

Sonderveröffentlichung Nr. 18

Gerold Krause-Junk

Internationaler Wettbewerb
der Steuersysteme:
Not oder Tugend?

Finanzw. Sem.

S 3

-18-

1. Ex.

SONDERVERÖFFENTLICHUNG NR. 18

**Professor Dr. Gerold Krause-Junk
Hamburg**

**INTERNATIONALER WETTBEWERB DER STEUERSYSTEME:
NOT ODER TUGEND?**

**Vortrag gehalten anlässlich der Jahres-
versammlung der Gesellschaft zur Förderung der
finanzwissenschaftlichen Forschung e. V., Köln,
am 25. Januar 1990 in der Universität zu Köln**

**Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln**

Köln 1990

I. Zur Fragestellung

VITO TANZI (1988), Direktor der finanzpolitischen Abteilung des IWF, untersucht den Einfluß der U.S. Steuerreform 1986 auf die wichtigsten OECD Staaten und kommt zu dem Schluß, daß es an der Zeit sei, den unkoordinierten Wettbewerb der Steuersysteme¹ aufzugeben. Steuerreformen sollten wegen ihrer externen Effekte auf die Wohlfahrt anderer Staaten international koordiniert werden. Geeigneter Ort für eine derartige Abstimmung könnte der IWF sein. VITO TANZI befindet sich mit dieser Ansicht in guter Gesellschaft. Nicht anders haben sich z. B. kürzlich die beiden MUSGRAVES (P. und R. MUSGRAVE 1989) geäußert. Und CHARLES McLURE (1989), wissenschaftlicher Architekt der U.S. Steuerreform '86, meinte jüngst, für Steuerreformen bedürfe es, ähnlich wie es das GATT für die internationale Zoll- und Handelspolitik leiste, eines internationalen Codex'. Faßt man diese Meinungen in einem Schlagwort zusammen, so könnte es lauten: Harmonisierung statt Wettbewerb.

HERBERT GIERSCH (1988), bis vor kurzem Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, hat sich recht kritisch zu den gegenwärtigen Bemühungen der Europäischen Kommission um eine Harmonisierung der indirekten Steuern vernehmen lassen. Er befürchtet Steuerlösungen von Bürokraten, entwickelt am Grünen Tisch und abgehoben von den nationalen Bedürfnissen der Steuerpolitik. Er fordert "Schluß mit der Harmonisierungswut" und statt dessen den offenen Wettbewerb der Steuersysteme. Der Markt solle entscheiden, was guttut. Auch HERBERT GIERSCH befindet sich mit dieser Meinung in guter Gesellschaft. Zu ihr zählt nicht nur sein Kieler Nachfolger HORST SIEBERT (1989). Auch den einzigen Finanzwissenschaftler, der bisher des Nobelpreises für Ökonomie für würdig befunden wurde, JAMES BUCHANAN, darf man wohl, wenn nicht als den geistigen Vater, so doch als engen Verwandten jener ökonomischen Schule betrachten, die das Prinzip des Wettbewerbs auch für die Steuerung öffentlicher Aktivitäten nutzbar machen möchte (BRENNAN und BUCHANAN 1980, Kap.8). Faßt man diese Meinungen ebenfalls in einem Schlagwort zusammen, so könnte es lauten: Wettbewerb statt Harmonisierung.

Harmonisierung oder Wettbewerb - oder wie der Gegensatz gelegentlich auch gedeutet wird: Harmonisierung von oben oder Harmonisierung von unten, nämlich im Ausleseprozeß des Marktes, - das ist hier die Frage. Bevor ich versuchen will, so gut ich kann darauf zu antworten, seien ein paar Überlegungen darüber angestellt, was eigentlich unter dem einen und unter dem anderen zu verstehen ist.

Harmonisierung von oben ist vertragliche Anpassung ohne Gleichmacherei. Mit Bezug auf die Steuersysteme soll sie bewirken, daß die nationalen Steuern den freien Wettbe-

werb von Gütern und Faktoren materiell nicht behindern. Wie die harmonisierten Steuersysteme aussehen sollen, z. B. ob es gute oder schlechte Steuersysteme sind, ist im Grunde kein Problem der Harmonisierung. Dies führt nicht selten zu Konflikten zwischen internationaler Anpassung und nationaler Zielorientierung.

Harmonisierung von unten, Wettbewerb der Steuersysteme, ist demgegenüber Verzicht auf Koordinierung. Aber nicht jeder Verzicht auf Absprachen führt zum Systemwettbewerb. Vielmehr ist dessen Grundvoraussetzung ein weitestgehend liberalisierter Güter- und Faktorverkehr. Solange man die Grenzen administrativ geschlossen hält, können sich die Staaten jedwedes Steuersystem erlauben, ohne deswegen außenwirtschaftliche Sanktionen befürchten zu müssen.² Es ist der freie Güter- und Faktorverkehr, der den Wettbewerb der Steuersysteme erzwingt. Insofern ist es auch kein Zufall, daß der Begriff des Steuersystemwettbewerbs erst mit dem hohen Grad weltwirtschaftlicher Verflechtung in den Sprachgebrauch der Ökonomen Eingang gefunden hat.

Worum geht es nun beim Steuersystemwettbewerb? Was ist die Antriebskraft, die die Staaten zu Konkurrenten macht? Es ist vordergründig der Kampf um die mobilen Steuerquellen. Wer das bessere System hat, so die Vorstellung, dem fließen auch die einträglichen Steuerquellen zu. Aber natürlich ist die Maximierung von Steuerquellen per se kein vernünftiges ökonomisches Ziel. Insofern geht es oder sollte es den Staaten eigentlich um mehr gehen, nämlich um die Entwicklung eines Steuersystems, das unter Berücksichtigung der Reaktionen der privaten Akteure und der Steuerpolitik des Auslands die höchste nationale ökonomische Wohlfahrt beschert. Daß dabei die Wanderung der Steuerquellen eine hohe Bedeutung hat, versteht sich am Rande.

Der so gesteuerte Prozeß der Steuerreformen mag nun zu einer internationalen Anpassung an das erfolgreichste bestehende System führen (daher: "Harmonisierung von unten"), er läßt aber auch Raum für steuerpolitische Innovationen, gewissermaßen für ein Betätigungsfeld SCHUMPETERScher Steuerreformer. Zu Recht würde dem Staat, dessen Finanzminister dem Typ eines "dynamischen Unternehmers" entspricht, eine Wohlfahrtsdifferentialrente zufallen, die ihm dann die "statischen Wirte", sprich: durchschnittlichen Finanzminister, wieder abjagen. Wettbewerb der Steuersysteme ist also nicht notwendigerweise Anpassung; es ist Differenzierung und Harmonisierung im Wechsel, so wie im SCHUMPETERSchen Prozeß der ökonomischen Entwicklung.

So viel zur groben Vorstellung von Harmonisierung und Wettbewerb der Steuersysteme. Versucht man den Unterschied beider Konzepte auf einen - zugegebenermaßen sehr - einfachen Nenner zu bringen, so sieht das Konzept der Harmonisierung in der Beseitigung steuerlicher Schranken eine Grundvoraussetzung für einen effizienten Wettbewerb

der Privaten. Umgekehrt ist der weitestgehend ungehinderte Wettbewerb der Privaten gewissermaßen die Grundvoraussetzung für den Steuersystemwettbewerb. Verzichtet man auf eine Steuerharmonisierung von oben, wird der private Wettbewerb mit ziemlicher Sicherheit zunächst verzerrt und ist unfähig, die optimale internationale Arbeitsteilung herbeizuführen. Es sind aber gerade diese Verzerrung und die durch sie ausgelösten privaten Reaktionen, die die Staaten dazu zwingen, ihre Steuersysteme am Wettbewerb zu orientieren. Wettbewerb wollen also beide Konzepte, das eine für die Privaten, idealerweise unbehindert von unterschiedlichen Steuersystemen, das andere für die Steuerstaaten, idealerweise erzwungen durch einen ungehinderten internationalen Güter- und Faktorverkehr.

