

Vanberg, Viktor J.

Working Paper

Auch Staaten tut Wettbewerb gut: Eine Replik auf Paul Kirchhof

Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, No. 05/2

Provided in Cooperation with:

Institute for Economic Research, University of Freiburg

Suggested Citation: Vanberg, Viktor J. (2005) : Auch Staaten tut Wettbewerb gut: Eine Replik auf Paul Kirchhof, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, No. 05/2, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für Wirtschaftspolitik, Freiburg i. Br.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/4349>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



**Auch Staaten tut Wettbewerb gut:
Eine Replik auf Paul Kirchhof**

Viktor J. Vanberg
05/2

Freiburger
Diskussionspapiere
zur Ordnungsökonomik

Freiburg
Discussion Papers
on Constitutional Economics



**Auch Staaten tut Wettbewerb gut:
Eine Replik auf Paul Kirchhof**

Viktor J. Vanberg
05/2

**Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik
Freiburg Discussionpapers on Constitutional Economics**

05/2

ISSN 1437-1510

Walter Eucken Institut, Goethestr. 10, D-79100 Freiburg i. Br.
Tel.Nr.: +49 +761 / 79097 0; Fax.Nr.: +49 +761 / 79097 97
<http://www.walter-eucken-institut.de>

Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung; Abteilung für Wirtschaftspolitik;
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, D-79085 Freiburg i. Br.
Tel.Nr.: +49 +761 / 203 2317; Fax.Nr.: +49 +761 / 203 2322
<http://www.vwl.uni-freiburg.de/fakultaet/wipo/>

Auch Staaten tut Wettbewerb gut: Eine Replik auf Paul Kirchhof

von

Viktor Vanberg

Sollte der Föderalismus in Deutschland in Richtung auf mehr fiskalischen Wettbewerb reformiert werden, und sollte das Verhältnis zwischen den Mitgliedsstaaten der EU eher durch Steuerharmonisierung als durch Steuerwettbewerb bestimmt sein? Dies sind höchst aktuelle und für unsere zukünftigen Lebensverhältnisse äußerst bedeutsame Fragen. Aus der Sicht des Verfassungsrechtlers hat Paul Kirchhof in einem in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* erschienenen Beitrag („Recht gibt es nicht zum Niedrigpreis“, FAZ Nr. 281, 1. Dez. 2004) Vorstellungen kritisiert, die den aus der Sphäre des Marktes vertrauten Wettbewerbsgedanken auf Staaten bzw. sub-nationale Gebietskörperschaften (Gemeinden, Länder) übertragen. „Den Gedanken des Wettbewerbs auf Staaten anzuwenden“ sei, so sein Verdikt, „völlig verfehlt.“ Die „Rede vom Standortwettbewerb unter den Gemeinden, vom Bildungswettbewerb unter den Ländern, vom Steuerwettbewerb unter den Staaten“ überschätze den Anwendungsbereich des Wettbewerbs.

Zwar setzt Kirchhof in seinem Beitrag auch einige andere Akzente, doch kann seine Argumentation in ihrem Grundtenor wohl nur dazu angetan sein, Wasser auf die Mühlen derjenigen zu leiten, die in Fragen der inner- und zwischenstaatlichen Ordnung Harmonisierung statt Wettbewerb das Wort reden. Nun lassen sich jedoch für die Idee des Standortwettbewerbs, die Kirchhof als „Zauberformel der Reformdebatte“ abzutun geneigt scheint, durchaus gewichtige Gründe anführen, und für viele Vorbehalte, die ihr entgegengebracht werden, läßt sich bei näherem Hinsehen zeigen, daß sie auf irrigen Annahmen oder Mißverständnissen beruhen. Um dies deutlich zu machen, möchte ich hier die von Kirchhof vorgetragene wettbewerbskritische Sicht (alle Zitate im Text sind seinem Beitrag entnommen) einer kritischen Prüfung unterziehen, und zwar im Lichte der Argumente und Überlegungen, auf die sich Wirtschaftswissenschaftler stützen, wenn sie auf die wohltätigen Wirkungen verweisen, die Wettbewerb nicht nur im Markt sondern auch zwischen Gebietskörperschaften (Gemeinden, Ländern, Staaten) entfalten kann.

Wettbewerb ist der Zwilling der Freiheit, oder wie Kirchhof es formuliert: „Wettbewerb ist Ausdruck individueller Freiheit“. Dort, wo Menschen die Freiheit haben, unter mehreren Anbietern von Gütern und Leistungen ihres Bedarfs zu wählen, dort gibt es Wettbewerb unter den Anbietern. Dies gilt für Brot und andere Güter des alltäglichen Bedarfs ebenso wie für das Gut „Recht“ und sonstige Leistungen, die der Staat als Leistungserbringer besonderer Art zur Verfügung stellt. Wo Menschen einem Monopolanbieter von Brot gegenüberstehen oder in einem Staat leben, der ihnen, wie die ehemalige DDR, den Zugang zu Alternativen mit Waffengewalt verwehrt, dort ist ihnen die Freiheit der Wahl genommen. Die wesentliche Erkenntnis, die wir der Wirtschaftswissenschaft verdanken, ist die Einsicht in die positiven Funktionen, die der Wettbewerb im menschlichen Zusammenleben in dreifacher Hinsicht, nämlich als *Anreizinstrument*, als *Entmachtungsinstrument* und als *Entdeckungsinstrument* erfüllen kann. Er stiftet Anbietern, die um die Gunst von Kunden werben müssen, Anreize, um die Versorgung anderer Menschen bemüht zu sein. Da Wettbewerb Zugänglichkeit von Alternativen bedeutet, wirkt er Abhängigkeiten und damit den Möglichkeiten der Machtausübung entgegen. Indem er die Wettbewerber anhält, durch Produkt- und Verfahrensinnovationen einen Vorsprung vor den Konkurrenten zu gewinnen, wirkt der Wettbewerb als ein Wissen schaffender Entdeckungsprozeß, in dem neue Möglichkeiten der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse und Wünsche erprobt werden.

