

JEDER MENSCH BRAUCHT
FREIHEIT, UM SEINE
ANLAGEN UND FÄHIGKEITEN
ENTFALTEN UND
VERWIRKLICHEN ZU KÖNNEN.
DAS BEDEUTET FREIHEIT
VERMÖGEN KULTUR UND
WISSENSCHAFTEN, STAGNIERT
DIE WIRTSCHAFT,
GEISTIGES LEBEN BRAUCHT
FREIHEIT GENAU SO, WIE DER
KÖRPER DIE LUFT ZUM ATMEN.

Liberales Institut

DIE ÖKONOMIE DES INTERNATIONALEN STEUERWETTBEWERBS



Gerrit B. Koester

Position Liberal

Impressum:

Herausgeber
Liberales Institut der
Friedrich-Naumann-Stiftung
Truman-Haus
Karl-Marx-Str. 2
14482 Potsdam

Tel.: 0331/70 19-210
Fax: 0331/70 19-216
Email: libinst@fnst.org
www.libinst.de

Verlag und Gesamtherstellung
Comdok GmbH
Büro Berlin
Reinhardtstr. 16
10117 Berlin

Druck und Gesamtgestaltung
ESM Satz und Grafik GmbH
Wilhelminenhofstraße 83-85
12459 Berlin

2006

STEUERWETTBEWERB – EINE ÖKONOMISCHE PERSPEKTIVE

Gerrit B. Koester

Position Liberal

Positionspapiere des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung

Zusammenfassung

Befürworter einer Steuerharmonisierung – besonders unter den politischen Entscheidungsträgern – bedienen sich vielfach wohlfahrtökonomischer Argumente. Steuerwettbewerb – so wird argumentiert – führt zu ökonomischen Verzerrungen, welche nur vermieden werden können, wenn die Steuerbasen und Steuersätze international harmonisiert werden. Andernfalls drohe gar ein sich selbst verstärkendes gegenseitiges Unterbieten („race to the bottom“), welches schließlich zur Erosion der finanziellen Handlungsfähigkeit des Staates führen würde. Wie valide sind diese Argumente? Spricht eine wohlfahrtökonomischer Analyse wirklich eindeutig für eine Harmonisierung der Steuersysteme? In diesem Aufsatz betrachten wir grundlegende Ansätze der wohlfahrtökonomischen Theorie zum Steuerwettbewerb und analysieren einige der populären Argumente für eine internationale Harmonisierung der Steuersysteme kritisch.

1. Einleitung

Befürworter einer Steuerharmonisierung – besonders unter den politischen Entscheidungsträgern – bedienen sich vielfach wohlfahrtökonomischer Argumente. Steuerwettbewerb – so wird argumentiert – führt zu ökonomischen Verzerrungen welche nur vermieden werden können, wenn die Steuerbasen und Steuersätze international harmonisiert werden. Andernfalls drohe gar ein sich selbstverstärkendes gegenseitiges Unterbieten („race to the bottom“), welches schließlich zur Erosion der finanziellen Handlungsfähigkeit des Staates führen würde.

Wie valide sind diese Argumente? Spricht eine wohlfahrtökonomischer Analyse wirklich eindeutig für eine Harmonisierung der Steuersysteme?

In diesem Aufsatz betrachten wir einige grundlegende Ansätze der wohlfahrtökonomischen Theorie zum Steuerwettbewerb und analysieren einige der populären Argumente für eine internationale Harmonisierung der Steuersysteme kritisch. Zunächst betrachten wir unterschiedliche Dimensionen des internationalen Steuerwettbewerbs und identifizieren den Wettbewerb um Kapital als aktuell wichtigsten Bereich (Teil 2). Im dritten Teil diskutieren wir den Einfluss internationalen Steuerwettbewerbs auf der Basis der Theorie optimalen Besteuerung und des optimalen Angebots öffentlicher Gütern. Anschließend stellen wir einige einfache wohlfahrtsökonomische Modelle der Kapitaleinkommensbesteuerung vor und analysieren anhand dieser die Konsequenzen des internationalen Steuerwettbewerbs (Teil 4). Der fünfte Teil präsentiert einige empirische Beobachtungen, während der letzte Teil die Perspektive um polit-ökonomische Argumente erweitert.

Ferner wird argumentiert, dass die wohlfahrtökonomische Theorie nach derzeitigem Stand keine eindeutigen Aussagen zu den Konsequenzen des internationalen Steuerwettbewerbs machen kann. Verzerrungen sind sowohl unter internationalem Steuerwettbewerb als auch bei einer Steuerharmonisierung zu erwarten. Empirische Beobachtungen und Simulationsstudien deuten darauf hin, dass die Verzerrungen durch eine Steuerharmonisierung durchaus größer sein können als die Verzerrungen durch den internationalen Steuerwettbewerb. Polit-ökonomische Argumente auf der anderen Seite sprechen eindeutig für den Steuerwettbewerb.

Basierend auf diesen Ergebnissen wird geschlossen, dass eine umfassende ökonomische Perspektive, welche polit-ökonomische Aspekte integriert, für den internationalen Steuerwettbewerb und gegen eine internationale Steuerharmonisierung spricht.

2 Eine wohlfahrtsökonomische Perspektive auf den Steuerwettbewerb in der Kapitaleinkommensbesteuerung

Besteuerung hat direkten Einfluss auf ökonomische Entscheidungen. Konsumenten – besonders wenn sie im internationalen Grenzbereich wohnen – suchen ihre Belastung mit der Mehrwertsteuer durch Einkäufe im Nachbarland (mit den jeweils niedrigeren Steuersätzen) zu reduzieren und Firmen berücksichtigen bei ihren Standortentscheidungen unterschiedliche Belastungen durch Körperschaftssteuern. Wenn wir genauer analysieren wollen, wie und in welchem Umfang die Besteuerung einen Einfluss auf das Wirtschaftsleben hat, benötigen wir einen Maßstab für makro-ökonomische Effizienz.

Betrachtet man die internationale Wirtschaft, so gibt es gleich einen solchen Maßstab in drei Dimensionen: eine effiziente internationale Spezialisierung der nationalen Ökonomien und eine effiziente Allokation des Produktionsfaktors Kapital und des Produktionsfaktors Arbeit. Da wir uns hier vor allem mit den Effekten der Besteuerung auf die Wirtschaft beschäftigen nehmen wir perfekt funktionierende Märkte an, welche in einer Welt ohne Steuern zu einer international effizienten Spezialisierung und optimalen internationalen Allokation der Produktionsfaktoren führen würden.

Internationale Unterschiede in der Besteuerung können eine solche effizient funktionierende globale Wirtschaft besonders auf folgende Weise verzerren (siehe Abbildung 1):

- **Indirekte Besteuerung**, wie zum Beispiel in Form einer Mehrwertsteuer mit

national unterschiedlichen Sätzen, kann den internationalen Güterhandel und damit die internationale Spezialisierung beeinflussen,

- **Körperschaftsbesteuerung** hat einen Effekt auf die Standortentscheidungen von Unternehmen und dadurch auf die internationale Spezialisierung und die internationale Kapitalallokation,
- **Kapitaleinkommensbesteuerung** löst Kapitalströme aus und verändert somit die internationale Allokation von Kapital und
- **Arbeitseinkommensbesteuerung** schließlich kann Arbeitskräftewanderungen auslösen und somit die internationale Allokation des Faktors Arbeit verzerren.

Alle Dimensionen des internationalen Steuerwettbewerbs zu diskutieren, würde den Rahmen dieses Aufsatzes bei weitem sprengen. Stattdessen wollen wir uns auf den wichtigsten Bereich konzentrieren. Aber welcher Bereich ist der wichtigste? Sind von Steuerunterschieden angestoßene Arbeitskräftewanderungen weit verbreitet? Beobachten wir starke Verzerrungen im Güterhandel in der EU, die durch Unterschiede in der indirekten Besteuerung induziert werden? Oder sind die Effekte des Steuerwettbewerbs im Bereich der Kapitalanlagen und der unternehmerischen Standortentscheidungen besonders wichtig? Um diese Fragen zu beantworten, werfen wir einen Blick in die Statistiken.

Der Steuerwettbewerb beeinflusst Güterhandel, Standortentscheidungen und Faktorwanderungen

Dimensionen des internationalen Steuerwettbewerbs

Besteuerungsinstrumente	Reaktionen auf Unterschiede in Steuersystemen	Wohlfahrtsökonomische Ziele
Indirekte Besteuerung (z.B. Mehrwertsteuer)	Güterhandel	Effiziente internationale Spezialisierung
Körperschaftsteuer	Standortentscheidungen von Unternehmen	Effiziente internationale Kapitalallokation
Kapitalbesteuerung/ Kapitaleinkommensbesteuerung	Kapitalströme	Effiziente internationale Arbeitskräfteallokation
Arbeitseinkommensbesteuerung (positiv und negativ)	Wanderungen	