Welches Konzept ist besser? Lassen Sie mich im folgenden die wichtigsten Punkte für und die wichtigsten Punkte gegen das Konzept vom Wettbewerb der Steuersysteme gegenüberstellen. Zunächst zum Positiven.

II. Was für den Wettbewerb der Steuersysteme spricht

1. Eines der wichtigsten Argumente zugunsten des Wettbewerbs der Steuersysteme scheint die Tatsache zu sein, daß er ohnehin stattfindet, d. h. daß es schier unmöglich ist, alle relevanten steuerlichen Unterschiede "von oben" abzubauen, oder über entsprechende Abkommen (etwa einer gegenseitigen Steueranrechnung) international verträglich zu machen. Harmonisierung bleibt also notwendigerweise Stückwerk. Schlimmer noch: Harmonisierung an der einen Stelle des Steuersystems läßt fast zwangsläufig verbleibende Unterschiede an anderen Stellen des Steuersystems gewichtiger werden. Wenn z. B. die Briten einen bedeutenden Teil steuerlicher Verteilungspolitik im Rahmen der Verbrauchsteuern leisten (Nullsätze der Mehrwertsteuer), dann führt eine Mehrwertsteuerharmonisierung, die den Briten dieses Verteilungsinstrument aus der Hand nimmt, nur dazu, daß internationale Unterschiede in der Einkommensbesteuerung um so stärkere Bedeutung gewinnen. Man kann den Gedanken noch weiter-spinnen. Harmonisierung der Steuerpolitik läßt verbleibende Unterschiede im Rahmen der übrigen Abgaben - und Abgabenharmonisierung wiederum Ausgabenunterschiede - um so deutlicher hervortreten. Wenn denn also Koordinierung immer Stückwerk bleibt, dann sollte man vielleicht gar nicht erst versuchen, sie an einzelnen Elementen auszu-probieren.

Doch diese Argumentation geht am Problem vorbei. Verzicht auf Koordinierung kann ja nicht heißen, daß die Unterschiede der Steuersysteme festgeschrieben werden. Sie sollen vielmehr - wenn auch im Wandel mit einer gelegentlichen Differenzierung - unkoordiniert oder besser: koordiniert allein über den Sanktionsmechanismus des Marktes

auf ein wünschenswertes Maß reduziert werden. Ob dies gelingen kann, ist später zu prüfen.

2. Ein zweites Argument zugunsten des Systemwettbewerbs lautet wie folgt: Harmonisierung würde entgegen allen Beteuerungen zumeist auf Vereinheitlichung hinauslaufen. Dies läge schon an der üblicherweise geforderten Reziprozität außensteuerlicher Maßnahmen und der eifersüchtigen gegenseitigen Kontrolle, daß denn keiner einen Abkommensvorteil davontrüge. Auf der Strecke blieben eine Vielfalt an Politikangeboten und die Wahlmöglichkeit des Bürgers, das seine Präferenzen am besten treffende Angebot auszuwählen.³

Das Argument hat einen wahren Kern. Es ist aber gegen die Kosten abzuwägen, die mit dem Aufrechterhalten einer unkoordinierten Verschiedenartigkeit verbunden sind. Dazu später mehr.

3. Das dritte Argument ist die These vom Leviathan⁴, jenem alles verschlingenden Ungeheuer Staat, der, getrieben von der Gier der Bürokraten und Politiker, immer größere Teile des Sozialprodukts an sich reißt und ineffizient verwendet. Diesem Treiben ist der Bürger ausgeliefert, es sei denn, er kann sich ihm dadurch entziehen, daß er sich einen anderen Staat sucht oder damit droht, sich einen anderen Staat zu suchen. Das ist aber nur wirksam, wenn die Staaten nicht in einem großen Kartell - sprich: durch entsprechende Harmonisierungsvereinbarungen - miteinander verbunden sind. So ist, auf einen knappen Nenner gebracht, Wettbewerb der Steuersysteme die wirksamste Chance des Bürgers, sich dem Leviathan zu entziehen.⁵ (Dies ist die Essenz der BUCHANANSchen Position.) Es ist klar, daß dieses Argument mit der Hypothese steht und fällt, daß der moderne Staat mit dem Bild vom Leviathan zutreffend gezeichnet ist. Dies darf wohl bezweifelt werden. Und wenn das Bild wirklich stimmen würde, bliebe zu fragen, ob es nicht Wege zur Bekämpfung des Leviathan gäbe, die im Vergleich zum Systemwettbewerb weniger kostenreich sind. Auch dazu später mehr.

4. Ein weiteres Argument zugunsten des Systemwettbewerbs ist speziell auf die Verhältnisse in der Europäischen Gemeinschaft bezogen: Steuersystemwettbewerb erscheint hier im Sinne der "neuen europäischen Strategie zur Vollendung des Binnenmarkts" (SCHMITT VON SYDOW 1988) als die folgerichtige Lösung. Was versteht man unter der neuen Strategie? Die Kommission hat jahrzehntelang die Harmonisierung von Normen, Standards, Rechtsvorschriften aller Art, als Vorbedingung für die vollständige Liberalisierung des Güter- und Faktorverkehrs betrachtet.⁶ In Übereinstimmung mit der Konzeption des EuGH (vgl. das berühmte Urteil "Cassis de Dijon") hat die Kommission mit der Einheitlichen Europäischen Akte gewissermaßen Bedingung und Folge verkehrt. Die Harmonisierung ist nicht mehr Bedingung für die

Abschaffung der Grenzen, sondern die Abschaffung der Grenzen führt zur gegenseitigen Anerkennung von Normen, Standards und Rechtsvorschriften, begründet gewissermaßen deren sogenannte Äquivalenz. Ein wenig überspitzt formuliert: alles, was bis zur Eröffnung des Binnenmarkts nicht harmonisiert wird, bedarf auch keiner Harmonisierung.⁷ Wenn dies aber für Vorschriften des Umwelt- und Verbraucherschutzes, für Regeln des Arbeits-, Sozial- und Gesundheitsrechts gilt, warum dann nicht auch für Steuergesetze?⁸ Mag man dies als rein pragmatische Strategie bezeichnen, vielleicht ist es auch ein Kopf-in-den Sand-stecken. Man kann sich aber der Logik nicht verschließen, daß steuerliche Harmonisierung anachronistisch erscheint, wenn auch aus ökonomischer Sicht gewaltige Unterschiede auf vielen anderen Rechtsgebieten gewissermaßen über die Äquivalenztheorie⁹ hinausdefiniert werden.

Fassen wir zusammen: Es gibt eine Reihe von Argumenten zugunsten einer Konkurrenz der Steuersysteme. Es wäre auch merkwürdig, wenn es nicht so wäre; denn der Wettbewerb ist das wichtigste, wenn nicht sogar das einzig effiziente Prinzip für die Organisation des Wirtschaftsprozesses. Warum also sollte seine heilsame Kraft nicht auch der wirtschaftlichen Aktivität von Staaten dienen? Ich glaube allerdings, es ist jetzt an der Zeit, ein wenig Wasser in den Wein zu gießen. Gegenargumente haben ihren Ursprung darin, daß sich sowohl die Privaten als auch die Steuerstaaten nicht so verhalten, daß der Wettbewerb zu positiven Ergebnissen führen kann. Dies ist im folgenden zu erörtern.

III. Private Ursachen für Fehlentwicklungen

1. Der erste und offensichtliche Fehler im Modell der Steuersystemkonkurrenz liegt darin, daß es mit steuerlicher Umverteilung nur schwer zu vereinbaren ist. Nehmen wir einmal an, es stünden dem Bürger nebeneinander zwei Steuersysteme zur Auswahl, das eine mit einer relativ hohen, das andere mit einer relativ niedrigen Umverteilung zu Lasten der Reichen und zugunsten der Armen. Ceteris paribus würden die Reichen das zweite, die Armen das erste bevorzugen. Kommt es zu entsprechenden Wanderungen, würde am Ende in keinem der beiden Systeme umverteilt. Dort, wo die Reichen wohnen, weil keiner etwas braucht; dort, wo die Armen wohnen, weil keiner etwas hat.

