

Erkenntnisse zur Gestaltung gemeinsamer Fiskalpolitik in Europa

Sebastian Blesse*

Dem Weckruf der Finanz- und Schuldenkrise folgten erste Anstrengungen, eine gemeinsame Finanz- und Fiskalpolitik in der Eurozone zu schaffen, unter anderem durch gemeinsame Fiskalregeln, die Etablierung der Bankenunion und des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Trotz dieser Bemühungen und der zunehmenden Stabilisierung in der Eurozone, unter anderem getragen von massiven Ankäufen von Vermögenswerten durch die Europäische Zentralbank (EZB), besteht Einvernehmen über weiteren Reformbedarf in der Eurozone, um künftige Krisen zu vermeiden oder zumindest abfedern zu können. Die Wahl von Emmanuel Macron zum französischen Staatspräsidenten rückte seit 2017 die europäische Reformagenda stärker in den öffentlichen Fokus. In Zeiten, in denen die klassischen Instrumente der Geldpolitik zunehmend ausgeschöpft scheinen, steigt ferner die Relevanz von fiskalpolitischen Maßnahmen zur Krisenprävention und -bekämpfung.

Allerdings endet der europäische Konsens weitgehend bei der Grunderkenntnis, dass dringender Reformbedarf besteht. Dies ist in unterschiedlichen Bereichen der Fall, wie etwa bei der noch immer mangelnden Krisenfestigkeit von Banken und Finanzmärkten in der Eurozone, bei der zunehmenden Divergenz realwirtschaftlicher Entwicklungen einiger Euro-Mitgliedsländer und im Falle unzureichender Anreize für eine nachhaltige Fiskalpolitik. Konkrete Initiativen zur gemeinsamen Bekämpfung dieser Probleme fehlen jedoch oder scheitern bisher an der politischen Umsetzung auf europäischer Ebene.

2018 ZEW Public Finance Conference The Future of Fiscal Coordination in Europe

Veranstaltet vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und vom Arbeitskreis Europäische Integration (AEI)

Gefördert durch den Sonderforschungsbereich (SFB) 884 „Die politische Ökonomie von Reformen“

23./24. April 2018, Mannheim

Optimal Fiscal Policy

Chair: Zareh ASATRYAN, ZEW Mannheim

Paper Givers: Jonathan HODDENBAGH, Johns Hopkins University, Washington D.C.; Tannous KASS-HANNA, Toulouse School of Economics, Toulouse; Laura CASELLINI, Università della Svizzera Italiana, Lugano

Taxation & Intellectual Property

Chair: Daniela STEINBRENNER, ZEW Mannheim

Paper Givers: Andrea SCHNEIDER, University of Münster; Leonie HUG, University of Oxford; Laurie CIARAMELLA, Max Planck Institute for Innovation and Competition, Munich

Trends in European Taxation

Chair: Verena DUTT, ZEW Mannheim

Paper Givers: Manfred ROSE, Heidelberg University, Heidelberg; Verena DUTT, ZEW Mannheim; Olli ROPPONEN, VATT Institute for Economic Research, Helsinki

* Sebastian Blesse, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim.

Der Schwerpunkt der Konferenz liegt deshalb auf Beiträgen theoretischer und empirischer Forschung zur Koordinierung von Finanzpolitiken in der Eurozone. Ebenso werden Erkenntnisse zu anderen Themen wie Ungleichheit und Steuervermeidungsverhalten von Firmen bzw. Individuen vorgestellt.

Optimale Fiskalpolitik

Themen des Panels sind neben einer theoretischen Bewertung von Fiskalpolitik in der Eurozone auch das Zusammenspiel von Budgetpolitiken und Verteilungsfragen sowie politische Verantwortlichkeiten. *Jonathan Hoddenbagh* präsentiert eine theoretische Arbeit über optimale Fiskaltransfers in Währungsunionen. Für die Eurozone zeigt sich, dass die nationalen Wohlfahrtsgewinne einer europäischen Fiskalunion zwischen 0,5 und 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegen. Diese Schätzungen sind höher als in bisherigen Studien, sind jedoch stark abhängig von einzelnen Parametern wie der Flexibilität von Lohnanpassungen. *Tannous Kass-Hannas* versucht dagegen einerseits die Frage zu beantworten, ob die aggregierten Effekte von Fiskalpolitik von der Einkommens- und Vermögensverteilung eines Landes abhängen. Andererseits fragt er, ob Fiskalpolitik neben der eigenen Einkommens- und Vermögensverteilung auch die entsprechenden Verteilungen der Nachbarländer beeinflusst. Außerdem untersucht er mit einem Simulationsmodell die fiskalische Abwertung durch eine einkommensneutrale Erhöhung der Umsatzsteuer zusammen mit der Lohnsteuersenkung am Beispiel Deutschlands im Jahr 2007. Zum Abschluss des Panels präsentiert *Laura Casellini* eine empirische Arbeit, welche die Effektivität und die vertikalen Spillover-Effekte von kantonalen Fiskalregeln in der Schweiz analysiert. Ihre Ergebnisse zeigen, dass die kantonalen Regeln nur dann effektiv sind, wenn die Gemeinden in den Kantonen selbst auch numerischen Budgetregeln unterliegen. Eine Interpretation dieses Ergebnisses ist, dass in föderalen Systemen die oberen Regierungsebenen oft versuchen, die Verantwortlichkeiten für

Keynote: A Renewed Strategy for the Euro Area

Agnès BÉNASSY QUÉRÉ, Paris School of Economics, Paris

Chair: Eckhard JANEBA, University of Mannheim

Experiments in Public Finance

Chair: Philipp DÖRRENBURG, ZEW Mannheim

Paper Givers: Daniel HOPP, University of Münster; Stefanos TSIKAS, Leibniz University Hannover; Sarah CIAGLIA, London School of Economics, London