Abbildung 1

Wanderungsbewegungen in der EU sind trotz der Arbeitnehmerfreizügigkeit begrenzt

Schwerpunkt des Aufsatzes

Wanderungsbewegungen in ausgewählten Europäischen Ländern 2001

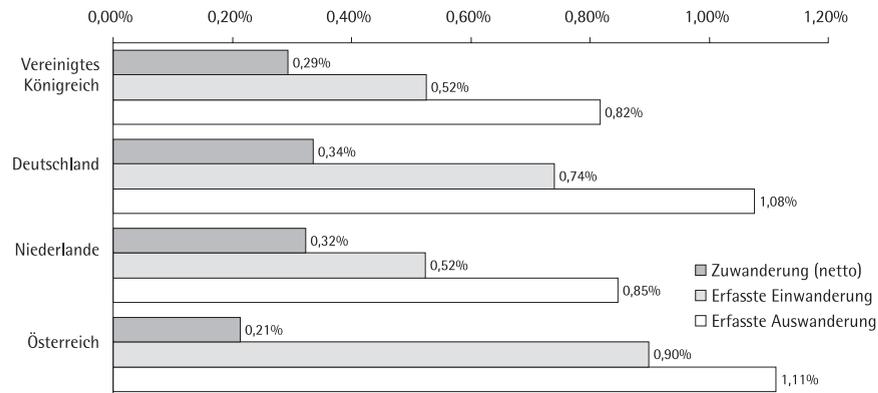


Abbildung 2

Quelle: Eurostat 2005

Abbildung zwei verdeutlicht, dass die Effekte von Wanderungsbewegungen in den meisten europäischen Ländern aktuell stark begrenzt sind. In Deutschland zum Beispiel beobachteten wir im Jahr 2001 zwar eine Einwanderung in einer Größenordnung von 1.08% der Gesamtbevölkerung, aber abzüglich der jährlichen Auswanderung von 0.74% beträgt der jährliche Wanderungssaldo lediglich 0.34% der Bevölkerung. Für andere europäische Länder sind Entwicklungen in einer ähnlichen Größenordnung zu beobachten. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union hat offensichtlich bisher nur einen sehr begrenzten Effekt auf die Wanderungsbewegungen gehabt. Zudem zeigen detailliertere Analysen der Wanderungsbewegungen in Europa (vergl. z.B. Tassinopoulos/Werner 1998 oder United Nations Population Division 2002), dass Steuerunterschiede nur eine sehr marginale Rolle bei den Wanderungsentscheidungen spielen. Daher werden wir im Folgenden weitgehend von Effekten durch Arbeitsmobilität und einem Steuerwettbewerb im Bereich der Arbeitseinkommenbesteuerung abstrahieren.¹

¹ Zudem blenden wir auch Wanderungseffekte, die durch unterschiedlich hohe Sozialleistungsniveaus ausgelöst werden können, aus, obwohl diese ja oftmals steuerfinanziert sind und daher indirekt mit dem Steuerwettbewerb zusammen hängen. Grundlegende Ergebnisse unserer Analyse könnten sich im Falle umfangreicher Wanderungsbewegungen dieses Typs verändern. Vergl. z.B. Sinn (2003, Kap. 1).

Der Güterhandel wächst vor allem in Europa enorm

Schwerpunkt des Aufsatzes

Importe/Exporte zu BIP 1990–2003 (konstante Preise)

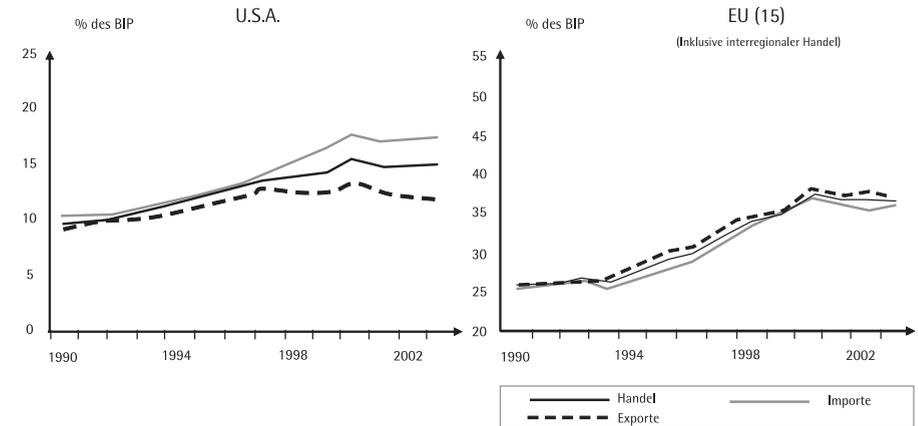


Abbildung 3

Quelle: World trade report 2005

Im Unterschied zu den Migrationsstatistiken können wir im Bereich des internationalen Güterhandels ein enormes Wachstum und eine herausragende Bedeutung gerade für die Mitgliedsländer der europäischen Union feststellen (vergl. Abb. 3). In der EU 15 zum Beispiel stiegen die Exporte (oder alternativ die Importe) von 25% des Brutto-Inlandsproduktes (BIP) im Jahre 1990 auf mehr als 37% im Jahre 2004 (inklusive intra-europäischen Handels).

Hat der Steuerwettbewerb einen wichtigen Einfluss auf die Entwicklung des Güterhandels besonders in der EU? Oder ist der Steuerwettbewerb eventuell gar teilweise verantwortlich für das starke Handelswachstum in der EU? Am wichtigsten ist in diesem Zusammenhang die Mehrwertsteuer, bei der es zwei unterschiedliche Erhebungsprinzipien gibt: das Ursprungsland- und das Bestimmungslandprinzip. Während beim Ursprungslandprinzip die Güter mit dem im Land der Produktion gültigen Mehrwertsteuersatz belegt werden, wendet das Bestimmungslandprinzip die jeweils im Land des Endkonsums gültigen Mehrwertsteuersätze an. Das Ursprungslandprinzip führt direkt zu Verzerrungen in internationalen Märkten: Die Konsumgüterproduktion wird sich in Länder mit niedrigen Mehrwertsteuersätzen verlagern. Das Bestimmungslandprinzip auf der anderen Seite eliminiert diese Verzerrungen weitgehend und begrenzt sie auf den Bereich des privaten, grenzüberschreitenden Einkaufsverkehrs.

Die Europäische Union hat das Bestimmungslandprinzip, welches auch die Grundlage des GATT/der WTO bildet, eingeführt und vermeidet somit den Steuerwettbewerb im Bereich der Mehrwertsteuer. Da Europa im Fokus unserer Aufsatz liegt, berücksichtigen wir daher den Steuerwettbewerb im Bereich der indirekten Steuern nicht weiter, obwohl dies international keine ganz unwichtige Dimension darstellt.²

Internationale Investitionsströme – als Indikator für Kapitalmobilität – sind in der vergangenen Dekade noch stärker als der internationale Güterhandel gewachsen (vergl. Abbildung 4). Internationale Direktinvestitionen sind weltweit von 1990 bis 1999 um mehr als 500% gestiegen und internationale Finanzinvestitionen haben sich von 1990 bis 2000 sogar versiebenfacht. Während Kapital sehr mobil ist, ist die Kapitaleinkommensbesteuerung alles andere als harmonisiert. Die Steuerbasen – die sich aus den Definitionen des zu versteuernden Kapitaleinkommens ergeben – und die Steuersätze unterscheiden sich international stark – genauso wie die Besteuerungsprinzipien. Einige Länder haben generelle Quellensteuern eingeführt – die das Kapitaleinkommen final am Ort seiner Entstehung besteuern – während andere versuchen, das Residenzprinzip strikt anzuwenden, welches das Kapitaleinkommen abhängig vom Wohnort des Investors besteuert. Kapitalströme können weitaus einfacher auf Steuerunterschiede reagieren als Arbeitnehmer oder Unternehmen. Daher können wir die bedeutendsten Effekte des Steuerwettbewerbs im Bereich der Kapitaleinkommensbesteuerung (wobei wir die Termini Kapitaleinkommensbesteuerung und Kapitalbesteuerung im Folgenden synonym verwenden) erwarten. Dementsprechend konzentrieren wir uns im Weiteren auf den Steuerwettbewerb im Bereich der Kapitaleinkommensbesteuerung.

In der vierten Dimension – dem Einfluss der Körperschaftsbesteuerung auf die Standortentscheidungen von Unternehmen – verfügen wir leider nicht über international vergleichbare und verlässliche Daten. Das macht die empirische Analyse der Wirkungen des Steuerwettbewerbs in diesem Bereich schwierig. Aber in den sehr einfachen Modellen, die wir im dritten Teil dieses Aufsatzes diskutieren, haben Direktinvestitionen und Standortverlagerungen von Unternehmen die gleichen Effekte. Daher sind unternehmerische Standortentscheidungen – wenn auch implizit – in unserer Analyse enthalten.

Wir beginnen unsere Analyse im nächsten Teil aus einer wohlfahrtökonomischen Perspektive (vergl. Abb. 5) und nehmen dabei an, dass Wirtschafts- und

² Für weitgehende Betrachtungen vergl. Sinn (1991).

Internationale Kapitalströme haben sich in der letzten Dekade vervielfacht

Schwerpunkt des Aufsatzes

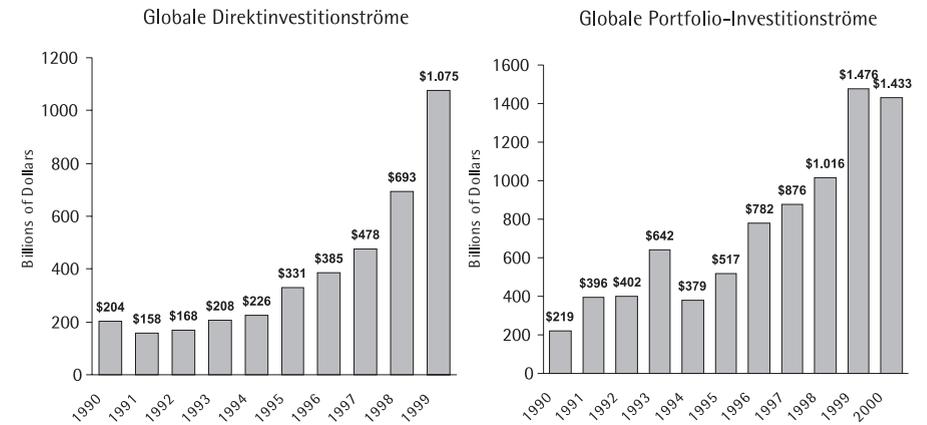


Abbildung 4 Source: United Nations: World investment report 1996/ 2001. International Monetary Fund. Balance of Payments Statistics Yearbook. 2001.