Der Fehler des Konkurrenzmechanismus liegt - wenn man das so nennen darf - darin, daß die Präferenzen der Bürger für das eine oder das andere System bereits von ihrer eigenen ökonomischen Lage geprägt sind. Wüßten sie nicht, ob sie zu den Reichen oder zu den Armen zählen, dann könnten sie gewissermaßen unverzerrt durch ihre eigene Lage nach ihren "reinen" Präferenzen entscheiden. (Der amerikanische Philosoph RAWLS meinte einmal, daß soziale Wohlfahrtsfunktionen auf der Basis dieser unverzerrten Präferenzen entwickelt werden müßten.) Aber sie wissen es nun einmal oder

haben doch darüber ihre bestimmten Vorstellungen; entsprechend handeln sie auch. Die Folge ist, daß die Steuerstaaten mit einer Umverteilung via Steuern nur so weit gehen können, wie andere Gründe die Bürger daran hindern, ihre Wohnsitzstaaten zu verlassen.¹⁰

2. Aber selbst wenn man einmal von steuerlicher Umverteilung absieht, ergeben sich Fehlsteuerungen durch das private Verhalten, die für eine Konkurrenz der Steuersysteme kaum erträgliche Ergebnisse erwarten lassen. Da ist vor allem das Phänomen des "Rosinenpickens": die privaten Bürger stehen zumeist gar nicht vor der Wahl, sich für dieses oder jenes Finanzsystem in toto zu entscheiden, sondern können ihre Aktivitäten international so aufteilen, daß sie stets die steuerlich günstigste Behandlung erfahren. Oft genügt es bereits, ökonomische Größen anders zu deklarieren, ohne sie real zu ändern. Z. B. verlagern Steuerpflichtige den Ort der Einkommensentstehung, gelegentlich aber nur den Ort, in dem das Einkommen der Besteuerung unterworfen wird.¹¹

Um mit dem letzten zu beginnen: es gibt genügend Möglichkeiten einer internationalen Verlagerung steuerlicher Tatbestände ohne nennenswerte reale Implikationen. Am wichtigsten ist die internationale Gewinnverlagerung multinational tätiger Unternehmen. So lassen sich Lizenzgebühren oder Versicherungsprämien vereinbaren, die ein Vielfaches oder einen Bruchteil dessen ausmachen, was angemessen wäre. Durchaus legal ist es, über entsprechende Fremdfinanzierungen Gewinne in Zinsen zu verwandeln, mit der Folge, daß die Steueransprüche von einem Staat in den anderen wandern¹² - vorausgesetzt, sie gehen nicht ohnehin unterwegs verloren. Da werden Verrechnungspreise intraunternehmerischer Leistungen vereinbart, die allein an dem ihre Grenze finden, was Finanzbeamte gerade akzeptieren müssen.¹³

Aber nicht nur Gewinne können in steuerlich günstige Häfen geschleust werden. Auch andere steuerliche Tatbestände lassen sich durch bloßes Umdeklarieren international verlagern. Es gehört nicht viel Phantasie dazu, sich vorzustellen, wie im Binnenmarkt 1993 Umsatzsteuern gespart werden können, sollten die bisherigen Kommissionspläne in etwa realisiert werden. Wir werden dann aus der Sicht der Steuerzahler ein Nebeneinander von Ursprungslandprinzip und Bestimmungslandprinzip haben, nämlich das Bestimmungslandprinzip bei Importen von Umsatzsteuerpflichtigen, das Ursprungslandprinzip bei Importen von Nichtumsatzsteuerpflichtigen. Je nachdem, ob Güter von einem Hoch- in ein Niedrigsteuerland oder von einem Niedrig- in ein Hochsteuerland exportiert werden, wird das Bestimmungslandprinzip oder das Ursprungslandprinzip günstiger sein, und die Unternehmen werden dafür sorgen, daß das jeweils günstigere Prinzip soweit wie möglich zum Zuge kommt. Die Wahl des Bestimmungslandprinzips macht dabei keine Schwierigkeiten; es ist dadurch zu erreichen, daß die Güter stets über einen umsatzsteuerpflichtigen Unternehmer geschleust werden. Die Wahl des

Ursprungslandprinzips ist sicher generell nicht ganz so einfach. Man muß dafür sorgen, daß der Importeur nicht umsatzsteuerpflichtig ist; im Zweifel muß man also alle Möglichkeiten des Direktimports ausschöpfen, was jedoch zumindest bei konsumnahen Gütern nicht allzu schwierig sein dürfte.

Gleichgültig nun, um welche steuerlichen Tatbestände es sich im einzelnen handelt: man wird aus ökonomischer Sicht ein bloßes steuersparendes Umdeklarieren zwiespältig betrachten müssen. Einerseits handelt es sich dabei um ein steuerpolitisches Ärgernis, und zwar nicht nur wegen der zweifelhaften steuerlichen Anreize, sondern auch, weil Staaten um die ihnen zustehenden Steuereinnahmen gebracht werden. Steuersystemkonkurrenz wird hier vollends funktionslos, da sie sich ja annahmegemäß nicht an Veränderungen realer Größen, sondern an bloßen Umdeklarierungen orientieren würde. Andererseits läßt sich auch vertreten, daß reine Umdeklarierungen ohne realwirtschaftliche Folgen eben auch allokativ unschädlich bleiben. Es werden ja keine Standorte, sondern nur Besteuerungsrechte verlagert. Folgte man dieser Argumentation, müßte man ein privates "Rosinenpicken" eher noch nachteiliger beurteilen, wenn es mit realen Verlagerungen verbunden wäre.

Es geht hier wohlgerne nicht um das Phänomen, daß private Bürger ihr Land verlassen und ihre gesamte Aktivität unter die Finanzordnung eines Staates ihrer Wahl stellen. Dies mag so oder so beurteilt werden. Was aber das Konkurrenzmodell diskreditiert, ist die Möglichkeit, daß Bürger ihre wirtschaftliche Aktivität so auf verschiedene Staaten aufteilen, daß sie stets die für sie günstigste Konstellation wählen. Auch hierzu einige wenige Beispiele. Angenommen, ein Staat biete ein hohes Niveau öffentlicher Leistungen an, verlange von seinen Bürgern aber auch entsprechend hohe Steuern, z. B. auf das Einkommen. Dieses System kann offenbar nicht funktionieren, wenn viele Bürger zwar die Leistung in Anspruch nehmen, ihr Einkommen aber im Ausland verdienen und entsprechende Steuern dem eigenen Staat je nach steuerrechtlichen Tatbeständen legal oder illegal vorenthalten. Ähnlich problematisch sind auch die Fälle, in denen gut - und im Zweifel auf Kosten der Gesellschaft - Ausgebildete das Land verlassen. Dies ist ja ein unter dem Stichwort "brain drain" bekanntes Problem, vor allem der Entwicklungsländer. Steuersystemkonkurrenz kann hier keine Abhilfe schaffen, möglicherweise können es aber internationale Abmachungen, die, wie schon vor Jahren von BHAGWATI (1982) gefordert, den Verlierern des "brain drain" wenigstens eine Beteiligung an der Steuerleistung ihrer abgewanderten Elite sichern.

Soweit es jedenfalls den einzelnen Bürgern möglich ist, sich aus den angebotenen Steuer- und Finanzsystemen die jeweils optimalen Einzelregeln herauszupicken, muß das Hohelied der Steuersystemkonkurrenz hohl klingen.

