

Feld, Lars P.; Kirchgässner, Gebhard

Article — Digitized Version

Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Feld, Lars P.; Kirchgässner, Gebhard (1995) : Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 10, pp. 562-568

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137290>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner*

Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen?

Die hohe Mobilität der Produktionsfaktoren, insbesondere des Kapitals, läßt eine Steuerharmonisierung innerhalb der Europäischen Union als unabdingbar erscheinen. Lassen sich negative Konsequenzen aus einem Steuerwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften empirisch nachweisen? Wird Umverteilung durch fiskalischen Wettbewerb unmöglich?

Seit den Verträgen von Rom stehen die Harmonisierung von Steuern und nationalen Regulierungen oder zumindest deren Koordination weit oben auf der Agenda der europäischen Politik. Wurde zunächst das Bestreben nach Harmonisierung in den Vordergrund gerückt, so scheinen Europapolitiker, insbesondere die Europäische Kommission, seit dem Cassis-de-Dijon-Urteil des Europäischen Gerichtshofs von 1979 sowie wegen massiver Widerstände der Nationalstaaten mittlerweile der nationalstaatlichen Steuerpolitik und Regulierung mehr Spielraum zuzugestehen.

Die Implikationen fiskalischen Wettbewerbs werden in der Ökonomie vornehmlich mit Konzepten des fiskalischen Föderalismus analysiert. Gemäß der Analyse von Tiebout¹ stellt fiskalische Autonomie die Vorbedingung für eine Pareto-effiziente Allokation lokaler öffentlicher Güter dar. Durch eine Abstimmung mit den Füßen („voting by feet“) wählen die Individuen diejenige Gemeinde als Wohnort, die ihnen gemäß ihren Präferenzen eine optimale Kombination von Steuerbelastung und öffentlichen Leistungen anbietet. Die verschiedenen Gemeinden werden so in eine Wettbewerbssituation versetzt, die im Gleichgewicht, je nach den Präferenzen der Bürger, unterschiedliche Niveaus an öffentlichen Gütern hervorbringt.

Die Ableitung der (optimalen) Eigenschaften dieses Gleichgewichtes hängen von einer Reihe recht restriktiver Annahmen ab². Sind diese Annahmen nicht erfüllt, so kann fiskalischer Wettbewerb zwischen Ge-

bietskörperschaften auch zu negativen Konsequenzen führen. In diesem Sinne ist Kritik an einem solchen Wettbewerb zwischen den Ländern der Europäischen Union (EU) in jüngerer Zeit vor allem von Sinn erhoben worden³. Er bezieht sich dabei auf zwei zentrale Annahmen des Tiebout-Modells. Geht man von der Annahme konstanter Skalenerträge ab und unterstellt man Nichtrivalität der öffentlich angebotenen Leistungen, was der üblichen Annahme bei öffentlichen Gütern entspricht, würde deren Bereitstellung zu Grenzkostenpreisen die Durchschnittskosten nicht decken. Die im gegenseitigen Wettbewerb stehenden Gebietskörperschaften müßten jedoch den Steuerpreis der öffentlich angebotenen Leistungen auf deren Grenzkosten, im Extremfall auf Null setzen. Wegen der Unterdeckung folgt daraus zumindest ein zu geringes Niveau öffentlicher Leistungen; öffentliche Güter würden möglicherweise überhaupt nicht mehr angeboten.

Probleme ergeben sich auch bezüglich der Einkommensumverteilung. Gebietskörperschaften mit stärkerer Umverteilung werden – ceteris paribus – Bürger mit niedrigerem Einkommen attrahieren, da sich diese dort höhere Transfereinkommen erhoffen.

* Beide Autoren verdanken Prof. Dr. Werner W. Pommerehne, der im Oktober 1994 leider viel zu früh verstorben ist, wertvolle Anregungen und Diskussionen zu Fragen des Steuerwettbewerbs.

¹ Siehe Ch. M. Tiebout: A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, 64. Jg. (1956), S. 416-424.

² Für eine Kritik des Tiebout-Modells siehe z.B. J. M. Buchanan, Ch. J. Goetz: Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model, in: Journal of Public Economics, 1 (1972), S. 25-43; T. F. Bewley: A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures, in: Econometrica, 49. Jg. (1981), S. 713-740. Eine Weiterentwicklung dieses Modells findet sich etwa in E. Berglas: Quantities, Qualities and Multiple Public Services in the Tiebout Model, in: Journal of Public Economics, 25 (1984), S. 299-321.

³ Eine Darstellung seiner Einwände findet sich u.a. in H.-W. Sinn: Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 5, S. 240-249; ders.: How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition, in: Scottish Journal of Political Economy, 41. Jg. (1994), S. 85-107; ders.: Tax Harmonisation and Tax Competition in Europe, in: European Economic Review, 34. Jg. (1990), S. 489-504.

Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner, 47, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Ökonometrie an der Universität St. Gallen sowie Direktor des Schweizerischen Instituts für Aussenwirtschafts-, Struktur- und Regionalforschung (S.I.A.S.R.) an der Universität St. Gallen; Lars P. Feld, 29, Dipl.-Volkswirt, ist Assistent am S.I.A.S.R. in St. Gallen.

Bürger mit höherem Einkommen werden wegen der dort geringeren Steuerbelastung dagegen in Gemeinden mit geringerer Umverteilung wandern. Im Gleichgewicht findet man entweder eine völlig segmentierte Gesellschaft mit reichen und armen Gebietskörperschaften, oder Umverteilungspolitik findet wegen der Antizipation dieses Resultates erst gar nicht statt. Die Argumentation, die hier exemplarisch für die Besteuerung natürlicher Personen angedeutet wurde, läßt sich mutatis mutandis auch für die Besteuerung juristischer Personen durchführen.

Die Schlußfolgerung hieraus scheint eindeutig zu sein: Je mobiler ein Produktionsfaktor ist, desto weitergehender müssen die entsprechenden Steuern harmonisiert werden. Sinn sieht daher auf der Ausgabe Seite eine A-priori-Vermutung für eine Zentralisierung bei jenen Staatsaufgaben für gegeben, bei denen ein intensiver staatlicher Wettbewerb erwartet werden kann. Die Beweislast liege im Zweifel bei den Befürwortern dezentraler Lösungen.

Auch die Sinnsche Argumentation hängt von einer Reihe von Annahmen ab. Die Argumentation bezüglich der Nichttrivalität der öffentlich bereitgestellten Leistungen ist für die Diskussion innerhalb der Europäischen Union nur dort von Belang, wo es sich um *internationale* öffentliche Güter handelt. Tatsächlich dürfte es nach der Verwirklichung der vier Grundfreiheiten im Rahmen der EU (und der Liberalisierung des Welthandels im Rahmen des GATT) abgesehen von der Verteidigung, die im Rahmen der NATO ebenfalls bereits weitgehend internationalisiert ist, und von internationalen Umweltproblemen kaum mehr relevante internationale öffentliche Güter im Bereich der EU geben⁴. Bei den meisten von den einzelnen Nationalstaaten angebotenen Leistungen dürfte es sich bestenfalls (noch) um nationale öffentliche Güter handeln. Ja selbst auf lokaler Ebene scheinen viele der angebotenen öffentlichen Leistungen eher den Charakter privater als den öffentlicher Güter zu haben⁵. Ein valides Argument zugunsten weiterer Harmonisierung oder gar Zentralisierung innerhalb der EU kann daher aus der Annahme der Nichttrivalität der angebotenen Leistungen kaum konstruiert werden.

Relevanter dürfte der befürchtete Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaates sein. Voraussetzung hierfür ist die Mobilität der Produktionsfaktoren, wobei Sinn zu Recht darauf hinweist, daß es reicht, wenn diese (nur) marginal wirksam wird. Diese Wirksamkeit kann jedoch nur dann dominant werden, wenn die Ceteris-paribus-Bedingung erfüllt ist. In der Realität sind cetera jedoch nicht paria. Üblicherweise ist eine Volkswirtschaft nicht auf allen Märkten im Gleichgewicht.

Schließlich können Wanderungsentscheidungen auch nur bedingt als marginale Entscheidungen betrachtet werden. In den meisten Fällen handelt es sich um eine Totalentscheidung, ob man wandert oder nicht bzw. wo man sich ansiedelt. Für die Standortwahl eines Unternehmens gibt es viele Gründe, wobei die Steuerbelastung nur einen, wenn auch einen wichtigen Faktor darstellt.

Die Frage, ob Steuerwettbewerb die Möglichkeiten zur Umverteilung für die einzelnen Mitgliedsländer der EU (langfristig) erheblich beeinträchtigen würde, kann somit nicht theoretisch entschieden werden, sondern ist eine empirisch zu beantwortende Frage. Dabei sollte man sowohl die bisherigen Erfahrungen innerhalb der EU berücksichtigen als auch auf die Erfahrungen von Staaten zurückgreifen, bei denen innerhalb eines Staates Steuerwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften stattfindet. Für letzteres dürfte die Schweiz wohl das beste Beispiel sein.

Empirische Konvergenz

Kapital ist ein scheues Reh. Angelockt oder abgeschreckt wird es unter anderem durch das jeweilige Steuersystem. Der Steuergesetzgeber bestimmt, über welchen Anteil am Kapitalertrag ein Kapitalgeber oder ein Investor verfügen kann und welchen Anteil er für Staatszwecke abführen muß. Dies beeinflusst, wieviel im Hoheitsbereich eines Steuergesetzgebers gespart und investiert wird, sowie insbesondere, wieviel an Ersparnis und Investition in die Hoheitsbereiche anderer Steuergesetzgeber wandert oder umgekehrt aus diesen attrahiert wird.