Local Public Finance

Chair: Annika HAVLIK, ZEW Mannheim

Paper Givers: Mariana LOPES DA FONSECA, Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance, Munich; Catarina ALVAREZ, NOVA School of Business and Economics, Lisbon; Dirk FOREMNY, Universität de Barcelona

Profit Shifting & Possible Remedies

Chair: Rainer BRÄUTIGAM, ZEW Mannheim

Paper Givers: Simon BEHRENDT, Zeppelin University, Friedrichshafen; Kunka PETKOVA, WU Vienna University of Economics and Business, Vienna; Dominik VON HAGEN, University of Mannheim

Fiscal Federalism

Chair: Thomas SCHWAB, ZEW Mannheim

Paper Givers: Johannes FLECK, European University Institute, San Domenico di Fiesole; Rose Camille VINCENT, Maastricht University (UNU-MERIT), Maastricht; Martin SIMMLER, University of Oxford

Reforming Fiscal Institutions in Europe

Chair: Nils WEHRHÖFER, University of Mannheim

Paper Givers: Alexander KRENEK, Austrian Institute of Economic Research (WIFO), Vienna; Atanas PEKANOV, WIFO, Vienna; Nils WEHRHÖFER, University of Mannheim

Ausgabensenkungen an untere politische Ebenen abzugeben, wenn ihr Budgetspielraum begrenzt ist.

Besteuerung und geistiges Eigentum

Der Fokus des Panels liegt auf Steuervermeidungspraktiken durch die Verschiebung von immateriellen Vermögenswerten und auf staatlichen Gegenmaßnahmen zur Verhinderung solcher Aktivitäten. Zudem wird der Frage nachgegangen, in welchem Maße öffentliche Forschung F&E Aktivitäten des Privatsektors beeinflusst. *Andrea Schneider* erweitert das klassische Steuerwettbewerbsmodell in ihrer theoretischen Analyse um steuerliche Gewinnverlagerung durch immaterielle Wirtschaftsgüter. Steuerwettbewerb führt in diesem Fall zu ineffizient niedrigen Körperschaftsteuersätzen und Zinsabzugsbeschränkungen. Eine Lösung wäre die Anhebung der Quellensteuern auf Lizenzgebühren, die in einem Pareto-Optimum auf das Niveau des Körperschaftsteuersatzes angehoben werden müssten. Hieraus ergeben sich starke politische Implikationen in Bezug auf die aktuellen Trends zur Abschaffung oder Senkung von Quellensteuern auf Lizenzzahlungen. Durch hohe Quellensteuern kann die Gewinnverlagerung mittels immaterieller Wirtschaftsgüter unterbunden werden, während durch ineffizient niedrige Zinsabzugsbeschränkungen die Standortattraktivität im Steuerwettbewerb erhalten bleibt. Innerhalb der Europäischen Union (EU) können sogenannte Patentboxen, das sind Möglichkeiten, die Erträge immaterieller Wirtschaftsgüter gesondert ausweisen und besteuern zu können, zur Reduzierung der Steuerschuld durch Verlagerung des Patenteigentums genutzt werden. *Laurie Ciaramella* untersucht hierbei, wie sich die einzelnen Möglichkeiten zur Ausgestaltung einer Patentbox auf die Anreize zur Verlagerung des Patenteigentums auswirken. Es zeigt sich, dass Unternehmen neben den klassischen Steueranreizen weitere Charakteristika, zum Beispiel die Forschungsintensität im Zielland, bei ihrer Verlagerungsentscheidung berücksichtigen. Ferner lässt sich erkennen, dass die

Behavioural Responses to Taxation

Chair: Maximilian TODTENHAUPT, ZEW Mannheim

Paper Givers: Pietro BATTISTON, University of Milano-Bicocca; Maximilian TODTENHAUPT, University of Mannheim & ZEW Mannheim; Jan LUKSIC, Goethe University Frankfurt

Optimal Taxation

Chair: Leonie FISCHER, ZEW Mannheim

Paper Givers: Samina SULTAN, Ludwig-Maximilians-Universität München; Andreas WAGENER, Leibniz University Hannover; Albert Jan HUMMEL, Erasmus School of Economics, Rotterdam; Philipp KRUG, Catholic University of Eichstätt-Ingolstadt

Political Economy

Chair: Sebastian BLESSE, ZEW Mannheim

Paper Givers: Matteo GAMALERIO, University of Warwick, Coventry; Steffen MÜLLER, Universität Hamburg; Orlando ZADDACH, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Profit Shifting: Firm-level Evidence

Chair: Christoph HARENDT, ZEW Mannheim

Paper Givers: Serena FATICA, European Commission, Brussels; Christoph HARENDT, ZEW Mannheim; Ann-Catherin WERNER, University of Mannheim; Ilpo KAUPPINEN, VATT Institute for Economic Research, Helsinki

Keynote: Monetary Policy and Public Finance

Martin HELLOWIG, Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn

Chair: Friedrich HEINEMANN, ZEW Mannheim

Revisiting Fiscal Multipliers

Chair: Friedrich HEINEMANN, ZEW Mannheim

Paper Givers: Lukas TREBER, University of Hohenheim; Daniel STÖHLKER, ifo Institute, Munich; Wouter VAN DER WIELEN, European Commission, Joint Research Centre, Seville

Inequality

Chair: Albrecht BOHNE, ZEW Mannheim

Paper Givers: Linus MATTAUCH, University of Oxford; Matthias KRAPE, University of Basel; Eren GUERER, Goethe University Frankfurt

Weiterentwicklungsbedingung einer Patentbox die Verlagerungsentscheidung negativ beeinflusst. *Leonie Hug* untersucht dagegen den Zusammenhang von öffentlicher Forschung und privaten Forschungstätigkeiten. Die Ergebnisse des Instrumentvariablenansatzes zeigen, dass ein Anstieg von öffentlichen Patentanmeldungen mit einer erhöhten Anzahl von Patentanmeldungen privater Firmen einhergeht. Dieser Effekt nimmt jedoch über die Zeit ab und wirkt sich nicht auf die Anzahl von ArbeitnehmerInnen in der jeweiligen Region aus.