Auf die positiven Funktionen, die der Wettbewerb als Anreiz-, Entmachtungs- und Entdeckungsinstrument erfüllen kann, wird man nur dort verzichten wollen, wo man glaubt, es mit einem Leistungsanbieter zu tun zu haben, bei dem eine Garantie auf ausreichendes Wohlwollen gegenüber den Leistungsempfängern besteht, bei dem die Gefahr eines Machtmißbrauchs völlig ausgeschlossen ist, und bei dem man vollkommenes Wissen über die bestmögliche Versorgung der Leistungsempfänger unterstellen kann. Die im vorliegenden Zusammenhang entscheidende Frage ist, ob ein solcher Glaube in Hinblick auf den „Staat“ als Leistungserbringer berechtigt ist, oder ob man nicht vielmehr auch hier auf Wettbewerb als Anreiz-, Entmachtungs- und Entdeckungsinstrument setzen muß. Beim Nachdenken über diese Frage sollte man sich bewußt halten, daß staatliche Macht nicht von einer dem Irdischen enthobenen wohlwollenden, unparteiischen und allwissenden Autorität ausgeübt wird, wie dies ein von Hegel inspiriertes Staatsverständnis vielleicht nahelegen könnte, sondern von Menschen aus Fleisch und Blut, die gegen Machtmißbrauch und Fehlentscheidungen nicht allein schon dadurch gefeit sind, daß ihr Amt sie dem Gemeinwohl verpflichtet.

Damit Wettbewerb in der genannten Weise als zivilisierter Leistungswettbewerb und nicht als zügelloser Kampf ausgetragen wird, bedarf es freilich gewisser Voraussetzungen. So ist denn auch marktlicher Wettbewerb alles andere als ein rein naturwüchsiger Prozeß. Er findet vielmehr unter bestimmten Spielregeln statt, die sicherstellen sollen, daß wirtschaftlicher Erfolg nur durch bessere Bedienung von Konsumentenwünschen und nicht etwa durch betrügerische Manipulationen erzielt werden kann. Die Durchsetzung solcher Spielregeln kann in großen Gesellschaften nur durch den Staat gewährleistet werden, ein Umstand, auf den Kirchhof mit der Feststellung hinweist, aus

„der ursprünglichen Freiheit eines Kampfes aller gegen alle, aus einem ungeformten Wettbewerb (werde) erst durch staatliches Recht ... eine Friedensordnung.“ Kirchhof glaubt, aus diesem Umstand folgern zu müssen, daß „der Staat als Garant des Rechts aus dem Wettbewerb herausgehalten“ werden müsse, daß er den Wettbewerb gewährleistet, „nicht am Wettbewerb teil(nimmt)“. Eben diese Folgerung gilt es, kritisch zu prüfen.

Kirchhof weist zu Recht darauf hin, daß der Staat als „Garant des Rechts“ und der Wettbewerbsordnung innerhalb seines Hoheitsgebiets eine Monopolstellung einnimmt und in dem Sinne dem Wettbewerb entzogen ist. Sein Gewaltmonopol soll den Staat ja gerade instand setzen, das in seinem Zuständigkeitsbereich geltende Recht gegenüber allen dort Tätigen wirksam durchzusetzen. Und auch bei anderen Leistungen, die er über die Rechtsetzung und -durchsetzung hinaus erbringt (Verkehrsinfrastruktur, Geldwesen u.a.), ist der Staat innerhalb seines Hoheitsgebiets als Monopolanbieter dem Wettbewerb entzogen. Daß Staaten oder, allgemein, Gebietskörperschaften in diesem Sinne *innerhalb* ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereiches dem Wettbewerb entzogen sind, entzieht sie freilich nicht dem Wettbewerb, der *zwischen* Staaten oder Gebietskörperschaften besteht, einem Wettbewerb, der in dem Maße wirksam wird, in dem Menschen die Freiheit haben, als Bürger oder „Standortnutzer“ zwischen alternativen Hoheitsgebieten und deren jeweiligen „Angebotspaketen“ zu wählen.

