

Alfred Boss

Weder eine Harmonisierung der Besteuerung noch eine Europa-Steuer sind nötig

Nach dem Beschluss, Griechenland und Irland durch die EU bzw. die Euroländer zu unterstützen, ist die Steuerautonomie der einzelnen Länder in Frage gestellt worden; insbesondere wird Irland wegen des niedrigen Körperschaftsteuersatzes an den Pranger gestellt. Auch wird gefordert, der EU Mittel zur Verfügung zu stellen, damit sie Hilfsmaßnahmen ergreifen kann; in Betracht komme eine EU-Steuer.

Schadet Steuerwettbewerb?

Was die Besteuerung, insbesondere die der Kapitaleinkommen, betrifft, so wird angesichts der weltweit gestiegenen Mobilität des Kapitals argumentiert, ein Steuersenkungswettbewerb sei im Gange, der erst dann ende, wenn die Steuersätze für Erträge auf mobiles Kapital auf null gesunken sind („race to the bottom“). Der Staat könne seine Aufgaben nur unzureichend wahrnehmen. Insbesondere komme es zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern, und der Sozialstaat werde ausgehöhlt. In dem Senkungswettbewerb müsse die Steuerbelastung immer mehr auf die immobilen Faktoren, vor allem auf den Faktor Arbeit, verlagert werden. Abhilfe könne nur eine Harmonisierung der Steuersätze schaffen.

Die Indizien für einen Steuersenkungswettbewerb sind allenfalls schwach.¹ Es stellt sich aber die Frage, wie sich ein intensivierter Steuerwettbewerb der Staaten auswirken würde; dabei wird berücksichtigt, dass die Besteuerung der Kapitaleinkommen mit Staatsleistungen zugunsten des Kapitals (z.B. in Form der Infrastrukturausstattung) einhergehen kann.

Die Attraktivität eines Landes hängt nicht nur von den Steuersätzen ab, sondern auch von der Infrastruktur, von der das Kapital in einem Land profitiert; dazu mag man neben Straßen und Häfen den Schutz der Eigentumsrechte zählen. Das Infrastrukturangebot kann die Grenzproduktivität des Kapitals erhöhen. In dem Maße, in dem dies der Fall ist, sind Äquivalenzsteuern möglich.² Es gibt insofern eine Grenze, unter die die Steuersätze für Ka-

pitaleinkommen nicht fallen können;³ die marginalen Infrastrukturkosten definieren ein Mindeststeuerniveau, das selbst dann nicht unterschritten werden würde, wenn das Kapital vollkommen mobil wäre. Steuerwettbewerb zwischen Regierungen könnte zu einer „benefit taxation“ in diesem Sinne führen. Ein solches Ergebnis des Wettbewerbs ist grundsätzlich positiv zu bewerten.

Die skizzierte Argumentation gilt uneingeschränkt dann, wenn je Einheit Kapitaleinsatz bestimmte Infrastrukturkosten anfallen. Sie wird komplizierter, wenn nicht bestimmte Mengeneinheiten der Infrastruktur verbraucht werden, sondern die Nutzung der Infrastruktur Kosten verursacht und mit einem gewissen Maß an Nutzungsverdrängung verbunden ist.⁴ Als Beispiele werden ein Fernstraßensystem und zentralstaatliche Dienstleistungen genannt. Bei der Bereitstellung entstehen Produktionskosten, die von den Nutzungskosten zu unterscheiden sind. Zu den Nutzungskosten zählen Überfüllungskosten („congestion costs“). In diesem Fall ist es aus Sicht eines Landes optimal, den Steuersatz in Höhe der marginalen „congestion costs“ festzusetzen.

Für die Beurteilung dieses Ergebnisses ist es wichtig, ob die durchschnittlichen Nutzungskosten bei zunehmender Inanspruchnahme der Infrastruktur fallen oder konstant sind bzw. steigen.⁵ Bei sinkenden Nutzungskosten (zunehmenden Skalenerträgen) reicht im Rahmen des zugrundeliegenden Modells das Steueraufkommen nicht aus, um die Kosten der Bereitstellung der Infrastruktur zu finanzieren. Es kommt zu einer Unterversorgung mit dem betreffenden öffentlichen Gut, wenn die immobilen Faktoren nicht bereit sind, das Defizit auszugleichen. Die immobilen Faktoren sind aber bereit, das Budgetdefizit durch Steuern zu finanzieren, wenn die Lohnsumme größer als das Defizit ist; sie stellen sich dann nämlich besser als bei Verzicht auf die Bereitstellung der Infrastruktur und bei fehlenden Investitionen der Privaten. Es kommt also nicht zu einer Unterversorgung mit Infrastruktur bzw. allgemein mit öffentlichen Gütern, es resultieren

1 A. Boss, K.-J. Gern, C.-P. Meier, J. Scheide: Mehr Wachstum in Europa durch eine Koordination makroökonomischer Politik?, Kieler Studien, 330, Tübingen 2004.

