

Schaltegger, Christoph A.

Book Review

Book Review: Regeln für den europäischen Systemwettbewerb: Steuern und soziale Sicherungssysteme

Aussenwirtschaft

Provided in Cooperation with:

University of St.Gallen, School of Economics and Political Science, Swiss Institute for International Economics and Applied Economics Research

Suggested Citation: Schaltegger, Christoph A. (2002) : Book Review: Regeln für den europäischen Systemwettbewerb: Steuern und soziale Sicherungssysteme, Aussenwirtschaft, ISSN 0004-8216, Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St.Gallen, Vol. 57, Iss. 3, pp. 373-377

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/231011>

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.

**Walter Müller, Oliver Fromm und Bernd Hansjürgens (2001):
Regeln für den europäischen Systemwettbewerb: Steuern und soziale
Sicherungssysteme**

Marburg Metropolis-Verlag, 432 Seiten, ISBN 3-89518-334-2, 32.80 Euro

Der internationale Steuerwettbewerb ist ein politisch wie auch wissenschaftlich kontrovers diskutiertes Schlagwort. Kritiker fürchten, dass ohne strenge institutionelle Regeln ein zügelloser Unterbietungswettkampf zwischen den Gebietskörperschaften die Grundlage zur Finanzierung des Sozialstaats untergräbt. Dabei stehen die Steuern auf Kapitalerträge im Mittelpunkt der Diskussion. Sie stellen einen besonders mobilen Standortfaktor dar. Gebietskörperschaften sehen sich unter Wettbewerbsbedingungen gezwungen, solche Steuerbasen mit immer attraktiveren steuerlichen Bedingungen anzuziehen und zu halten. Sinkende inländische Steuereinnahmen, ein geringeres Angebot an öffentlichen Leistungen und vielleicht sogar inländische Arbeitslosigkeit werden folglich als unausweichliche Konsequenz des Steuerwettbewerbs prophezeit. Viele westliche Industrienationen blicken diesem Szenario mit Besorgnis entgegen, umso mehr, als sie wegen der demografischen Entwicklung in Zukunft mit einem steigenden Finanzbedarf bei den staatlichen Renten- und Gesundheitssystemen rechnen.

Andererseits wenden vor allem politische Ökonomen ein, dass Wettbewerb zwischen den Staaten die Regierungen an übermässiger Machtentfaltung hindert. Es wird befürchtet, dass, die staatlichen Handlungsträger ohne die institutionelle Sicherung durch den Wettbewerb der Systeme dazu neigen, Steuerkartelle gegen den Bürger zu etablieren. Aller Erfahrung nach ist der Druck der Wähler in rein parlamentarischen Demokratien nämlich zu gering, um die politischen Akteure wirksam auf die Verfolgung des Gemeinwohls zu beschränken. Regierungen und Parlamente orientieren sich nur allzu gerne an Aufgaben, die mit persönlichem Prestigeerwerb verbunden sind, aber nicht zwingend dem Willen der Bürger entsprechen.

Das Buch von WALTER MÜLLER, OLIVER FROMM und BERND HANSJÜRGENS ist ein Tagungsband aus Beiträgen, die im Oktober 2000 an der Universität Bielefeld zum Themenkreis «Regeln für den europäischen Systemwettbewerb – Steuern und soziale Sicherungssysteme» diskutiert wurden. Die interdisziplinär zusammengesetzten Beiträge unterteilen sich in solche, die ihren Fokus allgemein auf Fragen rund um den Steuerwettbewerb legen und in Aufsätze, die sich speziell mit dem Wettbewerb der sozialen Sicherungssysteme beschäftigen. Der Tagungsband schliesst mit zwei Beiträgen, die die kontroversen Standpunkte zusammenfassen und einen Ausblick wagen, welche neue Mechanismen den Systemwettbewerb beleben könnten.