Offenbar sind Kirchhofs Vorbehalte gegenüber dem zwischenstaatlichen „Standortwettbewerb“ in der Befürchtung begründet, daß dieser die Fähigkeit des Staates beeinträchtigt, seine innerstaatliche Ordnungsfunktion und seine Verantwortung gegenüber den Bürgern angemessen wahrzunehmen. So verweist er etwa auf die Gefahr, daß ein solcher Wettbewerb „die Geldsucher anlockt“, daß „der Staat mehr als Geldquelle denn als Rechtsgarant verstanden“ werde, daß es zur „Herstellung steuerlicher Ungleichheiten“ komme und Staatsleistungen nicht „nach Rechtsprinzipien, insbesondere nach dem Gleichheitsgrundsatz“ zugeteilt werden, sondern „dem meist bietenden Nachfrager“ vorbehalten bleiben. Abgesehen von gewissen Untertönen, die in solchen Worten wie „Geldsucher“ mitschwingen, ist zu bezweifeln, ob die von Kirchhof befürchteten negativen Erscheinungen in der Tat, wie von ihm unterstellt, dem Standortwettbewerb anzulasten sind. Daß sie vielmehr ganz andere Ursachen haben dürften, wird deutlich, wenn man die Unterscheidung zwischen zwei Ebenen beachtet, auf denen Wettbewerb um bzw. zwischen staatlichen Leistungsangeboten stattfindet. Dies ist zum einen der hier zur Debatte stehende Wettbewerb *zwischen* Staaten, bei dem es darum geht, daß Menschen zwischen den Leistungsangeboten verschiedener Staaten oder Gebietskörperschaften wählen, indem sie – sei es als Bürger und Einwohner, als Investoren, als Arbeitnehmer oder in anderer Hinsicht – eine Jurisdiktion A verlassen, um sich in einer Jurisdiktion B niederzulassen oder zu betätigen. Und dies ist zum anderen der Wettbewerb um staatliche Leistungsangebote, der *innerhalb* von Gebietskörperschaften ausgetragen wird, auf dem Wege der Einflußnahme auf politische und administrative Entscheidungsprozesse. Wie im folgenden näher zu zeigen sein wird, haben die Nachteile, die Kirchhof dem zwischenstaatlichen Wettbewerb anlasten zu müssen

glaubt, ihre Ursache in Wirklichkeit in Ordnungsmängeln des innerstaatlichen politischen Wettbewerbs oder sind darauf zurückzuführen, daß der zwischenstaatliche Wettbewerb unter ungeeigneten Rahmenbedingungen stattfindet. Statt einer Aufhebung des Wettbewerbs das Wort zu reden, sollte man das Augenmerk daher auf die notwendigen Korrekturen innerstaatlicher Ordnungsmängel und ungeeigneter Rahmenbedingungen des Standortwettbewerbs richten.

Man wird Kirchhof vorbehaltlos zustimmen können, wenn er meint, ein „Wechsel vom Verfassungsstaat zum käuflichen Leistungsstaat würde unsere Rechtskultur um Jahrhunderte zurückwerfen“, und wenn er den Anspruch betont, daß im demokratischen Gemeinwesen „Staatsleistungen nach Rechtsprinzipien, insbesondere nach dem Gleichheitsgrundsatz, zugeteilt, nicht dem meistbietenden Nachfrager vorbehalten“ werden. Man wird ihm ebenfalls fraglos beipflichten, wenn er auf die Notwendigkeit verweist, daß sich der Staat „gegen Kommerzialisierung abschirmt ... und jedem Amtsträger die Entgegennahme von Vorteilen in Straftatbeständen der Bestechung verbietet.“ Und man mag auch sein Unbehagen gegenüber einem Staat teilen, der „für die gewährte polizeiliche Sicherheit monatlich bei allen Haushalten eine Sicherungsgebühr“ eintreiben und sich auch sonstige Leistungen (wie Verkehrsinfrastruktur oder universitäre Ausbildung) „individuell entgelten“ lassen müßte. Man fragt sich jedoch, wie diese Dinge mit der Frage des Wettbewerbs *zwischen* Gebietskörperschaften zusammenhängen sollen. Vom Staat erbrachte Leistungen bei Leistungsanspruchnahme „individuell entgelten“ zu lassen (etwa durch Straßenmaut oder Studiengebühren) statt durch pauschale Steuern zu finanzieren, mag unpraktisch sein und andere Nachteile haben. Es ist aber schwer zu ersehen, was die Regelung dieser Frage mit der Frage der Nachteile oder Vorzüge des Wettbewerbs zwischen Staaten zu tun hat. Und ohne Zweifel sind die Käuflichkeit von Politikern und die Korruption von Staatsbediensteten äußerst ernstzunehmende Probleme. Doch ist auch hier schwer auszumachen, wieso der Wettbewerb zwischen Staaten ein Hindernis dafür darstellen sollte, derartigen Problemen durch geeignete innerstaatliche Regelungen vorzubeugen.