Aktuelle Entwicklungen europäischer Steuerpolitik

Gegenstand der Session sind normative, theoretische und empirische Überlegungen vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen in der EU im Bereich der Unternehmensbesteuerung. *Manfred Rose* beschäftigt sich mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission zur Einführung einer sogenannten „Allowance for Growth and Investment“ (AGI) für eine gemeinsame Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage. Er zeigt Schwachstellen des Vorschlags auf, die in einer ungerechtfertigten Mehr- bzw. Minderbelastung von Investoren resultieren können. Anhand eines dreijährigen Investitionsmodells verdeutlicht er zudem die Investitionswirkungen der AGI, die in ihrer derzeitigen Ausgestaltung Anreize zur Finanzierung durch Eigen- statt Fremdkapital setzt und Abschreibungsentscheidungen verzerren kann. Darauf aufbauend entwickelt er Empfehlungen zur Verbesserung der AGI und zur Erreichung von Entscheidungsneutralität der Investitionsentscheidungen. *Olli Ropponen* untersucht anhand eines dynamischen Investitionsmodells die Auswirkungen der AGI auf Investitionsanreize und Steuerwettbewerb. Er macht deutlich, dass die AGI Anreize zur Investition in Hochsteuermändern erhöht. Während eine Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) die unterschiedlichen Anreizwirkungen in Hoch- und Niedrigsteuermändern weiter verschärft, wird diese Lücke von einer AGI reduziert. Auch die

CCCTB

Chair: Elisa CASI, University of Mannheim

Paper Givers: Alfons WEICHENRIEDER, Goethe University Frankfurt; Steeve MONGRAIN, Simon Fraser University, Burnaby

Effekte einer GKKB und einer AGI im Hinblick auf Steuerwettbewerb sind gegenläufig. Außerdem zeigt er, dass eine klassische „Allowance for Corporate Equity“ besser als die von der Kommission vorgeschlagene AGI geeignet ist, um Investitionsanreize zu schaffen, den Steuerwettbewerb zu reduzieren und den Fremdkapital-Bias vollständig zu beheben. *Verena Dutt* präsentiert eine Studie, welche die Reaktion des Kapitalmarkts auf die Einführung eines öffentlichen Country-by-Country Reporting (CbCR) für Finanzinstitute in der EU untersucht. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die Investoren der betroffenen Banken nicht signifikant auf die Einführung des CbCR reagiert haben, während vorherige Studien anderen Transparenzmaßnahmen eine negative Kapitalmarktreaktion zuschreiben. Dutt vergleicht die verschiedenen Transparenzmaßnahmen und schlussfolgert, dass die Art und Weise, wie mehr Transparenz von InvestorInnen wahrgenommen wird, nicht generalisierbar ist, sondern von der Ausgestaltung der Maßnahme abhängt.

Ein deutsch-französischer Verbesserungsvorschlag zur Architektur der Eurozone

Agnès Bénassy-Quéré gibt einen Überblick über einen aktuellen Reformvorschlag der europäischen Währungsunion, den sie zusammen mit einer Gruppe deutsch-französischer Ökonomen erarbeitet hat. Der Vorschlag sieht vor, durch ein umfangreiches Maßnahmenpaket eine Versöhnung von Marktdisziplin und Risikoteilung in der Eurozone zu erreichen, um künftige Wirtschaft- und Finanzmarktkrisen vermeiden oder zumindest abfedern zu können. Insbesondere der beabsichtigte Ausgleich von Risikoteilung und Haftungsrisiken („moral hazard“) in der Euroarchitektur macht den Vorschlag ökonomisch wertvoll und politisch relevant.

Unter anderem sollen mit dem Ziel einer stärkeren Risikoteilung in der Eurozone eine in Rezessionen abrufbare Fiskalkapazität und eine nationale Ausgabenregel zur Verbesserung der Haushaltsdisziplin geschaffen werden. Außerdem sollen Risiken im Bankenmarkt durch eine geringere Abhängigkeit einzelner Banken von Staatsschuldtiteln besser verteilt und z.B. durch einen europäischen Währungsfonds auf Basis des ESM verringert werden. Zudem wird die Schaffung einer länderübergreifenden Einlagensicherung in der Eurozone verlangt. Zur Verbesserung der Haftungsregeln sollen stark überschuldete Eurostaaten in ein geordnetes Insolvenzverfahren gehen können und so unionsweite Ansteckungseffekte verringern.

Experimente zu Themen der öffentlichen Finanzwirtschaft

In der Session werden die Ergebnisse verschiedener Experimente zur Analyse öffentlicher Güter in unterschiedlichen Zusammenhängen vorgestellt. Dabei geht es nicht nur um die Erforschung, warum die jeweiligen VersuchsteilnehmerInnen auf bestimmte Art und Weise handeln, sondern auch insbesondere um die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf aktuelle wirtschaftspolitische Fragestellungen. *Daniel Hopp* berichtet von einem Experiment zum sogenannten Flypaper-Effekt. Dieser beschreibt die Beobachtung, dass politische EntscheidungsträgerInnen unerwartete Steuermehreinnahmen größtenteils ausgeben und nicht durch Steuererleichterungen weitergeben. Das Experiment bestätigt, dass die Bereitschaft für Transfers an Arme steigt, sobald finanzielle Ressourcen von Beginn an nicht individuellen TeilnehmerInnen zugeordnet sind, sondern gemeinschaftlich deklariert werden. Dieser Effekt ist stärker bei VersuchsteilnehmerInnen mit vergleichsweise geringen mathematischen Kenntnissen. Im Rahmen eines Öffentliches-Gut-Experiments untersucht *Stefanos Tsikas* alternative Ansätze zur Bekämpfung von Steuervermeidung, die nicht auf monetäre Strafen setzen, da diese zur Begrenzung legaler Steuervermeidung