Die immer wieder von vielen Autoren festgestellte weltweite Senkung der Körperschaftsteuersätze auf einbehaltene Gewinne ist freilich noch kein hinreichendes Indiz für eine empirische Konvergenz der Kapitalbesteuerung. Da das Steuerrecht eine Vielzahl von Ausnahmetatbeständen kennt, die das zu versteuernde Einkommen vermindern und sich damit schmälernd auf die Steuerbasis auswirken, ist es erforderlich, deren Größenordnung zu berücksichtigen, um zu einem Maß für die tatsächliche Steuerbelastung zu gelangen. Ein Ansatz hierzu ist die Berechnung effektiver Steuersätze nach dem Konzept von King und Fullerton⁶.

⁴ Zur Situation bei internationalen Umweltproblemen siehe z. B. G. Kirchgässner: Internationale Umweltprobleme und die Problematik internationaler öffentlicher Güter, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 8. Jg. (1995), S. 34-44.

⁵ Siehe hierzu z.B. die Analyse der Staatsausgaben von 74 Gemeinden des schweizerischen Kantons Basel-Landschaft im Jahre 1969 in: W. W. Pommerehne, B. S. Frey: Two Approaches to Estimating Public Expenditures, in: Public Finance Quarterly, 4. Jg. (1976), S. 395-407.

Tabelle 1
Effektive Grenzsteuersätze für inländische Investitionen 1981
 (Berechnet mit gegebener Vorsteuerrendite von 10 % bei Berücksichtigung der aktuellen Inflation)

Land	Standardinvestition			Standardfinanzierung		Gesamtdurchschnitt	Standardabweichung
	FF ^a	BF ^a	SF ^a	GB ^a	MA ^a		
Deutschland	42,1	57,6	66,9	60,4	54,1	57,3	11,0
Belgien	50,1	89,7	44,1	49,6	51,9	50,7	15,5
Dänemark	99,7	138,8	43,9	73,2	72,6	72,9	38,1
Frankreich	15,0	104,4	57,3	56,5	37,9	47,2	32,2
Griechenland	-124,2	129,0	55,2	-9,3	9,0	-0,2	97,9
Großbritannien	-80,6	37,5	34,8	9,6	-20,3	-5,3	55,9
Irland	168,8	175,9	24,0	89,9	89,9	89,9	74,9
Italien	-11,2	51,5	48,0	18,4	36,3	27,3	29,2
Luxemburg	71,9	115,9	35,4	70,0	42,4	56,2	33,5
Niederlande	38,8	100,3	33,7	48,0	36,3	42,1	24,2
Portugal	-30,4	129,2	75,5	36,5	51,0	43,7	60,4
Spanien	-10,8	54,5	45,1	28,0	25,0	26,5	27,5
Durchschnitt	19,1	98,7	47,0	44,3	40,5	42,4	41,7
Standardabweichung						26,2	
Variationskoeffizient						61,9	

Quelle: B. Schaden: Effektive Kapitalbesteuerung in Europa: Eine empirische Analyse aus deutscher Sicht, Heidelberg 1995.
^a FF - Fremdfinanzierung, BF - Beteiligungsfinanzierung, SF - Selbstfinanzierung, GB - Gebäude, MA - Maschinen und Ausrüstungen.

Eine solche Berechnung wurde von Schaden für die zwölf bisherigen Mitgliedstaaten der EU durchgeführt⁷. Hervorstechendes Ergebnis dieser Abschätzung ist eine erhebliche Streuung der Steuerbelastung, die bis hin zu einer Subventionierung des eingesetzten Kapitals reicht⁸. Die Tabellen 1 und 2 enthalten die berechneten effektiven Grenzsteuersätze für eine Standardinvestition, differenziert nach Finanzierungsart und Kapitalgut, in den Jahren 1981 und 1991. Betrachtet man die Streuung der effektiven Grenzsteuersätze, so ist insgesamt eine Konvergenz der Steuersätze zu beobachten. Der Variationskoeffizient sank von 61,9% im Jahr 1981 auf 25,4% im Jahr 1991. Allerdings handelt es sich nicht um eine Konvergenz gegen Null, wie die Befürworter einer strikten Steuerharmonisierung vermuten. Zwar ist der durchschnittliche Grenzsteuersatz innerhalb dieser zehn Jahre um etwa 5 Prozentpunkte gefallen, in Griechenland, Großbritannien, Italien, den Niederlanden und Spanien ist er jedoch gestiegen. Daß insbesondere die effektiven Grenzsteuersätze auf einbehaltene Gewinne juristischer Personen in Großbritannien, Irland, Italien, den Nie-

derlanden und Spanien gestiegen sind, steht in deutlichem Widerspruch zur Theorie des Steuerwettbewerbs. Mendoza, Razin und Tesar⁹, die effektive Steuersätze auf Basis von makroökonomischen Daten berechnen, finden für die Kapitaleinkommensbesteuerung von 1965 bis 1988 sogar keinerlei Konvergenz der effektiven Grenzsteuersätze in den G7-Ländern. Gerade bezüglich der Kapitaleinkommensbesteuerung sprechen die bisherigen Erfahrungen innerhalb der EU somit nicht für die von den Anhängern der Harmonisierung befürchtete Erosion der Steuerbasis.