Kirchhofs Unmut gilt speziell dem Steuerwettbewerb, den er dafür verantwortlich macht, daß Steuerpflichtige „die Gleichheit aller vor dem Gesetz aufbrechen und in der Wahl unter verschiedenen nationalen Steuerordnungen einen Steuervorteil erreichen“, mit der Folge der „Mehrbelastung anderer Steuerpflichtiger, die den durch die Steuervergünstigungen bedingten Ertragsausfall durch höhere Steuerlasten zu finanzieren haben.“ Bevor man sich darüber empört, daß der Staat „zum Objekt fluchtbereiter Wirtschaftsmacht“ wird, sollte man zunächst einmal fragen, was denn eigentlich so verwerflich daran ist, wenn Menschen oder Unternehmen „ihren Sitz in dem Staat (wählen), der ihnen die meisten Vergünstigungen bietet.“ Wem tun sie Unrecht, wenn sie von der Freiheit Gebrauch machen, sich dort niederzulassen oder dort tätig zu werden, wo ihnen die staatlich gestalteten Rahmenbedingungen am attraktivsten erscheinen?

Mit gutem Grund beklagt Kirchhof den Verstoß gegen „die Gleichheit aller vor dem Gesetz“, der darin liegt, daß bestimmten Personen oder Unternehmen steuerliche oder sonstige Sondervergünstigungen zu Lasten anderer gewährt werden. Aber solche

Vorrechte oder Privilegien werden ja gerade im innerstaatlichen politischen Wettbewerb erstritten, nicht im Wettbewerb zwischen Staaten. Wenn Personen oder Unternehmen ihren Sitz oder bestimmte Tätigkeiten aus einer Gebietskörperschaft A in eine Gebietskörperschaft B verlagern, weil sie dort günstigere Rahmenbedingungen vorfinden, so ist dies etwas völlig anderes, als wenn sie sich in Gebietskörperschaft A durch offene politische Einflußnahme oder versteckte Korruption Privilegien (Steuervergünstigungen, Subventionen etc.) sichern, die anderen nicht gewährt werden. Im letztgenannten Fall kann man zu Recht von einem Verstoß gegen das rechtsstaatliche und demokratische Gleichheitsgebot und von Bereicherung auf Kosten anderer sprechen. Die Abwanderung aus Staat A nach Staat B, und allein um diesen Fall geht es beim Wettbewerb zwischen Staaten, hat mit solcher Privilegiensuche aber überhaupt nichts zu tun. Hier geht es um das ganz normale Phänomen, daß ein Nachfrager Leistungen – in diesem Fall die Leistung des Staates als Gestalter der in seinem Hoheitsgebiet geltenden Rahmenbedingungen – dort zu nutzen sucht, wo er insgesamt die günstigste Kombination von Steuerpreis und Leistungsqualität findet. Der Vorwurf, der anklingt, wenn von den „Geldsuchern“ die Rede ist, die den Staat „als Geldquelle“ entdecken, kann zwar mit Recht auf den innerstaatlichen Prozeß der Privilegiensuche gemünzt werden, trifft aber nicht auf die Standortwahl zu, die den Wettbewerb zwischen Staaten bestimmt. An dem „Kampf um Steuervergünstigungen“ beteiligt sich, wer über den politischen Prozeß Sondervergünstigen anstrebt und den „Zugriff auf das Staatsbudget“ sucht, nicht aber derjenige, der sich aus einer Gebietskörperschaft zurückzieht, um anderswo tätig zu werden.

Über die Gefahr von Verstößen gegen „die Gleichheit aller vor dem Gesetz“ hinaus diagnostiziert Kirchhof im Wettbewerb zwischen Staaten eine verhängnisvolle Tendenz zu ruinöser Konkurrenz. Es werde, so mahnt er in seinem Beitrag, „ein Wettstreit um niedrigere Steuersätze entfacht, der dem Steuerpflichtigen die Standortwahl unter den Ländern mit der günstigeren Steuerbelastung überläßt“, und er kommt zu dem Urteil: „Das Ziel eines solchen Wettbewerbs ist illegitim: Er drängt zu immer niedrigeren Steuern, idealtypisch zu einer Nullbelastung, damit zur Vernichtung der steuerfinanzierten Staaten, also des freiheitlichen Verfassungsstaates.“ Als Mittel zur Verhinderung solch katastrophaler Auswirkungen schwebt Kirchhof wohl eine Kartellösung vor, die darauf hinausläuft, daß Staaten (Gebietskörperschaften) sich durch Preis- bzw. Steuerabsprachen dem Wettbewerb zu entziehen suchen. Während das vom Staat durchzusetzende Wettbewerbsrecht, so stellt er fest, darauf angelegt sei, Kartelle zu verbieten und „marktbeherrschenden Zusammenschlüssen“ vorzubeugen, seien Staaten oder staatliche Untergliederungen gerade „auf bewußte und transparente Zusammenarbeit angelegt“, und wenn etwa „die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union die Umsatzsteuer gemeinsam regeln, ... (so brauche) keine Kartellbehörde in Aufregung zu geraten, weil diese marktbeherrschenden Zusammenschlüsse rechtlich erwünscht“ seien.

