

Der Wohlfahrtsstaat im Steuerwettbewerb

Untergräbt die Globalisierung die Finanzbasis des Wohlfahrtsstaats? In der öffentlichen Debatte klingt es oft so: Offene Grenzen provozieren eine steuerliche Unterbietungskonkurrenz und erodieren dadurch die Kapitalbesteuerung; die Gesamtsteuereinnahmen sinken. Für diese Befürchtung gibt es aber keine klaren empirischen Belege. Die Einnahmen aus der Kapitalbesteuerung sind stabil. Einige Politikwissenschaftler behaupten deshalb, die Handlungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaats bleibe – trotz Globalisierung – erhalten. In diesem Artikel zeige ich, daß beide Positionen an derselben Schwäche leiden: Sie vernachlässigen, daß der Wohlfahrtsstaat neben der Globalisierung auch noch andere, damit nicht unmittelbar verbundene Herausforderungen zu bewältigen hatte: langsames Wirtschaftswachstum, große Arbeitslosigkeit, strukturell hohe Staatsausgaben. Er steckt nicht in einer Unterbietungskonkurrenz, sondern in der Klemme zwischen dem externen Druck, die Kapitalbesteuerung zu senken einerseits und andererseits dem internen Druck, Arbeit steuerlich zu entlasten und das Niveau der Gesamtsteuereinnahmen zu verteidigen.

Welchen Einfluß hat die Globalisierung auf die fiskalische Situation des Wohlfahrtsstaates? Lauscht man in den Blätterwald, hört man aufgeregte Töne. Finanzminister warnen vor »ruinöser Steuerkonkurrenz« (Maystadt 1994) und dem Verlust von »Milliarden Euros« durch gegenseitigen Steuerklau (Lafontaine/Strauss-Kahn 1999). Internationale Organisationen wie die OECD, die EU und die G-8 veröffentlichen alarmierende Berichte über den »schädlichen Steuerwettbewerb« und fordern entschiedene Gegenmaßnahmen (Europäische Kommission 1996a; OECD 1998c). Finanzwissenschaftler orakeln von »beggar-thy-neighbor policies« (Tanzi/Bovenberg 1990: 187) und einem bevorstehenden »race to the bottom«, das »den Anteil der Kapital- und Unternehmensteuern am Gesamtsteueraufkommen« nach unten drückt (Scharpf 1997: 531). »Im Gleichgewicht geht der Steuersatz auf Kapital gegen Null« (Frey 1990: 89). Die potentiellen Folgen für die Finanzierung öffentlicher Güter und sozialpolitischer Ausgaben sind ernst (CEPR 1993; Sinn 1997). »Das Ende der Umverteilung« (Steinmo 1994), so scheint es, ist nah.

Macht die Globalisierung dem Wohlfahrtsstaat den Garaus? In der öffentlichen Debatte klingt es so. Nur eine kleine Gruppe von Politikwissenschaftlern will von diesem *conventional wisdom* nichts wissen. Ihrem Leitwolf Geoffrey Garrett folgend bestreitet sie einen engen kausalen Zusammenhang zwischen internationaler

Integration und nationaler Steuerpolitik. Nichts deute darauf hin, daß die mobilen Besteuerungsgrundlagen durch Steuerwettbewerb zerstört und die Einnahmesituation des Wohlfahrtsstaates gefährdet werde. Auch ausgefeilte empirische Analysen förderten keine Evidenz für eine Abwärtsspirale in der Kapitalbesteuerung zutage. »Das herkömmliche Bild« vom Steuerwettbewerb sei deshalb »zu simpel und beträchtlich überzogen« (Garrett 1995: 682; vgl. auch Kirchgässner/Pommerehne 1996; Quinn 1997; Swank 1998; Garrett 1998a, 1998b). Auch im Zeitalter der Globalisierung behalte die nationale Politik den Spielraum, »um ihre bevorzugten politischen Ziele zu verfolgen« (Swank 1998: 691).

Gesetzt, die Kritiker hätten Recht und die Öffnung der Grenzen schmälerte die fiskalische Handlungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates nicht, warum regen sich die Fachpolitiker und das Laienpublikum dann so auf? Wissen sie nicht, was gespielt wird? Leiden sie an *falschem Bewußtsein*, das ihnen Steuerwettbewerb suggeriert, wo gar keiner stattfindet? Oder liegt der Fehler im Gegenteil bei den Kritikern selbst? Unterschätzen sie den Steuerwettbewerb und überschätzen die Autonomiespielräume, die der nationalen Steuerpolitik in der globalisierten Welt verbleiben?

In diesem Beitrag komme ich zu einem salomonischen Urteil: Beide Seiten sehen etwas Richtiges, übersehen dafür aber anderes und entwerfen deshalb am Ende beide ein verzerrtes Bild der fiskalischen Lage. Die Kritiker haben insofern Recht, als es tatsächlich keine empirischen Indizien für ein steuerliches *race to the bottom* gibt. Wie der nächste Abschnitt an Daten für 18 OECD-Ländern zeigen wird, hat sich weder die Höhe noch die Zusammensetzung der Steuereinnahmen während der letzten 20 bis 25 Jahre groß verändert. Die Kritiker haben aber Unrecht, wenn sie daraus den Schluß ziehen, die Globalisierung beeinflusse die nationale Steuerpolitik nicht. Wie Abschnitt 2 dokumentiert, ist die Steuerquote nicht deswegen stabil, weil es keinen Steuerwettbewerb gibt, sondern weil der Abwärtsdruck des Steuerwettbewerbs durch einen gleichzeitigen Aufwärtsdruck bei den Staatsausgaben neutralisiert wird. Und die Einnahmen aus der Kapitalbesteuerung fallen nicht deshalb nicht in den Keller, weil sie unempfindlich für internationale Steuerarbitrage sind (Abschnitt 3), sondern weil die Steuerlast nicht einfach auf immobile Besteuerungsgrundlagen verschoben werden kann, ohne auch dort Erosionsschäden zu verursachen. Arbeit und Konsum fliehen zwar nicht ins Niedrigsteuerausland, verflüchtigen sich aber in Arbeitslosigkeit und Schattenökonomie (Abschnitt 4). Der *conventional wisdom* hat also durchaus Recht, im Steuerwettbewerb eine Beschränkung der nationalen Steuerpolitik zu sehen. Er führt aber in die Irre, wenn er so tut, als sei dies die einzige oder auch nur die wichtigste Ursache für die Finanzprobleme des Wohlfahrtsstaates. Vielmehr verschärft die Globalisierung nur den fiskalischen Stress, unter den sich der Wohlfahrtsstaat durch eine Kombination aus langsamem Wachstum, hoher Arbeitslosigkeit und schwer zu kontrollierenden Ausgabenprogrammen selbst setzt (Abschnitt 5).¹

- 1 Dieser Aufsatz entstand aus einem Kooperationsprojekt mit Steffen Ganghof (vgl. Ganghof 1999) und hat außerordentlich viel von dessen Anregungen profitiert. Weitere Hinweise kamen von Vivek Dehejia, Anton Hemerijck, Philip Manow, Fritz Scharpf, Sven Steinmo und Michael Webb. Danken möchte ich schließlich Klara Vanek, die sich um Tabellen, Graphiken und Rechtschreibung verdient gemacht hat.

1. Der »conventional wisdom« und seine empirische Kritik

Die Steuersysteme der OECD-Länder sind Produkte und Symptome wirtschaftlicher Abschottung.² Ihre Grundbestandteile stammen aus der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts, als Kriege und Wirtschaftskrisen für eine relativ hermetische Abriegelung der nationalen Märkte sorgten: Die Einkommen- und Körperschaftsteuer etablierte sich vor und während des Ersten Weltkrieges; die Umsatzsteuer setzte sich in der Zwischenkriegszeit durch; die Sozialversicherungsabgaben entwickelten sich nach dem Zweiten Weltkrieg zu einer Hauptstütze der öffentlichen Finanzen. All dies geschah in einem Kontext politisch kontrollierter Wirtschaftsgrenzen. Handelsbarrieren und Kapitalverkehrskontrollen stoppten die Mobilität der Besteuerungsgrundlagen vor dem Übergang auf fremdes Hoheitsgebiet und gaben der nationalen Steuerpolitik dadurch ein hohes Maß an Autonomie. Sie konnte höhere Steuern verlangen als das Ausland und mußte trotzdem keine Massenflucht mobiler Faktoren fürchten.

Mit dem rapiden Abbau der Wirtschaftsgrenzen während der achtziger und neunziger Jahre gingen die goldenen Jahre des Steuerstaates zu Ende. Die Handelsbarrieren fielen, die Kapitalverkehrskontrollen verschwanden. Die mobilen Steuerbasen konnten plötzlich mit *exit* drohen und die Regierungen mußten diese Drohung ernst nehmen, wollten sie nicht den Abfluß von Finanzanlagen, Anlageinvestitionen und Humankapital ins Ausland riskieren. Viele Beobachter fürchteten, dies werde dem Wohlfahrtsstaat die finanzielle Basis entziehen. Er werde schrumpfen, weil nicht mehr so hohe Steuern kassiert werden könnten wie bisher, und er werde seine Kraft zur gesellschaftlichen Umverteilung verlieren, weil Kapital und andere mobile Steuerbasen sich der Finanzierung des Gemeinwesens zunehmend entzögen. Kurz, erwartet wurde zweierlei:

- ein Absinken der Steuerquote (vgl. z.B. Europäische Kommission 1996a; Hagen et al. 1998: 161; Steinmo 1996: 3; Tanzi 1998: 19);
- eine Verschiebung der Steuerlast von mobilen Besteuerungsgrundlagen (Kapital) zu immobilen Besteuerungsgrundlagen (Arbeit und Konsum).³

Diese beiden Erwartungen dominieren den öffentlichen Diskurs zum Thema Steuerwettbewerb (Radaelli 1998). Aber sind sie auch berechtigt? Daran gibt es Zweifel.

Schaubild 1 zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Steuerquote der 18 wichtigsten OECD-Länder⁴ während der letzten dreißig Jahre. Von einem Rückgang der Steuereinnahmen ist nichts zu sehen. Im Gegenteil, die Steuerquote ist von 32 Prozent des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 1970 auf beinahe 40 Prozent 1995

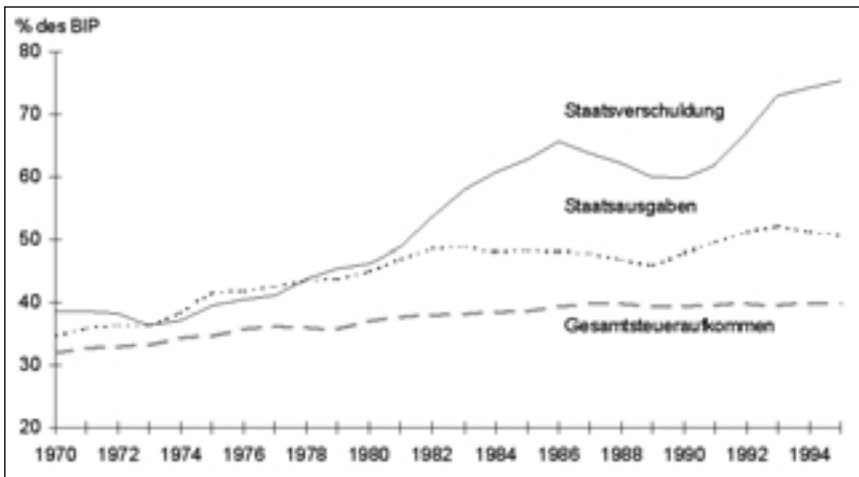
2 Zur Entwicklungsgeschichte der Steuerpolitik in westlichen Ländern vgl. nur Neumark (1948); Webber/Wildavsky (1986); Steinmo (1993).

3 Vgl. z.B. Sinn (1990: 501); CEPR (1993: 81); Steinmo (1996: 2); Hagen et al. (1998: 193-194); Schulze/Ursprung (1999: 48).

4 Die Länder sind Australien, Belgien, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Finnland, Großbritannien, Italien, Irland, Japan, Kanada, Norwegen, die Niederlande, Neuseeland, Österreich, Schweden, die Schweiz und die USA.

gestiegen. Seit Mitte der achtziger Jahre sind zwar kaum noch Zuwächse zu verzeichnen. Die Steuerquote stagniert auf hohem Niveau. Von einem *race to the bottom* kann jedoch – bisher – keine Rede sein.

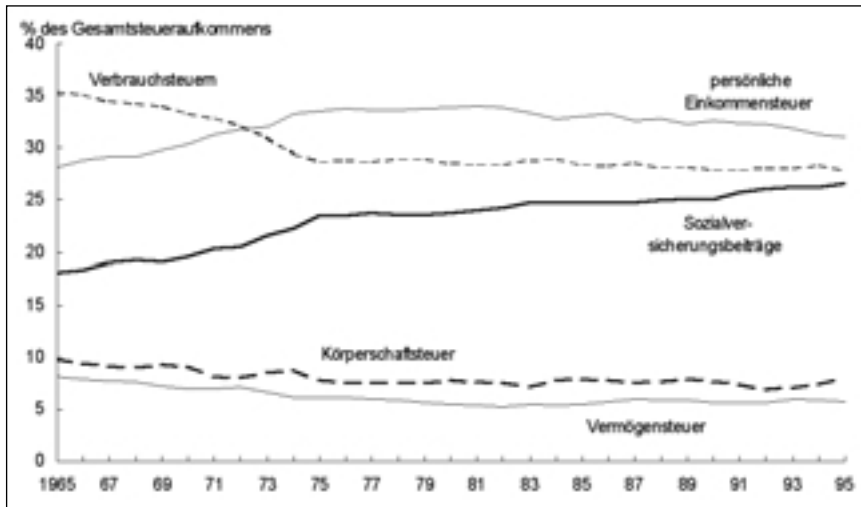
Schaubild 1: Gesamtsteueraufkommen, Staatsausgaben und Staatsverschuldung in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (OECD-18)



Quelle: OECD Revenue Statistics; OECD Health Data Base; OECD Economic outlook.

