten Gläubiger einen substanziellen Beitrag in Form partieller Forderungsverzichte leisten **müssen** – nur dann werden die Regeln zur Bonitätsbewertung auch ernst genommen und führen antizipativ zu entsprechenden Risikoaufschlägen auf Zinssätze.

die Schattenseiten des Kapitalmarktes

Eine Stärkung der disziplinierenden Funktion der Kapitalmärkte läuft natürlich immer Gefahr, den Teufel mit dem Belzeubub auszutreiben: Kapitalmärkte neigen zu systematischen Überreaktionen auf kurzfristige Entwicklungen und die Reaktion der Finanzmärkte auf die Wirtschaftspolitik einzelner Länder ist oft genug durch Herdentrieb und eine ideologisch verzerrte Deutung von Fakten geprägt. Die – nur in den Lehrbüchern der ökonomischen Theorie – „rationalen“ Finanzmarktakteure haben in der Vergangenheit oft genug demonstriert, dass sie bei „Ponzi-Spielen“ (spekulativen Blasen) nicht nur eifrig mitmachen, sondern diese im Zweifelsfall auch noch durch unseriöse Propaganda kräftig anheizen.⁵

Dies alles war jedoch auch in der Zeit vor der Einführung der Währungsunion nicht anders. Und die Währungsunion hat zumindest den Wechselkurs als Spielball der Spekulation (aber auch als elastischen „Stoßdämpfer“ zur Absorption von Schocks) innerhalb der EU ausgeschaltet. Die derzeitigen Erfahrungen in der EU, aber auch vergleichbare Erfahrungen in den USA und der Schweiz zeigen jedenfalls, dass die Finanzmärkte autonome Regionen einer Währungsunion kaum nach Bonitätskriterien diskriminieren.

1.5. Der Steuer- und Sozialabbauwettbewerb

Bedauerlicherweise ist ein Schlüsselbereich – die Steuerpolitik – nach dem Verfassungsentwurf weiterhin auf Einstimmigkeit im Rat angewiesen. Dies ist, wie weiter unten begründet werden wird, mehr als ein Schönheitsfehler, führt doch Steuerwettbewerb zwischen ökonomisch und strukturell inhomogenen, von der Größenordnung sowie von ihren überregionalen Aufgaben her differierenden Regionen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem ineffizienten Versorgungsniveau mit öffentlichen Diensten (Kanbur, R. and Keen, M., 1993, Sinn, H.-W., 2001). Desgleichen verringert sich auch der Spielraum für sozialpolitisch motivierte Umverteilung.

Beide Punkte bedürfen einer genaueren Begründung.

Die Finanzwissenschaft kennt eine Vielzahl von Gründen für Ineffizienzen des öffentlichen Sektors („Staatsversagen“). Der Monopolcharakter öffentlicher Dienste in Verbindung mit Principal-Agent-Problemen erhöht aufgrund von Eigeninteressen der bürokratischen Anbieter dieser Dienste die Kosten (Parkinson's Law), eine konsistente Aggregation der Präferenzen für öffentliche Güter scheitert am strategischen Verhalten der Individuen, der politische Prozess ist durch zahlreiche Unvollkommenheiten und Transaktionskosten charakterisiert (mächtige Koalitionen kleiner Gruppen können Kosten ihres „Rent-seeking“ auf Dritte abwälzen) etc. etc. Liberale Ökonomen sehen Steuerwettbewerb (aber auch „voting by feet“) als Instrument der Disziplinierung des staatlichen Monopols.

Ist Steuerwettbewerb effizient?

Für alle genannten Probleme des Staatsversagens lässt sich mühelos anekdotische Evidenz finden. Heerscharen von Ökonomen werden nicht müde, empirische Belege für diese „Ineffizienzen“ zu sammeln. Es ist nicht meine Absicht zu leugnen, dass diese Probleme staatlichen und politischen Handelns (in verschiedenen Ländern allerdings sehr unterschiedlich ausgeprägt!) oftmals existieren. Strukturell sind sie

aufs engste mit den Problemen öffentlicher Güter, der unvollkommenen Information, den strategischen Verhaltensweisen von Politikern (+ Bürokraten + Lobbyisten) verbunden. Dazu tritt dann auch noch beschränkte Rationalität von Wählern, deren mangelnde Voraussicht, hohe Gegenwartspräferenz und kurzes Gedächtnis ehrliche Politiker oft genug bestraft.

Vice versa sollte man allerdings auch nicht leugnen, dass dieselben strukturellen Ursachen auch bei „Steuerwettbewerb“ geradezu zwangsläufig unerwünschte Ergebnisse liefern! Der Staat ist ja keine bössartige Erfindung missgünstiger Bürokraten, sondern als Antwort auf die Probleme des Marktversagens entstanden. Daher wäre es höchst unrealistisch anzunehmen, dass ein Mechanismus des Marktes, der „Wettbewerb“ zwischen Staaten, jene Probleme lösen kann, deretwegen der Staat entstanden ist (Sinn, H.-W., 2001).