Nun sollte man jedoch, bevor man die wettbewerbs- und freiheitsbeschränkende Kartellösung ins Auge faßt, eingehender prüfen, ob das Problem, zu dessen Lösung diese Medizin dienen soll, überhaupt in der unterstellten Art besteht, und ob die verordnete Kur nicht möglicherweise weit nachteiliger ist als die vermeintliche Krankheit. Das Le-

ben als Monopolist oder im Kartell ist ohne Zweifel bequemer, als wenn man den Leistungsanforderungen des Wettbewerbs ausgesetzt ist. Aber der Sinn des Wettbewerbs liegt ja auch nicht darin, uns das Leben als Produzenten zu erleichtern. Er soll uns vielmehr als gegenseitiger Ansporn dienen, einander zu Diensten zu sein. Der Wunsch, sich die Mühen des Wettbewerbs zu ersparen, war auch im privatwirtschaftlichen Bereich oft genug ein Motiv, mit dem Hinweis auf angeblich drohende ruinöse Konkurrenz auf staatlichen Wettbewerbsschutz oder die Erlaubnis zur Kartellbildung zu drängen. Ebenso werden Regierungen gewiß nur allzu gerne jede Entschuldigung, die man ihnen bietet, nutzen, um sich durch Kartellbildung oder andere Strategien dem Wettbewerbsdruck zu entziehen, der aus der freien Standortwahl von Personen und Unternehmen resultiert. Hier wie dort steht das Argument der ruinösen Konkurrenz aber auf schwachen Füßen. Es unterstellt, daß die Leistungsnachfrager sich ausschließlich nach dem Preis richten, ohne die Qualität der angebotenen Leistung in Rechnung zu stellen. Würden etwa die Gäste von Restaurants ihre Wahl nur nach dem Preis treffen, müßte man in der Tat befürchten, daß der Wettbewerb „idealtypisch zu einer Nullbelastung“ führen und damit das Restaurantgewerbe zum unweigerlichen Aussterben verurteilen würde. Ebenso wenig wie wir aber ein Aussterben dieser Branche beobachten, werden wir eine „Vernichtung der steuerfinanzierten Staaten“ befürchten müssen, da wir auch hier darauf rechnen können, daß Menschen und Unternehmen ihre Standortwahl klugerweise nicht nur nach dem Steuerpreis, sondern unter Berücksichtigung der Leistungsqualität treffen werden. Darauf weist auch Kirchhof hin, wenn er feststellt: „Wie ein Autokäufer nicht nur die Autopreise vergleicht ... müßte beim Vergleich der Steuerstaaten die mit der Steuerlast verbundene Infrastruktur des jeweiligen Staates einbezogen werden.“ – Gute Autos gibt es nicht zum Billigpreis, und so gibt es auch gutes Recht „nicht zum Billigpreis“. Aber so wie der Wettbewerb im Automobilmarkt dafür sorgt, daß wir unsere Automobile preisgünstiger und in besserer Qualität erwerben können als dies bei Monopolisten oder Kartellen zu erwarten wäre, so kann auch der Wettbewerb zwischen Staaten dafür sorgen, daß Bürger und Standortnutzer ihnen zusagende rechtliche Rahmenbedingungen zu günstigeren Konditionen nutzen können als dies bei einem Monopolstaat oder einem Staatenkartell zu erwarten wäre.

Traut man Personen und Unternehmen die Weisheit zu, daß sie bei ihrer Standortwahl nicht nur Steuersätze sondern Steuer-Leistungs-Pakete miteinander vergleichen, so fragt sich, worauf sich die Befürchtung noch stützen kann, daß der Steuerwettbewerb „zur Vernichtung ... des freiheitlichen Rechtsstaates“ führen könnte. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich denn auch, daß Kirchhofs Unmut im Grunde nicht so sehr Personen oder Unternehmen gilt, die sozusagen „mit allen Konsequenzen“ ihren Sitz oder bestimmte Aktivitäten von Standort A zu Standort B verlagern, sondern „Trittbrettfahrern“, die durch rein formale Sitzverlagerung (z.B. „Briefkastenfirma“) nach Staat B die dort geltenden niedrigeren Steuersätze in Anspruch nehmen, für ihre substantielle Unternehmenstätigkeit aber weiterhin die attraktiveren Rahmenbedingungen in Staat A nutzen, ohne zu deren Finanzierung einen Steuerbeitrag zu leisten. Eine solche Konstellation bietet ohne Frage Grund zur Verärgerung, und von einem unter solchen Vorzei-

chen ablaufenden Standortwettbewerb wird man in der Tat nichts Gutes erwarten können. Die Wurzel des Problems liegt aber nicht darin, daß Unternehmen die Freiheit der Standortwahl haben, sondern darin, daß Staaten Besteuerungsregelungen wählen, die nicht geeignet sind, eine angemessene Entsprechung zwischen Steuerbeitrag und den am Standort in Anspruch genommenen öffentlichen Leistungen sicherzustellen. Sie liegt, wie Kirchhof zutreffend feststellt, in einer „Rechtswirklichkeit“, die „ein formales Auswandern bei tatsächlichem Verbleib im Inland“ erlaubt.