Erfahrungen mit Steuerwettbewerb

Wenn Steuerwettbewerb um mobiles Kapital mit negativen Konsequenzen verbunden ist, dann sollte dies am ehesten in einem begrenzten, wirtschaftlich homogenen Raum mit weitgehender politischer und kultureller Identität wie der Schweiz sichtbar werden. Die Schweiz stellt deshalb eine Besonderheit in Europa dar, weil sie durch ein Finanzsystem gekennzeichnet ist, das wegen seiner starken föderalistischen und direkt-demokratischen Elemente ganz be-

⁶ Siehe M. A. King, D. Fullerton (Hrsg.): The Taxation of Income from Capital: A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West Germany, Chicago und London 1984.

⁷ Diese Ergebnisse stammen aus B. Schaden: Effektive Kapitalbesteuerung in Europa: Eine empirische Analyse aus deutscher Sicht, Heidelberg 1995; siehe auch B. Genser, B. Schaden, U. Steinhart: Körperschaftsbesteuerung im Europäischen Binnenmarkt: Anmerkungen zu Vorschlägen des Ruding Komitees, in: Schriftenreihe des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes, Nr. 19, Saarbrücken 1993.

⁸ Eine Vielzahl von Autoren hat sich mit der Schätzung von effektiven Grenzsteuersätzen befaßt; siehe z. B. M. J. McKee, J. J. C. Visser, P. G. Saunders: Marginal Tax Rates on the Use of Labour and Capital in OECD Countries, in: OECD Economic Studies, 7. Jg. (1986), S. 45-101; O. Sievert, H. Naust, D. Jochum, M. Peglow, T. Glumann: Steuern und Investitionen, Frankfurt 1989; OECD (Hrsg.): Taxing Profits in a Global Economy: Domestic and International Issues, Paris 1991.

⁹ Siehe E. G. Mendoza, A. Razin, L. L. Tesar: Effective Tax Rates in Macroeconomics: Cross Country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption, in: Journal of Monetary Economics, 34. Jg. (1994), S. 297-323.

Tabelle 2
Effektive Grenzsteuersätze für inländische Investitionen 1991
 (Berechnet mit gegebener Vorsteuerrendite von 10% bei Berücksichtigung der aktuellen Inflation)

Land	Standardinvestition			Standardfinanzierung		Gesamtdurchschnitt	Standardabweichung
	FF ^a	BF ^a	SF ^a	GB ^a	MA ^a		
Deutschland	19,4	31,1	47,4	36,2	35,7	36,0	12,3
Belgien	-6,5	59,7	36,9	21,6	26,3	24,0	24,8
Dänemark	76,4	60,2	33,7	53,2	49,3	51,3	19,0
Frankreich	35,3	57,1	28,9	38,5	29,4	34,0	11,0
Griechenland	-43,6	83,7	46,1	12,5	24,4	18,5	49,3
Großbritannien	21,7	38,9	48,9	40,1	36,6	38,4	11,7
Irland	68,0	71,6	26,8	45,4	46,0	45,7	21,7
Italien	12,1	30,3	63,6	43,6	40,8	42,2	23,0
Luxemburg	44,6	71,7	14,7	50,7	11,0	30,9	29,6
Niederlande	60,8	91,7	34,4	53,6	45,0	49,3	22,1
Portugal	-2,9	68,7	45,9	34,4	27,8	31,1	27,4
Spanien	20,4	62,0	51,6	43,3	40,0	41,7	16,5
Durchschnitt	25,5	60,6	39,9	39,4	34,4	36,9	22,4
Standardabweichung						9,4	
Variationskoeffizient						25,4	

Quelle: B. Schaden: Effektive Kapitalbesteuerung in Europa: Eine empirische Analyse aus deutscher Sicht, Heidelberg 1995.
^a FF - Fremdfinanzierung, BF - Beteiligungsfinanzierung, SF - Selbstfinanzierung, GB - Gebäude, MA - Maschinen und Ausrüstungen.

sonders an den Präferenzen der Bürger ausgerichtet ist. Die einzelnen Kantone haben eine unabhängige eigene Kompetenz, Steuern auf Einkommen natürlicher und juristischer Personen zu erheben. Hinzu tritt eine zwischen den Kantonen und Gemeinden stark variierende Anwendung direkt-demokratischer Elemente, die von Gemeindeversammlungen über das obligatorische und das fakultative Referendum bis zu rein repräsentativ-demokratischen Systemen reicht. Diese spielen insbesondere bei der Verabschiedung des Budgets, der Festlegung der Steuersätze und oft auch bei der Bestimmung der Nettoneuverschuldung eine Rolle.