Schaubild 2 zeigt, wie sich der Anteil einzelner Steuern am Gesamteueraufkommen seit Mitte der sechziger Jahre entwickelt hat. Bemerkenswerterweise fanden die größten Veränderungen vor 1975 statt (vgl. zu diesen Veränderungen Messere 1993), als die nationalen Grenzen noch relativ geschlossen waren. Danach tat sich nur noch wenig. Die Steueranteile wirken wie festgefroren. Lediglich die Sozialversicherungsbeiträge zeigen einen deutlichen Trend nach oben, was als Indiz für eine Verlagerung der Steuerlast auf immobile Besteuerungsgrundlagen gelesen werden kann. Sonst spricht aber wenig für diese Vermutung. Der Anteil der Körperschaftsteuer ist nicht gefallen, sondern leicht gestiegen. Die Vermögensteuern sind nicht gestiegen, sondern leicht gefallen. Dasselbe gilt, wichtiger noch, für die Verbrauchsteuern.

Schaubild 2: Aufgliederung des Gesamtsteueraufkommens nach Einzelsteuern (OECD-18)



Quelle: OECD Revenue Statistics.

Vielleicht versteckt sich hinter diesem Bild der Konstanz aber eine größere Verschiebung der Steuerlast als unmittelbar ersichtlich (Ganghof 1999: 34-35). So könnte der weitgehend stabile Anteil der persönlichen Einkommensteuer am Gesamtsteueraufkommen darüber hinwegtäuschen, daß sich die Last dieser Steuer zunehmend von mobilen auf immobile Einkommensquellen, sprich von Kapital- auf Lohneinkommen verlagert hat. Möglicherweise haben sich auch unter der Oberfläche konstanter Anteile am Gesamtsteueraufkommen die Größenverhältnisse der zugrundeliegenden Steuerbemessungsgrundlagen verschoben: Wenn eine Steuer einen konstanten Beitrag zum Gesamtsteueraufkommen leistet, obwohl ihre Steuerbemessungsgrundlage expandiert oder erodiert, dann impliziert das schließlich auch eine Umverteilung der Steuerlast.

Um ein genaueres Bild möglicher Steuerlastverschiebungen zu bekommen, müssen deshalb diese beiden Möglichkeiten kontrolliert werden. Die Einnahmen aus der persönlichen Einkommensteuer müssen nach Einkommensquelle – Kapital- oder Lohneinkommen – getrennt analysiert und die Anteile der einzelnen Steuern am Gesamtsteueraufkommen ins Verhältnis zum Anteil ihrer Bemessungsgrundlagen am Bruttoinlandsprodukt gesetzt werden. Nur so läßt sich ermitteln, ob sich die effektive Steuerbelastung einzelner Bemessungsgrundlagen über die Zeit verändert hat. Es gibt zwei Datensätze, die versuchen, diese Anforderungen zu erfüllen:⁵ die von Mendoza entwickelte Statistik über durchschnittliche effektive Steuersätze (*average effective*

5 Ganghof (1999: 36) bezweifelt, daß ihnen dies gelingt.

tax rates) (Mendoza et al. 1994; 1997) und die von EUROSTAT zusammengestellten Statistiken über implizite Steuersätze (*implicit tax rates*) (Eurostat 1997).

Das Konzept der beiden Datensätze ist ähnlich: Die Steuereinnahmen werden nach der makro-ökonomischen Steuerbasis klassifiziert, von der sie stammen, und dann als prozentualer Anteil dieser Steuerbasis ausgedrückt. Das Ergebnis ergibt die *effektive* bzw. *implizite* Steuerbelastung pro Einheit Steuerbasis. Die Ländergruppen, auf die sich die Daten beziehen, sind aber unterschiedlich. Eurostat beschränkt sich ausschließlich auf EU-Mitglieder. Außerdem gibt es auch methodologische Unterschiede. Während Mendoza bei den Bemessungsgrundlagen die drei Kategorien Kapital, Arbeit und Konsum unterscheidet, liegt den EUROSTAT-Daten die Dreiteilung Konsum, Arbeit und andere Produktionsfaktoren (*other factors of production*) zugrunde.⁶ Trotz dieser Unterschiede zeigen die Daten bemerkenswerte Parallelen (vgl. Tabelle 1 und 2).

Tabelle 1: Durchschnittliche effektive Steuersätze

| | <i>Kapital</i> | | | <i>Arbeit</i> | | | <i>Verbrauch</i> | | |
|---------------------------|----------------|---------|---------|---------------|---------|---------|------------------|---------|---------|
| | 1965-75 | 1975-85 | 1985-94 | 1965-75 | 1975-85 | 1985-94 | 1965-75 | 1975-85 | 1985-94 |
| <i>Australien</i> | 0,34 | 0,42 | 0,45 | 0,13 | 0,18 | 0,19 | 0,08 | 0,10 | 0,09 |
| <i>Belgien</i> | 0,26 | 0,35 | 0,33 | 0,31 | 0,37 | 0,40 | 0,15 | 0,15 | 0,14 |
| <i>Dänemark</i> | -- | 0,42 | 0,42 | -- | 0,35 | 0,41 | 0,21 | 0,24 | 0,26 |
| <i>Deutschland</i> | 0,21 | 0,29 | 0,26 | 0,29 | 0,35 | 0,37 | 0,14 | 0,13 | 0,15 |
| <i>Finnland</i> | 0,22 | 0,32 | 0,41 | 0,23 | 0,31 | 0,38 | 0,17 | 0,20 | 0,22 |
| <i>Frankreich</i> | 0,17 | 0,25 | 0,25 | 0,29 | 0,37 | 0,43 | 0,19 | 0,18 | 0,17 |
| <i>Großbritannien</i> | 0,50 | 0,60 | 0,52 | 0,24 | 0,25 | 0,21 | 0,12 | 0,13 | 0,14 |
| <i>Italien</i> | -- | 0,22 | 0,28 | -- | 0,28 | 0,32 | 0,11 | 0,10 | 0,13 |
| <i>Japan</i> | 0,23 | 0,35 | 0,44 | 0,12 | 0,17 | 0,21 | 0,05 | 0,05 | 0,05 |
| <i>Kanada</i> | 0,41 | 0,38 | 0,44 | 0,17 | 0,22 | 0,28 | 0,11 | 0,11 | 0,11 |
| <i>Niederlande</i> | -- | 0,30 | 0,31 | -- | 0,43 | 0,46 | 0,14 | 0,15 | 0,16 |
| <i>Norwegen</i> | 0,25 | 0,38 | 0,37 | 0,33 | 0,34 | 0,35 | 0,21 | 0,25 | 0,24 |
| <i>Österreich</i> | 0,17 | 0,20 | 0,21 | 0,33 | 0,38 | 0,41 | 0,17 | 0,19 | 0,18 |
| <i>Schweden</i> | -- | 0,45 | 0,58 | -- | 0,46 | 0,48 | 0,16 | 0,17 | 0,20 |
| <i>Schweiz</i> | 0,17 | 0,24 | 0,25 | 0,19 | 0,26 | 0,26 | 0,065 | 0,07 | 0,08 |
| <i>USA</i> | 0,42 | 0,42 | 0,40 | 0,17 | 0,21 | 0,23 | 0,06 | 0,05 | 0,05 |
| <i>Durchschnitt</i> | 0,28 | 0,35 | 0,37 | 0,23 | 0,31 | 0,34 | 0,13 | 0,14 | 0,15 |
| <i>Standardabweichung</i> | 0,11 | 0,10 | 0,11 | 0,07 | 0,08 | 0,09 | 0,05 | 0,06 | 0,06 |

Quelle: OECD Revenue Statistics, OECD National Accounts, Leibfritz et al. (1997).

Das Bild der Konsumbesteuerung ist bei Mendoza und EUROSTAT weitgehend einheitlich: Beide Tabellen verzeichnen einen geringen Anstieg der *effektiven* / *impliziten* Steuerbelastung seit den siebziger Jahren und das Belastungsniveau bleibt

6 Kapital ist eindeutig der wichtigste *andere* Produktionsfaktor. Aber die Kategorie enthält darüber hinaus Energie, Umwelt und Einkommen aus selbständiger Beschäftigung.

Tabelle 2: Implizite Steuersätze

| | Andere Faktoren | | | Arbeit | | | Verbrauch | | |
|--------------------|-----------------|----------|---------|---------|----------|---------|-----------|----------|---------|
| | 1970-75 | 1976-85 | 1986-95 | 1970-75 | 1976-85 | 1986-95 | 1970-75 | 1976-85 | 1986-95 |
| Belgien | 0,30 | 0,40 | 0,36 | 0,33 | 0,39 | 0,44 | 0,15 | 0,14 | 0,14 |
| Dänemark | 0,23 | 0,31 | 0,39 | 0,38 | 0,39 | 0,45 | 0,19 | 0,19 | 0,20 |
| Deutschland | 0,44 | 0,51 | 0,41 | 0,32 | 0,37 | 0,41 | 0,14 | 0,13 | 0,13 |
| Finnland | -- | 0,14 [1] | 0,21 | -- | 0,40 [1] | 0,48 | -- | 0,18 [1] | 0,19 |
| Frankreich | 0,28 | 0,45 | 0,45 | 0,31 | 0,37 | 0,43 | 0,17 | 0,15 | 0,15 |
| Großbritannien | 0,69 | 0,61 | 0,49 | 0,23 | 0,28 | 0,26 | 0,12 | 0,12 | 0,14 |
| Irland | 0,28 | 0,25 | 0,22 | 0,18 | 0,25 | 0,31 | 0,18 | 0,19 | 0,19 |
| Italien | 0,19 | 0,23 | 0,32 | 0,23 | 0,32 | 0,41 | 0,12 | 0,11 | 0,13 |
| Luxemburg | 0,44 | 0,44 | 0,45 | 0,29 | 0,33 | 0,30 | 0,11 | 0,14 | 0,15 |
| Niederlande | 0,37 | 0,35 | 0,34 | 0,39 | 0,47 | 0,51 | 0,14 | 0,14 | 0,15 |
| Österreich | -- | 0,40 [1] | 0,41 | -- | 0,39 [1] | 0,41 | -- | 0,17 [1] | 0,17 |
| Schweden | -- | 0,32 [1] | 0,42 | -- | 0,53 [1] | 0,55 | -- | 0,15 [1] | 0,17 |
| Durchschnitt | 0,36 | 0,37 | 0,37 | 0,30 | 0,38 | 0,41 | 0,15 | 0,15 | 0,16 |
| Standardabweichung | 0,15 | 0,13 | 0,09 | 0,07 | 0,08 | 0,09 | 0,03 | 0,03 | 0,02 |

Bemerkungen: [1] 1980-85. Quelle: Eurostat 1997.

deutlich hinter den beiden anderen Bemessungsgrundlagen zurück. Auch bei der Beschreibung der Arbeitsbesteuerung zeigen die Tabellen einen ähnlichen Trend: Die *effektiven* / *impliziten* Steuersätze steigen seit den siebziger Jahren stark an und die Zunahme der Steuerlast ist deutlich höher als in der Kapital- oder Konsumbesteuerung. Diskrepanzen zwischen den Tabellen gibt es allerdings bei der Einschätzung der Kapitalbesteuerung. Während Tabelle 1 behauptet, der *effektive* Steuersatz sei seit den siebziger Jahren um mehr als ein Drittel gestiegen – von 28 auf 37 Prozent –, verbucht Tabelle 2 für denselben Zeitraum nur eine marginale Zunahme des *impliziten* Satzes auf *andere Produktionsfaktoren*. Insofern scheinen die EUROSTAT-Daten etwas besser geeignet, die These von einer Verschiebung der Steuerlast auf immobile Steuerbasen zu belegen, als die von Garrett und Kollegen für gewöhnlich benutzten Mendoza-Daten (Ganghof 1999: 36).⁷ Davon abgesehen gibt es aber kaum empirische Unterstützung für den *conventional wisdom*.

- Das Gesamtsteueraufkommen ist in den untersuchten OECD-Ländern nicht gesunken; vielmehr stagniert es seit den achtziger Jahren auf hohem Niveau.
- Die Kapitalbesteuerung ist nicht zusammengebrochen. Im Gegenteil, der Anteil der Körperschaftsteuern am Gesamtsteueraufkommen ist leicht gestiegen und der durchschnittliche *effektive* Steuersatz auf Kapital hat sogar, wenn man den Mendoza-Daten glauben darf, deutlich zugelegt. Freilich, die EUROSTAT-Daten zeigen eine weit weniger drastische Zunahme. Als Beleg für den oft »vorhergesagten freien Fall in der Kapitalbesteuerung« (Garrett 1998a: 814) eignen aber auch sie sich nicht.

⁷ Die Mendoza-Daten liegen z.B. den Untersuchungen von Garrett (1998a, 1998c), Daveri/Tabellini (1997), Leibfritz et al. (1997) und Steinmo/Swank (1999) zugrunde.

Die Kritiker haben also durchaus die Empirie auf ihrer Seite, wenn sie behaupten, die gängige »policy race to the neoliberal bottom«-Rhetorik habe mit der Wirklichkeit wenig zu tun (Garrett 1998a: 823; vgl. auch Kirchgässner/Pommerehne 1996: 366; Quinn 1997: 539; Swank 1998: 690). Es ist allerdings fraglich, ob sie dies auch zu der Behauptung befugt, der Steuerwettbewerb beschränke die nationale Politikautonomie nicht, Regierungen, die »die Staatstätigkeit aus politischen Gründen auszuweiten wünschen«, könnten dies weiterhin tun, »einschließlich Steuererhöhung auf Kapital, um neue Ausgaben zu bezahlen« (Garrett 1998a: 823), der Spielraum, um die »bevorzugten politischen Ziele zu verfolgen«, sei nach wie vor vorhanden (Swank 1998: 691), ja die Regierungsfähigkeit werde teilweise sogar gestärkt (Quinn 1997: 541). Aus der mangelnden Evidenz für ein *race to the bottom* in der Kapitalbesteuerung folgt es jedenfalls nicht.