2 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Vor weitreichenden Entscheidungen, Jahresgutachten 1998/99, Stuttgart 1998.

3 H. Siebert: Comment on Vito Tanzi und A. Lans Bovenberg: Is There a Need for Harmonizing Capital Income Taxes within EC Countries?, in: H. Siebert (Hrsg.): Reforming Capital Income Taxation, Tübingen 1990.

4 H.-W. Sinn: Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in: S. Homburg, A. Oberhauser (Hrsg.): Fiskalföderalismus in Europa, Schriften des Vereins für Socialpolitik, 253, Berlin 1997.

5 Zu der Argumentation im Detail vgl. H.-W. Sinn, a.a.O.

aber Verteilungsfolgen, nämlich Belastungen der immobilen Faktoren, die unerwünscht sein können. Bei konstanten oder abnehmenden Skalenerträgen entsteht kein Budgetdefizit des Staates. Dieser Fall ist deshalb unproblematisch.

Es ist letztlich empirisch zu untersuchen, ob die Fälle, in denen Wettbewerb zu einem unerwünschten Ergebnis führt, relevant sind. Dabei zeigt sich, dass viele staatliche Leistungen ähnliche Rivalitätseigenschaften haben wie private Güter; es ist insofern nicht mit steigenden Skalenerträgen bei der Nutzung öffentlich bereitgestellter Güter zu rechnen.⁶ Es wird sogar argumentiert, dass in Deutschland alle öffentlichen Leistungen mit Erfolg zu Nutzungsgebühren angeboten werden könnten. Es gebe zwar, was die Allokation der Ressourcen betreffe, eine Reihe von Aufgaben des Staates, die über Zwangsabgaben zu finanzieren seien, solche Aufgaben (wie z.B. Polizeiaufgaben und Verteidigungsleistungen) erforderten aber nicht eine Finanzierung durch ungebundene Steuern, sondern eine durch zweckmäßig gestaltete Entgelte bzw. Zwangsentgelte.⁷ Gäbe es tatsächlich steigende Skalenerträge, so wäre dies kein Argument gegen Steuerwettbewerb.⁸ Die Ineffizienz des Wettbewerbs wäre nur als ein Zwischenergebnis im Wettbewerb als Suchprozess anzusehen, nicht als dessen Endergebnis. Die betreffenden Staaten würden reagieren, um Effizienz herzustellen. Dazu bedarf es aber des Wettbewerbs, eine Intervention im Sinne einer Zentralisierung der Steuerpolitik wäre gerade der falsche Weg.

Verhindert Steuerwettbewerb Umverteilungspolitik?

Wenn die Steuersätze im Wettbewerb um mobile Faktoren gesenkt werden müssen, dann sind Regierungen und Parlamente gezwungen, Staatsausgaben zu reduzieren. Ineffizienzen im öffentlichen Sektor nehmen ab; vermutlich sinken die Finanzhilfen. Der Steuerwettbewerb würde wohl zu einer verringerten Steuerbelastung und zu niedrigeren Staatsausgaben führen; dies würde sich positiv auf Wachstum und Beschäftigung auswirken. Der Wettbewerb könnte zudem als Entdeckungsverfahren genutzt werden, weil Länder voneinander lernen könnten.⁹

Steuerwettbewerb wird häufig deshalb abgelehnt, weil er dazu führe, dass eine nationale Umverteilungspolitik nicht mehr möglich sei. Die Mobilität von Kapital und hochqualifizierten Arbeitskräften gefährdet nationale Umverteilungssysteme. Die Erhebung von Steuern zur Umverteilung auf hochproduktive Faktoren hätte letztlich die Folge, dass diese aus Ländern mit einem großen Maß an Umverteilung abwandern, während Nettoempfänger von Sozialtransfers zuwandern.