nicht anwendbar sind. Das zugrundeliegende Laborexperiment bestätigt die Wirksamkeit dieser Alternativen: Wenn das Steuerzahlerverhalten öffentlich wird, bewirkt die damit verbundene Bloßstellung („Shaming-Effekt“) deutlich höhere Steuerzahlungen. Ebenso ist weniger Steuervermeidung zu beobachten, wenn die TeilnehmerInnen mit kritischen moralischen Überlegungen zur legalen Steuervermeidung konfrontiert werden. *Sarah Ciaglias* Beitrag beruht auf einem Online-Experiment zu den Anreizen für die Einhaltung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts mit TeilnehmerInnen aus insgesamt vier europäischen Ländern. Das Experiment überprüft, ob die individuelle Beurteilung von Kosten und Nutzen regelkonformen Verhaltens von individuellen wirtschaftspolitischen Überzeugungen abhängt. Sie übersetzt Zielkonflikte der Budgetpolitik in die Analogie einer teilweise privaten und teilweise gemeinschaftlichen Apfelpflanzung. Unterschiedliche Sichtweisen zur Rolle von Angebots- und Nachfragepolitik wirken sich dabei jedoch ebenso gering auf das Teilnehmerverhalten aus wie die Herkunft der Probanden.

Kommunale Finanzen

Mariana Lopes da Fonseca untersucht die Einkommenssteuerpolitik portugiesischer Gemeinden. In Portugal gab es zuerst einen Steuersatz, der auch ohne Eingriff der Kommunalpolitik gilt. Dieser wurde von 5 Prozent auf 0 Prozent gesenkt. Gemeinden scheinen nach der Reform dieses Standardwerts die Steuer zu senken, was nicht mit der ökonomischen Nutzentheorie vereinbar ist, wohl aber mit einer möglichen Verlustaversion der BürgerInnen. *Catarina Alvarez* geht der Frage nach, ob sich Grundsteuersenkungen in Portugal in höheren Hauspreisen niederschlagen. Sie nutzt dafür eine Reform, die manche Gemeinden dazu zwang, ihre Grundsteuer zu senken und findet besonders in urbanen Regionen Unterstützung für die Hypothese. *Dirk Foremny* analysiert das Anpassungsverhalten von Kommunen in einem Schwellenland nach einem fiskalischen Schock. Am Beispiel

Brasiliens zeigt er, dass Gemeinden bei einem positiven Schock ihre Ausgaben erhöhen. Bei einem negativen Schock hängt die Reaktion vom Bildungsgrad des Bürgermeisters ab. Während gebildete BürgermeisterInnen nach einem negativen Schock eher in die eigene Finanzverwaltung investieren, um lokale Steuereinnahmen zu erhöhen und Einnahmeausfälle zu kompensieren, senken ungebildete BürgermeisterInnen lediglich ihre Ausgaben.

Internationale Gewinnverlagerung und mögliche Gegenmaßnahmen

Im Fokus des Panels steht der Einfluss internationaler Vereinbarungen, insbesondere von Doppelbesteuerungsabkommen, auf unternehmerische Standortentscheidungen und internationale Gewinnverlagerungen. *Simon Behrendts* Analyse zeigt dabei, dass derartige Abkommen positiv auf die Wahrscheinlichkeit einer Unternehmensansiedlung wirken. Zugleich wird deutlich, dass sich im Zusammenspiel mit einem hohen Steuersatz ein negativer Effekt ergibt. Dies lässt sich damit begründen, dass sich durch den Abschluss eines Doppelbesteuerungsabkommens nicht nur steuerliche Regelungen verbessern, sondern auch der Informationsaustausch zwischen den beteiligten Staaten besser wird. Insofern können Doppelbesteuerungsabkommen auch als Maßnahme gegen übermäßige Gewinnverlagerungen wirken. *Kunka Petkova* beschäftigt sich mit den Auswirkungen von Doppelbesteuerungsabkommen auf ausländische Direktinvestitionen. Solche Abkommen werden in ihrem Beitrag aber nicht nur als direkte Vertragsbeziehung von zwei Ländern aufgefasst, sondern als globales Netzwerk. Sie berechnet dabei jeweils den besten (d.h. vorteilhaftesten) Weg aller Doppelbesteuerungsabkommen für eine ausländische Direktinvestition, was jeweils vom Netzwerk des Ursprungs- und des Zielstaates abhängt. *Dominik von Hagen* untersucht ein anderes Instrument zur Vermeidung übermäßiger Gewinnverlagerung: die Hinzurechnungsbesteuerung. Hierbei werden beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Erträge von aus-

ländischen Tochtergesellschaften in Niedrigsteuerländern im Stammland der Muttergesellschaft besteuert. Dabei wird untersucht, wie sich die Hinzurechnungsbesteuerung auf Firmenübernahmen auswirkt. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass Unternehmen aus Ländern mit Hinzurechnungsbesteuerung weniger Übernahmen in Niedrigsteuerländern durchführen.