Der erste Beitrag von LARS FELD und GEBHARD KIRCHGÄSSNER beurteilt die Wirkung des Steuerwettbewerbs der Musgraveschen Unterteilung folgend nach allokativen und distributiven Gesichtspunkten. In einer breiten Übersicht über die bis heute vorliegenden Arbeiten zum Thema werden die verschiedenen durch Steuerwettbewerb induzierten oder reduzierten Externalitäten theoretisch diskutiert und deren empirische Validität besprochen. Die beiden Autoren können dabei auf einen reichen und interessanten Erfahrungsschatz eigener empirischer Arbeiten zurückgreifen, den sie vor allem aus Studien über den Steuerwettbewerb in der Schweiz gewonnen haben. Während Steuerwettbewerb aus allokativer Perspektive grob gesprochen als eher effizienzsteigernd betrachtet wird, zeigen sich die Probleme bei verteilungspolitischen Anliegen. In einer sorgfältigen Abwägung der Vor- und Nachteile des fiskalischen Wettbewerbs kommen FELD

und KIRCHGÄSSNER zum Ergebnis, dass insgesamt die Induzierung fiskalischer und räumlicher Externalitäten durch die Beschränkung politischer Externalitäten überkompensiert wird. Steuerwettbewerb ist also eher als effizienzsteigernd denn als effizienz-mindernd zu werten.

Auch der Beitrag von THIESS BÜTTNER, der sich in seinem Überblick über den Stand der empirischen Steuerwettbewerbsforschung vor allem auf die Unternehmensbesteuerung konzentriert, profitiert von interessanten Forschungsergebnissen aus der eigenen «Werkstatt». Er gliedert seine Übersicht nach vier Forschungsfragen: Welche Unterschiede in der Unternehmensbesteuerung lassen sich im internationalen Vergleich ausmachen und erfüllen diese Steuern die Neutralitätsbedingungen im Hinblick auf verschiedene ökonomische Aktivitäten? Inwiefern sind Standortentscheidungen fiskalisch motiviert? Versucht die Steuerpolitik, die Standortwahl von Unternehmen zu beeinflussen? Welche Konsequenzen des Steuerwettbewerbs lassen sich beobachten? BÜTTNER interpretiert die bisherige Evidenz in dem Sinne, dass die effektive durchschnittliche und marginale Steuerbelastung bei verschiedenen ökonomischen Aktivitäten international tatsächlich beträchtliche Unterschiede aufweist, dass es deutliche Hinweise auf Verzerrungen bei der Wahl der Finanzierungsinstrumente wie auch auf steuerinduzierte Mobilität des Kapitals gibt. Daneben deuten neue Forschungsergebnisse auch auf die strategische Steuerersetzung von Regierungen hin. Doch wie er betont, kann diese Evidenz nicht als ruinöse Konkurrenz interpretiert werden, denn trotz des empirischen Nachweises des Vorhandenseins von Steuerwettbewerb lassen sich dessen theoretisch abgeleitete negative Konsequenzen auf die Umverteilung bisher empirisch nicht feststellen. Dies liegt auch daran, dass Umverteilung nicht nur im Interesse der Transferempfänger, sondern durchaus auch im Interesse der Zahlenden sein kann.