Kommt es tatsächlich dazu, dass die Umverteilung eingestellt wird, so ist dies nicht notwendigerweise von Nachteil. Wenn Umverteilung über das System der sozialen Sicherung infolge der im Wettbewerb entstehenden Steuersatzsenkungen unter Druck gerät oder gar aufgegeben werden muss und wenn dadurch die private Versicherung Bedeutung gewinnt, dann ist dies unter Effizienzaspekten nicht nachteilig. Zudem ist eine Einkommensumverteilung, die vom Staat erzwungen wird, ohne dass ein Konsens aller Bürger darüber besteht, problematisch.¹⁰ Eine Reduktion der effizienten Umverteilung wäre dagegen schädlich. Sie ist aber nicht zu erwarten. Ein effizientes System der Hilfe für Bedürftige bringt Nutzen für die Allgemeinheit. Ein steuerfinanziertes System wie z.B. das Arbeitslosengeld II hat bei adäquater (anreizkompatibler) Ausgestaltung den Charakter einer produktiven Infrastruktur. Zudem haben Individuen einen Anreiz, Umverteilungsregeln gewissen Ausmaßes zuzustimmen. Präferenzen für nicht zu große Ungleichheit der persönlichen Lebensverhältnisse und für Hilfe in Notlagen lassen redistributive Besteuerung zu, wenn die Institutionen tauglich sind, ein Trittbrettfahren der Zahlungspflichtigen unter Kontrolle zu halten.¹¹

Steuerwettbewerb führt demnach nicht dazu, dass Umverteilung nicht mehr möglich ist, sondern dazu, dass unfreiwillige Umverteilung, die auf der Macht von einfachen Mehrheiten basiert, erschwert oder unmöglich wird. Auf Konsens oder auf qualifizierten Mehrheiten der Bürger beruhende Umverteilung wird nicht ausgeschlossen. Auch wird eine altruistisch motivierte Umverteilung in keiner Weise beeinträchtigt. Steuerwettbewerb führt demnach nicht zu einer Erosion des Sozialstaates, er bedroht nur ineffizient gestaltete Systeme der sozialen Sicherung.¹²

6 C. B. Blankart: Braucht Europa mehr zentralstaatliche Koordination? Einige Bemerkungen zu Hans-Werner Sinn, in: Wirtschaftsdienst, 76. Jg. (1996), H. 2, S. 87-91.

7 H. Grosseketler: Steuerstaat versus Gebührenstaat: Vor- und Nachteile, in: V. Sachssofsky, J. Wieland (Hrsg.): Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden 2000.

8 C. B. Blankart: Taxes and Choice: Two Views on the Regulation of Tax Competition, in: K.-E. Schenk, D. Schmidtchen, M. E. Streit, V. J. Vanberg (Hrsg.): Globalisierung und Weltwirtschaft, Tübingen 2000.

9 F. A. von Hayek: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge 56, Tübingen 1968.

10 R. Vaubel: Reforming the Welfare State in Western Europe, in: H. Giersch (Hrsg.): Fighting Europe's unemployment in the 1990s, Berlin 1996.

11 R. Windisch: Kommentar zu C. B. Blankart: Taxes and Choice, in: K.-E. Schenk, D. Schmidtchen, M. E. Streit, V. J. Vanberg (Hrsg.), a.a.O.

12 Zur gesamten Problematik vgl. D. Mueller: Redistribution and Allocative Efficiency in a Mobile World Economy, in: M. Streit (Hrsg.): Globalisierung, Systemwettbewerb und nationalstaatliche Politik, Tübingen 1998.

Insgesamt sind die Gefahren, die aus einem „race to the bottom“ abgeleitet werden, als gering einzuschätzen. Der Staat bietet in nur geringem Maße, vielleicht sogar überhaupt nicht solche Güter an, bei deren Nutzung der Steuerwettbewerb aufgrund steigender Skalenerträge hinsichtlich der Allokation oder der Verteilung Probleme bereitet. Die Erosion des Sozialstaates, zu der es kommen kann, ist aus allokativer Sicht nicht unerwünscht; sie betrifft ineffiziente Umverteilungsmaßnahmen. Eine effiziente Umverteilungspolitik wird dagegen durch Steuerwettbewerb nicht gefährdet.