Steuerpolitik von einem „wohlwollenden Diktator“ gestaltet werden, der die gesamte Wohlfahrt in der jeweiligen Ökonomie maximiert.³

Wir haben diesen Ansatz hier gewählt, um die Fundierung von wohlfahrt-ökonomischen Argumenten gegen den Steuerwettbewerb zu evaluieren. Realistischer wäre dagegen die Anwendung eines polit-ökonomischen Ansatzes, der eigennutzorientierte Politiker, die nicht unbedingt nur die gesamte Wohlfahrt, sondern auch Partikularinteressen und ihr eigenes Wohl im Blick haben, integrieren würde. Diese Aspekte integrieren wir im letzten Teil dieses Aufsatzes und argumentieren dort, dass die Berücksichtigung eigennutzorientierter Politiker die generellen Schlussfolgerungen einer ökonomischen Betrachtung verändern kann.

Unsere Betrachtungen innerhalb dieses Aufsatzes sind notwendigerweise begrenzt. Effekte der Kapitaleinkommensbesteuerung auf das Spar- und Investitionsverhalten und damit den zukünftigen Kapitalstock blenden wir vollkommen aus. Die Mobilität der Bevölkerung – welche wir hier nicht betrachten – kann sich zukünftig erhöhen und die hier hergeleiteten Ergebnisse beeinflussen. Zudem

³ We abstrahieren im folgenden von Land als Produktionsfaktor.

Wohlfahrtsökonomische Analyse ist wichtig, aber nicht ausreichend
für die Analyse des Steuerwettbewerbs

Schwerpunkt des Aufsatzes

	Wohlfahrtsökonomie	Politische Ökonomie
Schwerpunkt der Analyse	Effekt der Besteuerung auf die Wohlfahrt von Konsumenten und Produzenten	Effekt der Besteuerung auf die Wohlfahrt von Konsumenten, Produzenten und Politikern
Annahmen	Ein wohlwollender Sozialplaner entscheidet über die Wirtschaftspolitik	Wirtschaftspolitik wird von eigennutzorientierten Politikern entworfen und umgesetzt
Bewertungskriterien	Effizienz	Effizienz und individuelle Freiheit
Politikempfehlungen	Beschränkt auf wirtschaftspolitische Empfehlungen	Kombination von wirtschaftspol. und institutionellen Empfehlungen
	⇒ Liefert die Grundlagen einer ökonomischen Perspektive auf den Steuerwettbewerb	⇒ Adaptiertheoretische Einsichten an reale Institutionen und reale Politiker

Abbildung 5

abstrahieren wir von Land als Produktionsfaktor, konzentrieren uns auf kleine Länder, die die globalen Zinssätze nicht beeinflussen können und betrachten ausschließlich Kapitaleinkommensbesteuerung und nicht das Zusammenspiel von Kapital-, Arbeitseinkommens- und Konsum-Besteuerung. Viele weitere Aspekte, die wir nicht berücksichtigen, könnten aufgeführt werden. Auf der anderen Seite erlaubt uns diese Vereinfachung erst, die ökonomischen Effekte des Steuerwettbewerbs zu analysieren. Die Begrenztheit unserer Analyse, die wenigstens zum Teil die noch bestehenden Forschungsdefizite widerspiegelt, sollte daher nicht vergessen werden. Die Alternative zu einer solchen vereinfachten Analyse bestünde allerdings darin, „ganz im Dunkeln zu tasten“.

3 Eine wohlfahrtsökonomische Theorie des Staates und der internationale Steuerwettbewerb

Im zweiten Teil unseres Aufsatzes haben wir eine effiziente internationale Spezialisierung und eine effiziente internationale Allokation der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit als wohlfahrtsökonomischen Maßstab für die internationale Wirtschaft etabliert. Jetzt erweitern wir die Perspektive und integrieren den Staat in unsere Betrachtungen. Wie ist die Notwendigkeit eines Staates ökonomisch zu begründen? Was ist die optimale Größe des öffentlichen Sektors? Wie sollte der öffentliche Sektor finanziert werden? Und schließlich: wie beeinflusst der Steuerwettbewerb den Staat, seine Größe und seine Finanzierung? Welche Verzerrungen sind zu erwarten?

Um diese Fragen zu diskutieren, führen wir zunächst die ökonomische Theorie des Staates ein und beschäftigen uns dann mit der Theorie der optimalen Größe des öffentlichen Sektors und der Theorie der optimalen Besteuerung. Darauf basierend leiten wir einen wohlfahrtsökonomischen Maßstab für die Analyse der Effekte des internationalen Steuerwettbewerbs und der internationalen Steuerharmonisierung auf die optimale Größe des öffentlichen Sektors eines Staates und die optimale Finanzierung der Staatstätigkeit her, den wir dann im Rahmen stark simplifizierter Modelle der Kapitaleinkommensbesteuerung anwenden.

3.1 Eine ökonomische Theorie des Staates

Aus ökonomischer Perspektive resultiert die Begründung des Staates vor allem aus der Notwendigkeit der Bereitstellung öffentlicher Güter. Öffentliche Güter, die nicht-rival im Konsum und nicht-ausschließbar sind (wie zum Beispiel der Rechtsstaat oder die Landesverteidigung), können nicht durch private Märkte bereitgestellt werden, weil besonders die Nicht-Ausschließbarkeit Anreize zum Konsum der öffentlichen Güter ohne eigenen Finanzierungsbeitrag setzt (das so genannte Freifahrerverhalten). Nur der Staat mit seinem Gewaltmonopol und der Fähigkeit, seine Bürger zur Steuerentrichtung zu zwingen, kann die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter sicherstellen. Da aber die Bereitstellung dieser Güter – wie zum Beispiel des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit – zentral für die Wohlfahrt der gesamten Wirtschaft ist, kann somit die Notwendigkeit des Staates ökonomisch begründet werden.

Aus der Fähigkeit zur Besteuerung („the power to tax“ (Buchanan and Brennan 1980)) resultiert nicht nur die Möglichkeit der Finanzierung öffentlicher Güter, sondern auch die Möglichkeit der Einkommensumverteilung. Aufgrund seines Gewaltmonopols kann der Staat nicht nur über die Verteilung

der Finanzierungslasten für die Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter entscheiden, sondern auch eine generelle Umverteilung z.B. durch ein System steuerfinanzierter Transfers einführen. Für eine solche Umverteilung gibt es zahlreiche Argumente. Einige führen an, dass durch eine Umverteilung die Gesamtwohlfahrt erhöht wird, da normalerweise der Grenznutzen des Einkommens mit zunehmendem Reichtum sinkt. Andere sehen die vernünftige Grundlage für eine solche Einkommensumverteilung vor allem im Wunsch nach der Selbstversicherung gegen unversicherbare Lebensrisiken (Buchanan and Tullock 1962). Allerdings ist die ökonomische Theorie nur schwerlich in der Lage, den „optimalen Umverteilungsgrad“ zu bestimmen und ist beschränkt auf die Analyse von Regeln für die Beurteilung des Entscheidungsprozesses über Umverteilung. Weil die ökonomische Theorie hier nur sehr begrenzte Aussagen machen kann, abstrahieren wir im Folgenden weitgehend von Fragen der optimalen Umverteilung und werden lediglich betrachten, inwieweit der Steuerwettbewerb die Möglichkeiten des Staates zur Einkommensumverteilung beeinflusst.⁴

3.2 Eine Theorie der optimalen Größe des öffentlichen Sektors und der optimalen Besteuerung – Samuelson and Ramsey

Ausgehend von der Bereitstellung öffentlicher Güter als grundlegende ökonomische Begründung für die Notwendigkeit des Staates stellt sich direkt die Frage nach der optimalen Größe des öffentlichen Sektors und der optimalen Finanzierung der öffentlichen Ausgaben.

Innerhalb der Wohlfahrtsökonomie beschäftigen sich vor allem zwei Ansätze mit diesen Fragen: ein Ausgaben-orientierter und ein Einnahmen-orientierter.

Auf der Ausgabenseite ist vor allem die Samuelson-Bedingung – hergeleitet von Paul Samuelson in seinem Artikel „The Pure Theory of Public Expenditures“ (Samuelson 1954) – relevant: der Umfang der Bereitstellung öffentlicher Güter ist dann optimal, wenn die Summe der marginalen Substitutionsraten aller Bürger zwischen dem öffentlichen und privaten Gut der Grenzrate der Transformation zwischen öffentlichen und privaten Gütern entspricht. Oder vereinfacht: die optimale Menge öffentlicher Güter ist erreicht, wenn die Summe der marginalen Nutzen aller Bürger aus dem öffentlichen Gut den marginalen Produktionskosten des öffentlichen Gutes entspricht. Hinsichtlich der Einnahmenseite nimmt die Samuelson Bedingung dabei an, dass die Einnahmen des

⁴ Für eine tiefer gehende Analyse der Effekte des Steuerwettbewerbs auf umverteilungsorientierte Besteuerung siehe Gottschalk and Peters (2003).

öffentlichen Sektors durch nicht-verzerrende Steuern (wie zum Beispiel eine Kopfsteuer) erzielt werden.

Die Annahme von nicht-verzerrenden Kopf-Steuern (die relativen Preise werden nicht verzerrt, weil jeder denselben absoluten Steuerbetrag unabhängig von seinem Einkommen bezahlt) ist weitgehend unrealistisch. In allen modernen Wirtschaften verändert die Besteuerung (zum Beispiel von Gütern oder Produktionsfaktoren) die relativen Preise. Diese Preisveränderungen erzeugen Verzerrungen immer wenn Wirtschaftssubjekte (Konsumenten, Haushalte, Arbeiter, Firmen ...) ihr Verhalten den neuen relativen Preisen anpassen. Somit entsteht – verglichen mit einer Welt ohne Steuern – ein Wohlfahrtverlust (auch Überschussbelastung genannt). Je elastischer eine Steuerbasis ist (also je stärker die Wirtschaftssubjekte auf Preisveränderungen reagieren) desto höher ist der Wohlfahrtverlust durch die Besteuerung.