Die strategische Steuerersetzung von Regierungen kann mitunter auch wettbewerbsschädliche Züge annehmen, wie beispielsweise die steuerliche Ungleichbehandlung von Unternehmensgewinnen aus anderen Staaten zum Zwecke der Verbreiterung der eignen Steuerbasis. Als Beispiel für ein solches Verhalten werden oft die «Dublin Docks» in Irland genannt, wo die Erträge aus Investitionen ausländischer Körperschaften mit 10%, die eigenen hingegen mit 38% besteuert werden. Multinational tätige Firmen können diese Ungleichbehandlung ausnützen, indem sie die Gewinne dort anfallen lassen, wo die Steuerbelastung am niedrigsten ist (sog. Profit-shifting). Um wettbewerbsschädliche Steuerpraktiken zu verhindern, propagiert deshalb BERND HANSJÜRGENS in seinem Beitrag das Äquivalenzprinzip als zentralen Masstab zur Unterscheidung von fairen und unfairen Steuerpraktiken. Unfaire Praktiken wären HANSJÜRGENS zufolge solche, die darauf abzielen, Steuersubstrat aus anderen Gebietskörperschaften beispielsweise über Briefkastenfirmen abzuziehen, während gleichzeitig die höheren Kosten für unternehmensnahe Infrastruktur im Heimatland anfallen. Doch wie der Autor selbst betont, ist die Chance, dass des Äquivalenzprinzips als Richtschnur der internationalen Unternehmensbesteuerung realisiert wird, nicht besonders gross. Denn der äquivalenztheoretische Zusammenhang zwischen Inanspruchnahme von öffentlichen Leistungen und Unternehmensbesteuerung ist sowieso nur abgeleiteter Art. Wenn zusätzlich noch eine Doppelbesteuerung zur Personenbesteuerung vorliegt, wie das in der Schweiz der Fall ist, stellt sich die Frage, welche äquivalenztheoretische Berechtigung eine Körperschaftssteuer überhaupt hat. In diesem Fall liesse sich sogar argumentieren, dass ein race-to-the bottom bei der Körperschaftssteuer wünschenswert wäre, denn es würde eine äquivalenztheoretisch ungerechtfertigte Besteuerung beseitigen.

Die Beiträge von HORST-DIETER HÖPPNER und STEFAN BACH diskutieren die Probleme der Kapitalbesteuerung. Während HÖPPNER nochmals auf äquivalenztheoretische Überlegungen zurückgreift, widmet sich BACH der Problematik der Steueroasen. Da die EU und auch die OECD künftig das Welteinkommen ihrer Steuerpflichtigen nach Wohnsitzprinzip besteuern wollen, sind sie an einem lückenlosen Informationsaustausch zwischen den nationalen Steuerbehörden interessiert, um die Einkommen der inländischen Steuerpflichtigen auch im Ausland zu ermitteln und deren Steuerpflicht durchzusetzen. Solange aber Länder wie Österreich, Luxemburg oder die Schweiz ein steuerliches Bankkundengeheimnis gewähren, lässt dies keinen grenzüberschreitenden Informationsaustausch zu. Diese Länder stellen dann bei Verzicht auf die Quellenbesteuerung praktisch eine Steueroase dar. Gemäss BACHS Meinung ist der gegenseitige Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden ein Bestandteil fairen Steuerwettbewerbs. Die EU- und OECD-Initiativen zur Durchsetzung des Informationsaustausches sind für den Autor folglich auch wichtige Schritte in diese Richtung. Staatspolitisch ist dieser Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden jedoch äusserst problematisch. Geht man davon aus, dass die staatlichen Akteure nicht nur an der Verfolgung des Gemeinwohls interessiert sind, sondern auch ihre eigenen Interessen durchsetzen wollen, dann bedeutet die lückenlose Information über die finanziellen Verhältnisse der Bürger und damit der erleichterte Zugriff auf die Steuerbasis eine wesentliche Vergrößerung ihres diskretionären Spielraums. Das Bankkundengeheimnis stellt im Grundsatz einen Schutz der Individuen vor der Macht des Staats dar. Dieser Gedanke des Schutzes der Privatsphäre der Individuen war denn auch der originäre Beweggrund zur Einführung des Bankkundengeheimnisses und erhält damit Verfassungsbedeutung. Der Autor diskutiert diese Problematik des Informationsaustausches leider nicht. Trotzdem hat BACH natürlich recht, wenn er das Beispiel der Politik der amerikanischen Steuerbehörde (IRS) als Präzedenzfall anführt. Über das sogenannte QI-System, bei dem mit Einwilligung des Steuerpflichtigen ausländische Steuertatbestände repatriiert werden können, wird das Bankkundengeheimnis indirekt in Frage gestellt, weil das Versagen der Informationsweitergabe als Anfangsverdacht der Steuerhinterziehung gewertet wird. Mit einem ähnlichen System könnte auch die EU das Bankkundengeheimnis langfristig gefährden.