Gerade das liberale Hausmittel wider den Monopolmissbrauch staatlicher Macht – der (Steuer-)Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen – ist höchst problematisch und kann selbst zu groben Verzerrungen und Ineffizienzen führen. Leider ist es in der Ökonomie häufig so, dass das Gegenteil von etwas „Falschem“ (Steuerwettbewerb kontra Leviathanisches Steuermonopol) nicht unbedingt richtig sein muss.

Die Formen des Steuerwettbewerbs sind ebenso vielfältig wie die Gründe seiner Ineffizienz. Betrachten wir den besonders heftig tobenden Wettbewerb im Bereich der Körperschaftsteuer. Tabelle 1 zeigt die dramatische Entwicklung der Körperschaftssteuern in Mittel- und Osteuropa.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Estland	26	26	26	26	26	0/26	0/26	0/26	0/26	0/26
Lettland	20/25 ¹	20/25	20/25	20/25	20/25	25	25	22	19	19
Litauen	29	29	29	14,5/29	14,5/29	24	24	15	15	15
Polen	40	40	38	36	34	28	28	28	24	19
Slowakei	40	40	40	40	40	29	29	25	25	19
Slowenien	30	25	25	25	25	25	25	25	25	25
Tschechien	41	39	39	35	35	31	31	31	31	31
Ungarn	18/33	18/33	18	18	18	18	18	18	18	18

¹ Sind zwei Sätze angegeben, gibt der erste den Körperschaftsteuersatz für einbehaltene und der zweite den für ausgeschüttete Gewinne an.

*Tabelle 1: Entwicklung der Körperschaftsteuer in Mittel- und Osteuropa von 1995-2004 in %
(Quelle: Bönker 2003, Tabelle 3; Pressemeldungen)*

Folgt man den liberalen Vorstellungen der Zähmung des Leviathan, so müssten diese niedrigen Körperschaftsteuersätze eigentlich eine „überlegene“ Effizienz des öffentlichen Sektors in den neuen Mitgliedsländern signalisieren. Tatsächlich ist es der „Netzwerkcharakter“ der Infrastruktur, deren hohe Fixkosten und lange Abschreibungsfristen niedrige Grenzkosten des „Anschlusses“ neuer Firmen ans „Netz“ implizieren. Wie in Modellen des ruinösen oligopolistischen Wettbewerbs stellt dies einen enormen Anreiz dar, mittels „Lockvogelsteuersätzen“ Firmen aus anderen Ländern abzuwerben. Nur wenn die anderen Länder nicht reagieren und die wachsende Firmenzahl den Tarifsenkungseffekt überkompensiert, lohnt sich diese Strategie. Für kleine Länder (Irland) ist diese Strategie besonders attraktiv, weil sie eher damit rechnen können, dass ihre Nadelstiche von den großen ignoriert werden. Wenn jedoch alle dasselbe tun – die Tarife senken, um „attraktiver“ zu werden –, ist es klar, dass entweder die Infrastruktur nicht mehr dauerhaft finanziert werden kann und/oder die weniger mobilen Produktionsfaktoren (Arbeitnehmer, Arme, Pensionisten) ausgebeutet werden, um die mobilen (Kapital) zu subventionieren.⁶ Trotz der für sie niedrigeren Steuern können langfristig auch die mobilen Steuersubjekte durch die Unterversorgung mit Infrastruktur schlechter dran sein.

**Steuerwettbewerb =
ruinöser
oligopolistischer
Wettbewerb!**

Aber ist nicht gerade das EU-Prinzip der „Nicht-Diskriminierung“ zwischen in- und ausländischen Firmen geeignet, einen derartigen Steuerwettbewerb einzudämmen? Dieses Prinzip greift ins Leere, wenn es objektive Anknüpfungspunkte für Besteuerungstatbestände gibt, die für mobile in- und ausländische Einkommensbezieher gleichermaßen gelten. Und solche sind immer leicht zu finden! Das Prinzip der Nicht-Diskriminierung führt ganz im Gegenteil häufig dazu, dass Sonderrechte für mobile Einkommensbezieher unter dem „Gleichheitsaspekt“ auf jene immobilen Steuerpflichtigen ausgeweitet werden, die der Fiskus in seiner Not zur Aufrechterhaltung eines öffentlichen Leistungsniveaus höher besteuert hat.

*der Sozial-
staat wird
ausgehebelt*

Ein weiterer Grund der Ineffizienz des Steuerwettbewerbs ist die Umverteilungs- und Risikoausgleichsfunktion des Sozialstaates. Es ist klar, dass ein gut ausgebauter Sozialstaat mit höheren Steuer- und Grenzsteuersätzen die Reichen (deren Belastung aus dem Sozialstaat höher ist als ihr Nutzen) tendenziell vertreibt, während gleichzeitig arme Zuwanderer aus anderen Ländern dieses System besonders attraktiv finden. Adverse Selektion nennt man das in der Versicherungstheorie und es handelt sich um eine Form des Marktversagens, die auch im Wettbewerb zwischen Steuerstaaten wirksam wird.