Weil in den beobachtbaren Steuersystemen die Einnahmen durch verzerrende Steuern erzielt werden, versucht der zweite, Einnahmen-orientierte Ansatz im Rahmen der Theorie der optimalen Besteuerung die Überschussbelastung durch die Besteuerung zu minimieren (und nimmt dabei den Finanzbedarf der öffentlichen Hand als exogen gegeben an). Die Minimierung des Wohlfahrtsverlustes durch die Besteuerung soll dabei – auf der Basis der so genannten Ramsey-Regel (Ramsey 1927) – durch eine Berücksichtigung der unterschiedlichen Elastizität der Steuerbasen erreicht werden. In ihrer einfachsten Form verlangt die Ramsey-Regel, dass der Steuersatz umso geringer sein soll je elastischer die Steuerbasis ist.

Bis jetzt gibt es keine etablierte wohlfahrtökonomische Theorie, die die Ausgaben- und die Einnahmenseite des öffentlichen Budgets zufrieden stellend integriert. Daher müssen wir den Einfluss des Steuerwettbewerbs auf die Einnahmen- und auf die Ausgabenseite separat betrachten.

3.3 Anwendung der Theorie der optimalen Größe des öffentlichen Sektors und der optimalen Besteuerung auf den internationalen Steuerwettbewerb

Gleichwohl die optimale Größe des öffentlichen Sektors theoretisch durch die Samuelson Bedingung bestimmt werden kann, ist diese praktisch kaum anwendbar. Informationen über den individuellen Grenznutzen öffentlicher Güter sind privat und Wirtschaftssubjekte haben einen Anreiz, sich strategisch zu verhalten und hinsichtlich ihrer Präferenzen die Unwahrheit zu sagen. Diejenigen z.B., die große Mengen eines öffentlichen Gutes bevorzugen, haben einen Anreiz, ihre Präferenzen für dieses Gut zu übertreiben, da sie von einer zusätzlichen Einheit

des Gutes profitieren würden, aber nicht die vollen Kosten tragen müssten. Daher hilft die Samuelson-Bedingung bisher nur sehr begrenzt weiter.

Aus der Ramsey-Regel auf der anderen Seite folgen klare Anforderungen an ein optimales Steuersystem und klare Vorhersagen für eine Welt mit internationalem Steuerwettbewerb: Wenn Kapital mobiler ist als Arbeit, sollte es weniger stark besteuert werden. Und international vollkommen mobiles Kapital sollte überhaupt nicht besteuert werden.

Hinsichtlich einer Welt mit internationalem Steuerwettbewerb greifen die Aussagen der Ramsey-Regel allerdings zu kurz, da sie sich nur auf die Einnahmenseite des öffentlichen Haushaltes beziehen. Vor allem vernachlässigen sie, dass Kapital auch von öffentlich bereitgestellten Gütern profitiert. Wie wir in Teil 4 sehen werden kann dies entscheidenden Einfluss auf die optimale Kapitaleinkommensbesteuerung haben.

Um die Probleme, die aus dem exklusiven Fokus der Ramsey-Regel auf die Einnahmenseite resultieren, zu vermeiden, sucht die wohlfahrtsökonomische Theorie, die Ausgabenseite und die Einnahmenseite zu integrieren. Im Bezug auf die Kapitaleinkommensbesteuerung lautet daher die zentrale Frage, ob die Einnahmen aus der Kapitaleinkommensbesteuerung trotz internationalem Steuerwettbewerb die Kosten, die durch das Kapital (z.B. durch die Nutzung öffentlicher Infrastruktur) entstehen, noch abdecken können. Sollte dies nicht der Fall sein, dann kann dies auf negative Effekte des internationalen Steuerwettbewerbs auf die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt hindeuten.

3.4 Systeme der Kapitaleinkommensbesteuerung – Quellen- oder Wohnsitzlandprinzip

Kapitaleinkommensbesteuerung kann durch eine Quellenbesteuerung z.B. von Dividenden und Zinserträgen stattfinden, und/oder durch eine Besteuerung nach dem Wohnsitzlandprinzip.

Im Falle einer Quellenbesteuerung hat der Steuerwettbewerb einen direkten Einfluss auf die internationale Wirtschaft. Eine Reduzierung der Kapitaleinkommenssteuern in einem Land führt *ceteris paribus* – zu Kapitalzuflüssen, während eine Erhöhung zu Kapitalausflüssen führt.

Das Wohnsitzlandprinzip dagegen verringert den Einfluss des Steuerwettbewerbs. Der Kapitaleigener hat – unabhängig davon, wo er sein Kapital investiert – Kapitaleinkommenssteuern in dem Land zu entrichten, in dem er seinen Wohnsitz hat. Solange Bürger nicht mobil sind (ihren Wohnsitz also nicht verlagern können) können sie diese Steuerzahlung nicht vermeiden. Da-

her hätten in diesem Fall auch international unterschiedliche Steuersätze auf Kapitaleinkommen keinen Einfluss auf die internationale Kapitalallokation.⁵

Da das Wohnsitzlandprinzip es dem Staat – zumindest in der Theorie – ermöglicht, Steuern auf Kapitaleinkommen zu erheben ohne Verzerrungen zu erzeugen, ist es sehr populär und in vielen Ländern angewandt wie zum Beispiel in Deutschland oder den USA. Aber davon auszugehen dass das Wohnsitzlandprinzip die Versprechungen aus der Theorie einhalten kann, ist nicht sehr realistisch. Erstens funktioniert das Wohnsitzlandprinzip auch bei Immobilität der Bürger nur so wie oben beschrieben, falls das gesamte Kapitaleinkommen steuerlich angegeben und besteuert wird. Dies ist allerdings nicht der Fall. Studien schätzen zum Beispiel den Anteil privater Zinseinkünfte, die nicht steuerlich angegeben werden, in einigen europäischen Ländern auf bis zu 40%.⁶ Zweitens erscheint es naiv anzunehmen, dass besonders die Bürger mit einem hohen Kapitaleinkommen nicht mobil sind. Viele bekannte Beispiele auch von Prominenten zeigen, dass man Mobilität besonders in den hohen Einkommensklassen als weitgehend gegeben ansehen muss.

Weil Mobilität besonders bei den Beziehern hoher Einkommen oftmals gegeben ist und ein hoher Anteil des Kapitaleinkommens im Rahmen der Einkommensbesteuerung hinterzogen wird, macht es hier Sinn, sich auf die Kapitaleinkommensbesteuerung basierend auf dem Quellensteuerprinzip zu konzentrieren. Diese wird daher auch im Zentrum der stark vereinfachenden Modelle der Kapitaleinkommensbesteuerung stehen, die wir im Folgenden diskutieren.⁷

5 Wir abstrahieren hier von den möglichen negativen Effekten der Kapitaleinkommensbesteuerung auf die Sparneigung und damit den zukünftigen Kapitalstock.

6 Vergleiche die Ausführungen in Genschel (2001, S. 15) über die Steuerhinterziehung bei der europäischen Kapitaleinkommensbesteuerung.

7 Vergleiche auch die Gegenüberstellung von Quellensteuer und Wohnsitzlandprinzip bei Vogel (1988).

4 Anwendung der wohlfahrtsökonomischen Theorie auf den Steuerwettbewerb in der Kapitaleinkommensbesteuerung⁸

4.1 Einfache Modelle des internationalen Steuerwettbewerbs in der Kapitaleinkommensbesteuerung

Wir beginnen mit dem einfachsten Fall: einer Kapitaleinkommensteuer in Form einer Quellensteuer in einer kleinen, offenen Volkswirtschaft. Den globalen Zinssatz nehmen wir als gegeben an (entspricht einem vollkommen elastischen Kapitalangebot), da Veränderungen in einer kleinen Volkswirtschaft nur vernachlässigbaren Einfluss auf das Gleichgewicht auf dem globalen Kapitalmarkt haben. Wir gehen von einer einfachen Produktionsfunktion und einem konstanten Arbeitsangebot aus. Das Grenzprodukt des Kapitals falle mit zunehmendem Kapitaleinsatz.

Abbildung 6 spiegelt den Kapitalmarkt in unserer kleinen Volkswirtschaft wider. Die Unternehmen werden ihre Nachfrage nach Kapital so lange ausdehnen, wie das Grenzprodukt des Kapitals (dargestellt in Form der Nachfragekurve nach Kapital) den Grenzkosten des Kapitals (dem Zinssatz r) entspricht. Dieses führt zum Wahl des Kapitalstocks K^* . Die Faktorrente des Kapitals entspricht in diesem Falle r mal K^* und die Faktorrente der Arbeit entspricht dem Dreieck zwischen Nachfrage und Angebot von Kapital zwischen 0 und K^* . Bei K^* ist die Summe der beiden Faktorrenten maximiert.

Ausgehend von dieser Abbildung können wir sofort die Effekte der Einführung einer Kapitaleinkommensteuer (in diesem Fall auf Zinseinkommen) auf die Volkswirtschaft und die Faktorrenten von Arbeit und Kapital untersuchen (vergleiche Abbildung 7).