3. Schließlich ist - noch einmal mit Blick auf die privaten Reaktionen - ein dritter Punkt zu nennen, der Steuersystemkonkurrenz als gestaltendes Prinzip der internationalen Finanzordnung wenig attraktiv erscheinen läßt. Es sind ja nicht alle Bürger und nicht alle Aktivitäten gleichermaßen international mobil. Das führt zwangsläufig dazu, daß die Staaten ihre Konkurrenzanstrengungen auf jene Bürger bzw. Aktivitäten konzentrieren, die eine hohe internationale Mobilität besitzen, und umgekehrt jenen Bürgern bzw. Aktivitäten eine über Gebühr hohe Last aufbürden, die nicht in gleichem Maß mit ihrer internationalen Mobilität drohen können.

Unterscheidet man die Bürger wiederum sehr schematisch in Arm und Reich, dann sind es sicher die letzteren, denen man eine wesentlich höhere internationale Mobilität zutrauen muß. Dies gilt bekanntlich schon im nationalen Rahmen, wo der Siedlungsprozeß, das Entstehen und Vergehen bevorzugter Wohnlagen, zumindest für die Verhältnisse in den USA treffend als Flucht der Reichen vor den Armen gedeutet worden ist (R. MUSGRAVE 1958). Die Reichen gründen exklusive Siedlungen und verteidigen diese geschickt gegen nur schwerfällig nachrückende ärmere Bevölkerungsschichten. Ist die Exklusivität gefährdet, ziehen die Reichen weiter. Ich habe keinen Zweifel daran, daß erst recht internationale Mobilität ein Vorrecht begüterter Bevölkerungsschichten ist.

Mobilitätsunterschiede bestehen aber wichtiger noch in bezug auf bestimmte Aktivitäten, und hier, wie die jüngste deutsche Erfahrung lehrt, ganz unabhängig von Armut oder Reichtum dessen, der sie betreibt. Ich denke an die erwiesene extrem hohe internationale Mobilität der Geldkapitalanlage. Die Furcht vor internationalen Ausweichreaktionen hat die meisten Staaten inzwischen dazu gebracht, ausländisches, im Inland angelegtes Geldkapital von jedweder Besteuerung freizustellen. Das Ergebnis ist ein "Null-Summenspiel" (P. u. R. MUSGRAVE 1989, S. 10), und zwar im doppelten Sinne: Die Staaten verlieren das entsprechende Steueraufkommen, und doch gewinnen sie insgesamt kein zusätzliches Kapital (es sei denn, die Steuersenkung erhöhe weltweit die Kapitalbildung). Einige Länder, wie die Bundesrepublik, sehen sich offenkundig sogar außerstande, Steueransprüche gegen inländisches, im Inland angelegtes Geldkapital wirksam zur Geltung zu bringen.¹⁴

Dabei ist derart steuerpolitische Zurückhaltung, nimmt man die nationale Wohlfahrt zum Beurteilungsmaßstab, nicht einmal unangebracht. Wer dies etwa aus verteilungspolitischen Gründen bestreiten wollte, dem läßt sich leicht vorrechnen, daß es unter gar nicht so abwegigen Bedingungen sogar im Interesse der Lohnempfänger liegt, wenn sie und nicht die Kapitalbesitzer Steuern zahlen. Kluge Gewerkschaften müßten für höhere Lohnsteuern und niedrigere Kapitalsteuern kämpfen. Warum? Nun, wenn es zutrifft, daß Kapital international mobil ist, dann wird es de facto von inländischen

Steuern gar nicht getroffen.¹⁵ Wenn z. B. Zinsen im Inland wirksam besteuert würden, entsprechende inländische Steueransprüche auf im Ausland verdiente Zinsen aber nicht durchgesetzt werden können, dann würde soviel Kapital ins Ausland fließen, bis der inländische Nettozinssatz wiederum dem gegebenen ausländischen Zinssatz angepaßt ist. Die Kapitalbesitzer würden also nichts verlieren, wohl aber die Bezieher von Lohneinkommen, wenn es nur richtig ist, daß sich die Höhe des Lohnes u. a. danach richtet, wieviel Kapital im Produktionsprozeß eingesetzt wird, d. h. der Lohn mit der Kapitalintensität steigt. Die Lohnbezieher würden sogar mehr verlieren, als wenn sie die von den Kapitaleinkommen erhobene Steuer selbst zahlen müßten; denn dies würde - Immobilität der Arbeit unterstellt - das Sozialprodukt nicht tangieren, während im anderen Fall die Kapitalflucht das Sozialprodukt sinken ließe. In theoretischen Termini: die Mehrbelastung der Steuer ginge zu Lasten der Arbeitnehmer.¹⁶

Internationaler Steuerwettbewerb führt also zu recht kuriosen Ergebnissen, die jedenfalls weit von der idealisierenden Vision der effizienzsteigernden Kraft des Wettbewerbs entfernt liegen. Dieser Eindruck wird noch verstärkt, wenn man auch die Reaktionen betrachtet, zu denen die Staaten selbst verleitet werden dürften.

IV. Im staatlichen Verhalten begründete Ursachen für Fehlentwicklungen

Zunächst ist zuzugeben, daß allgemeine Aussagen über das Konkurrenzverhalten der Staaten schwierig sind. Staaten können sich nach recht verschiedenen Mustern verhalten, ähnlich wie dies die Markttheorie auch für private Marktteilnehmer unterstellt. Danach wäre also zu unterscheiden zwischen einerseits Staaten, die jeweils die Steuerpolitik des Auslands als gegeben betrachten und im Hinblick darauf gewissermaßen als Mengenanpasser die aus ihrer nationalen Sicht optimale Steuerpolitik wählen. (Dieses Verhalten entspräche der NASH-Lösung der Gleichgewichtstheorie.) Staaten können aber andererseits auch die Reaktionen des Auslands bereits antizipieren und die unter Berücksichtigung dieser Reaktionen optimale Steuerpolitik entwickeln. Nun könnten wiederum die Reaktionen des Auslands solche von Mengenanpassern oder auch solche sein, bei denen Gegenreaktionen auf die Politik des betrachteten Staates schon wieder antizipiert werden. Läßt man also einmal die Annahme allseitiger Mengenanpassung mit entsprechend eindeutigen Reaktionsfunktionen fallen, gibt es im Grunde eine unübersehbare Fülle von möglichen Gleichgewichtslösungen, zwischen denen kaum eine rationale Auswahl möglich ist.

Bleiben wir aber im folgenden einmal bei der Annahme der Mengenanpassung und fragen nach den Eigenschaften, die wir von der NASH-Gleichgewichtslösung erwarten können. Unsere Bedenken gegen die ökonomische Vernunft derartiger Gleichgewichtslösungen seien in den folgenden drei Punkten zusammengefaßt.



1. Die erste Gefahr eines ungezügelter Steuerwettbewerbs muß in einer möglichen Unterversorgung mit öffentlichen Gütern gesehen werden. Dies ist zunächst mit hoher Wahrscheinlichkeit in bezug auf jene Güter zu erwarten, deren Nützlichkeit über Staatsgrenzen hinausreicht, die also in ihrem Charakter international sind (P. und R. MUSGRAVE, 1989). Hier gilt ganz analog zum privaten Verhalten, daß Güter mit hohen externen Vorteilen nicht im ausreichenden Maß produziert werden, solange jedenfalls eine Internalisierung - etwa durch entsprechende Verhandlungen - nicht gelingt.