Das oft gebrachte Beispiel der Schweiz, die in einem föderalen System mit erheblichem Steuerwettbewerb gleichwohl ein hohes Niveau an öffentlichen Leistungen erbringt (Kirchgässner, G., 2004), ist nicht wirklich überzeugend.

- Erstens hatte die Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb, dank historischer (Un-)Glücksfälle und besonderem „Geschick“, immer schon eher die Rolle des „Trittbrettfahrers“ gespielt und von der „Niederlassungsfreiheit“ enorm profitiert: Negative Folgen des Steuerwettbewerbs innerhalb der Schweiz sind dadurch zum Teil überspielt worden. Über Jahrzehnte konnte sich daher die Schweiz die weitaus niedrigste Unternehmensbesteuerung in Europa leisten. Erst in jüngster Zeit ist dieser Vorsprung geschrumpft. Viele Kantone begünstigen darüber hinaus (ähnlich wie Monaco

und andere Oasen) in geradezu skandalöser Weise die Ansiedlung von „Superreichen“, die ihren „formalen“ Wohnsitz in der Schweiz wählen und pauschal nach einem fiktiven „Lebensaufwand“ (etwa das Fünffache der bezahlten Wohnungsmiete ...) besteuert werden! Sogar diese Besteuerung ist noch „verhandelbar“. Holdings und Domizilgesellschaften ohne eigene Produktion werden besonders begünstigt. Gleichzeitig gibt es kaum ein Land Europas, das rigoros die Zuwanderung von „Armen“ und deren Sozialleistungen beschränkt.

- Zweitens wurde im Jahre 2001 innerhalb der Schweiz der Wettbewerb der Körperschaftssteuern (KÖST) eingeschränkt, in Reaktion auf einen als überzogen angesehenen Wettbewerb. Die KÖST wurde zu einer bundesweiten Steuer – eine Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung, die in der EU fehlt. Allerdings werben die Kantone weiterhin mit zusätzlichen Steuervergünstigungen bei Betriebsansiedlungen.
- Drittens sind die Präferenzen der Bürger bezüglich eines erwünschten Mindestniveaus öffentlicher Leistungen in der „engen“ Schweiz vermutlich homogener als in der „weiten“ EU. Auch das Vertrauen in eine effiziente Verwendung öffentlicher Gelder differiert innerhalb der Schweiz nicht so stark wie in der EU und ist vermutlich auch deutlich höher als in vielen EU-Ländern.
- Viertens existieren auf der Bundesebene politische „checks and balances“, die es aus der Sicht eines einzelnen Kantons nicht ratsam erscheinen lassen, die Steuerpolitik als allzu aggressives Wettbewerbsinstrument zum Abwerben von Betrieben aus anderen Kantonen einzusetzen.
- Fünftens haben die Bürger über das Instrument der direkten Demokratie und der strikten Äquivalenz von Kosten und Nutzen lokaler öffentlicher Dienste einen stärkeren Anreiz ihre ehrliche Zahlungsbereitschaft für spezifische öffentliche Dienste (Schulwesen, Kindergärten, Brückenbauten etc.) zu deklarieren. Dies wirkt einer allzu krassen Unterversorgung entgegen. Interessanterweise wird dieses Äquivalenzprinzip häufig auch mit unsystematischen Umverteilungselementen angereichert.⁷

Das **Äquivalenzprinzip** wird als Folge des Steuerwettbewerbs in Zukunft auch in den EU-Ländern an Bedeutung gewinnen. Umverteilung im Rahmen eines Systems auf Basis des Äquivalenzprinzips stößt aber bei vielen öffentlichen Dienstleistungen (z. B. Bildung, Sicherheit, Gesundheit, öffentlicher Verkehr) immer an die Grenze von Substitutionsalternativen des Marktes. Je mehr Individuen ihre „Exit-Option“ ausüben, desto stärker wird auch der politische Widerstand gegen steuerfinanzierte öffentliche Leistungen. Negative Effekte können die Herausbildung klassenspezifischer Bildungs- und Gesundheitssysteme sein.⁸

Im Falle reiner öffentlicher Güter (Verteidigung) sind Ausweichreaktionen in Richtung Äquivalenzprinzip nicht möglich, aber die reinen öffentlichen Güter sind nur ein kleiner (allerdings wichtiger) Teil der für die Wohlfahrt eines Landes relevanten öffentlichen Dienste.

das Beispiel der Schweiz Das Beispiel der Schweiz zeigt eigentlich eines in aller Klarheit: Steuerwettbewerb in einem föderalen System reduziert zwangsläufig die Steuerlast auf mobile Faktoren relativ zu immobilien, erzwingt ein „marktwirtschaftlicheres“, an Äquivalenzprinzipien orientiertes Finanzierungssystem öffentlicher Dienste und eine Einschränkung des Umverteilungsspielraums des Staates (vgl. auch Kirchgässner, G., 2004). Er begünstigt darüber hinaus die kleine Gruppe mobiler „Superreicher“ und erhöht auch die interregionalen Belastungsunterschiede. (Bei gleichem Einkommen zahlt jemand im Jura bereits etwa dreimal so viel Steuern wie in Zug.)