Eine proportionale Steuer auf Zinseinkommen erhöht den Zinssatz in unserer kleinen Volkswirtschaft genau um den Steuersatz. Diese Erhöhung des Zinssatzes führt zu einer Reduzierung des Kapitalstocks von K^* zu K_{new} weil die Nachfrage der Unternehmen nach Kapital durch den höheren Preis für Kapital reduziert wird. Am interessantesten ist dabei der Effekt der Steuer auf die Faktorrenten. In der Abbildung sehen wir, dass die absolute Faktorrente des Kapitals auf r mal K_{new} sinkt. Aber die Faktorrente pro Einheit Kapital bleibt konstant und entspricht weiterhin dem Zinssatz r . Die Steuerbelastung - t mal K_{new} - wird

⁸ Ein exzellenter Überblick, der auf mathematische Darstellungen verzichtet, findet sich in Wilson (1999). Eine sehr umfassende Behandlung des Themas findet sich bei Haufler (2001). Tanzi (1995) diskutiert besonders die Effekte der zunehmenden Kapitalmobilität auf die Besteuerung.

Ein stark vereinfachtes Zwei-Faktor-Modell einer Welt vollkommen mobilen Kapitals

Einfache Modelle der Kapitaleinkommensbesteuerung

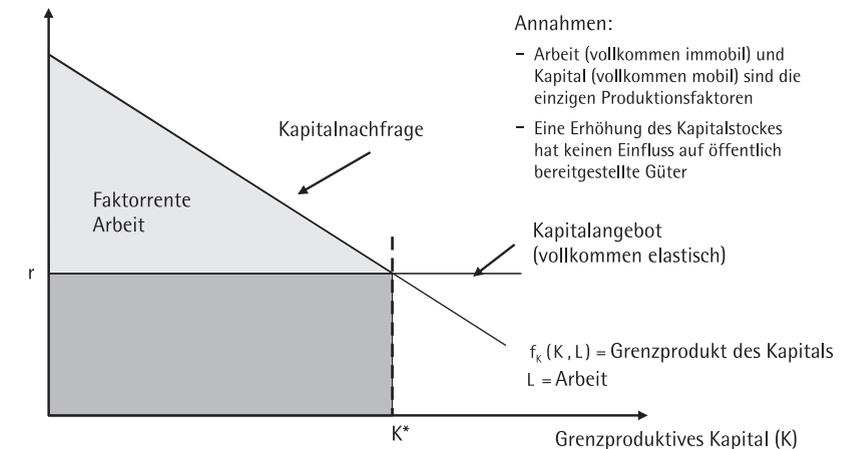


Abbildung 6

Eine Quellensteuer auf Kapital erzeugt eine Überschussbelastung für den Faktor Arbeit

Einfache Modelle der Kapitaleinkommensbesteuerung

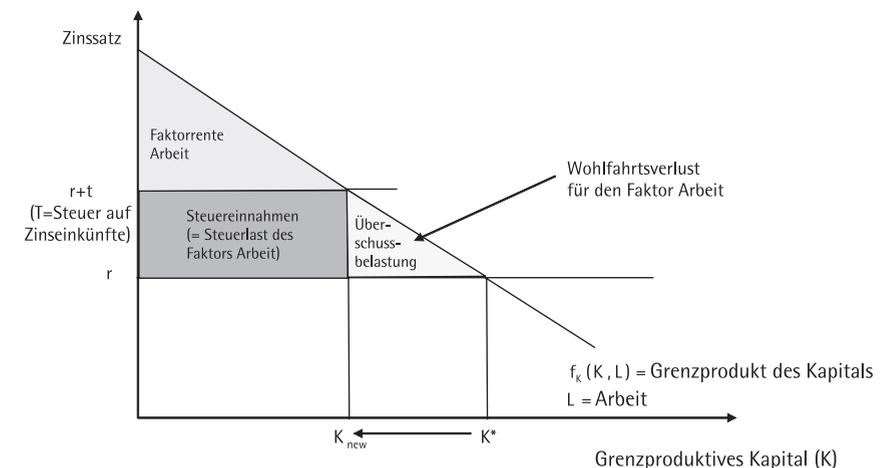


Abbildung 7

komplett vom Faktor Arbeit getragen. Dadurch wird die Faktorrente des Faktors Arbeit absolut und pro Einheit Arbeit reduziert, da das Arbeitsangebot ja konstant ist. Und die Überschussbelastung, die aus den verzerrenden Effekten der Kapitaleinkommensbesteuerung und der Reduzierung des Kapitalstocks in unserer Volkswirtschaft resultiert, wird ebenfalls komplett vom Faktor Arbeit getragen. In diesem einfachsten Fall würden wir also schlussfolgern müssen, dass eine kleine Volkswirtschaft, welche mit anderen Volkswirtschaften um Kapital konkurrieren muss, Kapitaleinkommen nicht besteuern sollte, weil dies die gesamte Wohlfahrt und besonders die Wohlfahrt der Arbeitskräfte reduziert.⁹

4.2 Modelle des Steuerwettbewerbs mit positiven Effekten öffentlich finanzierter Güter auf den Kapitaleinsatz

Nun kann man argumentieren, dass das im vorhergehenden Abschnitt diskutierte Modell über Gebühr vereinfacht, da Kapitalinvestitionen direkt von öffentlich bereitgestellten Gütern profitieren. Unternehmen nutzen öffentliche Infrastruktur, haben Zugang zum Rechtssystem und werden durch die Polizei geschützt. Verändern diese Effekte unsere grundlegenden Ergebnisse? Und wie können diese Effekte in unser einfaches Modell integriert werden?

Die erste Möglichkeit besteht darin, dass die Güter, die öffentlich bereitgestellt werden, reine öffentliche Güter sind. In diesem Falle wären die Grenzkosten für die Nutzung dieser Güter 0 und daher sollte kein Preis für die Nutzung dieser Güter erhoben werden. Zudem würden in diesem Fall keine Kosten auftreten, die direkt dem Kapitaleinsatz in einer Ökonomie zuzuordnen wären, weil ja jedermann in der Lage wäre, das nicht-rivale öffentliche Gut zu nutzen. Daher würde also die Bereitstellung solcher reinen öffentlichen Güter nicht direkt eine Steuer auf Kapitaleinkommen rechtfertigen.

Aber moderne Staaten stellen nicht nur reine öffentliche Güter, sondern auch „unreine“ öffentlich Güter (also Güter, die nicht vollkommen nicht-rival und nicht-ausschließbar sind) oder gar private Güter bereit. Wenn ein privates Gut, von dem das eingesetzte Kapital in einer Volkswirtschaft profitiert, öffentlich bereitgestellt wird, so würden wir konstante Kosten pro Einheit Kapital erwarten. Eine Verdoppelung des in der Volkswirtschaft eingesetzten Kapitals würde somit Kosten für das öffentlich bereitgestellte, private Gut ebenfalls verdoppeln. Im Falle „unreiner“ öffentlicher Güter – wie zum Beispiel großer Teile der Gemeindeinfrastruktur, die von Unternehmen genutzt wird – würden wir positive Skaleneffekte erwarten: eine Verdoppelung des eingesetzten Kapi-

⁹ Für eine detailliertere Behandlung des Modells siehe MacDougall (1960).

Eine Kapitaleinkommenbesteuerung erhöht die Wohlfahrt, wenn Kapital zu öffentlichen Ausgaben führt

Modelle, in denen Kapital von öffentlich bereitgestellten Gütern profitiert

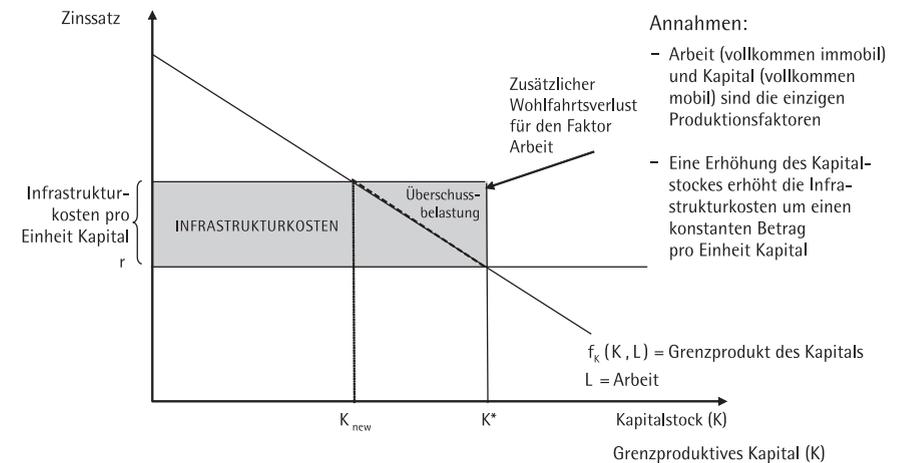


Abbildung 8

tals würde zu einer Erhöhung der Kosten für die Bereitstellung des „unreinen“ öffentlichen Gutes führen, allerdings zu weniger als 100%. Dadurch würden wir in diesem Fall sinkende Grenzkosten des öffentlich bereit gestellten Gutes erwarten (was bedeutet, dass die Bereitstellung des Gutes pro Einheit billiger wird, je mehr man von dem Gut bereitstellt). Wir werden im folgenden vor allem öffentliche Infrastruktur als Beispiel verwenden, weil diese kein reines öffentliches Gut ist, weil sie zumindest zum Teil rival (zum Beispiel aufgrund von möglichen Stauwirkungen) und zumindest teilweise ausschließbar ist (im Fall von öffentlichen Straßen zum Beispiel durch ein Mautsystem).

Wie würde die Existenz von Kosten, die direkt dem in einer Volkswirtschaft eingesetzten Kapital zuzuordnen sind, unser Modell verändern?