Um es mit einer Analogie zu verdeutlichen. Würden Golfclubs die Möglichkeit zulassen, daß man in einem Club A seine Beiträge zahlt, aber die Einrichtungen anderer Clubs nutzen kann, so wäre Trittbrettfahren schwerlich zu vermeiden, also die Tendenz, sich im „billigsten“ Club als Mitglied zu registrieren, aber die Infrastruktur des bestausgestatteten Clubs zu nutzen. Wenn wir den unter solchen Bedingungen unvermeidlichen ruinösen Wettbewerb in der Realität nicht beobachten, so deshalb, weil die Regelungen für die Nutzung von Golfclubs ausreichend klug gestaltet sind, um solche Konsequenzen zu verhindern. Wenn Staaten diese Klugheit in der Gestaltung ihrer Steuersysteme vermissen lassen, und die Nutzung der von ihnen bereitgestellten Rahmenbedingungen ohne entsprechendes Entgelt zulassen, so sollte man ihnen geeignete Korrekturen in den steuerlichen Regelungen, nicht eine Flucht in Steuerkartelle empfehlen. Ebenso wie Golfclub-Kartelle als Heilung ungeeigneter Nutzungsregelungen wohl kaum zur besseren Bedienung der Wünsche von Golfspielern führen dürften, so sind auch Steuerkartelle nicht dazu angetan, Regierungen zu mehr Rücksichtnahme auf die Wünsche von Bürgern und Standortnutzern anzuhalten. In beiden Fällen empfiehlt es sich, nicht den Wettbewerb zu unterbinden, sondern für Bedingungen zu sorgen, unter denen seine positiven Funktionen genutzt werden können.

Daß die angemessene Lösung der von ihm beklagten Mängel des Steuerwettbewerbs in dieser Richtung zu suchen sein dürfte, scheint auch Kirchhof einzuräumen, wenn er feststellt: „Wer in Deutschland die hier gewährte innere und äußere Sicherheit ... in Anspruch nimmt, muß zur Finanzierung dieses Markt- und Rechtssystems beitragen. Deswegen muß die Steuer nicht an den formalen Sitz anknüpfen. Würde nach dem Betriebsstättenprinzip (besteuert) ..., wäre eine Steuerflucht nur bei Verzicht auf den deutschen Markt möglich.“ Wenn auch die Formulierung vom „Verzicht auf den deutschen Markt“ zu Mißverständnissen einlädt, so kann man der in diesen Worten zum Ausdruck gebrachten Forderung nach einer wettbewerbstauglichen Steuerregelung nur voll zustimmen. Der Realisierung dieser Forderung kommt man aber nicht durch Dif-famierung abwandernder Unternehmen und auch nicht durch Steuerkartelle näher, sondern allein durch geeignete Reformen in der Finanzverfassung der wettbewerbenden Staaten und gegebenenfalls durch Änderung internationaler Abkommen, die steuerlichem „Trittbrettfahren“ Vorschub leisten.

Wie für den privatwirtschaftlichen Wettbewerb im Markt so gilt auch für den Wettbewerb zwischen Staaten oder Gebietskörperschaften, daß er nur dann als *Leistungswettbewerb* im Interesse der betroffenen Menschen funktioniert, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Statt darauf zu sinnen, wie wir dem, was Kirchhof als den

„Spuk eines Wettbewerbs der Steuersysteme“ umschreibt, ein Ende bereiten können, sollten wir eher darum bemüht sein, durch geeignete Korrekturen von Defiziten in nationalen Steuersystemen und internationalen Steuerabkommen sicherzustellen, daß auch der Wettbewerb zwischen Staaten seine wohltätigen Wirkungen als Anreiz-, Entmachtungs- und Entdeckungsinstrument erfüllen kann. Die Erfahrungen des durch totalitäre Regime geprägten 20. Jahrhunderts sollten uns für die freiheitssichernden Leistungen des Wettbewerbs besonders sensibel machen, von denen Kirchhof in seinem Beitrag schreibt: „Auch die freie Wahl des Staates und seines Rechts ist im Pluriversum der zweihundert Staaten dieser Erde ein Freiheitsgewinn, soweit den Menschen die freie Entscheidung über Lebensmittelpunkt und Erwerbsart einschließlich der dazugehörigen Rechtsordnung eröffnet ist.“ – Diese Wahlfreiheit und der Wettbewerb zwischen Staaten sind zwei Seiten ein und derselben Medaille.