Die Steuerbelastung des Produktionsfaktors Kapital, d.h. dessen mittlere gewogene Belastung durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern, variiert, wenn man den schweizerischen Durchschnitt auf 100 normiert, von 56,4 für den Kanton Zug bis zu 144,6 für den Kanton Neuenburg. Berechnet man die Standardabweichung dieses Gesamtbelastungsindex der Steuern auf den Reinertrag juristischer Personen, so ergeben sich für das Jahr 1970 ein Wert von 18,33, für 1980 von 14,39 und für 1990 ein Wert von 17,94. Für

die Schweiz läßt sich somit keine Konvergenz der Steuerbelastung auf den Produktionsfaktor Kapital erkennen. Ähnliches gilt, wenn auch auf niedrigerem Niveau, für die Vereinigten Staaten. So haben Bogart und Gentry festgestellt, daß der mittlere Kapitaleinkommensteuersatz in den einzelnen Bundesstaaten von 4,04 im Jahr 1979 auf 6,26 im Jahr 1990 gestiegen ist. Im gleichen Zeitraum nahm auch die Standardabweichung zu: von 4,36 auf 5,20¹⁰.

Wie hoch ist die Kapitalmobilität?

Eine entscheidende Voraussetzung für die Entstehung von Steuerwettbewerb ist die Wandlungsbereitschaft von Produktionsfaktoren und damit ihre Mobilität. Gerade der Produktionsfaktor Kapital wird mit seinen mehrere Milliarden Dollar umfassenden täglichen Finanzmarktumsätzen in der Ökonomie gemeinhin als hochmobil angesehen. Dies ist für das Finanzkapital völlig unbestritten. Aber auch Realkapital kann (zumindest ex ante) bei einer zunehmenden Integration der Finanzmärkte zwischen Regionen wandern¹¹.

Ob Realkapital tatsächlich wandert, hängt jedoch von vielen Faktoren ab. Tatsächlich scheint die für die Investitionstätigkeit in den einzelnen Ländern relevante internationale Mobilität des Kapitals (zumindest bisher) eher gering zu sein. So haben Feldstein und Horioka eine hohe Korrelation von Investitions- und Sparquoten für die OECD-Staaten in den siebziger Jahren aufgezeigt¹². Diese Resultate wurden für die

¹⁰ Eigene Berechnungen (ungewichtete Durchschnitte) nach W. T. Bogart, W. M. Gentry: Capital Gains Taxes and Realizations: Evidence from Interstate Comparisons, in: Review of Economics and Statistics, 77. Jg. (1995), S. 267-282.

¹¹ Siehe hierzu auch J. Niehans: Geschichte der Außenwirtschaftstheorie im Überblick, Tübingen 1995, S. 114ff.

¹² Siehe M. Feldstein, Ch. Horioka: Domestic Saving and International Capital Flows, in: Economic Journal, 90. Jg. (1980), S. 314-329.

achtziger Jahre in einer Folgestudie bestätigt¹³. Und Sinn stellt für die Vereinigten Staaten fest, daß Kapital selbst intranational nicht vollständig mobil ist¹⁴. Auch wenn einige Fragen bezüglich der verwendeten Daten und der empirischen Methoden offen sind, läßt sich festhalten, daß Kapital offensichtlich bis heute noch lange nicht den Mobilitätsgrad erreicht, der ihm in der ökonomischen Theorie üblicherweise zugesprochen wird.

Begründungen für die offensichtliche Diskrepanz zwischen diesen Berechnungen und der Höhe der täglichen Umsätze an den internationalen Finanzmärkten liefert Feldstein in jüngerer Zeit¹⁵. Danach ergeben sich diese Umsätze (wegen der Gültigkeit der gedeckten Zinsparität) im wesentlichen durch risikolose Arbitrageaktivitäten. Damit sind noch keine internationalen Kapitalflüsse verbunden. Außerdem werden inländische Portfolios nach wie vor weitgehend im Inland investiert. So stellen French und Poterba fest, daß 94% der US-amerikanischen Portfolios auch in den USA und 98% der japanischen Portfolios in Japan investiert werden¹⁶. Diese Ergebnisse überraschen nicht angesichts der hohen Risiken, die sowohl durch zukünftige staatliche Aktivitäten als auch durch unwägbare marktwirtschaftliche Risiken in anderen Ländern bedingt sind.

Für eine geringe Kapitalmobilität spricht auch, daß sich Veränderungen der heimischen Sparquote fast ausschließlich in Veränderungen der inländischen Investitionen niederschlagen und kaum Auswirkungen auf im Ausland getätigte Direktinvestitionen haben¹⁷. Darin kommt der schon angesprochene Charakter von Standortentscheidungen als Totalentscheidung zum Ausdruck. Unternehmen investieren aus vielerlei Gründen in einen bestimmten Standort. An prominenter Stelle stehen niedrige Arbeitskosten sowie die Nähe zu Absatzmärkten, zu anderen Unternehmen und zu Arbeitsmärkten für qualifizierte Arbeitskräfte. Die Steuerbelastung ist nur ein Grund unter vielen.