Zunächst betrachten wir die öffentliche Bereitstellung eines privaten Gutes, von dem das eingesetzte Kapital direkt profitiert. Dieser Fall ist in Abbildung 8 dargestellt. Im Falle konstanter Kosten eines öffentlich bereitgestellten Gutes pro Einheit Kapital stellen wir fest, dass der Kapitalstock K^* nicht länger optimal ist. Bei K^* übersteigen die Grenzkosten des Kapitals – die sich aus dem Zinssatz und den Grenzkosten für die öffentliche Bereitstellung des privaten

Gutes zusammensetzen – den Grenznutzen des Kapitals. Daraus resultiert eine Überschussbelastung, welche die Faktorrente des Faktors Arbeit reduziert. Wenn in diesem Falle ein Steuer auf Kapitaleinkommen eingeführt wird, die den marginalen Kosten des öffentlich bereitgestellten Gutes entspricht, dann wird der Kapitalstock auf K_{new} reduziert. In dieser Situation werden dann die Kosten für das öffentlich bereitgestellte Gut komplett vom Faktor Kapital und nicht länger vom Faktor Arbeit getragen. Und die Faktorrente des Faktors Arbeit steigt, da zudem auch noch die Überschussbelastung wegfällt. Daher können wir in diesem Fall schlussfolgern, dass die öffentliche Bereitstellung eines privaten Gutes eine Kapitaleinkommensbesteuerung rechtfertigen würde. In diesem Fall würde eine solche Steuer auch nicht durch den internationalen Steuerwettbewerb beeinflusst, weil kein Land einen Anreiz hätte, den Steuersatz unter die marginalen Kosten für das öffentlich bereitgestellte Gut zu senken.

Während Fälle, in denen private Güter öffentlich bereitgestellt werden, relativ rar sein sollten, ist der Fall öffentlich bereitgestellter Güter mit fallenden Grenzkosten recht häufig zu erwarten, da diese Güter nicht von Unternehmen in Wettbewerbsmärkten angeboten werden können: In einem Wettbewerbsmarkt, in dem der Preis sich den Grenzkosten annähert, würden alle Unternehmen Verluste einfahren, da die durchschnittlichen Kosten ja oberhalb der marginalen Kosten liegen würden.¹⁰ Dieser zweite, recht realistische Fall ist in Abbildung 10 dargestellt. Hier ist wiederum die gesamte Wohlfahrt maximiert, wenn die gesamten Grenzkosten (Zinssatz und Grenzkosten für das öffentlich bereitgestellte Gut) dem Grenzprodukt des Kapitals entsprechen.

Genau wie im vorhergehenden Beispiel würde auch hier die wohlfahrtökonomische Theorie für eine Kapitaleinkommenssteuer sprechen, die den Grenzkosten des öffentlich bereitgestellten Gutes entspricht. Die Einführung einer solchen Steuer würde den Kapitalbestand auf K_{new} reduzieren. Diese Steuer würde die Kosten für das öffentlich bereitgestellte Gut zumindest teilweise auf den Faktor Kapital überwälzen und zu einem Wohlfahrtsgewinn für den Faktor Arbeit führen (das hell-graue Dreieck). Trotzdem würde aber das Kapital hier – im Unterschied zu dem vorhergehenden Modell – nicht die vollen Kosten, die es erzeugt, tragen. Das dunkelgraue Dreieck repräsentiert die Kosten, die vom Kapitaleinsatz erzeugt, aber nicht durch die Kapitalsteuereinnahmen gedeckt werden. Wie groß der Transfer vom Faktor Arbeit zum Faktor Kapital in diesem Falle ist, hängt von der konkreten Kostenstruktur ab. Wenn wir zudem berücksichtigen, dass besonders die reicheren Einkommensklassen

¹⁰ Siehe auch Sinn (2003, p. 47 ff).

Im Falle „unreiner“ öffentlicher Güter trägt der Faktor Arbeit zusätzliche Belastungen

Modelle, in denen Kapital von öffentlich bereitgestellten Gütern profitiert

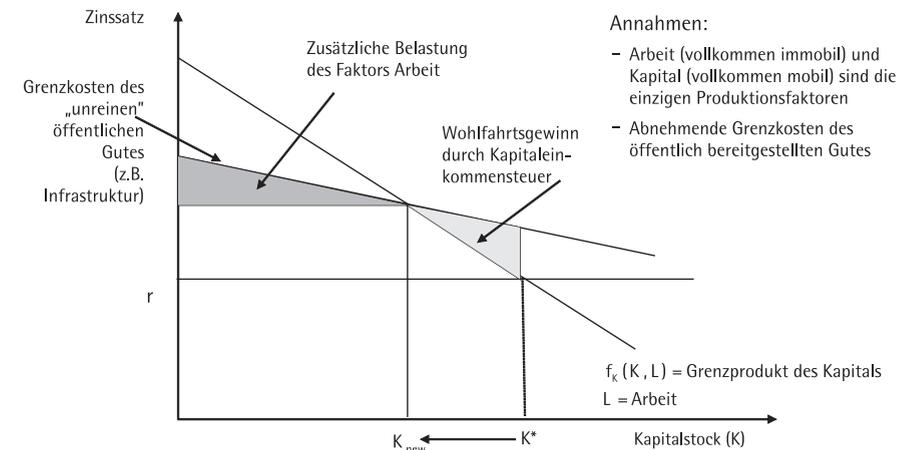


Abbildung 9

über Kapitaleinkommen verfügen, während die ärmeren Klassen stärker auf Arbeitseinkommen angewiesen sind, dann führt der Transfer von Arbeit zu Kapital zu einer Umverteilung von arm zu reich. Und wenn der Transfer vom Faktor Arbeit zum Faktor Kapital groß ist, kann dies sogar die Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte gefährden.

Die behandelten Beispiele zeigen, dass die öffentlich aufgebrachtten Kosten für die Bereitstellung von Gütern, von denen eingesetztes Kapital direkt profitiert, entscheidend für die wohlfahrtökonomische Beurteilung der Konsequenzen des internationalen Steuerwettbewerbs sind. Wenn der Einsatz von Kapital in einer Volkswirtschaft Kosten erzeugt, die mit der Menge eingesetzten Kapitals steigen, dann ist eine Kapitaleinkommensbesteuerung optimal. In dem realistischsten Fall von positiven Skaleneffekten eines öffentlich bereitgestellten Gutes jedoch wäre sogar eine optimale Kapitaleinkommenssteuer nicht in der Lage, eine Umverteilung von arm zu reich zu verhindern, da eine solche Steuer nicht in der Lage wäre, die durch den Kapitaleinsatz entstehenden Kosten zu decken. Bezug nehmend auf unsere Argumentation in Abschnitt 3.3 müssen vom Steuerwettbewerb in der Kapitaleinkommensbesteuerung in diesem Fall negative Effekte auf die gesellschaftliche Wohlfahrt erwartet werden.

4.3 Steuerharmonisierung – eine überlegene Alternative?

Die Alternative zum internationalen Steuerwettbewerb liegt im integrierten europäischen Markt in der Steuerharmonisierung. Im extremsten Fall würde dies bedeuten, dass sowohl die Steuerbasen (also die Definitionen des zu versteuernden Einkommens) als auch die Steuersätze vollständig angeglichen werden. Was wären die wohlfahrtökonomischen Konsequenzen einer solchen Angleichung?

Die Literatur zur internationalen Steuerharmonisierung demonstriert die zu erwartenden Effekte normalerweise in einem 2-Länder-Modell (Länder A und B) unter der Annahme eines fest vorgegebenen Kapitalstocks. Aus Konsistenzgründen nehmen wir auch hier an, dass der Einsatz von Kapital in einer Ökonomie öffentlich finanzierte Infrastrukturkosten erzeugt, die marginal abnehmend sind. (analog zu 3.6).

In unserem Modell entscheiden die Länder auch nach der Steuerharmonisierung noch vollkommen autonom über öffentliche Investitionen zum Beispiel in Infrastruktur. Dies bezieht Infrastruktur ein, von der im jeweiligen Land eingesetztes Kapital profitiert. Bei der Bestimmung des jeweils national optimalen Investitionsniveaus berücksichtigt dann jedes der beiden Länder ausschließlich seine eigene Wohlfahrt. Aber im Falle der Steuerharmonisierung tritt hierbei ein externer Effekt auf: eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen in Land A erhöht den Kapitalstock in A, reduziert aber gleichzeitig – ceteris paribus – den Kapitalstock im Land B. und umgekehrt. Da dieser externe Effekt im Falle der Steuerharmonisierung nicht internalisiert wird, kommt es bei Ländern mit harmonisierten Steuersystemen in der Regel nicht zu einem optimalen, sondern zu einem Überangebot an öffentlichen Gütern. Aus diesem Grunde stellt eine Steuerharmonisierung keine generell dem Steuerwettbewerb vorzuziehende Alternative dar.¹¹

11 Die Effekte einer Steuerharmonisierung werden in der Literatur sehr kontrovers diskutiert. Während Sinn (2003, p. 52 ff) ein Überangebot öffentlicher Güter erwartet, kommen andere Modelle wie zum Beispiel King, McAfee and Welling (1993) zu dem Schluss, dass auch unter Ausgabenwettbewerb ein optimales Angebot öffentlicher Güter erreicht werden kann.

4.4 Politikempfehlungen basierend auf der wohlfahrtökonomischen Theorie

Steuerwettbewerb kann sich – wie wir im Abschnitt 4.2 demonstriert haben – negativ auf die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt auswirken. Im recht realistischen Fall fallender Grenzkosten für öffentliche und durch Kapitaleinsatz genutzte Güter (wie zum Beispiel öffentliche Infrastruktur) führt sogar eine optimale Kapitaleinkommensbesteuerung dazu, dass die Kapitalbesteuerung nicht die direkt vom Kapital erzeugten Kosten decken kann. Dies kann zu einer Umverteilung von arm zu reich führen und die finanzielle Grundlage des modernen Staates angreifen. Wie wichtig diese Effekte sind, hängt von der Kostenstruktur der öffentlich bereitgestellten Güter und der gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion ab.