Freiburger **Diskussionspapiere** zur Ordnungsökonomik

Freiburg **Discussion Papers** on Constitutional Economics

- 98/1 Vanberg, Viktor J.:** Markets and Regulation – On the Contrast Between Free-Market Liberalism and Constitutional Liberalism. Published in: Constitutional Political Economy Vol. 10 No. 3, October 1999, p. 219-243.
- 98/2 Pejovich, Svetozar:** Toward a Theory of the Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development.
- 99/1 Vanberg, Viktor J.:** Standortwettbewerb und Demokratie. Veröffentlicht in: S. Frick, R. Penz, J. Weiß (Hrsg.): Der freundliche Staat. Kooperative Politik im institutionellen Wettbewerb, Marburg: Metropolis 2001, S. 15-75.
- 99/1A Vanberg, Viktor J.:** Globalization, Democracy and Citizens' Sovereignty: Can Competition Among Governments Enhance Democracy? Published in: Constitutional Political Economy, Vol. 11, No. 1, March 2000, p. 87-112.
- 99/2 Vanberg, Viktor J.:** Ordnungsökonomik und Ethik. Zur Interessenbegründung von Moral. Veröffentlicht in: B. Külp, V. J. Vanberg (Hrsg.): Freiheit und wettbewerbliche Ordnung, Haufe Verlagsgruppe: Freiburg, Berlin, München, 2000, S. 579-605.
- 99/2A Vanberg, Viktor J.:** Constitutional Economics and Ethics – On the Relation Between Self-Interest and Morality. Published in: G. Brennan, H. Kliemt, R. D. Tollison (eds.): Methods and Morals in Constitutional Economics – Essays in Honor of James M. Buchanan, Berlin, Heidelberg: Springer 2002, p. 485-503.
- 99/3 Cassel, Susanne:** Die Rolle von Think Tanks im US-amerikanischen Politikberatungsprozess. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 51, 2000, S. 203-230.
- 00/1 Sideras, Jörn:** Systems Competition and Public Goods Provision. Veröffentlicht in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 19, Tübingen: Mohr Siebeck, 2000, S. 157-178.
- 00/2 Vanberg, Viktor J.:** Markets and the Law. Published in: N. J. Smelser, P. B. Baltes (eds.): International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, Vol. 14, Amsterdam et al.: Elsevier 2001, p. 9221-9227.
- 00/3 Vanberg, Viktor J.:** F.A. von Hayek. Published in: N. J. Smelser, P. B. Baltes (eds.): International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, Vol. 10, Amsterdam et al.: Elsevier 2001, p. 6482-6486.
- 00/4 Vanberg, Viktor J.:** Der konsensorientierte Ansatz der konstitutionellen Ökonomik. Veröffentlicht in: H. Leipold, I. Pies (Hrsg.): Ordnungstheorie und Ordnungspolitik - Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Band 64, Stuttgart, 2000, S. 251-276.
- 00/5 Vanberg, Viktor J.:** Functional Federalism: Communal or Individual Rights? On B. S. Frey's and R. Eichenberger's Proposal for a "New Federalism". Published in: KYKLOS, Vol. 53, 2000, p. 363-386.
- 00/6 Zoll, Ingrid:** Zwischen öffentlicher Meinung und ökonomischer Vernunft: Individuelle Meinungen über Globalisierung und Wettbewerb. Veröffentlicht in: W. Ötsch, S. Panther (Hrsg.): Ökonomik und Sozialwissenschaft. Ansichten eines in Bewegung geratenen Verhältnisses, Marburg: Metropolis 2002, S. 179-210.

- 01/1 Sideras, Jörn:** Konstitutionelle Äquivalenz und Ordnungswahl. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 52, 2001, S. 103-129.
- 01/2 Märkt, Jörg:** Knut Wicksell: Begründer einer kritischen Vertragstheorie? Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 52, 2001, S. 189-214.
- 01/3 Stamm, Hansueli:** Institutioneller Rahmen des Electronic Commerce: Eine ordnungsökonomische Analyse am Beispiel der digitalen Signatur.
- 01/3A Stamm, Hansueli:** Institutional Framework of Electronic Commerce: A Constitutional Economic Analysis of the Problems With Digital Signatures.
- 01/4 Vanberg, Viktor J.:** Evolutorische Ökonomik: Homo Oeconomicus, Markt und Institutionen. Veröffentlicht in: A. Diekmann, R. Moser (Hrsg.): Evolution in den Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaften, Bern, Stuttgart, Wien: Haupt 2003, S. 117-137.
- 01/5 Vanberg, Viktor J.:** Rational Choice vs. Program-based Behavior: Alternative Theoretical Approaches and their Relevance for the Study of Institutions. Published in: Rationality & Society, Vol. 14, 2002, p. 7-53.
- 01/6 Vanberg, Viktor J.:** Citizens' Sovereignty and Constitutional Commitments: Original vs. Continuing Agreement. Published in: A. Breton, G. Galeotti, P. Salmon, R. Weintrobe (eds.): Rational Foundations of Democratic Politics, Cambridge: Cambridge University Press 2003, p. 198-221.
- 02/1 Vanberg, Viktor J.:** F. A. Hayek und die Freiburger Schule. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 54, 2003, S. 3-20.
- 02/2 Pelikan, Pavel:** Why Economic Policies Need Comprehensive Evolutionary Analysis.
- 02/3 Märkt, Jörg:** Armutsexternalitäten: Verfassungsökonomische Rechtfertigung einer kollektiven Grundsicherung. Veröffentlicht in: Analyse & Kritik 25, 2003, S. 80-100.
- 02/4 Märkt, Jörg:** Zur Methodik der Verfassungsökonomik Die Aufgabe eines vertragstheoretisch argumentierenden Ökonomen.
- 02/5 Vanberg, Viktor J.:** Rationalitätsprinzip und Rationalitätshypothesen: Zum methodologischen Status der Theorie rationalen Handelns.
- 02/6 Schnellenbach, Jan:** The Evolution of a Fiscal Constitution When Individuals are Theoretically Uncertain. Published in: European Journal of Law & Economics, Vol. 17, 2004, p. 97-115.
- 02/7 Wohlgemuth, Michael:** Schumpeterian Political Economy and Downsian Public Choice: Alternative economic theories of democracy.
- 02/8 Fischer, Christian:** Europäisierung der nationalen Zivilrechte – Renaissance des institutionellen Rechtsdenkens?
- 03/1 Vanberg, Viktor J.:** Die Verfassung der Freiheit: Zum Verhältnis von Liberalismus und Demokratie. Veröffentlicht in: N. Berthold, E. Gundel (Hrsg.): Theorie der sozialen Ordnungspolitik, Stuttgart: Lucius & Lucius 2003, S. 35-51.
- 03/2 Goldschmidt, Nils / Berndt, Arnold:** Leonhard Miksch (1901–1950) – A Forgotten Member of the Freiburg School.
- 03/3 Vanberg, Viktor J.:** The Rationality Postulate in Economics: Its Ambiguity, its Deficiency and its Evolutionary Alternative. Published in: Journal of Economic Methodology, Vol. 11, 2004, p. 1-29.