Aber auch rein nationale Güter dürften im Modell der Steuersystemkonkurrenz in zu geringem Umfang bereitgestellt werden. Dies liegt an einer einfachen nationalen Vorteilsrechnung. Ausgehend von einer optimalen Versorgung mit öffentlichen Gütern und entsprechenden (effektiven) Steuersätzen, haben die meisten Staaten die Möglichkeit, über eine Steuersatzsenkung ausländische Aktivitäten anzulocken oder die Nachfrage nach nationalen Produkten zu erhöhen und auf diese Weise das Ausland an der Aufbringung des nationalen Steueraufkommens zu beteiligen. Man nennt dies "Steuerexport". Nicht auszuschließen ist insbesondere bei kleinen Staaten, daß dadurch das Steueraufkommen sogar noch steigt. Für die meisten Staaten dürfte aber das Gegenteil gelten, so daß sie in der beschriebenen Ausgangslage gewissermaßen vor einem Trade-off-Problem stehen: sie müssen den Nachteil eines niedrigeren Niveaus öffentlicher Leistungen gegen den Vorteil abwägen, nicht mehr deren volle Kosten tragen zu müssen. Die Lösung liegt mit hoher Wahrscheinlichkeit bei einem geringeren Angebot öffentlicher Leistungen, als wenn es diese Möglichkeit zum Steuerexport nicht gäbe. Selbst Staaten, die in der Ausgangslage bereits zum Steuerimport gezwungen werden, dürften eher ihre öffentlichen Leistungen zurücknehmen, als ihre ungünstig hohen Steuersätze beibehalten. Steuerkonkurrenz führt also nahezu zwangsläufig zu einer verringerten Versorgung mit öffentlichen Gütern (P. und R. MUSGRAVE 1989). Dies kann nur gut heißen, wer das bestehende Leistungsangebot der Staaten als übertrieben hoch einschätzt.

2. Staaten werden im Wettbewerb der Systeme ihr steuerpolitisches Instrumentarium in den Dienst der nationalen Politik stellen, auch wenn dies allein auf Kosten anderer Staaten geht. Dies hat Bedeutung weit über den Steuerexport hinaus. Der von JOAN ROBINSON vor über einem halben Jahrhundert geprägte Begriff der "Beggarmy-neighbour-policy" hat an Aktualität nichts eingebüßt.

Als beispielhaft für eine derartige Politik gelten in jüngerer Zeit zwei steuerpolitische Maßnahmen der Vereinigten Staaten, denen man sowohl die schwere ökonomische Krise Europas der frühen achtziger Jahre als auch die Schuldenkrise der Dritten Welt

und in deren Gefolge den Beinahe-Zusammenbruch des internationalen Bankensystems anlastet (SINN 1988). Obwohl diese Beurteilung von namhaften Ökonomen der Vereinigten Staaten selbst geteilt wird (McLURE 1989), sollte man von vornherein fairerweise anmerken, daß beide steuerpolitischen Maßnahmen keinesfalls U.S-amerikanische Erfindungen sind, sondern durchaus, und z. T. drastischere Vorläufer in anderen Staaten hatten. Aber wenn zwei das gleiche tun, ist es noch lange nicht das gleiche. Das gilt natürlich auch für die Steuerpolitik.

Die erste der beiden Maßnahmen ist die mit der Steuerreform '81 eingeführte zweifache Begünstigung realer Investitionen durch einerseits eine zehnprozentige Investitionszulage, andererseits eine drastische Verkürzung der Abschreibungszeiten. Die zweite Maßnahme ist die 1984 erfolgte Freistellung der an Ausländer fließenden Zinsen von jedweder Quellensteuer. Beide Maßnahmen zusammen bedeuteten eine starke Subventionierung von inländischen Realinvestitionen, soweit sie mit ausländischem Fremdkapital finanziert wurden. Die effektiven Grenzsteuersätze derartiger Investitionen waren in hohem Maße negativ.

Daß Investitionszulagen Subventionscharakter haben, bedarf keiner Erläuterung, vielleicht aber vielleicht die ganz ähnliche Wirkung einer Verkürzung steuerlicher Abschreibungszeiten und einer Freistellung der an Ausländer fließenden Zinsen.

Was die Verkürzung der Abschreibungszeiten angeht, so wird dies in der Praxis oft als bloße Aufwandsvorverlagerung gedeutet, die nicht mehr als einen bescheidenen Zinsgewinn einbringt. Die Steuern werden morgen statt heute bezahlt. Diese Sicht verkennt aber, daß die Steuern auch morgen nicht bezahlt zu werden brauchen, wenn dann nämlich erneut hinreichende Investitionen vorgenommen werden. Betrachten wir der Einfachheit halber steuerlich zulässige Sofortabschreibungen.¹⁷ Sie bewirken, daß investiv verwendetes Einkommen einkommensteuerfrei gestellt wird. Dies ist am einfachsten zu sehen, wenn der Investor sein eigenes Einkommen investiert. Aber auch wenn er fremdfinanziert, kann er - soweit er noch über zu versteuernden Gewinn verfügt - Einkommensteuer sparen. Der Staat zahlt ihm gewissermaßen die Einkommensteuer zurück.

Die Möglichkeit der Fremdfinanzierung zeigt im übrigen, daß die Steuerersparnis im allgemeinen unabhängig davon ist, wie der Investor sein eigenes Einkommen verwendet; er kann es auch konsumieren. Dagegen ist allerdings bei Körperschaften insofern ein Riegel vorgeschoben, als nur versteuerter Gewinn ausgeschüttet werden darf. Man kann aber davon ausgehen, daß steuerlich gut beratene Körperschaften nach Möglichkeit nur den Gewinn versteuern, den sie ausschütten wollen. (Das beleuchtet ein wenig die Scheindebatte um den hohen deutschen Thesaurierungssatz der KSt. Er dürfte aus die-

sem und auch aus anderen Gründen längst nicht die ihm vielerorts zugeschriebene Bedeutung haben.)

Stark verkürzte Abschreibungszeiten, im Grenzfall die steuerliche Sofortabschreibung, bewirken, daß der Staat sich mit dem Steuersatz an der Investition beteiligt. Paradoxiertweise steigt die Subventionswirkung beschleunigter Abschreibungen mit der Höhe des Steuersatzes. So war die Subventionierung des ACRS 1981 hoch, weil die Körperschaftsteuersätze der USA noch hoch waren. (SINN 1987)

Nun hätten in den USA trotz aller Begünstigung die realen Investitionen vielleicht wenig zugenommen, wenn die Investitionsfinanzierung mit einem festen Sparkapital, bei in den USA bekanntlich niedriger privater Sparquote, hätte auskommen müssen. Die Steuergeschenke wären vermutlich über entsprechend höhere Bruttozinssätze an die Sparer weitergegeben worden, und ein Investitionseffekt hätte sich erst bei entsprechender Zinselastizität der Sparquote herausgestellt. Aber die USA sind eine offene Volkswirtschaft, der der Weltkapitalmarkt zur Verfügung steht. Und hier griff nun die zweite der oben erwähnten Maßnahmen. Die Quellensteuerbefreiung machte Anlagen in den USA für Kapitalbesitzer aller Welt außerordentlich attraktiv. Dies gilt zwar weniger de jure; denn die meisten Länder vertreten in bezug auf Zinseinkünfte das Wohnsitzlandprinzip und rechnen ausländische Quellensteuern auf ihre eigenen Steuerforderungen an. In praxi werden allerdings die ausländischen Kapitaleinkommen in erheblichem Umfang hinterzogen, so daß die Abschaffung der U.S.-Quellensteuer praktisch zur Aufhebung der Besteuerung der von Ausländern in den USA verdienten Zinsen führte.

Beide Maßnahmen zusammen begünstigten einen enormen Kapitalimport in die Vereinigten Staaten, die vom größten Nettokapitalexporteur zum größten Nettoschuldner wurden. Sie waren - nach einer weitgeteilten Auffassung - Grund für die schon erwähnten schweren Erschütterungen der Weltwirtschaft. Es ist diese Politik zum Nachteil anderer, die viele Ökonomen an der Ratio international unkoordinierter Steuerpolitik zweifeln läßt. Dabei ist, was die Beurteilung der Politik angeht, ein seit JOAN ROBINSON eingetretener Sinneswandel nicht ohne Ironie. Beggar-my-neighbour-policy, das war vor fünfzig Jahren Attrahierung wirksamer Nachfrage, das waren Leistungsbilanzüberschüsse, erzielt u.a. mit Hilfe unrealistisch niedriger Bewertungen der inländischen Währung. Nach dieser Logik würde eher die Bundesrepublik auf die Anklagebank gehören, während die USA geradezu als Opfer gelten müßten. Gelegentlich wurde und wird das auch heute so gesehen. Aber mit dem Aufstieg der Angebots- und dem Fall der Nachfragetheorie hat sich offenbar auch hier die Sichtweise gewendet. Wer knappes Weltkapital attrahiert und also seine Angebotsbedingungen verbessert, nicht wer Leistungsbilanzüberschüsse erzielt, lebt auf Kosten anderer. Gewissermaßen die Pointe

der Geschichte ist, daß die Verbesserung der Angebotsbedingungen in den USA u.a. dem Ziel diene, die Stellung der amerikanischen Industrie auf den Weltmärkten zu stärken. Der Kapitalsog und die durch ihn bewirkte starke Dollaraufwertung führten zum Gegenteil. McLURE (1989) wertet dies als schlagendes Beispiel für die Fehler einer partiellen Betrachtungsweise.