Die Behauptung, daß der Steuerwettbewerb die nationale Steuerpolitik nicht beeinflusst, unterstellt, daß ohne Steuerwettbewerb dieselben steuerpolitischen Entscheidungen getroffen und dieselben steuerpolitischen Ergebnisse erzielt worden wären: Die Steuerquote hätte genauso stagniert, die Anteile der verschiedenen Steuern am Gesamtsteueraufkommen hätten sich ebensowenig verändert und die Steuerbelastung auf Arbeit wäre genauso stark angestiegen. Im folgenden möchte ich zeigen, daß dies keine plausible Annahme ist. Es gibt guten Grund zu glauben, daß die Steuerquote ohne Steuerwettbewerb höher wäre, daß die Kapitalbesteuerung ohne Steuerwettbewerb mehr Einnahmen generiert hätte und daß die Steuer- und Abgabenbelastung auf Arbeit geringer wäre.

2. Wäre die Gesamtsteuerbelastung ohne Steuerwettbewerb höher?

Dafür, daß das Gesamtsteueraufkommen ohne Steuerwettbewerb höher wäre, gibt es zumindest zwei Argumente: die Entwicklung der Staatsausgaben und die Entwicklung der Staatsschuld. Wie Schaubild 1 zeigt, sind die Steuereinnahmen seit den siebziger Jahren zwar gewachsen. Es zeigt aber auch, daß die Staatsausgaben noch viel schneller gewachsen sind und eine Finanzierungslücke aufgerissen haben, die nur um den Preis einer immer höheren Staatsverschuldung zu schliessen war.

Die Ursache des hohen Ausgabenniveaus der achtziger und neunziger Jahre liegt in der forcierten Expansion des Wohlfahrtsstaates der sechziger und siebziger Jahre. Die Leistungsprogramme zur Alterssicherung, Gesundheitsversorgung und Arbeitslosenversicherung wurden ausgebaut und neue sozialpolitische Programme aufgelegt. Damit ging der Wohlfahrtsstaat langfristige Zahlungsverpflichtungen von schwer zu prognostizierender Höhe ein. Er mußte die Leistungsansprüche bedienen, die durch die Programme geschaffen wurden, hatte aber nur eine unvollständige Kontrolle darüber, wie viele Personen und Haushalte solche Ansprüche anmelden konnten. Die Zahl der Anspruchsberechtigten hing nämlich wesentlich von Faktoren ab, die sich unmittelbar staatlicher Steuerung entziehen: der Demographie, dem Gesundheitsstatus der Bevölkerung, der konjunkturellen Situation, der Arbeitsmarktentwicklung etc. (Cordes 1996; Pierson 1998).

Bei der Programmentwicklung war meist unterstellt worden, die hohen Wachstumsraten und niedrigen Arbeitslosenzahlen der sechziger Jahre würden auch in der Zukunft anhalten (Kawai/Onitsuka 1996). Aber schon während der ersten Ölkrise 1973 gingen die Wachstumsraten zurück und die Arbeitslosigkeit nahm zu. Das erschütterte das Vertrauen in den Wohlfahrtsstaat jedoch zunächst nicht, denn für die Bewältigung von Krisen war der Wohlfahrtsstaat schließlich gedacht. Die ersten Krisenreaktionen folgten deshalb den angelernten Keynesianischen Instinkten: die sozialen Sicherungsprogramme wurden noch weiter ausgebaut, um den Schock der Krise zu dämpfen; die Staatsausgaben wurden erhöht, um das Wachstum anzukurbeln und die Arbeitslosigkeit zu senken (Stephens et al. 1999); die Finanzierungslücke wurde durch ein höheres Budgetdefizit geschlossen, was angesichts niedriger Realzinsen und der Erwartung einer raschen Rückkehr zu hohen Wachstumsraten und niedrigen Arbeitslosenzahlen vertretbar schien.

Die Krise blieb aber keine Episode. Der ersten Ölkrise folgte Anfang der achtziger Jahre die zweite. Das langsame Wachstum hielt an, die Arbeitslosigkeit nahm noch einmal zu und die Sozialausgaben stiegen weiter. Auch die wachsenden Kosten wurden jetzt fühlbar und erhöhten die staatlichen Ausgabeverpflichtungen. Aufgrund des niedrigen Zinsniveaus hatte sich der Schuldendienst zwischen 1970 und 1980 trotz großer Budgetdefizite zunächst nur leicht von 1,4 Prozent des Bruttoinlandsproduktes auf 1,7 Prozent verteuert (vgl. Tabelle 3). Anfang der achtziger Jahre zogen die Zinsen jedoch an und 1985 mußten bereits 3,4 Prozent des Bruttoinlandsproduktes für den Schuldendienst aufgewendet werden. Die Mehrausgaben für Sozialprogramme und Schuldendienst zogen das Niveau der staatlichen Gesamtausgaben mit sich in die Höhe. 1985 beanspruchten sie durchschnittlich 48,4 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Das entsprach einer Steigerung gegenüber 1960 von fast 20 Prozentpunkten – und das ganz ohne Krieg!

Tabelle 3: Staatsausgaben, Sozialausgaben, Schuldendienst und öffentliche Investitionen in Prozent des Bruttoinlandsproduktes (OECD-18)

| | <i>Staatsausgaben insgesamt</i> | <i>Sozialausgaben</i> | <i>Schuldendienst</i> | <i>öffentliche Investitionen[2]</i> |
|---|---------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------------|
| 1960 | 28,5[3] | 10,1[1] | – | – |
| 1970 | 34,8[3][4] | 14,0[1] | 1,4[1] | – |
| 1980 | 45,5 | 19,9 | 1,7 | 3,5 |
| 1985 | 48,4 | 21,8 | 3,4 | 3,0 |
| 1990 | 46,8 | 22,6 | 3 | 2,8 |
| 1995 | 51,2 | 24,7 | 3,5 | 2,7 |
| Bemerkungen: [1] alle OECD-Länder; [2] ohne Neuseeland und Schweiz; [3] ohne Neuseeland; [4] 1968. Quelle: OECD National Accounts; Tanzi/Schuknecht (1995). | | | | |

Spätestens seit Anfang der achtziger Jahre begann den Regierungen zu dämmern, daß sich die Logik des ökonomischen Spiels grundlegend geändert hatte. Die expansive Fiskalpolitik der siebziger Jahre galt jetzt als Fehler. Die verantwortlichen sozialdemokratischen Regierungen wurden in vielen Ländern durch bürgerliche ersetzt. Ausgabendisziplin und Haushaltskonsolidierung bekamen absolute Priorität. Das *welfare retrenchment* begann. Anfangs waren die Kürzungen noch vergleichsweise sachte. *Slack* wurde reduziert, Leistungsniveaus wurden eingefroren und Anspruchskriterien verschärft, ohne die Ausgabenprogramme jedoch im Kern anzutasten. Die Konsolidierungswirkung blieb begrenzt (Pierson 1998; Stephens et al. 1999). Die Sozialausgaben stiegen im Verlauf der achtziger Jahre weiter an und konnten auch durch gleichzeitige Einsparungen bei den öffentlichen Investitionen nicht aufgefangen werden (vgl. Tabelle 3). In der zweiten Hälfte der Dekade überdeckte aber der Wirtschaftsboom das strukturelle Problem und verhalf Ländern wie Dänemark, Deutschland, Großbritannien oder Schweden vorübergehend zu einem Haushaltsüberschuß. Der Schuldenstand blieb aber hoch und der Schuldendienst band nach wie vor 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (vgl. Tabelle 3).

Als sich Anfang der neunziger Jahre die wirtschaftlichen Bedingungen erneut verschlechterten, waren alle Regierungen wieder tief im Defizit. Eine neue Kürzungsrunde stand ins Haus, zumal in der EG, die sich mit den Maastricht-Kriterien für die Währungsunion unter zusätzlichen Konsolidierungsdruck gesetzt hatte. Die Aufmerksamkeit konzentrierte sich wieder auf Einschnitte in der Sozialpolitik. Weil die »einfachen« Reformen aber bereits in den achtziger Jahren durchgeführt worden waren, entpuppten sich die Einsparungen diesmal als weit schmerzhafter und politisch kostspieliger. Während die Wähler die verantwortlichen Regierungsparteien zum Teil heftig für den Verlust wohlfahrtsstaatlicher Großzügigkeit bestraften,⁸ blieben die tatsächlichen Einsparungen eher gering – und die Sozialausgaben stiegen weiter. Zum Teil lag das daran, daß die Reformen erst mit einer gewissen Zeitverzögerung wirkten. Vor allem aber lag es an der hohen Arbeitslosigkeit, die durch eine Erhöhung der Zahl der Anspruchsberechtigten mehr als wettmachte, was die Reformen durch Leistungskürzungen an Einsparungen erzielten (Pierson 1996, 1998). Die einzigen echten Einsparungen wurden auch diesmal wieder bei den öffentlichen Investitionen erzielt. Sie waren aber bei weitem zu gering, um den Anstieg der Sozialausgaben aufzufangen. Die Staatsausgaben legten deshalb bis zur Mitte der neunziger Jahre noch einmal kräftig zu und passierten im OECD-Durchschnitt die 50 Prozent Marke (vgl. Tabelle 3).

Seitdem hat sich die Lage wieder deutlich entspannt. Die Haushaltsdefizite sind gefallen. Einige Länder verzeichnen Haushaltsüberschüsse und bauen ihre Staatsschulden ab. Dieser Erfolg ist aber in erster Linie der zyklischen Erholung mit höherem Wachstum und geringerer Arbeitslosigkeit geschuldet und weniger der

8 So verloren beispielsweise die niederländischen Sozialdemokraten Anfang der 1990er Jahre rund ein Drittel ihrer Mitglieder und ein Viertel ihrer Wähler, als sie in einer Regierungskoalition mit den Christdemokraten eine hoch umstrittene Reform der Berufsunfähigkeitsrenten durchsetzten. Die Verluste der Christdemokraten waren sogar noch höher (Visser/Hemerijck 1997: 142).

kontraktiven Ausgabenpolitik. Angesichts der auf die Wohlfahrtsstaaten der OECD zurollenden Welle demographischer Alterung scheint auch zweifelhaft, ob dieser Erfolg von langer Dauer sein kann (vgl. Ferguson/Kotlikoff 2000). Festzuhalten bleibt, daß eine kontraktive Ausgabenpolitik allein während der achtziger und neunziger Jahre nicht ausreichte, um eine Haushaltskonsolidierung zu erreichen (Kawai/Onitsuka 1996: 184). Dieses Ziel war ohne Steuererhöhungen kaum erreichbar (Messere 1997: 313) und hätte in der Vergangenheit auch jederzeit Steuererhöhungen gerechtfertigt (Scharpf 2000: 200). Eine OECD-Untersuchung von 15 Fällen signifikanter Haushaltskonsolidierung⁹ zeigt, daß die Konsolidierung in fast allen Fällen (bis auf einen) auf höheren Steuern beruhte, während die Ausgaben nur in 10 Fällen gekürzt wurden (OECD 1996: 36). Die Bemühungen der EG-Staaten um die Einhaltung der Maastricht-Kriterien bestätigen dieses Ergebnis. Auch hier setzte die Haushaltskonsolidierung Steuererhöhungen voraus (OECD 1998b: 152).

Tatsächlich haben viele Länder während der achtziger und neunziger Jahre versucht, ihre Steuereinnahmen zu verbessern (Kawai/Onitsuka 1996: 182). Das auffälligste Merkmal der *supply-side* orientierten Steuerreformen der achtziger Jahre war zwar die Senkung der nominalen Einkommen- und Körperschaftsteuersätze. Gleichzeitig wurde aber auch die Steuerbemessungsgrundlage verbreitert: Die Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen wurde begrenzt, steuerliche Spar- und Investitionsanreize wurden gekürzt, Steuervergünstigungen abgeschafft, die Besteuerung von Kapitalgewinnen verschärft, etc. Gelegentlich wurden auch die allgemeinen Verbrauchsteuern erhöht, so daß die Reformen insgesamt aufkommensneutral blieben. Im Vergleich dazu war die Steuerpolitik der neunziger Jahre deutlich stärker »budget driven« (Sunley/Stotsky 1998: 426). Besonders im Euro-Raum fiel es bisweilen schwer, irgendein anderes Motiv hinter steuerpolitischen Initiativen zu entdecken, »als kurzfristig an mehr Einnahmen zu kommen« (Castellucci 1987: 159). Die Steuerbemessungsgrundlagen wurden weiter verbreitert, Sozialversicherungsbeiträge und Mehrwertsteuern erhöht. Die Niederlande, Dänemark und Schweden führten neue Ökosteuern ein. Deutschland, Frankreich, Italien und Schweden erhoben zeitlich befristete (Solidaritäts-) Zuschläge auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Der in den Tabellen 1 und 2 verzeichnete Anstieg der *effektiven / impliziten* Steuersätze zeigt, daß diese Bemühungen nicht ohne Wirkung blieben. Trotzdem stagnierte das Gesamtsteueraufkommen (Schaubild 1). Wie ich im folgenden zeigen möchte, hat der Steuerwettbewerb die Regierungen darin gehindert, die Kapitalbesteuerung stärker an der Finanzierung der gestiegenen Staatsausgaben zu beteiligen (Abschnitt 3). Statt dessen mußten sie die Besteuerung von Arbeit und Konsum deutlicher erhöhen, als für Beschäftigung, Gerechtigkeitsempfinden und langfristig auch die Steuereinnahmen gut ist (Abschnitt 4).