Steuerharmonisierung als Alternative schneidet allerdings in der wohlfahrtökonomischen Analyse nicht notwendigerweise besser ab. Wie wir in Abschnitt 4.3 gesehen haben führt eine Steuerharmonisierung mit nationaler Entscheidungshoheit über die Bereitstellung öffentlicher Güter nicht zu einer Abschaffung des Wettbewerbs, sondern lediglich zu einem Ersetzen des Steuerwettbewerbs durch einen Ausgabenwettbewerb, der nicht notwendigerweise zu einem optimalen Angebot öffentlicher Güter führt sondern vielmehr meist ein Überangebot öffentlicher Güter zu Folge hat.

Auf diesem Hintergrund sind daher keine klaren Politikempfehlungen der wohlfahrtökonomischen Theorie herleitbar: nur auf der Basis wohlfahrtökonomischer Theorie können wir nicht entscheiden, welche Verzerrungen – die infolge von Steuerwettbewerb oder die infolge von Steuerharmonisierung – wichtiger sind. Einige Hinweise können aktuelle spieltheoretische Studien, die zu analysieren versuchen, ob Steuerwettbewerb oder Steuerharmonisierung wohlfahrtökonomisch vorzuziehen ist, liefern. Ein Beispiel für solche Studien ist die Arbeit von Mendoza und Tesar (2003), die für den Fall Europa positive Effekte des Steuerwettbewerbs auf das Wohlfahrtsniveau ermittelt.¹²

12 Eine ökonomische Diskussion von Steuerwettbewerb versus Steuerharmonisierung in Europa findet sich besonders bei Oates (2001), Cnossen (2003) Sinn (1991, 2002 and 2003) und Zdrow (2003).

5 Was beobachten wir empirisch?

Wie wir in Teil 2 demonstriert haben, ist die Kapitalmobilität in der letzten Dekade dramatisch angestiegen. Ausgehend von der allgemeinen wohlfahrtsökonomischen Theorie und der Ramsey-Regel (die sinkende Steuersätze mit steigender Elastizität der Steuerbasis fordert) sollten wir erwarten, dass die Steuerlast von Kapitaleinkommen überproportional zum Beispiel im Vergleich zur Steuerlast auf dem viel weniger mobilen Faktor Arbeit sinkt. Unsere Überlegungen im Rahmen der Modelle der Kapitaleinkommensbesteuerung mit sinkenden Grenzkosten der öffentlichen Infrastruktur führen zu ähnlichen Erwartungen: während es möglich gewesen sein dürfte, Kapital bei fehlender Kapitalmobilität stark zu besteuern, führt Kapitalmobilität dazu, dass die Kapitaleinkommensbesteuerung reduziert und die Arbeitseinkommensbesteuerung erhöht wird, da die Kapitaleinkommensbesteuerung nicht mehr in der Lage sein wird, die Kosten, die durch das Kapital selber erzeugt werden, zu decken.¹³

Somit verfügen wir über recht klare Vorhersagen über die Entwicklungen, die wir in den internationalen Steuerstatistiken beobachten können sollten. Um diese Vorhersagen zu überprüfen, wollen wir die empirische Entwicklung der Steuerlast der einzelnen Faktoren, gemessen an den effektiven Steuersätzen (berechnet aus den Steuereinnahmen und dem jeweiligen Faktoreinkommen basierend auf den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen) in der OECD betrachten (vergleiche Abbildung 10). Während die Kapitalmobilität von 1965 bis 1995 enorm zugenommen hat, sehen wir überraschenderweise eine Steigerung in den effektiven Steuerbelastungen von Kapitaleinkommen – und diese ist fast genauso stark wie die Steigerung der Steuerbelastung des Faktors Arbeit. Obwohl man hier argumentieren könnte, dass durch die geringere Steigerung der Kapitaleinkommenssteuern der Anteil der Kapitalsteuern an den Gesamtsteuern tendenziell zurückgegangen ist kann dies nur schwerlich als Evidenz für die hergeleiteten wohlfahrtsökonomischen Vorhersagen gesehen werden, weil die absolute Steuerbelastung des Kapitals ja sogar gestiegen ist.

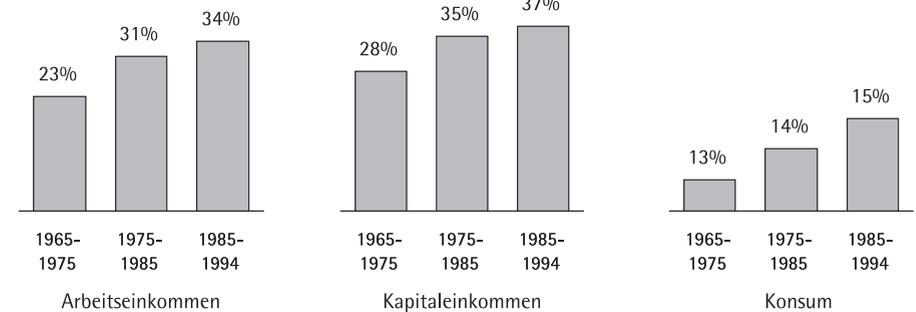
Obwohl eine kurze Betrachtung der Entwicklung effektiver Steuerbelastungen natürlich keine detaillierte ökonomische Analyse ersetzen kann, finden wir ähnliche Ergebnisse in anderen empirischen Studien: die Effekte

¹³ Man könnte hier argumentieren, dass die Kosten für Infrastrukturinvestitionen, von denen das Kapital profitiert, in den letzten Jahren dramatisch angestiegen sind und daher sogar eine konstante oder gar steigende Steuerlast auf Kapital noch nicht den theoretischen Vorhersagen widersprechen würde. Allerdings wurden weder Argumente, warum dem so sein sollte, noch empirische Evidenz zur Untermauerung dieser These präsentiert.

Es gibt wenig empirische Evidenz für negative Effekte des internationalen Steuerwettbewerbs

Empirische Beobachtungen

Entwicklung der effektiven Steuerbelastung in OECD Ländern



Kapitalmobilität hat – zumindest bis in die 1990er-Jahre – weder die Steuerbelastung von Kapitaleinkommen entscheidend reduziert, noch ist ein „race to bottom“ beobachtbar.

Abbildung 10

Reproduced from Genschel 2001. Quelle: OECD

des Steuerwettbewerbs, die von der wohlfahrtsökonomischen Theorie teilweise vorhergesagt wurden – wie zum Beispiel ein „race to the bottom“ in der Kapitaleinkommensbesteuerung und daher Probleme der öffentlichen Hand, die öffentliche Infrastruktur zu finanzieren, sind in aktuellen Daten nicht beobachtbar.¹⁴ Bis jetzt gibt es wenig empirische Evidenz, die für negative Effekte des internationalen Steuerwettbewerbs spricht.

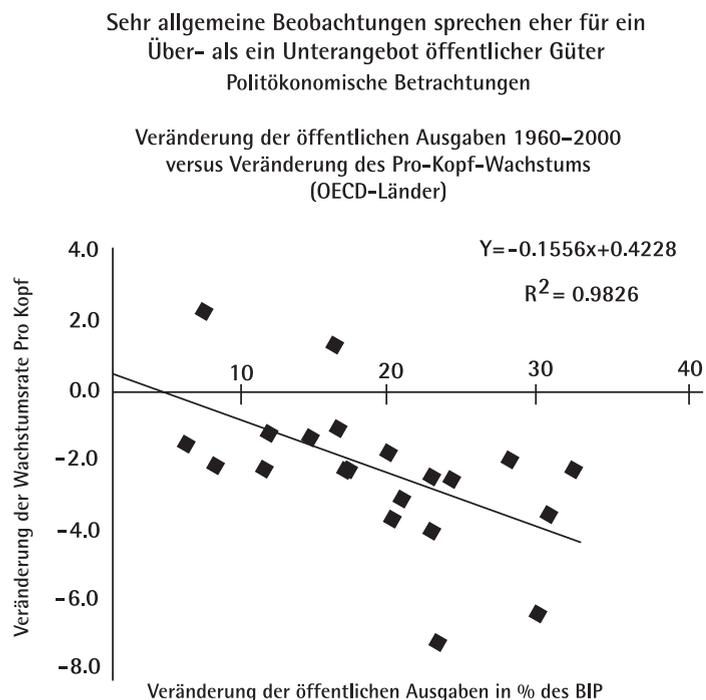
Während die wohlfahrtsökonomischen Modelle des internationalen Steuerwettbewerbs relative klare und empirisch testbare Hypothesen generieren, ist der Effekt des internationalen Steuerwettbewerbs auf die optimale Größe des öffentlichen Sektors schwerer zu messen. Wie wir gesehen haben ist die Samuelson-Bedingung – als wohlfahrtstheoretischer Maßstab für die optimale Größe des öffentlichen Sektors – in der Praxis schwerlich anwendbar. Wenn wir allerdings das Brutto-Inlandsprodukt (BIP) als Maßstab für die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt – die ja mit Hilfe der Samuelson-Bedingung ebenfalls maximiert werden soll – wählen, dann würde eine Möglichkeit darin

¹⁴ Vergleiche zum Beispiel die Diskussion in Genschel (2001) oder in Haufler (2001).

bestehen, die Effekte einer Größenveränderung des öffentlichen Sektors auf das Wachstum des BIP zu untersuchen. Im Falle negativer Wachstumseffekte einer Ausweitung des öffentlichen Sektors könnte man schlussfolgern, dass der öffentliche Sektor bereits zu groß ist (verglichen mit der optimalen Größe, die ja durch die Samuelson-Bedingung bestimmt würde), während positive Wachstumseffekte darauf hinweisen würden, dass sich der Staat in einer Situation des Unterangebots öffentlicher Güter befindet. Eine Studie von Vito Tanzi und Ludger Schuknecht aus dem Jahre 2003 (Tanzi and Schuknecht 2003) untersucht diesen Zusammenhang genauer (vergleiche Abbildung 11).