Steuerharmonisierung schädlich

Eine Steuerharmonisierung erweist sich als nicht erforderlich. Unterschiedliche Steuersätze sind aber nicht nur nicht schädlich, sie sind auch vorteilhaft.¹³ So hängt das für ein Land optimale Volumen an Staatseinnahmen vom optimalen Volumen der Ausgaben ab. Dieses wiederum hängt von der Nachfrage nach öffentlichen Gütern und nach Umverteilung ab, die bestimmt wird von der Altersstruktur, dem Pro-Kopf-Einkommen, der Bevölkerungsdichte und anderen Faktoren. Diese Determinanten variieren von Land zu Land.

Bei gegebenem Finanzbedarf ist der Steueranteil an den gesamten Einnahmen relativ zum Anteil der Neuverschuldung an den Einnahmen abhängig vom optimalen Volumen der öffentlichen Investitionen insbesondere in die Infrastruktur. Dieses Volumen wiederum wird bestimmt u.a. vom Klima und von geographischen Gegebenheiten. Diese Determinanten variieren international. Bei einem gegebenen Ausmaß an Steuereinnahmen variiert die optimale Steueraufkommensstruktur zwischen den Ländern. Sie hängt u.a. von der Steuermentalität ab, also davon, wie die Finanzbehörden die gesetzlichen Vorschriften anwenden und die Bürger diese interpretieren. Eine erhebungstechnisch komplizierte Einkommensteuer mag für verschiedene Länder unterschiedlich gut geeignet sein. Bei einheitlicher Struktur des Aufkommens variieren die optimalen Steuersätze. Sie hängen von den Angebots- und Nachfrageelastizitäten auf den relevanten Märkten ab. Für die einzelnen Länder sind unterschiedliche Sätze optimal. Steuern, die (wie z.B. die Alkoholsteuer und die Treibstoffsteuer) negative Konsumexternalitäten internalisieren sollen, müssen je nach Problemlage in den einzelnen Ländern verschieden sein. Dabei sind z.B. die Präferenzen, das Klima und der Motorisierungsgrad bedeutsam. Zu bedenken ist auch der dynamische Aspekt der Problema-

tik. Nur bei Zulässigkeit einer unterschiedlichen Besteuerung kann ein Land autonom auf veränderte Bedingungen reagieren.

Unterschiede in der Besteuerung reflektieren unterschiedliche Präferenzen und Ausstattungen mit Ressourcen. Sie sind Teil der komparativen Vorteile eines Landes. Steuern sind ein Standortfaktor wie Löhne, Sozialabgaben und Transportkosten. Steuerharmonisierung verstößt gegen marktwirtschaftliche Grundsätze. Nicht Steuersatzunterschiede, sondern Maßnahmen zu deren Annäherung schaffen ökonomische Verzerrungen.¹⁴

Wider eine EU-Steuer

Gegen eine eigene EU-Steuer sprechen viele Gründe. Erhält die EU Steuerhoheit, so wird vermutlich die Steuerbelastung steigen. Zwar wird von den Befürwortern einer EU-Steuer in der Regel argumentiert, die Einführung einer solchen Steuer müsse mit einer Senkung der nationalen Steuern einhergehen, wahrscheinlich würde es dazu aber nicht oder nicht in einem Maße kommen, das die Gesamtbelastung in den einzelnen Ländern nicht verändert. Die EU-Kommission und das Europäische Parlament würden bei Steuerhoheit wohl darauf drängen, dass zusätzliche Ausgaben beschlossen werden. Das Ausmaß der zusätzlichen Steuerbelastung hängt davon ab, mit welchen Stimmanteilen Entscheidungen getroffen werden können.¹⁵ Gegenwärtig wird über die Finanzmittel der EU nach dem Einstimmigkeitsprinzip entschieden. Über die EU-Steuer würde aber – früher oder später – das Europäische Parlament nach dem Mehrheitsprinzip bestimmen mit der Folge, dass die zusätzliche Steuerbelastung beträchtlich wäre.

Kommt es zur Steuerhoheit der EU, so gibt es weniger Steuerwettbewerb als bislang. Eine einzelne Regierung, die die Steuern erhöht, muss befürchten, dass die anderen Regierungen nicht nachziehen und dass mobile Produktionsfaktoren, insbesondere Kapital und Hochqualifizierte, ins Ausland abwandern.¹⁶ Ein „europäischer Fiskus“ dagegen kann die Steuerbelastung erhöhen, ohne mit Wanderungen, z.B. des Kapitals, innerhalb der EU rechnen zu müssen. Zwar bliebe der Wettbewerb zwischen der EU als Gesamtheit und den Drittländern erhalten, aber der Wettbewerb als Verfahren zur Begrenzung

¹³ Vgl. R. Vaubel: Europa-Chauvinismus: der Hochmut der Institutionen, München 2001.