9 *Signifikante Haushaltskonsolidierung* wird definiert als eine Verbesserung des allgemeinen strukturellen (d.h. der Konjunktur angepaßten) Finanzierungssaldos, der mindestens 3 Prozentpunkten des BIP entspricht und sich beständig über einen Zeitraum von aufeinanderfolgenden Jahren vollzieht (mindestens zwei Jahre).

3. Wären die Einnahmen aus der Kapitalbesteuerung ohne Steuerwettbewerb höher?

Garrett (1998c) bezweifelt, daß die Globalisierung einen Einfluß auf die Einnahmenentwicklung in der Kapitalbesteuerung hat. Die Steigerung des *effektiven* Steuersatzes auf Kapital (vgl. Tabelle 1) müsse all diejenigen »nachdenklich stimmen«, die einen Zusammenhang zwischen Steuerwettbewerb und erodierender Kapitalbesteuerung vermuteten (Garrett 1998c: 87; vgl. auch Swank 1998: 672). Das Argument ist jedoch nicht ganz klar. Wenn Kapitalbesitzer ihr Kapital aus Hochsteuerländern abziehen, so muß das schließlich nicht automatisch zu einer Verringerung der effektiven Steuerbelastung des verbliebenen Kapitals führen. Im Gegenteil, die Regierung könnte sich sogar gezwungen sehen, die effektive Steuerlast zu erhöhen, um trotz erodierender Steuerbasis stabile Steuereinnahmen zu erzielen (vgl. Hagen et al. 1998: 166). Der Anstieg des *effektiven* Satzes könnte also gerade auf das hindeuten, was Garrett bestreitet: einen Autonomieverlust durch Steuerwettbewerb.

Um ein genaues Bild vom Einfluß des Steuerwettbewerbs auf die Kapitalbesteuerung zu bekommen, ist es deshalb notwendig, über die Makro-Daten zu den *effektiven* / *impliziten* Steuersätzen hinauszugehen und das Verhalten der Kapitaleigentümer auf der Mikro-Ebene zu analysieren. Wie sensibel reagieren sie auf internationale Unterschiede in der Kapitalbesteuerung? Machen sie Anstrengungen zur internationalen Steuervermeidung (legal) oder Steuerflucht (illegal) und wie verbreitet und effektiv sind diese Anstrengungen?

3.1. Körperschaftssteuern

Die offensichtlichste Möglichkeit, durch die ein Unternehmen seine Steuerlast reduzieren kann, besteht darin, Betriebsstätten und Tochterunternehmen in ein Niedrigsteuerland zu verlegen. Diese Möglichkeit wird aber nur selten genutzt. Ökonometrische Untersuchungen belegen, daß Direktinvestitionen im allgemeinen nur schwach auf internationale Besteuerungsunterschiede reagieren (Leibfritz et al. 1997: 31; Sørensen 1992). Offenbar sind nicht-steuerliche Faktoren, wie beispielsweise die Verfügbarkeit von *know-how* und neuen Technologien, der Zugang zu großen Märkten oder die Verfügbarkeit gut ausgebildeter Arbeitskräfte wichtigere Determinanten der Standortwahl (vgl. Garrett 1998a: 800).

Dies bedeutet jedoch nicht, daß multinationale Unternehmen keine Anstrengungen machen, das internationale Steuergefälle zu ihren Gunsten auszubeten. Nur verlagern sie dazu eben nicht ihre tatsächlichen Aktivitäten in Niedrigsteuerländer, sondern nur ihre Buchgewinne. Dazu gibt es verschiedene Techniken. Beispielsweise können die steuerpflichtigen Gewinne einer Konzerntochter in einem Hochsteuerland dadurch reduziert werden, daß konzerninterne Lieferungen an dieses Unternehmen zu überhöhten Verrechnungspreisen und konzerninterne Käufe von diesem Unternehmen zu künstlich niedrigen Verrechnungspreisen abgerechnet werden: Das Tochterunternehmen macht weniger Gewinne und muß weniger Körperschaftsteuern zahlen

(*Verrechnungspreismanipulation* oder *transfer pricing*). Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Tochter durch konzerninterne Kredite statt durch Eigenkapital zu finanzieren. Schuldzinsen sind im Gegensatz zu Dividendenausschüttungen steuerabzugsfähig. Sie reduzieren den Gewinn der kreditnehmenden Konzerntochter und erhöhen den Gewinn des kreditgebenden Konzernteils – der natürlich tunlichst in einem Niedrigsteuerland gelegen sein sollte (*Gesellschafterfremdfinanzierung* oder *thin capitalization*).

Solange multinationale Unternehmen steuerpflichtige Gewinne per Verrechnungspreismanipulation, Gesellschafterfremdfinanzierung oder ähnlicher Techniken der internationalen Steuerplanung in Niedrigsteuerländer verlagern können, brauchen sie Investitionen in Hochsteuerländern nicht zu scheuen. Sie müssen nur sicherstellen, daß sie eine Präsenz in Niedrigsteuerländern haben, die als Basis für die Gewinnverschiebung dienen kann. Dies erklärt, warum Standortentscheidungen im allgemeinen nicht besonders steuersensibel sind, Standortentscheidungen, die die konzerninterne Vermögensverwaltung, das konzerninterne Finanzdienstleistungszentrum, die Hauptverwaltung oder ähnliche konzerninterne Infrastruktureinrichtungen betreffen, dagegen schon. Diese Einrichtungen sind die strategischen Anker der konzerninternen Steuerplanung. Deshalb ist es von entscheidender Bedeutung, daß sie an einem steuergünstigen Standort angesiedelt sind. Umfragedaten bestätigen, daß Unternehmen bei der Wahl des Standortes für ein Finanzdienstleistungszentrum sehr viel größeres Augenmerk auf steuerliche Faktoren richten als bei einer Produktionsstätte (Ruding Report 1992: 114). Umgekehrt reagieren Regierungen auf die große Steuerelastizität solcher Einrichtungen dadurch, daß sie sie durch spezielle Steuervergünstigungen ins Land zu locken versuchen.

Dieses Phänomen ist nicht neu. Luxemburg verabschiedete bereits in den zwanziger Jahren ein Gesetz über Holding-Gesellschaften. Aber die Bedeutung von Sondersteuerregimen für konzerninterne und/oder internationale Dienstleistungen hat mit der Globalisierung von Unternehmens- und Produktionsstrukturen deutlich zugenommen. In der EG entstanden solche Regime während der achtziger Jahre in großer Zahl. In Irland wurde beispielsweise das *International Financial Services Center* gegründet, welches Unternehmen, die Finanzdienstleistungen an Gebietsfremde vertreiben, einen ermäßigten Körperschaftsteuersatz von lediglich 10 Prozent einräumt. Belgien entwickelte ein spezielles Steuerregime für sogenannte *Koordinierungszentren* – Gesellschaften, die konzerninterne Finanz-, Beratungs-, Forschungs- oder Marketingdienstleistungen anbieten und dafür nur mit einem Bruchteil ihrer tatsächlichen Gewinne zur belgischen Körperschaftsteuer herangezogen werden. Andere Sondersteuerregime entstanden beispielsweise in den Niederlanden (Steuervergünstigungen für Finanzdienstleistungsunternehmen), Luxemburg (Neuordnung der Holding-Gesetzgebung), Italien (Off-Shore Finanzzentrum Triest), oder Frankreich (Steuervergünstigungen für Konzernhauptverwaltungen).¹⁰

Multinationale Konzerne können solche Sondersteuerregime als Basis für die internationale Steuerplanung nutzen. Beispiel: Das belgische Koordinierungszentrum

10 Für weitere Beispiele und Erläuterungen vgl. Pinto (1999).

eines Konzerns verkauft einen Markennamen an eine deutsche Konzerntochter. Diese bezahlt dafür mit einem Kredit, den sie ebenfalls von dem Koordinierungszentrum erhält. Die steuerpflichtigen Gewinne in Deutschland werden dadurch gleich doppelt reduziert, einmal durch den – möglicherweise überhöhten – Verrechnungspreis für den Markennamen und zum anderen durch die Schuldzinsen für den Kredit. Die entsprechenden Gewinne – Verkaufserlös und Zinsertrag – werden vom Koordinierungszentrum in Belgien vereinnahmt, wo sie zum größten Teil steuerfrei bleiben. Folge: Die Steuerbelastung für den Gesamtkonzern sinkt (Ruding Report 1992; Owens 1993; Valenduc 1994; Schreiber 1998).

Für die Regierungen liegt die Attraktion von Sondersteuerregimen darin, daß sie der Entwicklung des Finanz- und Dienstleistungssektors neue Impulse geben, ohne große Kosten zu verursachen. Zusätzliche Körperschaftsteuereinnahmen generieren sie dagegen kaum, denn das Geschäft, das sie neu ins Land locken, kommt ja nur deshalb, weil es kaum besteuert wird. Dafür untergraben die Sondersteuerregime aber die Fähigkeit anderer Länder, ihre Unternehmen zu besteuern, sei es, weil diese Länder sich gezwungen sehen, eigene Sondersteuerregime einzurichten, um eine Schwächung des Finanzstandortes zu verhindern (vgl. Ganghof 1999: 23), sei es, weil sie zum Opfer der von den Sondersteuerregimen aus betriebenen Steuerplanung werden. So ist beispielsweise der Anteil ausländischer Gewinne an den Gesamtgewinnen großer deutscher Unternehmen seit den achtziger Jahren stark gestiegen. Zum Teil ist daran die Zunahme der Auslandsinvestitionen in Vorbereitung auf den europäischen Binnenmarkt schuld. Zum Teil gehen sie aber auch auf das Konto internationaler Gewinnverlagerungen. Da ein beträchtlicher Teil der deutschen Auslandsinvestitionen in Länder mit Sondersteuerregimen wanderte, insbesondere nach Irland, Belgien und in die Niederlande, ist die Steuerplanung einfacher geworden. Die Steuerbelastung großer multinationaler Konzerne ist deshalb – im Vergleich zu kleinen und mittleren Unternehmen ohne Möglichkeiten der internationalen Steuervermeidung – deutlich gesunken. Einige große Unternehmen wie beispielsweise BMW und DaimlerChrysler zahlen angeblich kaum noch Steuern in Deutschland (Jacobs/Spengel 1997, 1998; vgl. Weichenrieder 1996; Wuntsch 1998). Indizien für Einnahmeverluste durch internationale Gewinnverlagerungen ins Niedrigsteuerausland gibt es auch in den USA (vgl. Caves 1996: 209). Wie groß diese Verluste sind, ist im einzelnen schwer zu beziffern. Experten halten sie aber für durchaus bedeutend (OECD 1995: 73; Grigat 1997: 404; Deutsche Bundesbank 1997: 93). Auch wenn der Anteil der Körperschaftsteuern am Gesamtsteueraufkommen leicht gestiegen ist (vgl. Schaubild 2) – ohne Steuerwettbewerb wäre er stärker gestiegen.

3.2. Die Besteuerung von Finanzerträgen

Die Körperschaftsteuer war nie eine besonders wichtige Quelle für die »Finanzierung des Wohlfahrtsstaates« (Swank 1998). Dafür war ihr Aufkommen zu gering. Die persönliche Einkommensteuer spielte immer eine größere Rolle. Auch bei dieser Steuer gibt es Probleme mit internationalen Ausweichstrategien. Dies gilt insbesondere für

die Besteuerung von Zinsen und Dividenden. Die zugrundeliegenden Einkommensquellen – Anleihen, Aktien, Bankguthaben, etc. – sind hoch mobil und können der Einkommensteuer relativ leicht durch Verlagerung ins Ausland entzogen werden. Um eine Vorstellung von der Größenordnung der potentiellen Einnahmeverluste zu bekommen, hat Kramer (1998) in einer Modellrechnung alle Zinseinkünfte addiert, die EU-Bürger aus dem Besitz von Staatsanleihen und Bankguthaben realisiert haben: Würden diese Einkünfte einer Besteuerung mit einem effektiven Satz von 20 Prozent unterworfen – was angesichts der in Tabelle 1 und 2 angezeigten *effektiven / impliziten* Sätze auf Kapital sogar eher niedrig scheint – überstiegen diese Einnahmen das Körperschaftsteueraufkommen um fast das Doppelte (Kramer 1998: 61). Liegt es an den strukturellen Zwängen des Steuerwettbewerbs, daß dieses Potential bisher nicht annähernd ausgeschöpft wurde oder ist es, wie Garrett und Kollegen (vgl. z.B. Garrett 1998a: 828; Swank 1998: 691; Quinn 1997: 541) nahelegen, der souveränen Entscheidung unabhängiger nationaler Regierungen geschuldet?

In der Vergangenheit könnte es durchaus eine souveräne Entscheidung gewesen sein. Obwohl fast alle OECD-Länder Finanzeinkünfte im Rahmen der globalen Einkommensteuer besteuerten, räumten sie ihnen gleichzeitig eine Reihe von Privilegien ein, die die Steuerlast gegenüber anderen Einkommensarten deutlich erleichterten. Zu diesen Privilegien gehörten, erstens, üppige Steuervergünstigungen. Viele Anlageformen – Staatsanleihen, langfristige Sparguthaben, Kapitallebensversicherungen – wurden durch Freibeträge, reduzierte Sätze etc. ganz oder teilweise von der Einkommensteuer befreit. Zu den Privilegien gehörte zweitens aber auch eine laxe Steueraufsicht. Anders als Lohneinkünfte, wurden Finanzerträge nicht an der Quelle erfaßt, sondern beim Kapitaleigentümer besteuert. Dieser brauchte die Erträge lediglich in seiner Steuererklärung zu verschweigen und schon entgingen sie mit hoher Wahrscheinlichkeit der Besteuerung.