Die eingeschränkte Kapitalmobilität liefert somit auch eine Erklärungsmöglichkeit, warum die effektive Steuerbelastung des Produktionsfaktors Kapital durch den fiskalischen Wettbewerb der Gebietskörperschaften und Staaten nicht auf Null herunter-

konkurriert wird. Es ist daher nicht davon auszugehen, daß bloß die immobilen Faktoren, wie z.B. unqualifizierte Arbeit und Boden, die Steuerlast tragen. Die heute relativ hohe effektive Grenzsteuerbelastung des Kapitals und seine eingeschränkte Mobilität weisen freilich darauf hin, daß eine steuerliche Entlastung der Unternehmen notwendig sein dürfte, um Sparen und Investieren in den Industrieländern anzuregen und so auf einen höheren Wachstumspfad zu gelangen.

Die Einkommensteuer natürlicher Personen

Geht man über von einer Betrachtung der Kapitaleinkommensteuer auf die persönliche Einkommensteuer, wird man ebenfalls die Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit als wichtige Voraussetzung für die Analyse betrachten. Die Wanderungen von EU-Bürgern innerhalb der EU oder von Schweizern innerhalb der Schweiz sind allerdings nur geringfügig. Inwiefern die Steuerbelastung einen Einfluß auf die Wohnortwahl eines Individuums hat, läßt sich mit Wanderungsanalysen kaum feststellen. Da aber die Länder der EU und die Schweiz sich in einer Gleichgewichtssituation befinden könnten, läßt sich aus der geringen Wanderung nicht schließen, daß die Steuerbelastung keinerlei Einfluß auf die Wohnortwahl hat.

Kirchgässner und Pommerehne haben mit Daten der 26 Kantone der Schweiz im Jahre 1987 untersucht, inwiefern die Anteile der Steuerpflichtigen in den verschiedenen Einkommensklassen an den Steuerpflichtigen insgesamt durch die Steuerbelastung und die Attraktivität der Region bezüglich ihrer Lebensqualität sowie der Arbeitsmöglichkeiten beeinflusst werden¹⁸. Sie stellen fest, daß die effektive Einkommensteuerbelastung – ceteris paribus – den Anteil der Steuerzahler in den oberen Einkommensklassen an allen Steuerpflichtigen negativ beeinflusst. Die Differenz, die die kantonale und lokale Steuerbelastung in den Anteilen der Steuerzahler in der obersten Einkommensklasse zwischen dem Kanton mit dem niedrigsten (durchschnittlichen) Steuersatz von 9,11% (Zug) und demjenigen mit dem (abgesehen

¹³ Siehe M. Feldstein, P. Bacchetta: National Saving and International Investment, in: B. D. Bernheim, J. B. Shoven (Hrsg.): National Saving and Economic Performance, Chicago, London 1991, S. 201-220.

¹⁴ Siehe S. Sinn: Saving-Investment Correlations and Capital Mobility: On the Evidence from Annual Data, in: Economic Journal, 102. Jg. (1992), S. 1162-1170.

¹⁵ Siehe M. Feldstein: Tax Policy and International Capital Flows, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 130. Jg. (1994), S. 675-697.

¹⁶ Siehe hierzu K. R. French, J. M. Poterba: Japanese and U.S. Cross-border Common Stock Investments, in: Journal of the Japanese and International Economies, 4. Jg. (1990), S. 476-493.

¹⁷ Vgl. dazu M. Feldstein, T. Sinai: The Response of International Capital Flow Components to National Saving Rates, mimeo, Harvard University, Cambridge (Mass.) 1994.

¹⁸ Siehe G. Kirchgässner, W. W. Pommerehne: Tax Harmonisation and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, erscheint in: Journal of Public Economics, 1995. Die Ergebnisse sind weitgehend auch für 1990 und die 137 größten schweizerischen Städte und Gemeinden bestätigt worden. Siehe dazu W. W. Pommerehne, G. Kirchgässner, L. P. Feld: Tax Harmonization and Tax Competition at State-Local Levels: Lessons from Switzerland, erscheint in: G. Pola, R. Levaggi, G. France (Hrsg.): New Issues in Local Government Finance: Theory and Policy, Aldershot 1995.

von Genf) höchsten (durchschnittlichen) Steuersatz von 20,97% (Solothurn) maximal verursacht, beträgt 0,50 Prozentpunkte¹⁹. Bei einem Mittelwert des Anteils der Steuerzahler in der höchsten Einkommensklasse von 0,78% muß dieser Wert als relativ hoch angesehen werden.

Viel bedeutender als die Feststellung, daß Steuern einen Einfluß auf die Wohnsitzwahl haben, ist aber, ob Steuerwettbewerb tatsächlich die erwarteten negativen Folgen hat. Gibt es in der Schweiz ein zu geringes Niveau an öffentlichen Gütern oder einen Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaates? Eine populäre Hypothese zur Überprüfung der ersten Frage stammt von Oates²⁰. Danach sollten Ersparnisse durch niedrigere Steuerbelastungen in höheren Mietzinsen und Häuserpreisen kapitalisiert werden. Analoges gilt auch für die Ausgabenseite des staatlichen Budgets: Auch eine bessere Infrastruktur sollte sich in Miet- und Häuserpreisen niederschlagen.