3. Mein drittes Argument gegen die Heilsbotschaft internationaler Steuersystemkonkurrenz läßt sich wiederum am besten unter Bezugnahme auf ein steuerpolitisches Ereignis in den USA entwickeln, diesmal auf die '86er Reform. Sie hat bekanntlich zu derart niedrigen Steuersätzen in der Einkommen- und Körperschaftsteuer geführt, wie sie noch vor wenigen Jahren für undenkbar gehalten wurden. Dennoch, das ist wichtig, hat die '86er Reform nach allgemeiner Einschätzung wegen der Abschaffung der Investitionszulage und der Verlängerung der Abschreibungszeiten die Unternehmen steuerlich nicht ent-, sondern zusätzlich belastet. Während also nach der '81er Reform Europäer und Japaner Grund gehabt hätten, mit ihrer Steuerpolitik zu reagieren und - wie auch gelegentlich vorgeschlagen (SINN 1984) - ihrerseits z. B. massive Abschreibungsbegünstigungen einzuführen, gibt die '86er Reform dafür keinen unmittelbaren Anlaß. Die Amerikaner haben mit dieser Reform gewissermaßen einen Fehler korrigiert und sind dabei vielleicht sogar ein wenig übers Ziel hinausgeschossen.¹⁸ D. h. sie haben nunmehr die massive Förderung der Realkapitalbildung zurückgenommen und dafür über die extrem niedrigen Einkommensteuer- und Körperschaftsteuersätze die Sparbereitschaft angeregt - sofern dies steuerlich überhaupt möglich ist. Sie haben damit eine Abschwächung ihrer Investitionstätigkeit in Kauf genommen, konnten sich aber dank verringertem Kapitalsogwirkung eine Abwertung des Dollar und Erhöhung ihrer Exporte versprechen, was beides eingetreten ist. Das letzte scheint aber wegen der für die amerikanische Wirtschaft insgesamt geringen Bedeutung der Außenwirtschaft die konjunkturabträglichen Effekte der Investitionsschwächung nicht auszugleichen.

Wie gesagt, diese von den USA vorgenommenen '86er Korrekturen ihrer verfehlten '81er Reform geben Europäern und Japanern keinen unmittelbaren Anlaß, nun ihrerseits massive Reformen der Unternehmensbesteuerung einzuleiten. Die Amerikaner haben vielmehr das getan, was ihnen wieder und wieder abgefordert wurde. Sie haben steuerpolitische Schritte zur Entlastung des Weltkapitalmarkts und zur Hebung ihrer eigenen im internationalen Vergleich extrem niedrigen Sparbildung unternommen.¹⁹ Was aber passiert? Alle größeren Industrie- und Welthandelsstaaten reagieren wie ein aufgeschuchter Hühnerhaufen. Eine Steuersenkungskonkurrenz setzt ein, und jeder glaubt, den Anschluß zu verpassen, wenn er nicht ebenfalls Körperschaft- und Einkommensteuersätze deutlich reduziert.

Ich will hier nun nicht diskutieren, ob es für die Senkung von Steuersätzen und die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage nicht gute Gründe geben kann. Was ich aber mit Entschiedenheit vertreten will: es gibt volkswirtschaftlich kaum eine Begründung dafür, sich von der amerikanischen Steuerreform bedroht zu fühlen und diese daher mit Macht zu kopieren.²⁰ Woran liegt es aber, daß es offenbar von den meisten Staaten anders gesehen wird, warum ein Steuerwettlauf '86, warum nicht schon '81?

Meine Erklärung ist zugleich mein drittes Argument gegen die Ratio internationaler Steuersystemkonkurrenz. Es ist die Faszination der tarifären Steuersätze und die Unterschätzung der Bedeutung steuerlicher Bemessungsgrundlagen. Dabei bin ich mir nicht sicher, wieweit die Unternehmen selbst der Faszination erliegen. In der letzten steuerpolitischen Anhörung im Bundestag soll ja auch die psychologische Bedeutung der Steuersätze gerade für unternehmerische Entscheidungen hervorgehoben worden sein (G. SCHMÖLDERS wird es mit Genugtuung vernommen haben!). Steuersätze sind aber vor allem ein wirksames Argument in der politischen Auseinandersetzung. Es muß ja in der Tat für Politiker sehr schwer sein, sich etwa dem Argument zu verschließen, der Produktionsstandort Deutschland würde Schaden nehmen, wenn einbehaltene Gewinne in Deutschland um die Hälfte höher besteuert werden als in den USA. Und doch muß dies keinesfalls jene schädlichen Folgen haben, die so plausibel scheinen.

Erinnert sei zunächst an die vielen - oben erwähnten - Möglichkeiten der internationalen Gewinnverlagerung. Sie schaden dem Produktionsstandort zumindest nicht unmittelbar, sondern nur, wenn man die beiden folgenden Punkte hoch gewichtet, nämlich zum einen, daß möglicherweise Steueraufkommen verlorengelht, das dem Standort wieder zugute käme, und zum anderen, daß den Unternehmen durch Anwendung exzessiver Verlagerungstechniken am Ende doch Kosten - gewissermaßen Zusatzkosten der Besteuerung - entstehen.

Es gibt aber noch andere Punkte, die den hohen Thesaurierungssatz relativieren. Zunächst: gerade wegen der ausgeprägten deutschen Weltmarktorientierung erzielen viele deutsche Unternehmen ausländische Einkünfte, die bei Einbehalt gar nicht der deutschen Körperschaftsteuer unterworfen werden. Gewinne bleiben so also außerhalb der Bemessungsgrundlage. Da ist ferner der Punkt, daß einbehaltene Gewinne steuerlich unschädlich sind, wenn sie gegen Abschreibungen verrechnet werden können. Nicht zufällig schwankt die Investitionstätigkeit nahezu deckungsgleich mit der Entwicklung der Unternehmensgewinne (Deutsche Bundesbank 1988). Da ist ferner zu beachten, daß in Deutschland realisierte Wertsteigerungen im internationalen Vergleich nur bescheiden - zum großen Teil gar nicht - besteuert werden. Bei der Ermittlung der steuerlichen Gesamtbelastung des einbehaltenen Gewinns müssen aber sowohl Steuern, die bei der Körperschaft erhoben werden, als auch Steuern, die wie die

Einkommensteuer auf Wertsteigerungen den Kapitaleigner treffen, berücksichtigt werden.

Schließlich ist zu bedenken, daß es das deutsche Vollanrechnungssystem erlaubt, durch Ausschüttung die durchschnittliche Gewinnsteuerbelastung erheblich zu reduzieren, und zwar auf Werte, die auch im internationalen Vergleich niedrig liegen. Nun mag man einwenden, daß eine hohe Ausschüttung die Eigenkapitaldecke schwäche und insgesamt investitionsschädlich sei. Das erste mag stimmen. Aber es ist gewissermaßen die Kehrseite einer wünschenswerten Vermögensbildung breiter Schichten, die ihre im internationalen Vergleich hohen Ersparnisse nicht als Beteiligungskapital anlegen wollen. Das zweite, die These von der Investitionsfeindlichkeit hoher Ausschüttungen, ist schwer zu beurteilen. Bekanntlich nimmt die Fremdfinanzierung von Investitionen im mittelfristigen Trend zu. Auch gibt es drastische Beispiele von Firmen, die hohe einbehaltene Gewinne, statt real zu investieren, ins Sparschwein stecken. Sicher sind hohe Gewinneinhalte, also Unternehmenssparen, dort angebracht, wo die Haushaltssparquote relativ niedrig ist, wie z. B. in den USA. Wo aber die Haushalte sparen, verdient das Unternehmenssparen nur eine geringere Beachtung.