Der Anreiz war groß, diese Hinterziehungsmöglichkeit zu nutzen, weil hohe Spitzensteuersätze kombiniert mit hohen, während der siebziger Jahre oft zweistelligen Inflationsraten eine konfiskatorische Besteuerung der Finanzerträge implizierten (Robson 1996; Vanistendael 1988). Das Risiko, entdeckt zu werden, war gering, weil die Regierungen aus Furcht, die private Sparneigung abzuwürgen, darauf verzichteten, diese Art von Hinterziehung systematisch zu verfolgen. Wie viele Finanzerträge der Einkommensteuer auf diese Weise entgingen, ist schwer zu beziffern, denn: »Könnten wir es messen, könnten wir es auch besteuern« (Perez-Navarro 1999: 18). Die Schätzungen in Tabelle 4 legen aber den Schluß nahe, daß in vielen Ländern mehr als sechzig Prozent aller Zinserträge nicht versteuert wurden.

Während der achtziger Jahre versuchten viele Regierungen, die Zügel in der Zins- und Dividendenbesteuerung anzuziehen. Die Inflationsraten sanken und die nominalen Einkommensteuersätze wurden zum Teil drastisch reduziert, so daß für Nachsicht gegen Steuerhinterzieher kein Anlaß mehr bestand. Außerdem schien eine stärkere Besteuerung von Finanzerträgen ein eleganter Weg zu sein, an zusätzliche Steuereinnahmen zu kommen. Da formal die Steuerpflicht bereits bestand, mußte keine neue Steuer eingeführt werden. Es reichte, den alten Besteuerungsanspruch auszuweiten und durchzusetzen (vgl. Schlesinger 1985: 238; Tanzi/Shome 1993: 807-

Tabelle 4: *Anteil der nicht zur persönlichen Einkommensteuer veranlagten privaten Zinserträge*

| | % | Jahr | Bemerkungen: |
|--------------------|--------|----------------|---|
| <i>Belgien</i> | 90 [3] | Mitte der 80er | [1] nur Steuerhinterziehung, |
| <i>Deutschland</i> | 82 [3] | 1977 | [2] nur Steuerbefreiungen; |
| | 80 [3] | 1981 | [3] Steuerhinterziehung plus Steuerbefreiungen. |
| <i>Japan</i> | 57 [2] | 1986 | |
| <i>Niederlande</i> | 48 [1] | 1979 | Quelle: Kazemier (1992: 240); Ishi (1993: 141); |
| | 47 [1] | 1981 | Steuerle (1992: 27); Schlesinger (1985: 240); |
| <i>USA</i> | 68 [3] | 1982 | Vanistendael (1988: 160). |

808). Steuervergünstigungen wurden gekürzt oder ganz gestrichen und verstärkte Anstrengungen unternommen, um die formal fälligen Einkommensteuern für Finanzerträge tatsächlich zu kassieren. Einige Länder führten Quellensteuern¹¹ ein, um sicherzustellen, daß Zinsen und Dividenden selbst im Hinterziehungsfalle der Einkommensbesteuerung nicht vollständig entgehen. Andere Länder richteten automatische Meldesysteme ein, die die Banken verpflichten, die Steuerbehörden regelmäßig über die Erträge ihrer Kunden zu informieren. Wie Tabelle 5 zeigt, verwenden heute alle OECD-Länder bis auf Luxemburg mindestens eines dieser beiden Sicherungssysteme.

Zur Enttäuschung vieler Finanzminister produzierten diese neuen Sicherungssysteme aber nur wenig zusätzliche Steuereinnahmen, denn viele Anleger reagierten auf ihre Einführung nicht durch höhere Steuerzahlungen, sondern durch Steuerflucht ins Ausland.

- Als Belgien 1983 eine 25-prozentige Quellensteuer auf Finanzerträge einführte, verlagerten viele Sparer ihre Einlagen nach Luxemburg und in die Niederlande. Das schwächte die belgische Finanzindustrie und führte zu Zinserhöhungen. 1990 senkte die Regierung den Quellensteuersatz wieder, um Anlagen zurück ins Land zu locken (Brean et al. 1991: 32).
- Österreich machte mit einer 1984 eingeführten, nicht-anrechenbaren Quellensteuer ganz ähnliche Erfahrungen. Sparanlagen wanderten nach Deutschland aus. Der österreichische Wertpapiermarkt schrumpfte. Schon 1985 senkte die Regierung deshalb den Quellensteuersatz wieder und schaffte die Steuer 1986 ganz ab (Schuster 1999: 29-30).
- 1988 führten die Niederlande ein automatisches Meldesystem für Finanzerträge ein. Die Folge war ein Rückgang der heimischen Spareinlagen und ein Anstieg der kurzfristigen Kapitalexporte um 1,4 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (Gardner 1992: 68).
- Die Einführung der deutschen Zinsabschlagsteuer löste 1992-1993 eine massive Steuerflucht nach Luxemburg aus und führte dort zu einem Bankenboom. Die

11 Quellensteuern sind Vorauszahlungen auf die Einkommensteuer, die an der Einkommensquelle einbehalten werden, im Falle von Finanzerträgen also in der Regel bei der Bank, die die Erträge auszahlt.

Tabelle 5: Besteuerung der Finanzanlagen (Bankguthaben) von Inländern

| | 1985 | | 1996 | | |
|---|--|-------------------------------|--|-------------------------------|------------------------------|
| | Einkommensteuer- spitzensatz (in %) | Quellensteuer- satz (in %) | Einkommensteuer- spitzensatz (in %) | Quellensteuer- satz (in %) | Automatisches Meldesystem |
| Belgien | definitive Quellen- besteuerung | 25 | definitive Quellen- besteuerung | 15 | - |
| Dänemark | 64,6 | - | 62 | - | Ja |
| Deutschland | 56 | - | 57 | 32,25 | - |
| Frankreich | 26 | - | definitive Quellen- besteuerung | 19,4 | Ja |
| Griechenland | 63 | - | definitive Quellen- besteuerung | 15 | - |
| Großbritannien | 60 | 30 | 40 | 25 | - |
| Irland | 61 | - | 48 | 27 | - |
| Italien | definitive Quellen- besteuerung | 25 | definitive Quellen- besteuerung | 30 | - |
| Japan | 80 [1] | 20 | definitive Quellen- besteuerung | 20 | - |
| Kanada | 50,3 [2] | - | 49,3 [2] | - | Ja |
| Luxemburg | 57 | - | 51,25 | - | - |
| Niederlande | 72 | - | 60 | - | Ja |
| Österreich | 62 | 5 | definitive Quellen- besteuerung | 22 | - |
| Portugal | 70 | 20,7 | definitive Quellen- besteuerung | 20 | - |
| Schweden | 80 | - | definitive Quellen- besteuerung | 30 | Ja |
| Schweiz | 42,7 [2] | 35 | 42,4 [2] | 35 | - |
| Spanien | 66 | 18 | 56 | 25 | Ja |
| USA | 58,8 [2] | - | 43,9 [2] | - | Ja |
| Bemerkungen: [1] verschiedene ermäßigte Sätze; [2] der Höchstsatz variiert nach Staat, Provinz oder Kanton des Wohnsitzes. Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Informationsdienst zur Finanzpolitik des Auslands. | | | | | |

Einnahmen blieben dagegen weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. Statt geschätzter 24 Milliarden DM spielte die Steuer 1993 lediglich 11 Milliarden DM ein. Auch in späteren Jahren nahmen die Einnahmen nicht wesentlich zu (Deutsche Bundesbank 1994: 49-55; 1997: 94).

Im Prinzip könnte der internationalen Steuerflucht natürlich durch internationale Kooperation ein Riegel vorgeschoben werden. Dazu müßten sich die Staaten lediglich gegenseitig über die Auslandsanlagen ihrer Bürger informieren und/oder alle Finanzerträge einer einheitlichen Quellensteuer unterwerfen. Gerade kleine Länder haben daran aber oft wenig Interesse, weil für sie die Steuerflucht ein einträgliches Geschäft sein kann – Paradebeispiel Luxemburg. Ausländische Steuerflüchtlinge bringen Kapital ins Land, fördern die Entwicklung des Finanzsektors und tragen dadurch indirekt zu einer Verbesserung der Steuereinnahmen bei. Statt zu einer Kooperation gegen die Steuerflucht kam es deshalb seit der Kapitalverkehrsliberalisierung in den achtziger Jahren zu einer verschärften Konkurrenz um Steuerflüchtlinge (Dehejia/Genschel 1999; Bernauer 2000: Kap. 5). Luxemburg und Österreich verschärften ihr Bankgeheimnis, um ausländischen Steuerflüchtlingen besseren Schutz vor der Steuerfahndung ihres Wohnsitzlandes zu gewähren. Andere reduzierten ihre Quellensteuern auf die Finanzerträge von Ausländern, um ihre Attraktivität als Zielland von Steuerfluchtkapital zu erhöhen (OECD 1994: 175-176). Tabelle 6 zeigt, daß heute nur noch eine Minderheit von Ländern solche Steuern erhebt. Im Regelfall bleiben die Erträge von Auslandsanlagen heute steuerfrei (Owens 1993: 33-34).

Um bereits ins Ausland geflohenes Kapital ins Land zurückzuholen, bzw. weiteres Kapital an der Flucht zu hindern, haben viele OECD-Länder während der neunziger Jahre die Einkommensteuerbelastung von in inländischem Besitz befindlichen Finanzanlagen gesenkt. Praktisch überall wurden die Spitzensätze der Einkommensteuer reduziert. Einige Länder gingen aber weiter und koppelten die Besteuerung von Finanzerträgen ganz aus der globalen Einkommensteuer aus. Norwegen, Schweden und Finnland führten ein duales Einkommensteuersystem (*dual income tax*) ein, welches Lohneinkommen progressiv, Kapi-

Tabelle 6: Quellenbesteuerung der Finanzanlagen (Bankguthaben) von Ausländern

| | Quellensteuersatz (in %) | |
|---|--------------------------|--------|
| | 1985 | 1996 |
| <i>Belgien</i> | 25 | - |
| <i>Dänemark</i> | - | - |
| <i>Frankreich</i> | 45 | - |
| <i>Deutschland</i> | - | - |
| <i>Griechenland</i> | - | 15 [1] |
| <i>Großbritannien</i> | - | - |
| <i>Irland</i> | - | - |
| <i>Italien</i> | 25 | 30 |
| <i>Japan</i> | 20 | 15 |
| <i>Kanada</i> | 25 | 25 [1] |
| <i>Luxemburg</i> | - | - |
| <i>Niederlande</i> | - | - |
| <i>Österreich</i> | 5 | - |
| <i>Portugal</i> | 20,7 | 20 |
| <i>Schweden</i> | - | - |
| <i>Schweiz</i> | 35 | 35 |
| <i>Spanien</i> | 18 | 25 [1] |
| <i>USA</i> | - | - |
| Bemerkungen: [1] verschiedene ermäßigte Sätze und Befreiungen. Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Informationsdienst zur Finanzpolitik des Auslands | | |

taaleinkommen aller Art dagegen mit niedrigeren Sätzen proportional besteuert (vgl. Ganghof 1999: 26-27). Andere Länder befreiten dagegen nur Finanzerträge von der progressiven Einkommensteuer und beschränkten sich darauf, sie einer definitiven Quellenbesteuerung zu unterwerfen. Tabelle 5 macht den Trend deutlich. Während 1985 erst zwei Länder Finanzeinkommen außerhalb der progressiven Einkommensteuer besteuerten, waren es 1996 bereits acht.

Die Abkehr von der globalen Einkommensteuer markiert einen bemerkenswerten Traditionsbruch, galt sie doch bis vor kurzem als die ideale Form der Einkommensbesteuerung. Sie versprach horizontale Verteilungsgerechtigkeit durch Gleichbehandlung aller Einkommensarten – zumindest der Idee nach – und vertikale Verteilungsgerechtigkeit durch eine am Gesamteinkommen des Steuerpflichtigen ansetzende progressive Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip (Tanzi 1995). Beide Verheißungen werden mit der Herauslösung von Finanzeinkommen aus der globalen Einkommensteuer aufgegeben. Die Regierungen gestehen dadurch indirekt ein, daß sie in der globalisierten Welt nicht mehr die Kraft haben, die globale Einkommensteuer durchzusetzen (Slemrod 1995: 145). Hätten sie diese Kraft noch, wären ihre Einkommensteuereinkünfte höher.

4. *Wäre die Steuerbelastung von Arbeit und Konsum ohne Steuerwettbewerb niedriger?*

Im Gegensatz zu Unternehmensgewinnen und Finanzanlagen sind Arbeit und Konsum relativ immobile Steuerbasen. In Grenzregionen kommt es natürlich vor, daß Menschen jenseits der Grenze arbeiten und einkaufen und auf diesem Wege Steuerarbitrage betreiben. Aber das sind Ausnahmen. Normalerweise zieht niemand in ein anderes Land, bloß weil da die Einkommensteuern und Sozialabgaben niedriger sind. Auch die grenzüberschreitenden Einkäufe erreichen bisher kein Maß, das die Handlungsfreiheit der nationalen Steuerpolitik ernsthaft einschränkt (vgl. Hagen et al. 1998: 171). Selbst in der hoch integrierten EU gibt es bisher keine Anzeichen für einen nennenswerten Steuerwettbewerb bei den Verbrauchsteuern (Ratzinger 1997: 469). Dennoch ist die Belastung der Konsumsteuerbasis während der letzten 20 Jahre kaum gestiegen (vgl. Schaubild 2 und Tabellen 1 und 2). Viele Regierungen haben zwar die Mehrwertsteuer erhöht. Gleichzeitig fielen aber die Einnahmen aus den speziellen Verbrauchsteuern, weil deren Sätze nur selten an die Inflationsentwicklung angepaßt wurden und deshalb im Wert verfielen (Messere 1997: 306).¹² Im Gegensatz dazu ist die Steuer- und Abgabenbelastung auf Arbeit stark gestiegen (vgl. Tabellen 1 und 2). Hauptgrund waren die stetigen Erhöhungen der Sozialversicherungsbeiträge. Wäre es zu dieser Mehrbelastung auch ohne Steuerwettbewerb gekommen oder hätten die Regierungen dann die zusätzlichen Einnahmen aus der Kapitalbesteuerung genutzt, um die Steuerbelastung auf Arbeit zu senken?