was die Schweiz lehrt Ohne die Festlegung gemeinsamer Spielregeln der Steuerpolitik werden sich in der ungleich heterogeneren EU diese – auch innerhalb der Schweiz sichtbaren – negativen Folgen des Steuerwettbewerbs potenzieren. Diese Regeln sollten – ähnlich wie im Bereich der indirekten Steuern – Mindestnormen der Unternehmens- und der Einkommensbesteuerung fixieren, um die größten Verzerrungen zu vermeiden. Sollte dies nicht gelingen, werden der Sozialabbau und der Abbau des

Dienstleistungsstaates in den EU-Ländern ungebremst weitergehen, weil das „marginale“ System mit der geringsten Staats- und Steuerquote allen anderen seine Spielregeln aufoktroziert.

2. Welches Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell für Europa?

2.1. Das Problem der Pfadabhängigkeit

Man muss kein historischer Determinist sein, um die Existenz bewusster Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen „Modellalternativen“ zu bezweifeln. Es gibt historische Pfade der Entwicklung, die, wenn sie in einem bestimmten Moment aus einer singulären Kombination von Faktoren heraus eingeschlagen wurden, politische Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten der Zukunft stark beschränken. Pfadabhängigkeiten und Irreversibilität sind die Essenz jeglicher Geschichte.

Sofern daher eine „Wahlmöglichkeit“ zwischen ordnungspolitischen Alternativen besteht, so allenfalls in seltenen Momenten der historischen Entwicklung. Wenn sich strategischer Weitblick (oder Kurzsichtigkeit?) zentraler Akteure mit der (Un-)Gunst der Stunde verbünden, kann es zu Weichenstellungen kommen, welche die weitere Entwicklung langfristig determinieren.

Dieser Aspekt der Pfadabhängigkeit ist von besonderer Bedeutung in Zusammenhang mit der Analyse jener ordnungspolitischen Alternativen, die sich historisch im Kapitalismus herausgebildet haben und in einer spezifischen Form der Systemkonkurrenz zueinander stehen – dem System der „sozialen Marktwirtschaft“ mit seinen Ausgleichsmechanismen und regulativen Eingriffen und dem Modell eines relativ liberalen „Laissez-faire“-Kapitalismus, das wir der Einfachheit halber das „angelsächsische Modell“ nennen.

*„soziale Marktwirtschaft“
versus
„Laissez-faire-Kapitalismus“*

Diese Systemkonkurrenz (die bereits in den sechziger Jahren vor dem Hintergrund des Ost-West-Konfliktes auf schwacher

Flamme vor sich hin brodelte) hat durch den Niedergang des realen Sozialismus und die Osterweiterung der EU eine neue Virulenz erfahren, weil zumindest einige der neuen Mitgliedsländer sich – teils in eher deklamatorischer Weise („Marktwirtschaft ohne Adjektive“), teils in konkreter Politik („Flat-Tax“, „kapitalgedecktes Pensionssystem“) – zum angelsächsischen Modell bekennen.

Offensichtlich setzt die Beantwortung der normativen Frage, wohin die Reise gehen sollte, eine Erörterung der faktischen Seite voraus: Welche Entwicklungstendenzen hinsichtlich ihres Wirtschafts- und Gesellschaftssystems dominier(t)en innerhalb der EU? Welche politischen Handlungsspielräume gibt es überhaupt noch angesichts der bislang eingeschlagenen „Pfade“, des anhaltenden Drucks der „Globalisierung“ von Kapital- und Gütermärkten?

In historischer Perspektive hatten sich innerhalb der Grenzen der heutigen Europäischen Union recht unterschiedliche Modelle entwickelt und über lange Zeit in relativ friedlicher Koexistenz, in und außerhalb des jeweils geltenden, sich schrittweise erweiternden Integrationsraumes, nebeneinander existiert. Dies alles jedoch vor dem Hintergrund einer positiven Wirtschaftsdynamik und relativ starker Nationalstaaten, deren autonomer wirtschaftspolitischer Handlungsspielraum noch nicht auf die europäische Ebene verlagert worden war.

Die wirtschaftliche Dynamik der Nachkriegszeit ging in westeuropäischen Marktwirtschaften einher mit einer ideologischen Konvergenz in Richtung eines Aufbaus eines nationalstaatlich organisierten Wohlfahrts- und Umverteilungsstaates, begleitet von einer sehr vorsichtigen Öffnung der Märkte. Nach der Katastrophe der Weltwirtschaftskrise und den dadurch ausgelösten Folgewirkungen gab es ja in allen politischen Lagern starke „antikapitalistische“ Tendenzen. Ein weiterer Grund für die Dominanz des wohlfahrtsstaatlichen Konzepts war natürlich

die Konkurrenz eines alternativen Wirtschaftssystems, welches aus radikaler Kritik am realen Kapitalismus entstanden war.