Eine Möglichkeit, den steuerbaren Gewinn eines Unternehmens auf die beteiligten Gebietskörperschaften zu verteilen, besteht im sogenannten «Formular Appointment». BERT KAMINSKI beschäftigt sich in seinem Beitrag mit dessen Anwendung in den USA und Kanada. Er kommt zum Schluss, dass trotz der theoretischen Eleganz dieses Ansatzes das Formular Appointment kein Allheilmittel gegen die negativen Effekte unfairer Steuerpraktiken darstellt. Im folgenden Beitrag von WALTER MÜLLER wird einer internationalen Steuerwettbewerbsordnung das Wort geredet. Im Grundsatz fordert MÜLLER nichts anderes, als das Ziel der Bemühungen der EU und der OECD zur Etablierung einer gemeinsamen Steuerordnung. Seinem wie auch den folgenden Beiträgen von MATTHIAS MORS und GREGOR LARBIG zum EU-Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung oder dem Beitrag von CHRISTA RANDZIO-PLATH über die Vor- und Nachteile des internationalen Steuerwettbewerbs liegt ein fester Glaube an die Benevolenz einer übergeordneten Stelle zu Grunde, die im Sinne des Gemeinwohls den Steuerwettbewerb in die richtigen Bahnen lenkt. Dabei fehlt diesen Beiträgen leider eine kritische Auseinandersetzung mit der Frage, wer denn dann über die Wächter des Steuerwettbewerbs wachen soll? Wie gross wird mit einer solchen Instanz die Verlockung sein, den institutionellen Wettbewerb unter den Staaten kartellistisch auszuhandeln? HEINZ HAUSER zeigt in seinem Beitrag jedenfalls relativ deutlich, dass die WTO das

falsche Forum wäre. Sie hat sich bis anhin auf ein Regelwerk für einen diskriminierungs-freien Handel beschränkt, und diese Beschränkung stellt wohl auch ihre Stärke dar.

Der zweite Teil des Tagungsbands widmet sich den sozialen Sicherungssystemen und deren Problematik unter Wettbewerbsbedingungen. NORBERT BERTHOLD und MICHAEL NEUMANN gehen im ersten Beitrag einerseits auf die effizienzsteigernden Aspekte des Systemwettbewerbs unter den sozialen Sicherungssysteme ein. Andererseits zeigen die Autoren auch, dass wegen des öffentlichen-Guts-Charakters der Umverteilung der Wettbewerb der Systeme mitnichten ein vollkommenes Instrument ist. Wie man es auch wendet, der Zielkonflikt zwischen steigenden Skalenerträgen in der Bereitstellung der Umverteilung und homogenerer Präferenzlage sowie verstärkter Checks und Balances lässt sich nicht wegdiskutieren. Vor dem Hintergrund, dass uns aber kein besseres Instrument als ein gewisser Wettbewerb der sozialen Sicherungssysteme zur Verfügung steht, plädieren die Autoren für eine weitgehende Dezentralisierung der Sozialpolitik. Der Beitrag von BERTHOLD und NEUMANN besticht durch seinen breiten Fokus, bei dem verschiedenste Ansätze zur Organisation der Umverteilung diskutiert und deren Wirkung kritisch gewürdigt wird. Gerade diese Breite der Argumentation verleiht dem Fazit zur Dezentralisierung der Sozialpolitik Überzeugungskraft.