Eine vollständige Kapitalisierung staatlicher Aktivität läßt sich für die Schweiz jedoch nicht feststellen. Sowohl der Einfluß der Steuerbelastung als auch der Staatsausgaben auf das Mietzinsniveau sind nur geringfügig. Entsprechend den Schätzungen von Kirchgässner und Pommerehne beträgt die maximale Differenz, die durch die Steuerbelastung in den durchschnittlichen Mietzinsen pro Quadratmeter verursacht wird, etwa acht Schweizer Franken pro Jahr²¹. Bei einer Wohnung von 130 Quadratmetern wären das etwa 1000 sfr pro Jahr. Berücksichtigt man das Einkommen der Mieter, die sich so große Wohnungen in der Schweiz überhaupt leisten können, so ist dieser Betrag eher unbedeutend. Eine nennenswerte Verzerrung der Miet- und Häuserpreise zwischen den einzelnen Kantonen aufgrund der unterschiedlichen Steuerbelastung scheint nicht zu existieren²².

Auch von einer zu geringen Bereitstellung öffentlicher Güter dürfte in der Schweiz kaum die Rede sein.

¹⁹ Gerade das von H.-W. Sinn: Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, a.a.O., angeführte Beispiel des Tessin als Niedrigsteuergebiet geht empirisch fehl. Sowohl im Jahre 1987 als auch 1990 lag die Einkommensteuerbelastung im Tessin etwa auf dem schweizerischen Durchschnittsniveau. Wie die Aufteilung der Steuerzahler in Rentner, Selbständige und unselbständige Erwerbspersonen zeigt, haben gerade Rentner einen Anreiz, ihren Lebensabend im Tessin (oder am Genfer See) zu verbringen. Das mag als Beleg dafür genügen, daß eher die Lebensqualität und weniger die Steuerbelastung ausschlaggebend für die Wohnsitzverlagerung ins Tessin ist.

²⁰ Siehe hierzu W. E. Oates: The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis, in: Journal of Political Economy, 77. Jg. (1969), S. 957-971.

²¹ Siehe G. Kirchgässner, W. W. Pommerehne: Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, a. a. O.

Zwar ist die Staatsquote der Schweiz im Vergleich zu Deutschland oder den anderen OECD-Ländern recht niedrig. Andererseits war der Anteil der öffentlichen Konsumausgaben in der Schweiz in den achtziger Jahren und der Anteil der öffentlichen Investitionen in den siebziger und achtziger Jahren höher als in Deutschland²³. Zudem zeigte sich während der letzten Jahrzehnte in der Schweiz die gleiche Entwicklung steigender Staatsausgaben wie in Deutschland und in den anderen OECD-Ländern.

Auch die vermuteten negativen Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auf den Umfang der Umverteilung lassen sich in der Schweiz kaum auffinden. So ist für die Schweiz eine relativ starke Gleichverteilung der Einkommen festzustellen. Verglichen mit anderen föderal organisierten Staaten wie Deutschland, Kanada und den Vereinigten Staaten hat die Schweiz (gemessen in Gini-Punkten) die gleichmäßigste primäre Einkommensverteilung, d.h. vor Steuern und Staatsausgaben. Das Ausmaß der Umverteilung ist (unter üblichen Inzidenzannahmen für die staatliche Aktivität) nur um etwa zehn Gini-Punkte geringer als in der Bundesrepublik Deutschland, und es ist höher als in Kanada oder den Vereinigten Staaten. Daher ist auch die sekundäre Einkommensverteilung (nach staatlicher Aktivität) in der Schweiz gleichmäßiger als in den drei anderen Staaten. Dabei ist hervorzuheben, daß in der Schweiz die Einkommensumverteilung zu zwei Dritteln über die nachgeordneten Gebietskörperschaften, die Kantone und Gemeinden, erfolgt. Auch im Bereich der Umverteilung sind somit die befürchteten negativen Konsequenzen des Steuerwettbewerbs (zumindest bisher) nicht eingetreten: Der Wohlfahrtsstaat ist nicht zusammengebrochen.

Notwendige Kontrolle staatlicher Akteure

Die Art und Weise, wie in Europa heute Lösungen erzielt (oder blockiert) werden, macht deutlich, daß sowohl bei der Analyse der heutigen Politik als auch bei Vorschlägen für Elemente einer künftigen (Finanz-) Verfassung von einem politisch-ökonomischen Ansatz auszugehen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, daß

²² Sehr viel größere Unterschiede lassen sich dagegen zwischen einzelnen Gemeinden in Großregionen (z.B. dem Raum Zürich) mit unterschiedlichen Steuersätzen feststellen. Siehe hierzu z.B. W. W. Pommerehne, S. Krebs: Fiscal Interaction of Central Cities and Suburbs: The Case of Zurich, in: Urban Studies, 28. Jg. (1991), S. 783-801.