¹⁴ Vgl. R. Vaubel, a.a.O.

¹⁵ Vgl. R. Vaubel: Die Macht der europäischen Mehrheiten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.6.2000, S. 15.

¹⁶ Vgl. ebenda.

der Abgabenlast und zur Entdeckung besserer Steuersysteme nähme Schaden.

Hat die EU Steuerhoheit, so kann sie eine eigene Haushaltspolitik betreiben. Für diese gibt es aber keine Beschränkungen, die jenen für die nationale Finanzpolitik entsprechen (insbesondere Vertrag von Maastricht und Stabilitäts- und Wachstumspakt). Die EU könnte also die finanzpolitischen Intentionen der Einzelstaaten konterkarieren. Das gilt umso mehr deshalb, weil der Steuerkompetenz wahrscheinlich rasch die Verschuldungskompetenz folgen würde. Der Sündenfall in dieser Hinsicht ist mit dem „Rettungsschirm“ für die Euroländer geschehen.

Die EU sollte nur in jenen Bereichen zuständig sein und Ausgaben tätigen dürfen, in denen es um die Bereitstellung EU-weit genutzter öffentlicher Leistungen geht. Der weitaus größte Teil der Ausgaben der EU entfällt aber auf die Agrar- und die Strukturpolitik, für die diese Voraussetzung nicht erfüllt ist. Die betreffenden Ausgaben der EU sind im Wesentlichen Subventionen und sollten daher gestrichen werden. Wenn die EU Steuerkompetenz erhielte, dann wäre dies eher nicht zu erwarten.

Die Einführung einer EU-Steuer bringt nicht nur viele Nachteile, sie bringt auch keine Vorteile. Eine EU-Steuer schafft zwar Transparenz; sie verdeutlicht, welche finanzielle Belastung die Existenz der EU für die Bürger mit sich bringt. Diese Belastung ist aber auch im herrschenden System der EU-Finanzierung (Zölle, Abführungen, Mehrwertsteuer-Eigenmittel, auf das Bruttonationaleinkommen bezogene Mittel) ohne weiteres ersichtlich. Hinzu kommt: Zwar verlangt das so genannte Konnexprinzip als Gegenstück zur Ausgabenverantwortung die Einnahmenkompetenz, tatsächlich entscheiden aber die Mitgliedstaaten über die Ausgaben der EU. Sie legen einstimmig die Gesamtausgaben (in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) fest und determinieren damit weitgehend, für welche Zwecke Geld ausgegeben wird. Lediglich im Detail entscheiden die Organe der EU. Ohne Ausgabenkompetenz der EU bedarf es keiner Steuerkompetenz.

Gleichwohl kann das System der EU-Finanzierung verbessert werden. Ein Fortschritt wäre es, wenn alle Mitgliedstaaten einen bestimmten Prozentsatz ihrer Steuereinnahmen an die EU abführen müssten. Wenn im Umweltbereich grenzüberschreitend negative Externalitäten auftreten, dann kommt eine Internalisierung über eine EU-weite Abgabe oder über eine Versteigerung von Emissionslizenzen in Frage. Allerdings sind derartige Instrumente als Finanzierungsinstrument ungeeignet; ihre Höhe darf sich nicht an fiskalischen Zielen der EU orientieren.

Die Autoren des Zeitgesprächs



Prof. Dr. Lars P. Feld ist Direktor des Walter-Eucken-Instituts in Freiburg und Professor für Wirtschaftspolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.



Prof. Dr. Gerold Krause-Junk lehrte bis zu seiner Emeritierung Finanzwissenschaft am Institut für Ausländisches und Internationales Steuerwesen der Universität Hamburg.



Prof. Dr. Sebastian Dullien lehrt Volkswirtschaft, insbesondere International Economics, an der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin.



Prof. Dr. Christian Waldhoff ist Inhaber eines Lehrstuhls für öffentliches Recht an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn.



Dr. Alfred Boss ist Mitglied des Forschungsbereichs „Reform der Wohlfahrtsgesellschaft“ und des Prognose-Zentrums im Institut für Weltwirtschaft in Kiel.