- 03/4 Nau, Heino Heinrich:** Reziprozität, Eliminierung oder Fixierung? Kulturkonzepte in den Wirtschaftswissenschaften im Wandel. Veröffentlicht in: G. Blümle u.a. (Hrsg.): Perspektiven einer kulturellen Ökonomik, Münster: Lit-Verlag 2004, S. 249-269.
- 03/5 Pelikan, Pavel:** Bringing Institutions into Evolutionary Economics: Another View with Links to Changes in Physical and Social Technologies.
- 03/6 Vanberg, Viktor J.:** Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU. Veröffentlicht in: W. Schäfer (Hrsg.): Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung, Berlin: Duncker & Humblot 2004, S. 51-86.
- 03/7 Vanberg, Viktor J.:** The Status Quo in Contractarian Constitutionalist Perspective. Published in: Constitutional Political Economy, Vol. 15, 2004, p. 153-170.
- 03/8 Dathe, Uwe / Goldschmidt, Nils:** Wie der Vater, so der Sohn? Neuere Erkenntnisse zu Walter Euckens Leben und Werk anhand des Nachlasses von Rudolf Eucken in Jena. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 54, 2003, S. 49-74.
- 03/9 Buchanan, James M:** Same Players, Different Game: How Better Rules Make Better Politics.
- 03/10 Goldschmidt, Nils:** Zur Theorie der Sozialpolitik. Implikationen aus ordnungsökonomischer Perspektive. Veröffentlicht in: N. Goldschmidt, M. Wohlgemuth (Hrsg.), Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft. Sozialethische und ordnungsökonomische Grundlagen, Tübingen: Mohr Siebeck 2004, S. 63-95.
- 04/1 Wohlgemuth, Michael:** The Communicative Character of Capitalistic Competition. A Hayekian response to the Habermasian challenge.
- 04/2 Vaubel, Roland:** Reformen der europäischen Politikverflechtung.
- 04/3 Vanberg, Viktor J.:** Austrian Economics, Evolutionary Psychology and Methodological Dualism: Subjectivism Reconsidered.
- 04/4 Commun, Patricia:** Erhards Bekehrung zum Ordoliberalismus: Die grundlegende Bedeutung des wirtschaftspolitischen Diskurses in Umbruchzeiten.
- 04/5 Frey, Bruno S.:** Direct Democracy for a Living Constitution.
- 04/6 Vanberg, Viktor J.:** Sozialstaatsreform und ‚soziale Gerechtigkeit‘. Veröffentlicht in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 45, 2004, S. 173-180.
- 04/7 Wohlgemuth, Michael / Sideras, Jörn:** Globalisability of Universalisability? How to apply the Generality Principle and Constitutionalism internationally.
- 04/8 Albert, Hans:** Wirtschaft, Politik und Freiheit. Das Freiburger Erbe. Veröffentlicht in: N. Goldschmidt (Hrsg.), Wirtschaft, Politik und Freiheit. Freiburger Wirtschaftswissenschaftler und der Widerstand, Tübingen: Mohr Siebeck 2005, S. 405-419.
- 04/9 Goldschmidt, Nils / Klinckowstroem, Wendula Gräfin v.:** Elisabeth Liefmann-Keil. Eine frühe Ordoliberale in dunkler Zeit. Veröffentlicht in: N. Goldschmidt (Hrsg.), Wirtschaft, Politik und Freiheit. Freiburger Wirtschaftswissenschaftler und der Widerstand, Tübingen: Mohr Siebeck 2005, S. 177-204.
- 04/10 Vanberg, Viktor J.:** Market and State: The Perspective of Constitutional Political Economy.
- 04/11 Vanberg, Viktor J.:** The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism.
- 04/12 Goldschmidt, Nils:** Alfred Müller-Armack and Ludwig Erhard: Social Market Liberalism.
- 04/13 Arnim, Hans Herbert von:** Reformen des deutschen Parteiensystems.
- 04/14 Blankart, Charles B.:** Reform des föderalen Systems.

04/15 Zintl, Reinhard: Zur Reform des Verbändestaates.

05/1 Eith, Ulrich / Goldschmidt, Nils: Zwischen Zustimmungsfähigkeit und tatsächlicher Zustimmung: Kriterien für Reformpolitik aus ordnungsökonomischer und politikwissenschaftlicher Perspektive.