12 Spezielle Verbrauchsteuern sind in der Regel spezifische Steuern (Stücksteuern), bei denen ein bestimmter absoluter Geldbetrag je physischer Einheit Gütermenge erhoben wird.

4.1. Steuern und Abgaben auf Arbeit

Fest steht auf jeden Fall, daß nach allgemeiner Einschätzung die Steuer- und Abgabenbelastung auf Arbeit in Europa zu hoch ist und sinken soll (vgl. Tullio 1987; Europäische Kommission 1994; Daveri/Tabellini 1997; Piekola 1998). Dafür sprechen mindestens drei Gründe: Arbeitslosigkeit, Schattenwirtschaft und Verteilungsgerechtigkeit.

Hohe Steuern und Abgaben auf Arbeit erhöhen die Arbeitslosigkeit, weil und insofern sie über höhere Lohnforderungen der Arbeitnehmer auf die Arbeitgeber überwälzt werden. Die Arbeitgeber können natürlich versuchen, diesen Kostenschub ihrerseits über höhere Preise an die Konsumenten weiterzugeben. Der Spielraum dafür ist aber angesichts internationaler Märkte und globaler Preiskonkurrenz begrenzt. Sie müssen deshalb auf die höheren Brutto-Löhne mit einer Einschränkung der Arbeitsnachfrage reagieren. Die Beschäftigung nimmt ab, die Arbeitslosigkeit zu (vgl. Tullio 1987; Daveri/Tabellini 1997; Leibfritz et al. 1997; Piekola 1998). Die empirischen Belege für diesen Zusammenhang zwischen Steuern, Lohnerhöhungen und Arbeitslosigkeit sind «von einigen Ausnahmen abgesehen, ziemlich überzeugend» (OECD 1995: 68; Leibfritz et al. 1997: 44-46). Daveri und Tabellini (1997: 37) schätzen, daß die seit 1975 zu verzeichnende Steigerung des effektiven Steuersatzes auf Arbeit um rund 10 Prozentpunkte (vgl. Tabelle 1) die Arbeitslosigkeit in Kontinentaleuropa um rund 4 Prozentpunkte erhöht hat. In Japan, Skandinavien und den USA ist der Effekt weniger ausgeprägt (Daveri/Tabellini 1997; Daveri 1998; vgl. auch Tullio 1987).

Hohe Steuern und Abgaben auf Arbeit fördern außer der Arbeitslosigkeit auch die Schattenwirtschaft (Europäische Kommission 1996b: 3). Sie treiben einen Keil zwischen Brutto- und Nettolöhne und schaffen dadurch einen Anreiz für Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen, in die Schwarzarbeit auszuweichen und die Entlohnung am Finanzamt vorbei nach dem »Brutto für Netto«-Prinzip zu regeln. Der Arbeitnehmer kann einen höheren Netto-Lohn verlangen und der Arbeitgeber trotzdem einen niedrigeren Brutto-Lohn zahlen. Beide gewinnen Geld und zwar um so mehr, je größer auf dem offiziellen Arbeitsmarkt der Abstand zwischen Brutto- und Nettolohn ist. Gerade in arbeitsintensiven Branchen wie der Gastronomie, der Landwirtschaft oder dem Baugewerbe ist die Gefahr der Abwanderung in die Schattenökonomie groß (Scharpf 2000: 205). Ob und in welchem Maß dies in der Vergangenheit geschehen ist, ist natürlich schwer zu messen. Die Schätzungen von Schneider und Enste (2000) legen aber den Schluß nahe, daß die Größe der Schattenwirtschaft im Gleichschritt mit der Erhöhung der Steuerbelastung auf Arbeit gewachsen ist.

Hohe Steuern und Abgaben auf Arbeit stören schließlich auch das öffentliche Gerechtigkeitsempfinden. Besonders die stetige Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge hat zu einer Umverteilung der Steuerlast nach unten beigetragen. Solche Beiträge werden in der Regel mit proportionalen Sätzen und nur bis zu bestimmten Einkommensobergrenzen erhoben und haben deshalb eine tendentiell regressive Verteilungswirkung. Nicht zuletzt deshalb ist der effektive Grenzsteuersatz für

Tabelle 7: Die Entwicklung der Schattenwirtschaft

| | Größe der Schattenwirtschaft in Prozent des Brutto sozialproduktes | |
|-------------------------------------|--|------|
| | 1980 | 1997 |
| Australien | - | 13,9 |
| Belgien | 16,4 | 22,4 |
| Dänemark | 6,9-10,2 | 18,1 |
| Deutschland | 10,3-11,2 | 15,0 |
| Frankreich | 6,9 | 14,7 |
| Großbritannien | 8,4 | 13,0 |
| Irland | 8,0 | 16,1 |
| Italien | 16,7 | 27,3 |
| Kanada | 10,1-11,2 | 14,8 |
| Niederlande | 9,1 | 13,5 |
| Norwegen | 10,2-10,9 | 19,4 |
| Österreich | 3,0 | 8,9 |
| Schweden | 11,9-12,4 | 19,8 |
| Schweiz | 6,5 | 8,1 |
| USA | 3,9-6,1 | 8,8 |
| Durchschnitt | 9,5 | 15,6 |
| Quelle: Schneider/Enste (2000: 34). | | |

1998: 23). Warum sollen arme Arbeiter mehr Steuern zahlen als reiche Kapitaleigentümer? Für jedes Steuersystem ist es wichtig, als gerecht wahrgenommen zu werden (Bird et al. 1998: 87), und die Wählerschaft läßt sich dabei offenbar immer noch stark von dem Leistungsfähigkeitsprinzip leiten (Steinmo 1994).

Festzuhalten bleibt neben diesen Verteilungsproblemen aber vor allem, daß hohe Steuern und Abgaben auf Arbeit die Arbeitsmarktentwicklung dämpfen, das Wachstum der Schattenwirtschaft anregen und dadurch tendentiell die eigene Bemessungsgrundlage erodieren: hohe Abgaben, wenig Arbeit. Die Gefahr ist, daß Regierungen auf diese Entwicklung mit noch höheren Steuern und Abgaben reagieren, um ihre kurzfristigen Einnahmeziele zu verteidigen. Dadurch können sie in einen selbst-verstärkenden Teufelskreis geraten, in dem hohe Steuern und Abgaben das Beschäftigungsniveau erodieren, diese Erosion die Steuereinnahmen schmälert, die geschmälerten Steuereinnahmen die Regierung zwingen, die Steuer- und Abgabenlast weiter zu erhöhen und damit die Erosion des Beschäftigungsniveaus zu verstärken. Um dieser »welfare states without work«-Pathologie (Esping-Andersen 1995) zu entgehen, schlug die Europäische Kommission 1993 vor, die Steuern auf Arbeit um mindestens einen oder zwei Prozentpunkte des Bruttoinlandsproduktes zu senken (Europäische Kommission 1994). Auf dem Europäischen Rat in Essen schlossen sich die Regierungschefs der EU-Mitgliedsländer diesem Vorschlag im Prinzip auch an. Aber wie sollte der Einnahmeverlust gegenfinanziert werden? In Ländern wie Deutschland, Frankreich und Italien wurde über Verbrauchsteuererhöhungen diskutiert

Familien mit geringem Arbeitseinkommen in den OECD-Ländern seit den späten siebziger Jahren um durchschnittlich rund sieben Prozentpunkte gestiegen, während gleichzeitig die Grenzsteuerbelastung von Familien mit hohem Arbeitseinkommen in den meisten Ländern nur leicht zugenommen hat oder sogar gefallen ist (Leibfritz et al. 1997: 43; OECD 1998a: 161). Diese Verschiebung der Steuerlast auf niedrige Einkommensgruppen ist politisch besonders schwierig zu rechtfertigen, wenn gleichzeitig Kapitaleinkünfte aus der progressiven Einkommensteuer ausgekoppelt und mit niedrigen Sätzen proportional besteuert werden (Sørensen

(Messere 1997: 305). Verbrauchsteuern belasten nicht nur Lohneinkommensempfänger, sondern auch Personen mit Kapital- oder Transfereinkünften und können deshalb zu einer Umverteilung der Steuerlast beitragen. Im Prinzip verursachen sie aber dieselben Probleme wie Steuern und Abgaben auf Arbeit auch: Sie dämpfen die Beschäftigungsentwicklung, fördern die Schattenwirtschaft und schaffen Gerechtigkeitsprobleme.

4.2. Verbrauchsteuern

Eine Verbrauchsteuererhöhung kann auf zwei Wegen zu mehr Arbeitslosigkeit führen. Sie reduziert die Kaufkraft von Arbeitnehmerhaushalten und kann dadurch zu höheren Lohnforderungen, höheren Brutto-Löhnen und schließlich einer reduzierten Arbeitsnachfrage der Unternehmen führen (OECD 1995: 65). Außerdem dämpft sie die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen und kann dadurch indirekt die Nachfrage nach den Produktionsfaktoren verringern, die in deren Produktion eingehen, also auch nach Arbeit. Von diesem Effekt sind die Beschäftigten im Dienstleistungssektor besonders betroffen (Scharpf 2000: 207). Dienstleistungen sind arbeitsintensiv und die Nachfrage nach Dienstleistungen ist oft sehr preisempfindlich – man denke nur an Wohnungsrenovierungen, Gartenpflege, Restaurantbesuche oder Haushaltshilfen. Die Dienstleistungsanbieter können die Mehrkosten der Verbrauchsteuererhöhung deshalb nicht einfach auf den Preis aufschlagen, sondern müssen sie umgekehrt bei ihrem größten Kostenfaktor sparen, den Arbeitskosten. Sie müssen die Produktivität steigern und mit weniger Arbeit auskommen.

Aus arbeitsmarktpolitischen Gründen wird deshalb manchmal empfohlen, die Verbrauchsteuern für bestimmte konsumbezogene Dienstleistungen zu senken, um dadurch die Nachfrage anzukurbeln und neue Beschäftigungsmöglichkeiten für niedrig-qualifizierte Arbeit zu schaffen (OECD 1995: 65). Schweden hat z.B. Anfang der neunziger Jahre die Mehrwertsteuer für Dienstleistungen des Hotel- und Gaststättengewerbes reduziert und damit angeblich gute Erfolge erzielt (Andersson/Mutén 1998: 340, 347). Solche Erfolge gehen aber natürlich auf Kosten des Steueraufkommens und reduzieren den Spielraum, um Steuerentlastungen beim Faktor Arbeit über die Konsumbesteuerung gegenzufinanzieren.

Hohe Verbrauchsteuern vernichten nicht nur Beschäftigungsmöglichkeiten im offiziellen Sektor, sondern schaffen gleichzeitig neue Beschäftigungsmöglichkeiten in der Schattenökonomie. Grund: Sie treiben einen Keil zwischen den Brutto-Preis, den ein Kunde für ein Gut oder eine Dienstleistung zahlt, und den Netto-Preis, den der Anbieter dafür erlöst. Damit verleiten sie Kunden, die weniger zahlen, und Anbieter, die mehr Erlösen wollen, dazu, sich auf Kosten des Finanzamtes zu einigen: Der Kunde zahlt bar, der Anbieter verzichtet auf die Ausstellung einer Rechnung und dem Staat entgeht die Steuer. Die Ersparnis ist um so größer, je weiter der Abstand zwischen Brutto- und Nettopreisen auf dem offiziellen Gütermarkt ist. In Italien sind informelle Transaktionen offenbar gang und gäbe (Castellucci 1998: 192). Sie werden aber auch aus weniger verdächtigen Ländern wie beispielsweise Kanada

berichtet (Bird et al. 1998: 70). In Tabelle 7 ist interessant zu beobachten, daß die Schattenwirtschaft in den skandinavischen Ländern mit ihren hohen Mehrwertsteuern relativ groß, in den USA und der Schweiz mit ihren vergleichsweise niedrigen allgemeinen Verbrauchsteuern dagegen recht klein ist.

Hohe Verbrauchsteuern werfen schließlich auch ein Gerechtigkeitsproblem auf. Ihre Verteilungswirkung ist regressiv: Arme Haushalte verkonsumieren in der Regel einen höheren Anteil ihres Einkommens als reiche Haushalte und tragen deshalb relativ mehr zum Verbrauchsteueraufkommen bei. Diese Umverteilung von unten nach oben ließe sich natürlich durch Steuerbefreiungen oder reduzierte Sätze für Güter des täglichen Bedarfs abmildern (Garrett 1998b: 154). Dadurch würde aber auch das Aufkommenspotential geschmälert und damit ihre Fähigkeit, eine geringe Besteuerung von Arbeit durch höhere Verbrauchsteuern zu kompensieren. Bei den Wählern sind die Verbrauchsteuern in der Regel sehr unbeliebt. In Kanada mußte die regierende Konservative Partei nach der Einführung der *Goods and Services Tax* eine empfindliche Wahlschlappe hinnehmen (Bird et al. 1998: 76), und auch der Mißerfolg der australischen Liberalen bei den Wahlen 1993 wurde auf ihr Engagement für die Mehrwertsteuer zurückgeführt (Sandford 1993: 106). Insgesamt scheint der Spielraum für deutliche Erhöhungen bei den Verbrauchsteuern deshalb eher gering.