Die vier verschiedenen Systemelemente, das „marktwirtschaftliche Prinzip“ (Eigentumsrechte plus Wettbewerb), das „rechtsstaatliche Prinzip“, das „demokratische Prinzip“ und das „Sozialstaatsprinzip“, waren dabei in den verschiedenen Staaten Europas lange Zeit recht unterschiedlich ausgeprägt.

*die vier
Prinzipien*

Am stärksten wurde die wohlfahrtsstaatliche und egalitäre Ausrichtung in den skandinavischen Ländern vorangetrieben. Mit abgeschwächter Dynamik, deutlich weniger egalitär und stärker an spezifischen „Gruppenrechten“ ausgerichtet, entwickelte sich der Wohlfahrtsstaat in Frankreich, Deutschland, Österreich und den Benelux-Staaten anhand eines „korporativistisch“ ausgerichteten Modells. Gemeinsam war diesen Staaten ein relativ starker Einfluss der Gewerkschaften und organisierten Interessen auch im Gesetzgebungsprozess.

Aber sogar in Großbritannien, wo die Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Regierungen deutlich weniger „kooperativ“ waren als in den korporativistisch geprägten Staaten, stand lange Zeit das Sozialstaatsprinzip (und dessen Ausbau) unbestritten relativ gleichrangig neben den anderen Prinzipien. Erst in der Ära Thatcher und danach ist dieses Land von allen entwickelten europäischen Volkswirtschaften am radikalsten vom europäischen Konsensmodell der Nachkriegsära (einer egalitären „sozialen Marktwirtschaft“) in Richtung eines liberalen „Laissez-faire“-Modells wachsender Ungleichheit abgedriftet. Wir wollen dieses System daher im Folgenden (vereinfacht) als „das angelsächsische Modell“ bezeichnen.

Die Süderweiterung der EU erhöhte die Vielfalt der realen Ordnungsvarianten um eine weitere Dimension, diejenige eines schwachen Staates mit einer relativ ineffizienten Bürokratie, in dem informelle Netzwerke und Klientel-Politik eine zentrale

Rolle bei der Zuweisung von Verfügungsrechten (Lizenzen, öffentlichen Aufträgen, Subventionen, staatlichen Jobs etc.) und bei der Zuweisung von effektiven Belastungen (Steuern, Erfüllung von gesetzlichen Verpflichtungen) spielten. Die bürgerlichen Schichten dieser Länder erhofften sich – zu Recht – aus dem Beitritt zur Europäischen Union primär eine Stärkung marktwirtschaftlicher und rechtsstaatlicher Strukturen. Arbeitnehmer erhofften sich wohl eher eine Absicherung demokratischer Errungenschaften und eine Annäherung an das wohlfahrtsstaatliche Modell Mittel- und Nordeuropas, das ja ebenfalls für sein Funktionieren einen starken Rechts- und Steuerstaat sowie eine effiziente Bürokratie voraussetzt. Mit der Osterweiterung hat die Bandbreite realer Ordnungstypen weiter zugenommen. Die schlechten Erfahrungen mit dem „Staat“ als Akteur der Wirtschaftspolitik und der schwache Rechtsstaat haben dazu beigetragen, dass sich die politischen Eliten dieser Länder dem angelsächsischen Minimalstaatsmodell zuwenden.

*die Vielfalt
der
Ordnungs-
varianten in
der EU*

Betrachtet man das differenzierte Bild dieser verschiedenen Ordnungstypen – skandinavisches Modell, angelsächsisches Modell, korporativistisches Rhein-Donau-Modell, südeuropäisches Modell –, so kann keine Rede davon sein, dass es zurzeit ein einheitliches „europäisches“ Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell quasi als geschlossenes Gegenmodell zum US-Modell eines „Laissez-faire“-Kapitalismus gäbe. Was man im Allgemeinen als „typisch europäisch“ bezeichnet, nämlich das wohlfahrtsstaatliche Modell in seiner korporativistischen oder universalistischen Ausprägung, ist eigentlich ein lokal begrenztes Phänomen und – aus den oben diskutierten Gründen des Steuerwettbewerbs – zurzeit sogar im Rückzug begriffen. Umso dringender stellt sich die Frage, ob dieses Modell, das aufgrund seiner humanistischen, an egalitären demokratischen Prinzipien orientierten Wertbasis eine besondere Attraktivität hat(te), innerhalb der Spielregeln der EU überhaupt noch überlebensfähig ist.

2.2. Die hierarchische Dominanz des „marktwirtschaftlichen Prinzips“

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hatte ursprünglich praktisch ausschließlich das Ziel einer Stärkung des marktwirtschaftlichen Prinzips – durch Abbau von Handelsbarrieren, Schaffung eines gemeinsamen (Agrar-)Marktes und Definition gemeinsamer Wettbewerbsregeln. Da dieses Ziel nur erreichbar war über die Schaffung eines gemeinsamen Kanons wettbewerbsrechtlicher Normen, ergab sich daraus zwangsläufig eine neue Form der Rechtsgemeinschaft. Mit der Umwandlung in die Europäische Union, der Erschaffung der Währungsunion, des gemeinsamen Schengen-Raumes und erst recht mit dem Verfassungsentwurf kam ein Prozess der sukzessiven Erweiterung der Agenden gemeinsamer Politik in Richtung der restlichen Prinzipien zu einem vorläufigen Abschluss.