Fiskalföderalismus

Das Panel befasst sich mit fiskalpolitischen Fragestellungen, von klassischen Themen wie der Wirksamkeit von Fiskalpolitik in heterogenen Bundesstaaten bis hin zu den Einflussmöglichkeiten lokaler öffentlicher Güter auf Unternehmensgründungen. *Johannes Fleck* untersucht die Fähigkeit des US-Bundeshaushalts, eine wirksame fiskalische Versicherung gegen regionale Schocks zu bieten, wenn sich Preisniveaus und Verteilungssituationen zwischen den US-Bundesstaaten stark unterscheiden. Die Wirkung wichtiger Transferprogramme der USA wird dabei für einen ökonomischen Schock im Rahmen einer Steuer-Transfer-Mikrosimulation analysiert. Es zeigt sich, dass sich die Absicherung gegen einen solchen Schock zwischen den Bundesstaaten stark unterscheidet, aber überall eine beträchtliche Umverteilung erreicht wird. *Rose Camille Vincent* legt dagegen dar, dass in dezentraleren Staaten Steuern von Unternehmen in höherem Maße als Hindernis für die Geschäftstätigkeit betrachtet werden. Die Analyse von *Martin Simmler* befasst sich mit zwei Kanälen, über die der Staat Unternehmensgründungen und -standortentscheidungen beeinflussen kann, nämlich über Steuern (negativ) und die Bereitstellung öffentlicher Güter (positiv). Der empirischen Analyse zufolge hat die Gewerbesteuer in deutschen Kommunen einen stark negativen Effekt auf die Anzahl von Firmengründungen. Öffentliche Güter haben dagegen einen positiven, wenn auch schwachen, Effekt auf das Gründungsgeschehen.

Reformen von Fiskalinstitutionen in Europa

In dieser Sitzung werden entweder Arbeiten präsentiert, die diverse fiskalpolitische Reformen im europäischen Kontext bewerten oder deren politische Durchführbarkeit untersuchen. *Alexander Krenek* befasst sich mit der potenziellen Einführung einer EU-weiten Nettovermögenssteuer und deren Steueraufkommen. Eine besondere Herausforderung in diesem Kontext ist die Schätzung der Nettovermögensverteilung in den jeweiligen Ländern. Dazu verwendet er Daten aus dem „Household Finance and Consumption Survey“ (HFCS) der EZB und korrigiert diese im Falle von Verzerrungen durch fehlende Daten und systematisches „underreporting“ von Vermögenswerten. Eine Simulationsrechnung legt nahe, dass eine progressive Nettovermögenssteuer ein Steueraufkommen von circa 1,5 Prozent des BIP generieren würde. *Atanas Pekanov* präsentierte den sogenannten New View innerhalb der makroökonomischen Literatur, welcher sich mit der Effektivität von fiskalischen Stabilisierungsmaßnahmen beschäftigt. Aus Sicht des „New View“ argumentiert er dabei, dass Fiskalpolitik an der „zero lower bound“ des aktuellen Zinsumfelds aufgrund höherer Multiplikatoreffekte einen besonders starken Einfluss entfalten kann und sich staatliche Konjunkturprogramme dementsprechend größtenteils selbst finanzieren. Damit wird unter anderem impliziert, dass die Austeritätsmaßnahmen im Rahmen der Krise in der Eurozone ineffektiv oder sogar kontraproduktiv waren. Des Weiteren diskutiert Pekanov verschiedene Vorschläge zur Reform der Eurozone aus der Perspektive des „New View“. *Nils Wehrhöfer* analysiert im Rahmen eines Umfrageexperiments die politischen Präferenzen deutscher WählerInnen hinsichtlich zweier Vorschläge zur Reform der Eurozone, nämlich einer europäischen Arbeitslosenversicherung und eines Insolvenzmechanismus für Staaten. Die Ergebnisse zeigen, dass eine Mehrheit der deutschen Bevölkerung eine europäische Arbeitslosenversicherung ablehnt, einem Insolvenzmechanismus für Staaten allerdings positiv

gegenübersteht. Sorgen um permanente Transfers, die Verzerrung von Anreizen, selbsterfüllende Prophezeiungen und steigende Risikoprämien spielen eine signifikante Rolle bei der Zustimmung bzw. Ablehnung des jeweiligen Reformvorschlags.

Verhaltensänderungen durch Besteuerung

Neben klassischen behavioristischen Fragestellungen in der Finanzwissenschaft zur Steuerhinterziehung und Arbeitsangebotselastizität beschäftigt sich die Session auch mit Verhaltensanpassungen von Start-ups infolge von Steuerreformen. Die Studie von *Pietro Battiston* untersucht mithilfe von Machine-Learning-Methoden detaillierte Steuerinformationen italienischer EinzelunternehmerInnen und Selbständiger. Battiston vergleicht dabei verschiedene Methoden zur Prognose von Steueroptimierungsverhalten bei Angabe von Vorleistungen und Umsätzen in Steuererklärungen. Diese werden anschließend anhand verschiedener theoretischer Ansätze der Steuerhinterziehung auf ihre Präzision getestet. Die entwickelten Methoden können helfen, Steuerbetrug einzudämmen und somit Steuereinnahmen zu erhöhen. *Maximilian Todtenhaupt* stellte ein Projekt vor, in dem der Effekt der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen bei Investitionen in Start-ups auf den Umfang der Finanzierung, den diese Start-ups erhalten, getestet wird. Mit einem Differenzen-in-Differenzen-Ansatz kann anhand der Veränderungen der Finanzmittel für Start-ups vor und nach einer Steuerreform in den USA gezeigt werden, dass eine Senkung des Steuersatzes auf Veräußerungsgewinne zu einem substanziellen Anstieg der verfügbaren Finanzierungsmittel für Start-ups führt. *Jan Luksic* untersucht die Determinanten der Elastizität des Arbeitsangebots anhand eines länderübergreifenden Datensatzes. Im Gegensatz zu bisherigen Erkenntnissen zeigt sich, dass die Beziehung zwischen allgemeiner Steuerlast und Arbeitsangebot nicht notwendigerweise invers proportional ist. Dabei wurden sowohl Länder- als auch Jahreseffekte und öffentliche Ausgaben (z.B. arbeits- und

sozialsicherungsbezogene Transfers) berücksichtigt. Luksic kommt zu dem Schluss, dass Regierungen der steuerinduzierten Verzerrung des Arbeitsangebots durch entsprechende Transfers entgegenwirken können.