4.3. Ökosteuern

In Skandinavien und Kontinentaleuropa wuchs in den neunziger Jahren das Interesse an Ökosteuern als einer alternativen Einnahmequelle. Auch die Europäische Kommission empfiehlt Steuern auf Energieverbrauch und Umweltverschmutzung als Mittel zur steuerlichen Entlastung von Lohneinkommen (vgl. Europäische Kommission 1994, 1996b). Inwieweit Ökosteuern diese Erwartungen erfüllen können, ist angesichts ihres geringen Aufkommens fraglich. 1995 beliefen sich in der EU die Einnahmen aus Mineralölsteuern und anderen Verbrauchsteuern auf Brennstoffe auf lediglich 2,2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Steuern auf Umweltverschmutzung und Naturverbrauch – Abwassergebühren, Abgaben auf Fluglärm, etc. – brachten sogar nur 0,7 Prozent (Eurostat 1997: 99). Will man auf dieser Basis eine steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit um die von der Kommission vorgeschlagenen zwei Prozentpunkte des Bruttoinlandsproduktes erreichen, muß man die Energiesteuern fast verdoppeln und die Umweltsteuern vervierfachen. Keine Regierung hat ähnliches bisher auch nur in Erwägung gezogen. Selbst in den fortschrittlichsten Ländern sind die Umweltsteuern bislang eher moderat (vgl. die Beiträge in Schlegelmilch 1999).

Ökosteuern haben zwar das ideologische Surplus ihrer angeblich umweltschonenden Wirkung. Sonst machen sie aber dieselben Probleme wie andere Verbrauchsteuern auch. Sie entlasten die Bezieher von Lohneinkommen nicht, weil sie in der Regel über Preisaufschläge an die Konsumenten weitergegeben werden (OECD 1995: 95). Davon sind arme Haushalte stärker betroffen als reiche, weil ihr Energiekonsum einen relativ größeren Teil des Haushaltseinkommens beansprucht (Piekola 1998: 90). Höhere Energiesteuern werden deshalb oft als ungerecht wahrgenommen und können zu

erheblichen politischen Widerständen führen, wie zuletzt in Deutschland angesichts einer Mineralölsteuererhöhung von sechs Pfennig beobachtet werden konnte. Hinzu kommt, daß Ökosteuern die Angst um die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie schüren. Das Schreckbild ist, daß die steuerbedingte Erhöhung von Energie- und Umweltkosten zur Schließung bzw. Verlagerung energie- und umweltintensiver Produktionen führen könnte (OECD 1995: 78-79). In globalen Märkten mit intensiver internationaler Preiskonkurrenz ist diese Befürchtung auch nicht vollkommen von der Hand zu weisen. Viele Regierungen halten sich deshalb bei den Umweltsteuern zurück und fördern eine stärkere internationale Koordinierung als Voraussetzung für mutigere Schritte (Europäische Kommission 1994: 166).

Fazit: Der steuerlichen Entlastung von Arbeit auf Kosten einer stärkeren steuerlichen Belastung von Konsum und Umwelt sind Grenzen gesetzt. Die Vermutung erscheint deshalb plausibel, daß stärker auf die Kapitalbesteuerung zurückgegriffen worden wäre, um Arbeit steuerlich zu entlasten, hätte der Steuerwettbewerb die Regierungen daran nicht gehindert. An Initiativen zur stärkeren Nutzung der Kapitalsteuerbasis hat es während der achtziger und neunziger Jahre nicht gefehlt.¹³ Dazu gehörten alle Reformen zur Verbreitung der Bemessungsgrundlage der Einkommen- und Körperschaftsteuer, alle Maßnahmen zur besseren steuerlichen Erfassung von Finanzerträgen (Quellensteuern und automatische Meldesysteme) und alle Einkommensteuerzuschläge, die in Deutschland (Solidaritätszuschlag) und einigen anderen Ländern temporär erhoben wurden. Dazu zählten die Initiativen der Europäischen Kommission zur Einhegung des Steuerwettbewerbs in der EU und auch die in einigen Ländern vorgenommene Auskoppelung von Kapitaleinkommen aus der progressiven Einkommensteuer.¹⁴ Der Zweck dieser Maßnahme war schließlich, durch eine Senkung der Effektivbelastung mehr Kapital in den Bereich der Kapitalbesteuerung einzuholen und höhere Einnahmen zu erzielen. Ohne Steuerwettbewerb hätte die Belastung dafür freilich weniger stark gesenkt werden müssen.

5. *Rasender Stillstand statt »race to the bottom«*

Am Ende der Analyse ist der Spielstand zwischen *conventional wisdom* und politikwissenschaftlicher Kritik eins zu eins unentschieden: Die Kritiker haben die besseren Daten, aber der *conventional wisdom* hat die bessere Intuition. Garrett und Kollegen sehen richtig, daß es in den OECD-Ländern bisher kein *race to the bottom* in der Kapitalbesteuerung und kein Abschmelzen des Gesamtsteueraufkommens gibt. Daraus den Schluß zu ziehen, der Steuerwettbewerb erodiere die Besteuerungsgrundlagen nicht, ist aber falsch. Selbst Garrett (1998b) gesteht ein, daß die »Einkommensteuerhinterziehung in der globalisierten Wirtschaft ein ernstes Problem« (Garrett 1998b: 155) darstellt und »die Zukunft des Wohlfahrtsstaates starken

13 Für genauere Erläuterungen vgl. Ganghof (1999: 14-30).

14 Meist durch eine definitive Quellenbesteuerung von Finanzerträgen, in Norwegen, Finnland und Schweden durch die duale Einkommensteuer.

steuerlichen Beschränkungen« (Garrett 1998b: 153) unterliegt, ohne allerdings zu erläutern, wie sich das mit seiner Grundthese verträgt.

Die Globalisierung gefährdet die Finanzbasis des Wohlfahrtsstaates. Mit dieser Vermutung liegt der *conventional wisdom* ganz richtig. Wie sollte dem auch anders sein? Wie sollte die Öffnung der Grenzen nicht zu mehr Steuerarbitrage und Steuerhinterziehung führen, und wie könnte dies die Besteuerung mobiler Steuerbasen nicht erschweren? Der *conventional wisdom* irrt aber, wenn daraus geschlossen wird, die Globalisierung müsse die Wohlfahrtsstaaten in ein *race to the bottom* treiben.

Dieses *race* hat bisher nicht stattgefunden, weil die Wohlfahrtsstaaten im OECD-Raum während der achtziger und neunziger Jahre neben dem Steuerwettbewerb auch noch andere Herausforderungen zu bewältigen hatten, die mit der Globalisierung unmittelbar wenig zu tun hatten: hohe Arbeitslosigkeit, niedrige Wachstumsraten und schwer zu bremsende Steigerungen bei den Sozialausgaben. Angesichts dieser Probleme konnten sich die meisten Regierungen überhaupt nicht leisten, ihre Steuereinnahmen deutlich fallen zu lassen oder Kapital steuerlich zu entlasten. Im Gegenteil, sie mußten versuchen, ihr Gesamtsteueraufkommen zu halten und die Einnahmen aus der Kapitalbesteuerung zu verteidigen oder sogar zu steigern, obwohl der Steuerwettbewerb das zunehmend schwieriger machte.

Der Wohlfahrtsstaat steckt, anders als der *conventional wisdom* vermutet, nicht in einer Abwärtsspirale, sondern in einem Dilemma. Eingeklemmt zwischen dem externen Zwang des Steuerwettbewerbs und den internen Zwängen niedriger Wachstumsraten, hoher Arbeitslosigkeit und hoher Staatsausgaben bleiben ihm keine einfachen Lösungen. Er kann die Steuerbelastung auf Kapital reduzieren, um im Steuerwettbewerb zu bestehen, muß dann aber eine höhere Abgabenbelastung von Arbeit und Konsum in Kauf nehmen, um seine Einnahmeziele zu erreichen. Damit riskiert er aber, die Beschäftigungssituation zu verschlechtern, die Schattenwirtschaft zu vergrößern und das Gerechtigkeitsempfinden breiter Kreise der Wählerschaft zu verletzen – mit potentiell schmerzhaften elektoralen Konsequenzen für die Regierungsparteien. Er kann andererseits versuchen, sein Steuersystem beschäftigungsfreundlicher zu gestalten und dafür die Steuerbelastung auf Arbeit und Konsum senken. Fast zwangsläufig muß er dann aber auch die Belastung von Kapital erhöhen – oder sie doch zumindest konstant halten – und läuft damit Gefahr, seine Position im internationalen Steuerwettbewerb zu schwächen. Natürlich kann er sich diesem Dilemma vorübergehend über höhere Haushaltsdefizite entziehen, aber das verschiebt das Problem nur in die Zukunft. Welche Lösung er auch wählt, alle können in die Falle führen: zu hohe Defizite über zu lange Zeiträume und der Wohlfahrtsstaat läuft in die Schuldenfalle; zu hohe Abgaben auf Arbeit und Konsum und er endet als Esping-Andersen'scher (1995) *welfare state without work*; zu hohe Steuern auf Unternehmensgewinne und Finanzerträge und die Regierungen provozieren eine strukturähnliche »*Capitalism without capital investment*«-Pathologie. Die Steuerbasis flieht ins Ausland, weil die Steuerbelastung zu hoch ist und erzwingt dadurch eine noch höhere Belastung, weil der Staat die Einnahmen braucht.

In diesen unattraktiven *trade-offs* gefangen befiel viele OECD-Länder während der neunziger Jahre ein Gefühl permanenten fiskalischen Versagens. Irgendetwas war

immer zu hoch: das Defizit, die Steuern auf mobile Faktoren, die Steuern auf immobile Faktoren. Aber keiner dieser Faktoren konnte reduziert werden, ohne gleichzeitig einen anderen zu erhöhen. Grundsätzliche Steuerreformen schienen dringend notwendig, aber der Raum für umfassende Problemlösungen war begrenzt. Die Reforminitiativen waren zahlreich, aber oft inkonsistent wie beispielsweise in Deutschland, wo die Einkommensteuerbelastung niedriger Einkommensklassen reduziert und gleichzeitig die Sozialversicherungsbeiträge angehoben wurden. Oder sie waren instabil wie in Schweden, wo die Steuerprogression erst durch eine große Einkommensteuerreform gesenkt und dann nur wenige Jahre später über die Differenzierung der Mehrwertsteuersätze und einen neuen Einkommensteuerspitzensatz wieder erhöht wurde. Probleme wurden verschoben und nicht gelöst. Die Fiskalpolitik war auf Trab, aber sie rannte auf der Stelle: rasender Stillstand statt *race to the bottom*.

Am Anfang des neuen Jahrzehnts scheint es dagegen wieder vorwärts zu gehen. Höhere Wachstumsraten und geringere Arbeitslosenzahlen reduzieren die wohlfahrtsstaatlichen Ausgabeverpflichtungen und spülen zusätzliche Steuereinnahmen in die öffentlichen Kassen. Inzwischen realisieren so unterschiedliche Länder wie die USA, Irland, Schweden und Dänemark bedeutende Haushaltsüberschüsse und selbst Frankreich und Deutschland nähern sich langsam dem Budgetausgleich. Die Dilemmata und *trade-offs* der neunziger Jahre sind zwar alle noch da. Sie haben aber an Schärfe verloren. Die große Aufregung über den Steuerwettbewerb ist vorüber. Was noch vor fünf Jahren dem Wohlfahrtsstaat das Totenglöckchen zu läuten schien wird heute eher sportlich genommen. Wächst der Wohlfahrtsstaat einfach aus den Finanzproblemen heraus, die ihn in den achtziger und neunziger Jahren geplagt haben? Das ist nicht ausgeschlossen. Es kommt darauf an, ob der gegenwärtige Aufschwung tatsächlich eine neue Periode höherer Wachstumsraten einläutet oder nur eine vorübergehende konjunkturelle Erholung markiert. Und es kommt darauf an, ob die Staatsausgaben nicht noch viel schneller wachsen als die Wirtschaft. Wenn die guten Zeiten anhalten, wird es für Regierungen schwieriger, nicht auch selbst mehr Geld für Gutes auszugeben. Nach 2015 kommen außerdem die fiskalischen Folgeprobleme der demographischen Alterung auf sie zu. Einige Experten sagen für diesen Zeitpunkt bereits eine neue Finanzkrise des Wohlfahrtsstaates voraus (Ferguson/Kotlikoff 2000). Spätestens dann wird die Verzweiflung über den Steuerwettbewerb wieder zunehmen.