Dabei zeigt sich jedoch glasklar, dass **Wettbewerbsfreiheit** und das **Gebot der Nicht-Diskriminierung** allen anderen Prinzipien hierarchisch übergeordnet sind. Wo auch immer Widersprüche zu anderen Prinzipien (auch zu dem in jüngster Zeit hinzugetretenen „Nachhaltigkeitsprinzip“) auftreten, werden sie im Regelfall nicht im Sinne einer wertenden, politischen Abwägung, sondern logisch-axiomatisch, quasi „hierarchisch“ gelöst, ein Prozess, der natürlich in Wahrheit eine implizite politische Präferenz zugunsten „liberaler“ Werte enthüllt.

Dabei maskiert sich die immanente Tendenz des Abbaus von Sozialrechten in den so genannten Wohlfahrtsstaaten oft als formaler Prozess der scheinbaren Universalisierbarkeit grundlegender Rechte, die aus Wettbewerbsfreiheit und Nicht-Diskriminierung „zwangsläufig“ resultieren. Erst wenn sich herausstellt, dass diese Universalisierbarkeit nur auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners, wenn überhaupt, möglich ist, entpuppt sie sich je nach – ideologischer – Sichtweise als „unvermeidlicher“ Abbau „monopolistischer Privilegien“ oder als Abbau „wohlerworbener Rechte“. Eine kritische Bewertung resultierender Endzustände dieses Prozesses wird nicht zuge-

*Dominanz
der Wett-
bewerbsfreiheit*

lassen, da dies ja – zwangsläufig – in einer Relativierung der grundlegenden Prinzipien zugunsten anderer Wertungen enden könnte, in politischen Abwägungen und Kompromissen.

In jedem Fall wird der Sozial- und Wohlfahrtsstaat, wie wir ihn kennen, durch die hierarchische Dominanz des marktwirtschaftlichen Prinzips (Wettbewerbsfreiheit plus Nicht-Diskriminierung) immer weiter zurückgedrängt. Ihre ganze, neo-liberale Sprengkraft zur Umgestaltung der Gesellschaft entfalten diese Prinzipien jedoch erst, wenn sich durch das Zusammenspiel mit dem „Steuerwettbewerb“ in einem föderalen System durch die Änderung von Spielregeln quasi selbst jene politischen „constituencies“ in Form spezifischer Interessenslagen formieren, welche die Pfadabhängigkeit der Systementscheidung ausschlaggebend determinieren.

Ein Fallbeispiel

Betrachten wir ein besonders markantes Beispiel dieser Pfadabhängigkeit, in dem sich diese verschiedenen Kräfte und die Dominanz des marktwirtschaftlichen Prinzips wie in einem Brennglas bündeln – die schleichende „Privatisierung“ der Altersvorsorge („Aufbau einer zweiten Säule“) via „kapitalgedeckte“ Pensionen.

Grundsätzlich ist es zwar (derzeit noch?) innerhalb der EU jedem Land überlassen, wie es sein Pensionssystem ausgestalten möchte. Bereits am Lissabonner Gipfel wurde jedoch ein Prozess eingeleitet mit dem Ziel, „facilitating the successful participation of all investors in an integrated market eliminating barriers to investment in pension funds“.⁹ Um dieses Ziel umzusetzen, benötigt es nach Meinung der EU-Kommission gar keine eigene Richtlinie, sondern nur eine konsequente Umsetzung der Freizügigkeits- und Nicht-Diskriminierungsdoktrin: „A Directive requiring the elimination of discrimination against cross-border schemes would at best do no more than reiterate Treaty rights and at worse could make unconditional Treaty

rights **hostage to the political process**.“¹⁰ Mit anderen Worten – politische Abwägungen relativ zu anderen Zielen sind absolut unerwünscht!

In Umsetzung des Ziels wurde zum Beispiel gegen Schweden jüngst wegen steuerlicher Diskriminierung ausländischer Pensionsfonds ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Aufgrund der relativ hohen Grenzsteuersätze in Schweden und der Anwendung des EET-Systems (Tax Exemptions for Contributions, Capital Gains and Investment Income, Taxes on Benefits) fördert Schweden den Aufbau der zweiten Säule implizit relativ stark, besteuert aber auch die Ausschüttungen entsprechend hoch.

Abgesehen von ungelösten Problemen des Informationsaustausches können sich – bei konsequenter Umsetzung der Nicht-Diskriminierung ausländischer Fonds – schwedische Manager darauf freuen, ihren Ruhesitz in einem Land zu wählen, welches zwar die Beiträge und die Kapitalgewinne ihrer eigenen Beschäftigten besteuert, aber die Benefits nicht besteuert (TTE). Die notorische Steueroase Luxemburg (die, nebenbei bemerkt, dem US-Fiskus auf Druck weitergehende Informationsrechte eingeräumt hat als den EU-Nachbarn!) hat bereits jetzt das letztere Modell in Kraft. Pensionsfonds, international tätige Unternehmen und deren Manager werden selbstverständlich ihre Vertragssysteme bezüglich Beitragsleistungen und Auszahlungen steuerlich optimieren, indem sie ihre Standorte entsprechend anpassen. Einzelne Länder werden sich sogar darauf spezialisieren, wohlbestallte Ruheständler zu attrahieren.