Optimale Besteuerung

Die PanelistInnen stellen neue theoretische Modelle vor, die sich einer Vielzahl aktueller Fragestellungen widmen und diese im derzeitigen politischen Kontext analysieren. *Samina Sultan* beschreibt ein theoretisches Modell mit drei Staaten, die zunächst eine Union bilden. Innerhalb dieser sind Diskriminierungen nicht möglich und jedes Land hat einen einheitlichen Steuersatz für alle Firmen. Ein Austritt aus der Union erlaubt dem austretenden Land dabei die Diskriminierung von Steuersätzen für unterschiedliche Firmen. Der Austritt eines Landes sorgt auch für eine größere Heterogenität der Steuerpolitik innerhalb der Union und die Anreize zur Steuerharmonisierung für die zwei verbleibenden Länder der Union sinken. Diese Ergebnisse ziehen die weitverbreitete Ansicht in Zweifel, dass Steuerharmonisierung im Rest der EU nach dem Brexit einfacher wird. *Andreas Wagener* wendet das aus der Spieltheorie stammende Konzept der „evolutionär stabilen Strategie“ (ESS) auf den europäischen Steuerwettbewerb und die jüngsten GKKB-Pläne der Kommission an. Er stellt fest, dass die ESS im Rahmen des Steuerwettbewerbs in der oben beschriebenen Situation nur von der Berechnungsformel abhängt, nicht aber von der Definition der konsolidierten Bemessungsgrundlage. Bei einem Vergleich der Ergebnisse der ESS, des Nash-Gleichgewichts und des kooperativen Ergebnisses von Steuerwettbewerb zeigen sich unterschiedliche Ergebnisse. Nur wenn die Steuerbemessungsgrundlage und die Berechnungsformel so gestaltet sind, dass fiskalische Externalitäten internalisiert werden, stimmen die ESS und das Nash-Gleichgewicht überein und stellen zugleich eine effiziente Lösung dar. *Albert Jan Hummel* untersucht in seinem Modell optimale nichtlineare Einkommenssteuern, wenn auf einem Arbeitsmarkt für Ar-

beitnehmerInnen mit unterschiedlichen Fähigkeiten sowohl Substitutionseffekte als auch beschäftigungsfördernde Effekte wirken. Es zeigt sich, dass sich hohe Grenzsteuern zwar negativ auf die Erwerbsbeteiligung auswirken, aber durch die Senkung der Löhne zugleich die Beschäftigung erhöhen. Hohe Durchschnittssteuersätze hingegen erhöhen die Löhne und reduzieren dadurch die Erwerbsbeteiligung. *Philipp Krug* präsentiert eine Theorie des Effekts von Erbverhalten auf die optimale Besteuerung von Immobilien und Erbschaften. Er zeigt unter anderem, dass eine starke Korrelation zwischen erhaltenen Erbschaften und der Bereitschaft weiterzuvererben zur Folge haben sollte, dass für diejenigen, die bereits von der Vorgeneration etwas vererbt bekommen haben, höhere Steuersätze zur Anwendung kommen sollten.

Politische Ökonomie

Die Beiträge in der Session hinterfragen die Motive politischen Handelns, z.B. anhand der Eröffnung von Flüchtlingsaufnahmезentren oder im Falle von Ausgabenentscheidungen, in heterogener werdenden Gesellschaften durch zunehmende Immigration. Außerdem wird das politische Abstimmungsverhalten vor dem Hintergrund alternder Wahlbevölkerungen diskutiert. *Matteo Gamalerio* zeigt am Beispiel Italiens, dass die Aufnahme von Flüchtlingen auf kommunaler Ebene trotz substanzieller staatlicher Unterstützung stark von politischen Motiven bestimmt wird. Die Wahrscheinlichkeit, dass Kommunen ein Flüchtlingsaufnahmезentrum errichten, sinkt in Jahren von Lokalwahlen aus Angst vor Stimmenverlust deutlich. Das trifft insbesondere für Gemeinden mit einem hohen Anteil von WählerInnen rechter Parteien und einem hohen Migrantenanteil zu. *Orlando Zaddach* untersucht dagegen, inwiefern zunehmende Einwanderung die Ausgaben deutscher Landkreise beeinflusst. Er konzentriert sich dabei auf ImmigrantInnen aus Drittstaaten und versucht, Schätzproblemen aufgrund selektiver Migration mit einem Instrumentvariablenansatz zu begegnen. Es zeigt sich, dass

deutsche Landkreise infolge von Einwanderung Ausgaben für Schulen, Krankenhäuser und Verwaltungsausgaben pro Kopf zurückzuführen. Zaddach folgert, dass in heterogener werdenden Gesellschaften weniger „umverteilende“ Ausgaben gewünscht sind. *Steffen Müller* diskutiert anschließend, ob sich das Abstimmungsverhalten von Individuen bei Schweizer Volksabstimmungen über den Lebenszyklus verändert. Tatsächlich zeigen die Daten einen Generationenkonflikt, der beinhaltet, dass ältere WählerInnen Reformen eher ablehnen und das insbesondere dann, wenn sie sich durch linksorientierte Parteien vertreten fühlen. Die Ergebnisse lassen vermuten, dass eine älter werdende Bevölkerung zunehmend von zukunftsorientierten Projekten mit kurzfristigen Kosten, aber langfristig zu erwartenden Erträgen absieht.