Literatur

- Andersson, Drister/Mutén, Leif 1998: Sweden, in: Messere 1998, 327-353.
- Bernauer, Thomas 2000: Staaten im Weltmarkt. Zur Handlungsfähigkeit von Staaten trotz wirtschaftlicher Globalisierung, Opladen.
- Bird, Richard M./Perry, David B./Wilson, Thomas A. 1998: Canada, in: Messere 1998, 39-92.
- Brean, Donald J.S./Bird, Richard M./Krauss, Melvyn 1991: Taxation of International Portfolio Investment, Ottawa.
- Castellucci, Laura 1987: Italy, in: Pechman, Joseph A. (Hrsg.): Comparative Tax Systems: Europe, Canada, and Japan, Arlington, 215-263.
- Castellucci, Laura 1998: Italy, in: Messere 1998, 159-213.
- Caves, Richard E. 1996: Multinational Enterprise and Economic Analysis, Cambridge.
- CEPR 1993: Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe? (CEPR, Monitoring European Integration 4), Brussels.
- Cordes, Joseph J. 1996: How Yesterday's Decisions Affect Today's Budget and Fiscal Options, in: Steuerle, C. Eugene/Kawai, Masahiro (Hrsg.): The New World Fiscal Order. Implications for Industrialized Nations, Washington, D.C., 95-116.
- Daveri, Francesco 1998: Discussion of: »Reducing the Tax Burden of Labour and How to Finance It«, by Hannu Piekola, in: Austrian Federal Ministry of Finance (Hrsg.): Tax Competition and Co-ordination of Tax Policy in the European Union, Vienna, 97-101.
- Daveri, Francesco/Tabellini, Guido 1997: Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries (IGIER Discussion Paper 122), Milan.
- Dehejia, Vivek H./Genschel, Philipp 1999: Tax Competition in the European Union, in: Politics & Society 27: 3, 403-430.
- Deutsche Bundesbank 1994: Aufkommen und ökonomische Auswirkungen des steuerlichen Zinsabschlags, in: Deutsche Bundesbank: Monatsbericht 46: 1, 45-58.
- Deutsche Bundesbank 1997: Neuere Entwicklung der Steuereinnahmen, in: Deutsche Bundesbank: Monatsbericht 49: 8, 83-104.
- Esping-Andersen, Gøsta 1995: Welfare States Without Work: The Impasse of Labor Shedding and Familialism in Continental European Social Policy (Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Working Paper 1995/71), Madrid.
- Europäische Kommission 1994: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, Luxemburg.
- Europäische Kommission 1996a: Die Steuern in der Europäischen Union: Bericht über die Entwicklung der Steuersysteme (Kom (96) 546 endg.), Brüssel.
- Europäische Kommission 1996b: Steuern in der Europäischen Union (SEK (96) 487), Brüssel.
- Eurostat 1997: Structures of the Taxation Systems in the European Union, 1970-95, Luxembourg.
- Ferguson, Niall/Kotlikoff, Laurence J. 2000: The Degeneration of EMU, in: Foreign Affairs 79: 2, 110-121.
- Frey, Bruno S. 1990: Intergovernmental Tax Competition, in: Influence of Tax Differentials on International Competitiveness. Proceedings of the VIIth Munich Symposium on International Taxation, Deventer, 89-98.
- Ganghof, Steffen 1999: Adjusting National Tax Policy to Economic Internationalisation: Strategies and Outcomes (Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 99/6), Köln.
- Gardner, Edward H. 1992: Taxes on Capital Income. A Survey, in: Kopits, George (Hrsg.): Tax Harmonization in the European Community: Policy Issues and Analysis, Washington, D.C., 52-71.
- Garrett, Geoffrey 1995: Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy, in: International Organization 49: 4, 657-687.

- Garrett, Geoffrey* 1998a: Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?, in: *International Organization* 52: 4, 787-824.
- Garrett, Geoffrey* 1998b: *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge.
- Garrett, Geoffrey* 1998c: Shrinking States? Globalization and National Autonomy in the OECD, in: *Oxford Development Studies* 26: 1, 71-97.
- Grigat, Hans-Georg* 1997: Verlagerung von Unternehmensgewinnen in das Ausland und Steuerdumping, in: *WSI Mitteilungen* 50: 6, 404-414.
- Hagen, Kare P./Norrmann, Erik/Sørensen, Peter B.* 1998: Financing the Nordic Welfare States in an Integrating Europe, in: *Sørensen, Peter B. (Hrsg.): Tax policy in the Nordic countries*, Houndmills, 138-203.
- Ishi, Hiromitsu* 1993: *The Japanese Tax System*, Oxford.
- Jacobs, Otto H./Spengel, Christoph* 1997: Entwicklung der Steuerbelastung der DAX-Unternehmen von 1989-1994, (Lehrstuhl und Seminar für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Treuhandwesen und Betriebswirtschaftliche Steuerlehre, Universität Mannheim), unv. Ms.
- Jacobs, Otto H./Spengel, Christoph* 1998: Steuerbelastung in Deutschland nach Unternehmensgröße und im internationalen Vergleich – eine empirische Analyse (Lehrstuhl und Seminar für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Treuhandwesen und Betriebswirtschaftliche Steuerlehre I, Universität Mannheim), unv. Ms..
- Kawai, Masahiro/Onitsuka, Yusuke* 1996: Fiscal Policy, Global Saving and Investment, and Economic Growth, in: *Steuerle, C. Eugene/Kawai, Masahiro (Hrsg.): The New World Fiscal Order. Implications for Industrialized Nations*, Washington, D.C., 171-222.
- Kazemier, Brugt* 1992: Concealed Interest Income of Households in the Netherlands; 1977, 1979, and 1981, in: *United Nations Economic Commission for Europe (Hrsg.): Guide-Book to Statistics on the Hidden Economy*, New York.
- Kirchgässner, Gebhard/Pommerehne, Werner W.* 1996: Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, in: *Journal of Public Economics* 60: 3, 351-371.
- Kramer, Helmut* 1998: Economic Aspects of Tax Co-ordination in the EU, in: *Austrian Federal Ministry of Finance (Hrsg.): Tax Competition and Co-ordination of Tax Policy in the European Union*, Vienna, 51-62.
- Lafontaine, Oskar/Strauss-Kahn, Dominique* 1999: Europa – sozial und stark, in: *Die Zeit* 54: 3, 17-18.
- Leibfritz, Willi/Thornton, John/Bibbee, Alexandra* 1997: *Taxation and Economic Performance*, Paris.
- Maystadt, Philippe* 1994: EMU: The Tax Challenges Ahead, in: *EC Tax Review* 2: 1, 2-3.
- Mendoza, Enrique G./Milesi-Ferreti, Giancarlo/Asea, P.* 1997: On the Ineffectiveness of Tax Policy in Altering Long-Run Growth: Harberger's Superneutrality Conjecture, in: *Journal of Public Economics* 66: 1, 99-126.
- Mendoza, Enrique G./Razin, Assaf/Tesar, Linda L.* 1994: Effective Tax Rates in Macroeconomics. Cross-Country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption, in: *Journal of Monetary Economics* 34, 297-323.
- Messere, Ken C.* 1993: *Tax Policy in OECD Countries. Choices and Conflicts*, Amsterdam.
- Messere, Ken C.* 1997: OECD Tax Developments in the 1990s, in: *IBFD Bulletin* July 1997, 298-313.
- Messere, Ken C.* 1998: *The Tax System in Industrialized Countries*, Oxford.
- Neumark, Fritz* 1948: Internationale Gemeinsamkeiten und nationale Eigenheiten der Finanzpolitik, in: *Kyklos* 2, 317-348.
- OECD* 1994: *Taxation and Household Saving*, Paris.
- OECD* 1995: *Taxation, Employment and Unemployment*, Paris.

- OECD 1996: Economic Outlook 59, Paris.
- OECD 1998a: Economic Outlook 63, Paris.
- OECD 1998b: Economic Outlook 64, Paris.
- OECD 1998c: Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue, Paris.
- Owens, Jeffrey 1993: Globalisation: the Implications for Tax Policies, in: *Fiscal Studies* 14: 3, 21-44.
- Perez-Navarro, Grace L. 1999: Overcoming Fiscal Borders in the Global Economy, in: *OECD Observer* 215, 18-21.
- Piekkola, Hannu 1998: Reducing the Tax Burden on Labor and How to Finance It, in: Austrian Federal Ministry of Finance (Hrsg.): *Tax Competition and Co-ordination of Tax Policy in the European Union*, Vienna, 77-95.
- Pierson, Paul 1996: The New Politics of the Welfare State, in: *World Politics* 48: 2, 143-179.
- Pierson, Paul 1998: Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity, in: *Journal of European Public Policy* 5: 4, 539-560.
- Pinto, Carlo 1999: (Harmful) Tax Competition Within the European Union: Concept and Overview of Certain Tax Regimes in Selected Member States, in: http://www.lof.nl/artikel/harm_tax.html; 12.07.2000.
- Quinn, Dennis 1997: The Correlates of Change in International Financial Regulation, in: *American Political Science Review* 91: 3, 531-551.
- Radaelli, Claudio M. 1998: Policy Narratives in the European Union: The Case of Harmful Tax Competition, (European University Institute Working Paper RSC 98/34), Florenz.
- Ratzinger, Jürgen 1997: Perspektiven für die Umsatzbesteuerung in der Europäischen Union, in: *Wirtschaftsdienst* 77: 8, 464-471.
- Robson, Mark 1996: Deficits, Tax Policy, and Saving, in: Steuerle, C. Eugene/Kawai, Masahiro (Hrsg.): *The New World Fiscal Order. Implications for Industrialized Nations*, Washington, D.C., 197-222.
- Ruding Report 1992: Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation, Luxembourg.
- Sandford, Cedric 1993: Successful Tax Reform: Lessons From an Analysis of Tax Reform in Six Countries, Bath.
- Scharpf, Fritz W. 1997: Introduction: The Problem-Solving Capacity of Multi-Level Governance, in: *Journal of European Public Policy* 4: 4, 520-538.
- Scharpf, Fritz W. 2000: The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options, in: *Journal of European Public Policy* 7: 2, 190-228.
- Schlegelmilch, Kai (Hrsg.): 1999: *Green Budget Reform in Europe. Countries at the Forefront*, Berlin.
- Schlesinger, Helmut 1985: Zur Besteuerung von Kapitalerträgen, in: Cansier, Dieter/Kath, Dietmar (Hrsg.): *Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital*, Berlin, 237-253.
- Schneider, Friedrich/Enste, Dominik 2000: *Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit. Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen*, München.
- Schreiber, Ulrich 1998: Internationale Mobilität und Steuerbasen – Ist nationale Steuerpolitik möglich?, in: Krause-Junk, Gerold (Hrsg.): *Steuersysteme der Zukunft*, Berlin, 29-88.
- Schulze, Günther G./Ursprung, Heinrich W. 1999: Globalisierung contra Nationalstaat? Ein Überblick über die empirische Evidenz, in: Busch, Andreas/Plümper, Thomas (Hrsg.): *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft*, Baden-Baden, 41-89.
- Schuster, Helmut 1999: *Die österreichische Abgeltungssteuer – ein Modell für Deutschland?*, Köln.
- Sinn, Hans-Werner 1990: Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, in: *European Economic Review* 34: 2-3, 489-504.
- Sinn, Hans-Werner 1997: The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, in: *Journal of Public Economics* 66: 2, 247-274.

- Slemrod, Joel* 1995: Comments, in: *Tanzi* 1995, 141-146.
- Sørensen, Peter Birch* 1992: The Effects of Taxation on International Investment and Economic Efficiency, in: Commission of the European Communities (Hrsg.): Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation (Ruding Report), Luxembourg, 313-359.
- Sørensen, Peter Birch* 1998: Recent Innovations in Nordic Tax Policy: From the Global Income Tax to the Dual Income Tax, in: *Sørensen, Peter Birch* (Hrsg.): Tax Policy in Nordic Countries, Houndmills, 1-27.
- Steinmo, Sven* 1993: Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State, New Haven, Conn.
- Steinmo, Sven* 1994: The End of Redistribution? International Pressures and Domestic Tax Policy Choices, in: *Challenge* 37: 6, 9-17.
- Steinmo, Sven* 1996: The new political economy of taxation: international pressures and domestic policy choices (University of California, Center for Western European Studies Working Paper 19), Berkeley, Calif.
- Steinmo, Sven/Swank, Duane* 1999: The New Political Economy of Taxation. Paper prepared for the 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 1-5, Atlanta, Ga.
- Stephens, John D./Huber, Evelyne/Ray, Leonard* 1999: The Welfare State in Hard Times, in: *Kitschelt, Herbert/Lange, Peter/Marks, Gary/Stephens, John D.* (Hrsg.): Continuity and Change in Contemporary Capitalism, Cambridge, 164-193.
- Steuerle, C. Eugene* 1992: The Tax Decade. How Taxes Came to Dominate the Public Agenda, Washington, D.C.
- Sunley, Emil M./Stotsky, Janet G.* 1998: The United States, in: *Messere* 1998, 377-430.
- Swank, Duane* 1998: Funding the Welfare State: Globalization and the Taxation of Business in Advanced Market Economies, in: *Political Studies* 46: 4, 671-692.
- Tanzi, Vito* 1995: Taxation in an Integrating World, Washington, D.C.
- Tanzi, Vito* 1998: Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems, in: *Krause-Junck, Gerold* (Hrsg.): *Steuersysteme der Zukunft*, Berlin, 13-27.
- Tanzi, Vito/Bovenberg, A. Lans* 1990: Is There a Need for Harmonizing Capital Income Taxes Within EC Countries?, in: *Siebert, Horst* (Hrsg.): *Reforming Capital Income Taxation*, Tübingen, 171-197.
- Tanzi, Vito/Schuknecht, Ludger* 1995: The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries (International Monetary Fund Working Paper 95/130), Washington, D.C.
- Tanzi, Vito/Shome, Parthasarathi* 1993: A Primer on Tax Evasion, in: *IMF Staff Papers* 40: 4, 807-828.
- Tullio, Giuseppe* 1987: Long Run Implications of the Increase in Taxation and Public Debt for Employment and Economic Growth in Europe, in: *European Economic Review* 31, 741-780.
- Valenduc, Christian* 1994: Tax Havens and Fiscal Degredation in European Community, in: *EC Tax Review* 1, 20-25.
- Vanistendael, Frans* 1988: Trends of Tax Reform in Europe, in: *Australian Tax Forum* 5, 133-179.
- Visser, Jelle/Hemerijck, Anton* 1997: A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands, Amsterdam.
- Webber, Carolyn/Wildavsky, Aaron* 1986: A History of Taxation and Expenditure in the Western World, New York.
- Weichenrieder, Alfons J.* 1996: Anti-Tax-Avoidance Provisions and the Size of Foreign Direct Investment, in: *International Tax and Public Finance* 3, 67-81.
- Wunsch, Michael von* 1998: Internationale Steuerplanung im Zeitalter der Globalisierung, in: *WSI Mitteilungen* 51: 11, 735-746.