Je größer die Zahl der Unternehmen und der Pensionsfonds sowie der konkret betroffenen Beschäftigten ist (darunter besonders viele „Opinion Leaders“ mit guten berufsbezogenen Zusatzpensionen!), die von den liberaleren Pensionsfonds-Regelungen profitieren, desto stärker wird der politische Druck werden, bestehende Steuervorteile auszuweiten und Spaltungen des europäischen Besteuerungssystems in EET und TTE

nicht nur beizubehalten, sondern sogar noch aktiv zu verstärken, um Arbitragemöglichkeiten auszunutzen. Weshalb sollten Griechenland, Portugal und Spanien nicht die TTE-Strategie aus egoistischen Gründen einsetzen? Weshalb sollte angesichts der weiterhin gegebenen Einstimmigkeitsregeln jemals eine wirkungsvolle Harmonisierung dieser Besteuerungsregeln stattfinden?

Zwar verweist die Kommission in schwammiger Form auf notwendige „bilaterale“ Lösungen und Verhandlungen zum Lastenausgleich – es ist jedoch sonnenklar, dass am Ende des Prozesses eine weitere, dauerhafte Aushöhlung der nationalen Steuerhoheit und der Umverteilungsspielräume eines Wohlfahrtsstaates wie Schweden steht.

Vordergründig liegt es in der Logik des gemeinsamen Arbeitsmarktes (Abbau von Mobilitätsbarrieren), die zweite Säule der Altersvorsorge relativ zu einer sozialpolitisch motivierten Grundpension zu stärken – eine Politik, die in vielen Ländern der EU mit diesen Argumenten auch ohne Druck von Seiten der EU zurzeit verfolgt wird. Das Mobilitätsargument ist allerdings nur vorgeschoben, da auch auf Basis der ersten Säule zwischenstaatliche „Mischpensionen“ generiert werden können, sodass Mobilität per se nicht bestraft wird. In Wahrheit geht es um die Interessen jener Länder, deren „kapitalgedecktes“ Pensionsystem auf tönernen Beinen steht und die dringend junge Kohorten von Pyramidenspielern benötigen. Und natürlich auch um die Interessen jener Finanzmarktakteure (Banken, Versicherungen, Pensionsfonds), die bereits heute eine gewaltige ökonomische (und politische!) Machtkonzentration darstellen. Diese werden die Wirtschaftspolitik in allen EU-Ländern in Zukunft vor sich hertreiben. Können doch die Ängste der um ihre „kapitalgedeckten“ Pensionen bangenden älteren Schmalspurkapitalisten bequem im Sinne der Gegner des Wohlfahrtsstaates instrumentalisiert werden.¹¹

Anmerkungen:

- 1 Zurzeit sind nach Schätzungen in Brüssel etwa 3.000 Lobbyisten tätig. Quelle: European Parliament-Directorate-General for Research (2003): Lobbying in the European Union – Current Rules and Practices. Constitutional Affairs Section Series, AFC0 104 EN.
- 2 Meines Erachtens wäre die deutsche Vereinigung der klassische Fall eines Ausnahmetatbestands, der bereits nach den gegenwärtigen Regeln als solcher anerkannt werden hätte müssen.
- 3 Die dunklen Drohungen der Deutschen Bundesbank (Vizedirektor Jürgen Stark war einer der Mitschöpfer des „stupiden“ SWP!), die immer lauter vor Konflikten zwischen Geld- und Fiskalpolitik warnt, werfen bereits ihre Schatten voraus. Es wäre eine weitere (kriminelle) Dummheit, wenn die Zentralbank glaubt, die Regierung vor sich her treiben zu können. Es war – abgesehen von den genannten politischen Faktoren – nicht zuletzt die in den letzten drei Jahren viel zu restriktive und zögerlich reagierende Geldpolitik, das fehlende Augenmaß, welche dem SGP (Stability and Growth Pact) so rasch den Garaus gemacht hat!
- 4 Es erstaunt, dass gerade jene liberalen Ökonomen, die ansonsten nicht müde werden, von der Effizienz der Kapitalmärkte zu schwärmen, das Versagen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes lauthals beklagen. Da die Wertpapiermärkte auf das politische Scheitern des Paktes und auf die Diskussionen um seine Reform überhaupt nicht reagiert haben, bedeutet dies eigentlich, dass dieser Pakt immer schon als „tot“ betrachtet worden ist – die rationalen Marktteilnehmer sollten das alles ja schon lange antizipiert haben! Wenn aber die Kapitalmärkte notorisch ineffizient sind (wovon Keynesianer meistens ausgehen), so brauchen sie eine institutionelle Stütze in Form eines die Erwartungsbildung fokussierenden Ratings und verpflichtender Portfolioregeln, um auf sich abzeichnende Bonitätsrisiken rechtzeitig zu reagieren!
- 5 Dies ist kein Beweis der „Irrationalität“ von Akteuren. Die Begründer von Pyramidenspielen und die meisten Mitspieler können durchaus rational sein – allerdings hofft jeder, rechtzeitig und mit Gewinn aussteigen zu können, eine Hoffnung, die natürlich nicht für alle in Erfüllung gehen kann.
- 6 An dieser grundlegenden Argumentation, erstmals vorgebracht von Oates, W. E. (1972), wurde viel Kritik geübt. Interessanterweise teilen konservative (Janeba, E. and Schjelerup, G., 2002) wie auch „linke“ Kritiker (Kanbur, R. and Keen, M., 1993 und 1989) die Einschätzung, dass Steuerwettbewerb zu niedrigeren Steuern führt, die Bewertung der davon ausgehenden Wohlfahrtseffekte ist allerdings grundlegend unterschiedlich. Abgesehen von einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern, werden auch andere schädliche Verzerrungen der Produktionsstruktur durch heterogene Steuern identifiziert.
- 7 Zum Beispiel differenzieren städtische Kindergärten ihre Gebühren erheblich nach dem Einkommen der Eltern. Ähnliches ist natürlich auch beim Schulgeld möglich oder bei der Beanspruchung von Sicherheitsdienstleistungen (Verkehrsstrafen etc.).
- 8 Interessanterweise hat es die Schweiz bislang geschafft diese Tendenzen weitgehend abzuwehren – vermutlich dank der direkten Demokratie. Zum Beispiel wurde eine Gleichstellung privater und öffentlicher Bildungseinrichtungen in der Finanzierung durch Steuermittel via „Voucher System“ in Volksabstimmungen wiederholt abgelehnt. In einem System mit konservativer Mehrheitsregierung und parlamentarischem Mehrheitswahlrecht wäre eine solche Ent-

wicklung vermutlich leichter umzusetzen! Rückgängig gemacht kann eine solche Systementscheidung dann nur sehr schwer werden.

9 Quelle: Rapid Press Releases der EU-Kommission: „Pension taxation: Commission requests Sweden to end discrimination against foreign pension funds“ (IP 04/1500; Brussels, 20 Dec. 2004)

10 Quelle: Rapid Press Releases, a.a.O.

11 In ironischer Abwandlung von Karl Marx könnte man sagen:
„DAS S-parschw-EIN BESTIMMT DAS BEWUSSTSEIN.“

*) Erweiterte Fassung eines Vortrags an der Diplomatischen Akademie Wien

Literatur:

- Baldwin, R. and Krugman, P., Agglomeration, Integration, and Tax Harmonization, CEPR Discussion Paper No. 2630, November 2000.
- Bönker, F., Steuerpolitische Aspekte der EU-Osterweiterung, in DIW-Berlin, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 72/4, 522–534.
- Boss, A., Do We Need Tax Harmonization in the EU? Kiel Institute Working Paper No. 916, March 1999.
- Brunila, A., Buti, M. and Franco, D., The Stability and Growth Pact. The architecture of fiscal policy in the EMU. Hampshire/New York 2001.
- European Parliament-Directorate-General for Research, Lobbying in the European Union – Current Rules and Practices, Constitutional Affairs Section Series, AFC0 104 EN, 2003.
- Fourçans, A. and Warin, T., Tax Harmonization versus Tax Competition in Europe: A Game Theoretical Approach, CREFÉ Working Paper No. 132, April 2001.
- Janeba, E. and Schjelerup, G., Why Europe Should Love Tax Competition – And the U.S. Even More So, NBER Working Paper No. 9334, November 2002.
- Kanbur, R. and Keen, M., Jeux sans frontières: Tax Competition and Tax Coordination When Countries Differ in Size, The American Economic Review, Vol. 83, No. 4, September 1993, 877–892.
- Kirchgässner, G., Steuerwettbewerb in der Schweiz. In: Wirtschaftspolitische Blätter 4/2004.
- Oates, W. E., Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972, 130–158.
- Rapid Press Releases der EU-Kommission, Pension taxation: Commission requests Sweden to end discrimination against foreign pension funds. IP 04/1500; Brussels, 20 Dec. 2004.
- Razin, A. and Sadka, E., International Tax Competition and Gains from Tax Harmonization, NBER Working Paper No. 3152, October 1989.
- Sinn, H.-W., The New Systems Competition. CESifo Working Paper No. 623, December 2001
- Van der Hoek, M. P., Tax Harmonization and Competition in the European

- Union, ATAX Working Paper, September 2003.
- Wilson, J. D., Trade, Capital Mobility, and Tax Competition, The Journal of Political Economy, Vol. 95, No. 4, August 1987, 835–856.
 - Zodrow, G. R. and Mieszowski, P., Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, Journal of Urban Economics, 1986, 356–370.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at