Gewinnverlagerung: Evidenz auf Unternehmensebene

In der Session werden empirische Arbeiten vorgestellt, die das Steuerverhalten von Unternehmen analysieren und Vorschläge zur Reform der Steuersysteme diskutieren. *Serena Fatica* befasst sich mit der Steuervermeidung durch europäische Banken und deren Folgen für öffentliche Haushalte. Sie zeigt, dass die Möglichkeit, Zinsen vom zu versteuernden Gewinn abzuziehen, die Verschuldung der Banken erhöht, ihre Risikobereitschaft jedoch reduziert. Das Ergebnis einer koordinierten Abschaffung dieser Anreize würde wahrscheinlich die fiskalischen Kosten verringern, während, falls sich bestimmte Staaten nicht beteiligen, bei diesen Ländern die Kosten zunehmen könnten. *Christoph Harendt* betrachtet ebenfalls den Einfluss von Steuern auf die Verschuldungsquoten von Unternehmen. Er erläutert, dass in vielen Steuersystemen Anreize für Holdings bestehen, bei Unternehmensübernahmen die Steuerlast durch eine hohe Verschuldung auf Holdingebene zu verringern, da so ein höherer Zinsabzug möglich wird. Unternehmensdaten aus EU- und OECD-Ländern zeigen, dass durch eine Abschaffung dieser Anreize der Einfluss der

Steuern auf die Verschuldung der betroffenen Unternehmen steigt. *Ann-Catherin Werner* befasst sich dagegen mit der Steueroptimierung von Unternehmen aus dem Bereich des digitalen Endkundengeschäfts. Diese können eine geringere Steuerlast nicht nur durch die Verlagerung von Gewinnen, sondern auch durch die Anmeldung von Umsätzen in Ländern mit niedrigen Steuersätzen erreichen. Für europäische Firmen findet sie jedoch nur wenig Evidenz, dass diese Unternehmen besonders stark Gewinne verlagern. Allerdings reagieren die Anmeldungen von Umsätzen dieser Firmen sehr sensibel auf Steuerpolitik. *Ilpo Kauppinen* betrachtet die Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen gegen die Gewinnverlagerung durch Schuldenfinanzierung. Anhand einer Reform in Finnland, welche die Höhe des Zinsabzugs auf Gewinne beschränkt, legt er dar, dass Unternehmen im Nachgang zu dieser Reform finanzielle Ausgaben und ihre Verschuldung verringern. Zudem zeigen seine Ergebnisse nicht, dass stattdessen Transferpreise als alternativer Weg der Steuervermeidung genutzt oder die Umsätze der Unternehmen durch diese Reform negativ beeinflusst werden.

Geldpolitik und öffentliche Finanzen: notwendiges Übel oder indirekte Staatsfinanzierung?

Martin Hellwig beleuchtet das Verhältnis von Geld- und Fiskalpolitik in der europäischen Währungsunion und kritisiert Fehleinschätzungen, die seiner Auffassung nach insbesondere deutschen FinanzwissenschaftlerInnen unterliefen. So werde die EZB beispielsweise dafür kritisiert, dass ihre Politik die Finanzierungsbedingungen von Staaten beeinflusse. Diese Beeinflussung auch durch staatliche Akteure sei aber ein inhärentes Element des geldpolitischen Transmissionskanals. Hellwig zeigt sich dabei durchaus als Kritiker des Quantitative-Easing-Programms der EZB, aber nicht aufgrund von dessen Wirkungen auf die staatlichen Finanzierungsbedingungen. „Quantitative Easing“ sei mit seiner umfangreichen Kreditgewährung insbesondere dadurch schädlich, weil es den ohnehin ge-

schwächen Banken rentable Geschäfte wegnehme.

Fiskalmultiplikatoren

Die Vortragenden widmen sich der Bewertung unterschiedlicher fiskalpolitischer Maßnahmen wie der deutschen Abwrackprämie, Steuerreformen in Europa und dem Anpassungsverhalten politischer Akteure an fiskalische Schocks. *Lukas Treber* überprüft, wie sich die deutsche „Abwrackprämie“ für Automobile im Rahmen des Konjunkturpakets 2009 auf das Konsumverhalten von Haushalten auswirkt. Die Analyse auf Basis von Daten des Sozio-ökonomischen Panels zeigt für die begünstigten Haushalte höhere Ausgaben für den PKW-Kauf. Außerdem waren auch die Ausgaben für kurzlebige Konsumgüter höher, sodass sich eine marginale Konsumneigung aus der Prämie in Höhe von gut 60 Prozent ergibt. *Daniel Stöhlkers* Ausgangspunkt ist die Starve-the-Beast-Hypothese, wonach die Verfügbarkeit von Steuereinnahmen letztlich die Höhe der Staatsausgaben determiniert. „Exogene“ Variationen von Steuereinnahmen deutscher Bundesländer bieten die Chance, diese These zu testen. Diese Einnahmeschocks werden über den „narrativen Ansatz“ identifiziert, der bei der inhaltlichen Begründung von Steuermaßnahmen ansetzt und nur solche Änderungen betrachtet, die nicht als „endogene“ Reaktion auf die konjunkturelle Lage verstanden werden können. Tatsächlich reagieren Staatsausgaben expansiv auf höhere Einnahmen nach etwa zwei bis drei Jahren, sodass auch kurzfristige Verbesserungen im Landeshaushalt damit unwirksam werden. *Wouter van der Wielen* wendet die Methode des „dynamischen Scorings“ auf die Bewertung von Steuerreformen in Europa an. Diese Methode bewertet die Aufkommens-, Verhaltens- und Makroeffekte von steuerpolitischen Maßnahmen im Zeitverlauf. Zum Einsatz kommt dazu das Mikrosimulationsmodell „EUROMOD“ und ein Makromodell auf Basis einer Länderpanel-Analyse. Er bietet einen umfassenden Einblick in die Ex-ante-Bewertung von Steuerreformplänen. Diese sollte da-

her eine wichtige Rolle bei Entscheidungen über potenzielle Reformpläne spielen.