Die Ergebnisse dieser und anderer Studien¹⁵ unterstützen die Auffassung, dass der öffentliche Sektor in den meisten OECD Ländern bereits zu groß ist: ein Wachstum des öffentlichen Sektors hat negative Effekte auf das Wirtschaftswachstum in den Jahren 1960–2000 gehabt. Ausgehend von dieser

Abbildung 11



Reproduced from: Afonso, António; Ebert, Werner; Schuknecht, Ludger and Michael Thöne: QUALITY OF PUBLIC FINANCES AND GROWTH. ECB. WORKING PAPER SERIES NO. 438/FEBRUARY 2005.

Beobachtung scheint ein weiteres Überangebot öffentlicher Güter, welches im Falle einer internationalen Steuerharmonisierung zu erwarten wäre, deutlich negativere Effekte zu haben als ein gewisses Maß an Druck zur Reduzierung der Steuerbelastung durch den internationalen Steuerwettbewerb.

6 Polit-ökonomische Argumente und Schlussfolgerung

Auf der Basis wohlfahrtökonomischer Theorie konnten wir nicht zeigen, dass Steuerharmonisierung generell dem Steuerwettbewerb vorzuziehen ist. Stattdessen zeigte sich, dass Verzerrungen sowohl beim internationalen Steuerwettbewerb (zum Beispiel durch eine Umverteilung von arm zu reich) als auch bei der internationalen Steuerharmonisierung (zum Beispiel in Form eines Überangebotes öffentlicher Güter) zu erwarten sind. Dieses „unentschiedene“ Ergebnis haben wir allerdings unter der sehr optimistischen Annahme hergeleitet, dass die Wirtschaftspolitik generell von einem benevolenten Sozialplaner bestimmt wird.

West-europäische demokratische Systeme, die hier im Zentrum der Betrachtung stehen, werden jedoch nicht durch gemeinwohlorientierte Sozialplaner regiert, sondern ermöglichen auch eigennutzorientierten politischen Entscheidungsträgern, zu ihrem eigenen Vorteil zu handeln und Partikularinteressen zu bevorzugen, was zu gesamtwirtschaftlichen Ineffizienzen führt.

Daher müssen wir unsere Betrachtung erweitern, um die Effekte des Steuerwettbewerbs realistisch einzuschätzen. Wenn wir die Ineffizienzen im politischen System berücksichtigen, dann folgt aus der Drohung des Kapitals, das Land zu verlassen (die durch Kapitalmobilität und internationalen Steuerwettbewerb erst glaubhaft wird)

- eine Begrenzung des „Leviathan-Staates“, seine Bürger exzessiv in zu besteuern (Buchanan and Brennan 1960),
- eine Verstärkung der Anreize, Ineffizienzen im öffentlichen Sektor zu reduzieren und nach innovativen Lösungen zu suchen, um den Staat besser im Interesse seiner Bürger handeln zu lassen (das politische Handeln besser den individuellen Präferenzen anzupassen) und
- eine Verringerung der Möglichkeiten politischer Entscheidungsträger, übermäßig zu ihrem eigenen Vorteil und dem Vorteil von Partikularinteressen zu handeln.¹⁶

¹⁵ Vergleiche Alfonso et. al. (2005) P. 23 für einen Überblick und weitere Hinweise.

¹⁶ Vergleiche auch die Monographie von Feld (2000).

Aufgrund dieser Effekte sprechen polit-ökonomische Argumente nahezu einstimmig für den Steuerwettbewerb, während negative Effekte von der Steuerharmonisierung erwartet werden können.

Eine umfassende Perspektive – die wohlfahrtsökonomische und polit-ökonomische Betrachtungen sowie Ergebnisse angewandter empirischer Studien integriert – spricht daher aus unserer Sicht klar für den Steuerwettbewerb.

7 Bibliographie

Afonso, António; Ebert, Werner; Schuknecht, Ludger and Michael Thöne (2005): Quality of public finances and growth. ECB working paper series no. 438. February 2005.

Buchanan, James M. and Geoffrey Brennan (1980): The power to tax. London et. al.

Buchanan, James M. and Gordon Tullock (1962): The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor

Cnossen, Sijbren (2003): How Much Tax Coordination in the European Union? *International Tax and Public Finance*. 10/6. P. 625-649.

Feld, Lars P.(2000): Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution – Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz. Tübingen.

Genschel, Philipp (2001): Globalization, Tax Competition and the Fiscal Viability of the Welfare State. MPIfG Working Paper 01/1, May 2001

Gottschalk, Silke and Wolfgang Peters (2003): Redistributive Taxation in the Era of Globalization. *International Tax and Public Finance*. Vol. 10. P. 453-468.

Haufler, Andreas (2001): Taxation in a global economy. Cambridge.

International Monetary Fund. Balance of Payments Statistics Yearbook. 2001.

King, Ian, Preston R. McAfee and Linda Welling (1993): Industrial Blackmail: Dynamic Tax Competition and Public Investment. *Canadian Journal of Economics*. Vol. 26(3). P. 590-608.

MacDougall, G. (1960): The Benefits and Costs of Private Investment from Abroad: A Theoretical Approach. *Economic Record*. 36.

Mendoza, Enrique G. and Linda L. Tesar (2003): A Quantitative Analysis of Tax Competition versus Tax Coordination under Perfect Capital Mobility. NBER Working Papers 9746.

Oates, Wallace E. (2001): Fiscal Competition or Harmonization: Some Reflections. *National Tax Journal*. Vol. 54. P. 507-512.

Ramsey, Frank.P. (1927): A contribution to the theory of taxation. *Economic Journal*. 37. P. 47-61.

Samuelson, Paul (1954): The Pure Theory of Public Expenditures. *Review of Economics and Statistics*. 36(4). P. 350-356.

Sinn, Hans-Werner (2002): The New Systems Competition. NBER Working Paper No. 8747. Sinn, Hans-Werner (1991): Tax Harmonization and Tax Competition in Europe. NBER Working Paper Nr. 3248.

Sinn, Hans-Werner (2003): The New Systems Competition. Yrjö Jahnsson Lectures. Oxford.

Tanzi, Vito (1995): Taxation in an Integrating World. Washington D. C.

Tanzi, Vito and Ludger Schuknecht (2003): Public Finances and Economic Growth in European Countries. In: Fostering Economic Growth in Europe. Conference volume of the 31st Economics Conference of the Oestereichische Nationalbank. Vienna. P. 178-196.

Tassinopoulos, Alexander and Heinz Werner (1998): Mobility and migration of labour in the European Union. In: European Centre for the Development of Vocational Training: Mobility and migration of labor in the European Union. Luxemburg 1998. P. 5-98.

United Nations (1996/ 2001): World investment report.

United Nations Population Division (2002): International Migration 2002.

Vogel, Klaus (1988): Worldwide versus Source Taxation on Income - A Review and Reevaluation of Arguments. *Intertax*. p. . 8-11.

Wilson, John Douglas (1999): Theories of tax competition. *National Tax Journal* 52. P. 269-304.

World Trade Organization (2005): World Trade Report 2004.

Zodrow, George (2003): Tax Competition and Tax Coordination in the European Union. *International Tax and Public Finance*. Vol. 10. P. 651-671.

Danksagung

Ich danke Charles B. Blankart und den Teilnehmer des Kolloquiums „perspectives on international tax competition“ der Friedrich-Naumann Stiftung für hilfreiche Kommentare.

Über den Autor

Gerrit B. Koester ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für öffentliche Finanzen der Humboldt Universität zu Berlin und Deutschlands Wirtschaftskorrespondent der Economist Intelligence Unit in London. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der öffentlichen Wirtschaft und der politischen Ökonomie.

Wenn Sie unsere Arbeit unterstützen wollen:
Commerzbank Berlin
BLZ 100 400 00
Spendenkonto: 266 9661 04
Spendenbescheinigungen werden ausgestellt.

PositionLiberal

Positionspapiere des Liberalen Instituts
der Friedrich-Naumann-Stiftung

Gerhart Raichle (2004)
UMVERTEILUNG – WOZU, WIEVIEL, WIE?

Sascha Tamm (2004)
DIE ZUKUNFT EUROPAS – FREIHEIT UND WETTBEWERB

Detmar Doering (2004)
MYTHOS MANCHESTERTUM
Ein Versuch über Richard Cobden und die Freihandelsbewegung

Hartmut Kliemt (2005)
UTOPIEN INTERNATIONALEN RECHTS
Zur Moralität und Realität westlicher Machtausübung

Richard D North (2005)
NACHHALTIGE ENTWICKLUNG: EIN KONZEPT MIT ZUKUNFT?

Dirk Maxeiner und Michael Miersch (2005)
IST DIE LINKE NOCH LINKS?
Der Abschied von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit

Jaap Scheerens (2006)
DIE ANWENDBARKEIT VON INTERNATIONALEN VERGLEICHSTUDIEN
IM SCHULBEREICH

David C. Berliner (2006)
DER STAAT UND DIE ARMEN

Peter A. Henning (2006)
DIE AUSWIRKUNG VON DEZENTRALISIERTEM WISSEN AUF DIE BILDUNG

Jennifer Marshall (2006)
WAHLFREIHEIT DER ELTERN IM BILDUNGSWESEN DER USA – EIN ÜBERBLICK

Ulrich van Lith (2006)
EUROPA UND BILDUNG: HARMONISIERUNG VERSUS WETTBEWERB

Kenneth Minogue (2006)
BILDUNG UND DIE FREIE GESELLSCHAFT

Jean Redpath (2006)
EIGENVERANTWORTLICHE SCHULEN IN SÜDAFRIKA

Jürg de Spindler (2006)
INTERNER STEUERWETTBEWERB – DAS BEISPIEL DER SCHWEIZ

James Bartholomew (2006)
SCHULBILDUNG OHNE DEN STAAT