Aus all dem folgt ein drittes Argument gegen den freien Wettbewerb der Steuerstaaten: sie sind ihm, jedenfalls nach dem gegenwärtigen Augenschein, politisch nicht gewachsen. Sie werden auf einzelne Phänomene des Steuerrechts, auf Partialmodelle, festgenagelt und können offenkundig nur schwer die steuerpolitische Gesamtkonzeption, das volkswirtschaftliche Raisonement, politisch vermitteln. Wenn diese Diagnose richtig ist, ist auch aus diesem Grunde von einem internationalen Steuersystemwettbewerb nichts Gutes zu erwarten.

V. Konsequenz

Man darf gerade als Ökonom nicht in den Fehler verfallen, Dinge absolut zu beurteilen, ohne auf Opportunitätskosten zu achten. Wer gegen ungehemmte Steuerkonkurrenz ist, sollte wenigstens andeuten, welche Alternative ihm vorschwebt. Ich darf mich also zu der Ansicht bekennen, über die ich einleitend referiert habe. Es bedarf internationaler Standards für Steuerreformen. Ganz konkret bedarf es dringend einer internationalen Abmachung zur wirksamen Besteuerung von Zinseinkommen. Und es bedarf einer Belebung aller Bemühungen um eine europäische Steuerharmonisierung und nicht deren Diskreditierung unter vagen Hinweisen auf die Heilskraft des Konkurrenzmechanismus. Besinnen wir uns als Finanzwissenschaftler auf die theoretischen Grundlagen unserer Disziplin, so wissen wir, daß wirtschaftliche Aktivität des Staates u. a. deswegen nottut, weil der Markt und sein Allokationsprinzip unter bestimmten Bedingungen nicht zu effizienten Lösungen führen können. Es wäre ein Zirkelschluß anzunehmen, daß der wirt-

schaftliche Konkurrenzmechanismus, dessen unbestreitbare ordnungspolitische Kraft eben der staatlichen Kontrolle und Ergänzung bedarf, nun seinerseits das staatliche Handeln zum Guten leiten könnte.²¹

Anmerkungen

1. Zwar sind fast alle Staaten in einem engen Netz bilateraler Doppelbesteuerungsabkommen verbunden. Doch diese Abkommen stellen im allgemeinen nur geringe Hindernisse für große nationale Steuerreformen dar. Notfalls müssen außenwirtschaftliche Tatbestände abweichend von den allgemeinen Regeln behandelt werden. Vgl. z. B. die durch DBA's gegenüber bestimmten Abkommensländern erzwungene Anpassung von deutschen Kapitalertragsteuersätzen als Folge der mit der Deutschen Steuerreform 1990 eingetretenen Reduzierung der Differenz zwischen Thesaurierungs- und Ausschüttungssatz der deutschen Körperschaftsteuer.
2. Daß die Staaten vielleicht auch bei geschlossenen Grenzen einer anderen Art von Wettbewerb, sagen wir einem politischen Wettbewerb, unterliegen, steht auf einem anderen Blatt.
3. "Vielfalt ist zugleich ein Entdeckungsverfahren, das Bürgern und Politikern erlaubt, aus den Erfolgen anderer Regionen und Länder für sich selbst zu lernen" (Europa-Gruppe, 1989, S. 2).
4. (Kurz-)Titel des vielleicht wichtigsten staatsphilosophischen Werks von THOMAS HOBBS, 1651.
5. "Im Wettbewerb um das mobile Kapital müssen die Regierungen sich anstrengen, ... die Steuerlast in Grenzen zu halten". (GIERSCH 1988)
6. Sie befand sich mit dieser Ansicht in Übereinstimmung mit der oft in den Vereinigten Staaten geäußerten Meinung, daß ein liberaler Güter- und Faktorverkehr nur möglich sei, wenn zuvor einheitliche Spielregeln aufgestellt würden ("levelling the playing field"). Diese Meinung hat allerdings BHAGWATI jüngst in einem in Hamburg gehaltenen Vortrag persifliert, indem er darauf hinwies, daß nach manchem ihrer Anhänger zu den gleichen Spielregeln etwa auch die Durchsetzung gleicher Arbeitslöhne, und dies hieße letztlich die Durchsetzung gleicher Bevölkerungspolitik, gehöre. BHAGWATI meinte, daß mancher erst dann freien Güterverkehr zulassen wollte, wenn er wegen vollständiger Angleichung der Volkswirtschaften praktisch nicht mehr stattfände.

7. Es ist nicht ganz klar, ob nach Eröffnung des Binnenmarktes Harmonisierung indirekter Steuern noch zulässig ist. Nach der neuen Fassung von Artikel 99 EWGV ist nur eine solche Regelung statthaft, die zur Herstellung des Binnenmarktes notwendig ist. Zu Recht ließe sich auch fragen (RESS 1988, S. 23), wie ein notwendiger Harmonisierungsbedarf festgestellt werden kann, wenn nach einer verbreiteten Ansicht die Steuersätze "aufgrund der ökonomischen Anreize und Auswirkungen von den Mitgliedstaaten selbst im Laufe der Zeit angepaßt und sich alles einpendeln werde, eine Steuerharmonisierung also überflüssig sei".

8. Die gleiche Frage, nur mit umgekehrter Stoßrichtung, stellen ENGELS u. a. (1989, S. 3): "Dem Ursprungslandprinzip entspräche es, wenn jede Mitgliedsregierung auch die sozialpolitischen Regulierungen der übrigen Länder als besondere Standortbedingungen anerkennen würde. Weshalb soll in der Sozialpolitik das Gegenteil dessen gelten, was in den anderen Politikbereichen Erfolg verspricht?"

9. Gemeint ist nicht die vertraute WICKSELL-LINDAHLsche Äquivalenztheorie der Besteuerung, sondern die Theorie der Äquivalenz von nationalen Regeln in einer Wirtschaftsgemeinschaft.

10. Die Staaten können auf diese Gründe auch Einfluß nehmen.

11. "... it is helpful to distinguish between shifts in investment and shifts in taxable income which are not quite the same thing" (GRUBERT und MUTTI 1987, S. 327). Genauso unterscheidet BOSSONS (1988, S. 348).

12. Zur ökonomischen Ratio der unterschiedlichen Besteuerung internationaler Gewinn- und Zinseinkünfte vgl. KRAUSE-JUNK (1988).

13. "International finance is fungible in the sense that the border line between interests, dividends, royalties and other payments between components of the same firm is vague and shiftable ... To attempt, as most tax systems do ... to treat intra-firm transactions as loans, management fees, and sales of intermediate products as if they took place between independent, competitive firms flies in the face of reality ..." (BIRD 1988, S. 294). "... it is exceedingly difficult to devise effective administrative rules to counter transfer pricing that redistributes taxable income ..." (BOSSONS 1988, S. 348).

14. "If capital income from abroad is not properly taxed ... it invariably becomes increasingly difficult to tax domestic capital income fully or fairly either ... Indeed, the very rationale of the income tax itself may be called into question" (BIRD 1988, S. 293). Zu

der unter den gegenwärtigen internationalen Bedingungen "selbstzerstörerischen" Wirkungen einer Kapitalquellensteuer s. auch BREAN (1984).

15. "When the international trade and factor movements are taken into account, taxes on capital income may fall predominantly on labour, rather than on capital, even in the short run" (AARON 1987, S. 16).

16. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen MUTTI und GRUBERT (1985, S. 300) in einem HECKSCHER-OHLIN-Modell, das neben international gehandelten Gütern auch ein nicht gehandeltes Gut unterstellt. Da auch bei dessen Produktion die Löhne sinken, übertrifft der Rückgang der volkswirtschaftlichen Lohnsumme das Steueraufkommen aus der Besteuerung der Kapitalerträge.

17. Die mit der U.S.-Steuerreform '81 eingeführten Investitionszuschüsse und Verkürzungen der Abschreibungsdauer kommen insgesamt in etwa einer Sofortabschreibung gleich. (Mc LURE 1989, S. 7)

18. "The U.S. tax reform can be seen as a policy of correcting this overshooting" (der '81er-Reform, G. K-J.) (SINN 1987 a, S. 231). Eine etwas andere Meinung vertritt BOSSONS (1988, S. 347): "The 1986 U.S. tax reform can be characterized as an aggressive act of international tax competition".

19. MUTTI und GRUBERT (1986, S. 328) schätzen, daß der reale Kapitalstock in den USA als Folge der '86er-Reform trotz steigender Sparbildung um 2 - 3 % zurückgehen könnte, je nachdem wie ausgeprägt die internationale Kapitalmobilität ist.

20. Wichtig ist natürlich die Frage, welche Konsequenzen die U.S.-Steuertarifsenkung in Verbindung mit der Einschränkung von Anrechnungsmöglichkeiten auf die Investitionstätigkeit amerikanischer Unternehmen im Ausland hat. In bezug auf Gewinnübertragungen, z. B. aus der Bundesrepublik, dürften nämlich Anrechnungsüberhänge entstehen, weil es kaum noch Staaten gibt, die niedrigere als die U.S.-Steuersatzes haben und daher die Möglichkeiten einer steuersparenden Poolung weltweiter Gewinne eingeschränkt sind. Dies könnte dazu führen, daß die amerikanischen Unternehmen nicht mehr in Hochsteuerländer investieren. Es kann aber auch bedeuten, daß die U.S.-Muttergesellschaften alle Möglichkeiten ausschöpfen, um in Hochsteuerländern nur geringe Gewinne anfallen zu lassen. Ein Weg dazu ist der Übergang zur Fremdfinanzierung ausländischer Tochterunternehmen. Ein anderer Weg ist die Verlagerung von "overhead cost", wie z. B. von Forschungs- und Entwicklungs-, Verwaltungs- und Werbeabteilungen in das Hochsteuerland. Dies würde die reale Aktivität z. B. in der Bundesrepublik eher ausdehnen, anstatt - wie zunächst zu vermuten - einschränken.

21. P. und R. MUSGRAVE (1989, S. 11) begründen ihre Zweifel an der Zweckmäßigkeit eines internationalen Steuersystemwettbewerbs ein wenig anders: "Most basically, and in the absence of coordinating measures, there is no initial set of entitlements established within an international legal framework on the basis of which fair competition can proceed. Any one country can exploit any other ...". M. E. würden die meisten der geschilderten Probleme auch dann auftreten, wenn z. B. in internationalen Abkommen das ausschließliche Besteuerungsrecht von Quellenländern oder Wohnsitzländern konstituiert würde. Versteht man allerdings in einem weiteren Sinne jedwedes Auftreten externer Effekte als Folge ungenügend definierter Eigentumsrechte, sind die von P. und R. MUSGRAVE und hier vertretenen Auffassungen recht ähnlich.



LITERATUR:

- AARON, H.J. (1987), Symposium on Tax Reform, *Journal of Economic Perspectives* Vol. 1, S. 7-10.
- BHAGWATI, J.N. (1982), Symposium on The Exercise of Income Tax Jurisdiction over Citizens Abroad, Introduction, *Journal of Public Economics* 18, S. 285-289.
- BIRD, R.M. (1988), Shaping a New International Tax Order, *International Bureau of Fiscal Documentation, Bulletin*, S. 292-299.
- BOSSONS, J.(1988), International Tax Competition: The Foreign Government Response in Canada and Other Countries, *National Tax Journal* Vol. XLI, S. 347-355.
- BREAN, D.J.S. (1984), International Portfolio Capital: The Wedge of the Withholding Tax, *National Tax Journal* Vol. XXXVII, S. 239-247.A
- BRENNAN, G. und BUCHANAN, J.M. (1989), Besteuerung und Staatsgewalt, Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung, herausgegeben und übersetzt von C. Folkers; Titel der amerikanischen Ausgabe: *The Power to Tax: Analytic Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge 1980.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (1988), Die Bedeutung der Ertragsverhältnisse der Unternehmen für Investitionen und Beschäftigung in den Jahren 1983 bis 1986, *Monatsberichte* 40 Jg., Nr. 4, S. 29-35.
- ENGELS, W. u.a. (1989), Europäische Sozialcharta. Ein sozialpolitischer Regulierungsplan für den Binnenmarkt?, *Frankfurter Institut, Argumente zur Europapolitik* Nr. 1, S. 2-5.
- EUROPA-GRUPPE AM FRANKFURTER INSTITUT (1989), Für ein Europa des Wettbewerbs, *Frankfurter Institut, Argumente zur Europapolitik* Nr. 1, S.1-2.
- GIERSCH, H. (1988), Das Gespenst der Harmonisierung, *Wirtschaftswoche* Nr. 42, S. 52.
- GRUBERT, H. und MUTTI, J. (1987), Taxes, International Capital Flows and Trade: The International Implications of the Tax Reform Act of 1986, *National Tax Journal*, Vol. XL, S. 315-329.
- KRAUSE-JUNK, G. (1988), International Profits and Interest Payments: Do the Tax Differentials Still Make Any Sense?, *Finnish Economic Papers* 1, S. 94-104.
- McLURE, Ch.E. (1989), International Considerations in U.S. Tax Reform, paper presented at the VIIIth Munich Symposium on International Taxation, manuscript.
- MUSGRAVE, P.B. und R.A. (1989), Fiscal Coordination and Competition in an International Setting, paper presented to the VIIIth Munich Symposium on International Taxation, manuscript.
- MUSGRAVE, R.A. (1958), *The Theory of Public Finance*, New York.

MUTTI, J. und GRUBERT, H. (1985) The Taxation of Capital Income in an Open Economy: The Importance of Resident Nonresident Tax Treatment, *Journal of Public Economics* Bd. 27, S. 291-309.

dies. (1988), US Taxes and Trade Performance, *National Tax Journal* Vol. XLI, S. 317-325.

RESS, G. (1988), Überlegungen zur Zulässigkeit und zu den Grenzen Europäischer Steuerrechtsharmonisierung, in: Ress, G. und Will, R. (Hrsg.), *Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft auf dem Weg zum Einheitlichen Binnenmarkt und zur Steuer-gemeinschaft im Jahr 1992*, Europa Institut, Saarbrücken, S. 9-46.

SCHMITT VON SYDOW, H. (1988), The Basic Strategies of the Commission's-White Paper, in: Bieber, R. und Dehousse, R. (eds.), *One European Market?*, Baden Baden 1988, S.79-103.

SIEBERT, H. (1989), Perspektiven zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, *Kyklos* Vol. 42, S. 181-201.

SINN, H.W. (1984), Neue Wege der Unternehmensbesteuerung, *Wirtschaftsdienst* 64. Jg., S. 328-334.

ders. (1987a), *Capital Income Taxation and Resource Allocation*, Amsterdam et al.

ders. (1987b), *Der Dollar, die Weltwirtschaft und die amerikanische Steuerreform von 1986*, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 32. Jahr, S. 9-23.

ders. (1988), U.S. Tax Reform 1981 and 1986: Impact on International Capital Markets and Capital Flows, *National Tax Journal* Vol. XLI, S. 327-340.

TANZI, V. (1988), Tax Reform in Industrial Countries and the Impact of the U.S. Tax Reform Act of 1986, *Bulletin for International Fiscal Documentation* Vol. 42, S. 51-64.