Ungleichheit

Das Panel behandelt unterschiedliche Aspekte in der zuletzt prominent geführten Ungleichheitsdebatte, unter anderem werden die Wirkung von Vermögenssteuern auf Vermögensungleichheit, der Zusammenhang von Einkommens- und Vermögensungleichheit sowie die unterschiedliche Bedeutung von Inflationsraten auf verschiedene Einkommensgruppen diskutiert. *Linus Mattauach* präsentiert einen Beitrag über die Dynamik steigender Vermögensungleichheit und mögliche Gegenmaßnahmen zu dieser Entwicklung. In diesem wird die Auswirkung einer hypothetischen Vermögenssteuer evaluiert, deren Einnahmen für öffentliche Investitionen benutzt werden. Methodisch nutzt *Mattauach* ein theoretisches Modell mit zwei Akteuren: „KapitalistInnen“, welche ein dynastisches Sparverhalten aufweisen, sowie „ArbeiterInnen“, welche ausschließlich für den eigenen Konsum im Alter sparen. Er kommt zu dem Ergebnis, dass solch eine Vermögenssteuer die Ungleichheit immer dann reduziert, wenn die Elastizität zwischen Arbeit und Kapital im Produktionsprozess hinreichend groß ist. *Matthias Krapf* befasst sich mit den Verteilungen von Vermögen und Einkommen anhand individueller Steuerdaten des Schweizer Kantons Bern. Sein Beitrag ist der Frage gewidmet, inwiefern Änderungen von individuellen Einkommen und Vermögen in Beziehung zueinanderstehen. Er dokumentiert, dass obwohl ein erheblicher Anteil der SteuerzahlerInnen negatives Vermögen aufweist, es aber unter diesen SchuldnerInnen viele mit sehr hohem Einkommen gibt. Zudem zeigt Krapf, dass, entgegen den allgemeinen Erwartungen, Änderungen im Vermögen im Durchschnitt größer sind als Änderungen im Einkommen. Der Beitrag von *Eren Guerer* behandelt die Frage, ob die Inflation für verschiedene Einkommensgruppen unterschiedlich ausfällt. Detaillierte Umfragedaten zu Konsumverhalten und Einkommen innerhalb der EU erlau-

ben es, verschiedene Preisindizes je nach Position in der Einkommensverteilung zu bilden. Es wird deutlich, dass die reale Inflationsbelastung für ärmere Haushalte in der EU von 2001 bis 2015 größer war, als durch die offizielle Inflationsstatistik errechnet. Das liegt unter anderem daran, dass Haushalte mit geringerem Einkommen einen höheren Anteil für Nahrungsmittel und Energie aufwenden und schlechter zwischen Konsumkategorien variieren können als wohlhabendere Haushalte. Die üblicherweise ermittelten Gini-Koeffizienten liegen somit um bis zu 0,03 Punkte falsch. Dies hat starke Konsequenzen für die in der EU gemessene Ungleichheit.

Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage

Auf dem Panel werden politische Handlungsoptionen zur GKKB und deren Folgen vorgestellt und diskutiert. Dazu werden sowohl theoretische als auch empirische Analyseansätze genutzt. Die GKKB entspricht einem einheitlichen Regelwerk für die Berechnung der steuerpflichtigen Gewinne von in der EU tätigen Unternehmen und folgt einem Vorschlag der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2016. *Alfons Weichenrieder* befasst sich mit der Möglichkeit, ein hybrides System für Abschreibungen zu implementieren, welches die Eigenschaften der formelbasierten Gewinnverteilung mit denen einer gesonderten Bilanzierung kombiniert. Die Implementierung eines hybriden Systems für die GKKB könnte das Problem von Verrechnungspreisgestaltung und Steuerplanung lösen, würde aber zugleich die nationale Entscheidungsfreiheit in Bezug auf Abschreibungsregeln erhalten. *Weichenrieder* stellt fest, dass Länder Reformen zur Begünstigung von Abschreibungen oft als Stabilisierungsinstrument in wirtschaftlich schlechten Zeiten nutzen. *Steeve Mongrain* präsentierte ein internationales Steuerwettbewerbsmodell, bei dem Länder sowohl Steueransätze als auch die Steuervollstreckung optimieren und Firmen darauf entweder mit Standort-

oder Gewinnverlagerung reagieren können. Die Analyse zeigt, dass verringerte Kontrollen zunächst zu einem Verlust an Steueraufkommen führen, allerdings langfristig die Standortattraktivität eines Landes steigern und den Anreiz senken, den Unternehmenssitz in ein Niedrigsteuerland zu verlagern.

Die Reformdebatte in der Eurozone – hin zu wissenschaftsbasierten Politikempfehlungen

Auf der „ZEW Public Finance Konferenz 2018“ werden die Bedeutung gemeinsamer Finanz- und Fiskalpolitik in Europa betont und zugleich die Chancen und Probleme europaweiter Haushaltspolitik diskutiert. Trotz aktuell ruhigerer Zeiten für Konjunktur und öffentliche Haushalte, besteht Einvernehmen, dass umfassende Reformen ergriffen werden sollten, um die Eurozone für künftige Krisen zu wappnen. Dies gilt insbesondere, da der Handlungsspielraum der EZB im aktuellen Niedrigzinsumfeld und angesichts massiver Interventionen wie dem „Quantitative Easing“ zunehmend begrenzt erscheint. Aspekte europäischer Finanzpolitik, wie die mögliche Wachstums- und Stabilisierungswirkung von Finanzpolitik, die Vermeidung von Steuerflucht durch international koordinierte Abkommen sowie die Ausgestaltung einer EU-weiten Bemessungsgrundlage von Unternehmensgewinnen, standen dabei im Vordergrund der Diskussion. Die erneut aufflammende Debatte über die Verteilung von Flüchtlingen und das Erstarken der politischen Rechten in den Parlamenten der Mitgliedstaaten sind allerdings ein Fingerzeig für die Grenzen staatlicher Kooperationsbereitschaft im Prozess der Europäisierung von Finanz- und Wirtschaftspolitiken und könnten gar die Stabilität der europäischen Gemeinschaft gefährden. Diesen Entwicklungen wird sich die nächste „ZEW Public Finance Konferenz“ im Jahr 2019 mit dem Thema „Political Economy of European (Dis)Integration“ ausführlich annehmen.