²³ Vgl. dazu G. Kirchgässner, W. W. Pommerehne: Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen: Die Beispiele der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, in: D. Grimm (Hrsg.): Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994, S. 149-176. Ein Vergleich der Situation in den neunziger Jahren erscheint wegen der deutschen Vereinigung und der damit verbundenen besonderen Situation in Deutschland kaum sinnvoll.

die politischen Akteure nicht notwendig das Wohl ihrer Bürger verfolgen. Im Vordergrund stehen neben eigenen Interessen und denjenigen der Parteistrategen vor allem die Interessen bestimmter, aufgrund ihrer Größe und der Homogenität ihrer Zielsetzungskräfte Interessengruppen sowie die Zielsetzungen der in den europäischen (bürokratischen) Institutionen agierenden Menschen. Daher tut „der Staat“ auch in Europa nicht unbedingt das, was er aus Sicht einer ökonomischen Theorie, die von der Perspektive eines wohlwollenden Diktators ausgeht, tun sollte.

Das Wachstum der Staatstätigkeit in den OECD-Ländern, welches neben dem Anstieg der Staatsschuld durch eine steigende Steuerlast finanziert wurde, bietet eine hinreichende Evidenz dafür, daß staatliche Akteure auf eine Steuerbasis auch tatsächlich zugreifen, wenn sie die Erlaubnis dazu erhalten. Das Beharrungsvermögen von Steuern, die (rein ökonomisch betrachtet) kontraproduktiv sind, belegt dies zusätzlich²⁴.

Nicht nur wer der Leviathan-Sicht staatlicher Aktivität zuneigt, wird eine möglichst weitgehende Kontrolle der staatlichen Akteure durch die betroffenen Bürger befürworten. Eine solche Kontrolle ist um so besser möglich, je kleiner die betreffende Gebietskörperschaft ist. Daraus ergibt sich die Forderung, staatliche Aufgaben sowie die dazu notwendigen Einnahmekompetenzen so niedrig wie möglich anzusiedeln. Zur Ermöglichung einer besseren Kontrolle macht es darüber hinaus Sinn, aufkommenselastische Steuern, d.h. insbesondere die (progressiv ausgestalteten) Steuern auf Einkommen und Vermögen, eher

den unteren staatlichen Ebenen zuzuweisen, während (indirekte) Wert- und insbesondere Mengensteuern eher den oberen Ebenen zugeordnet werden sollten²⁵.

Nach aller vorliegenden empirischen Evidenz ist die Gefahr eines ruinösen Wettbewerbs um mobile Produktionsfaktoren zwischen den Staaten der EU als auf (zumindest) sehr lange Zeit unrealistisch anzusehen. Daher sollte eine föderale Finanzverfassung mit klarer Kompetenzaufteilung angestrebt werden. Ein Mischsystem der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmekompetenz des Staates scheint als Modell für Europa denkbar ungeeignet. Die Schweiz dürfte daher für die künftige Finanzverfassung Europas ein wesentlich besseres Vorbild abgeben als die Bundesrepublik Deutschland²⁶. Wer das Subsidiaritätsprinzip als Aufforderung zur Ausrichtung der staatlichen Aktivität an den Präferenzen der Bürger versteht, sollte wo immer möglich dezentrale Lösungen anstreben. Die Beweislast liegt dann nicht bei den Befürwortern dezentraler Lösungen, sondern bei jenen, die eine Harmonisierung oder gar Zentralisierung anstreben²⁷. Nur wenn sich herausstellt, daß auf der niedrigsten Ebene eine Aufgabe nicht erfüllt werden kann und wenn die Kompetenzabtretung freiwillig durch die Betroffenen erfolgt, darf die nächsthöhere Ebene aktiv werden. Der Preis der Einheit muß nicht die Verschmelzung der Kulturen in Europa sein. Kulturelle Vielfalt kann in Europa, in seinen Staaten, Regionen und Gemeinden, sehr wohl bestehen bleiben.

²⁴ Man halte sich etwa die Diskussion um eine Abschaffung der Gewerbesteuer vor Augen.

²⁵ Siehe hierzu G. Kirchgässner: Constitutional Economics and Its Relevance for the Evolution of Rules, in: *Kyklos*, 47. Jg. (1994), S. 321-339.

²⁶ Siehe hierzu auch die im Auftrag der EU erstellten Gutachten von F. Schneider: *The Federal and Fiscal Structures of Representative and Direct Democracies as Models for a European Federal Union: Some Ideas Using the Public-Choice Approach*, in: *European Economy*, 5. Jg. (1993), S. 191-212; sowie H. J. Blöchliger, R. L. Frey: *The Evolution of Swiss Federalism: A Model for the European Community?*, in: ebenda, S. 213-241.

²⁷ Siehe auch CEPR: *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe*, London 1993; sowie Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: *Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union*, Bonn 1994.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer)

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum (stellvertretender Chefredakteur), Wiebke Brudershausen, Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinntstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (072 21) 21 04-0, Telefax (072 21) 21 04 27

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 106,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 53,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 9,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparksparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreisliste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.