Anschliessend gestattet der Beitrag von ELMAR RIEGER einen Blick auf die Entwicklungsgeschichte der Sozialpolitik in der Europäischen Union, während YVONNE KOLLMEIER über den aktuellen Stand der Entwicklungspläne der Sozialpolitik orientiert. VOLKER MEINHARDT beschäftigt sich mit der Frage, ob ein hoher Anteil von Sozialausgaben am Sozialprodukt wachstumshemmend wirkt. Dabei zeigt er in einem Überblick, dass ein solcher Zusammenhang nicht eindeutig nachgewiesen werden kann. Schliesslich lässt sich auch die These vertreten, dass die sozialen Sicherungssysteme zu einer erhöhten Risikobereitschaft führen können und dass damit positive volkswirtschaftliche Impulse verbunden sind. Abschliessend fragen sich OLIVER FROMM und BERND SCHULTE mit Blick auf die EU-Osterweiterung, ob die Personenfreizügigkeit zur Sicherung der finanziellen Tragfähigkeit der Sozialwerke eingeschränkt werden soll. FROMM plädiert für eine offene Interpretation des Gesellschaftsvertrags, bei dem Zuwanderer durch Einkauf in das System auch von den Leistungen des Systems profitieren sollen.

Der Tagungsband endet mit zwei zusammenfassenden Beiträgen von ROLF-DIETER POSTLEP und REINER EICHENBERGER. Der innovative Beitrag von EICHENBERGER bringt zwei wichtige Aspekte in die Diskussion ein. Erstens gibt er zu bedenken, dass sich die Diskussion um fairen Steuerwettbewerb fast ausschliesslich auf Körperschaftssteuern konzentriert. Zweitens fordert er eine Deregulierung der Politik durch vermehrten Wettbewerb um Politiker. Berücksichtigt man, dass erstens das Körperschaftsteueraufkommen relativ gering ist im Vergleich zu den Personensteuern und zweitens die kaum thematisierten steuerlichen Überwälzungswirkungen vom mobilen Kapital auf immobile Standortfaktoren zu ganz anderen als den beabsichtigten Belastungen führen, dann stellt sich die Frage, weshalb derart grosse und aufwändige Anstrengungen unternommen werden sollen, um Regeln für einen fairen Steuerwettbewerb zu etablieren. Schliesslich bemisst sich die Effizienz der Besteuerung nach der Elastizität der Steuerbasis. Statt diese durch ein kompliziertes und kaum administrierbares Regelwerk zu verringern, liegt doch die viel naheliegendere Folgerung darin, nach einer anderen Steuerbasis als der Körperschaft zu suchen. Es wäre zweifellos sehr interessant gewesen, wenn sich ein Beitrag mit dieser Thematik befasst hätte. Könnte beispielsweise eine Bodenwert- oder Bodenwertzuwachssteuer eine Alternative zur heutigen Körperschaftsteuer

sein? Wäre sie unter Wettbewerbsbedingungen überlebensfähig? Wie sähen deren Wohlfahrtswirkungen aus? Mit welchen Überwälzungseffekten wäre zu rechnen?

Der Tagungsband von MÜLLER, FROMM und HANSJÜRGENS stellt eine sehr interessante Zusammenstellung von wichtigen Aspekten zum System- und Steuerwettbewerb dar und ist daher sehr lesenswert. Das Buch hätte wohl zweifellos an Qualität gewonnen, wenn erstens nicht nur die Frage nach den Möglichkeiten zur «Trockenlegung von Steuer-oasen» thematisiert worden wäre, sondern auch umgekehrt nach der «Bewässerung von Steuerwüsten». Schliesslich scheinen einige diskutierte Massnahmen auf EU- und OECD-Ebene zur Regulierung des Steuerwettbewerbs Züge eines Steuerkartells anzunehmen und sind daher vor dem Hintergrund zu sehen, dass politisch einflussreiche Hochsteuerländer um ihre Steuerbasis fürchten und nicht bereit sind, die eigene steuerliche Attraktivität zu verbessern. Zweitens fehlt im vorliegenden Buch ein Hinweis auf die Frage nach der Effizienz der Körperschaftssteuer und auf alternative Steuerbasen und deren Effizienz und Überlebensfähigkeit im Systemwettbewerb.

Christoph A. Schaltegger
Universität St. Gallen