



VWL II: Aussenwirtschaft I

HS 2009

Internationaler Steuerwettbewerb um mobiles Kapital

PD Dr. Kersten Kellermann

Die Theorie des fiskalischen Wettbewerbs

- Der Forschungsbereich des fiskalischen Wettbewerbs setzt sich mit den Auswirkungen zunehmender Faktormobilität sowie des grenzüberschreitenden Handels auf die Finanzpolitik und das finanzpolitische Zusammenspiel dezentraler Gebietskörperschaften auseinander.
- Die Theorie des fiskalischen Wettbewerbs wird von Wildasin (2003) sehr umfassend als die Finanzwissenschaft der offenen Volkswirtschaft abgegrenzt. Unter einer offenen Volkswirtschaft kann in diesem Zusammenhang eine, mit gewisser finanzpolitischer Autonomie ausgestattete räumliche Einheit oder Region verstanden werden, die zumindest teilweise in überregionale Faktor- und Gütermärkte integriert ist.
- Der Internationalisierungsprozess nationaler Volkswirtschaften führt dazu, dass finanzpolitische Probleme, die in der Oatesschen Tradition noch in Bezug auf Städte, Gemeinden, Bundesländer oder Kantone diskutiert wurden, auf die nationale Ebene übertragen werden müssen (vgl. Wildasin, 2006).

Steuerwettbewerb

- Vielfach wird der Begriff des fiskalischen Wettbewerbs in Anlehnung an das Konzept des Steuerwettbewerbs definiert. Nach Wilson und Wildasin (2004, S. 1067) ist fiskalischer Wettbewerb dann zu verstehen als das
 - nicht kooperative Setzen finanzpolitischer Instrumente ,
 - durch autonome Regierungen von gleich geordneten Gebietskörperschaften,
 - wobei die gewählten Politikmassnahmen einer jeden Regierung die Allokation einer mobilen
- Steuerbasis unter den betrachteten Gebietskörperschaften beeinflusst.
- Rossi und Dafflon (2002, S. 22) beziehen auch die makroökonomische Zielsetzung des fiskalischen Wettbewerbs in ihre Definition mit ein. Für sie ist fiskalischer Wettbewerb „.... a regional, or local, fiscal strategy in order to attract to (or to retain within) the jurisdiction the most interesting business activities for a number of macroeconomic reasons – first and foremost to enhance economic development and curb unemployment.“

Weitere Definitionen

- Die engen Begriffsdefinition „Steuerwettbewerb“ von Wilson (1986, S. 297): „...a situation where public service outputs and tax rates are too low in the sense that a federal government could rise the nation's welfare by requiring each region to increase its public service output.”
- Steuerwettbewerb ist damit immer mit der Vorstellung **ineffizient niedrigen Steuersätzen** und einem Unterangebot an öffentlichen Gütern verknüpft.
- Neben dem Begriff fiskalischer Wettbewerb finden sich in der Literatur auch die Bezeichnungen
 - Kapitalsteuerwettbewerb: privates Kapital ist interregional mobil, andere Faktoren sind immobil, Standardmodell des Steuerwettbewerbs),
 - Infrastrukturwettbewerb: die Gebietskörperschaften bieten produktive Infrastruktur an, dies kann eine Quellensteuer rechtfertigen (vgl. Sinn, 2003, Kellermann, 2004)
 - Leistungswettbewerb: Steuersätze bzw. Steuerpreise werden harmonisiert, Qualität und Höhe der öffentlichen Ausgaben werden von den dezentralen Gebietskörperschaften gesetzt
 - Neuer Systemwettbewerb (vgl. Sinn, 2003).
 - Die Begriffe sind nicht immer eindeutig abgegrenzt.

Modelltypen

- In der Theorie des fiskalischen Wettbewerbs lassen sich grundsätzlich drei Modellkategorien abgrenzen.
- Diese orientieren sich an den so genannten vier Grundfreiheiten räumlicher Integration, die Sinn (1995, S. 240) als das Herrschen völliger „...Freizügigkeit für die Wanderung von Kapital, Arbeit, Waren und Dienstleistungen...“ beschreibt .
- Zu unterscheiden sind:
 - die Modelle zum Kapitalsteuerwettbewerb. Diese basieren auf Arbeiten von Zodrow und Mieszkowski (1986) sowie Wilson (1986). Die mobile Steuerbasis wird in diesen Modellen durch den mobilen Faktor Kapital repräsentiert. Teilweise wird auch der Wettbewerb dezentraler Gebietskörperschaften um mobile Firmen abgebildet (vgl. Wellisch, 2000).

Modelltypen (Forts.)

- die Migrationsmodelle, in deren Mittelpunkt die Wanderungsbewegungen sowie die räumliche Allokation von mobilen Haushalten bzw. des Faktors Arbeit stehen. Tiebout-Modell (1956) ist dieser Modellkategorie zuzuordnen. In empirischer Hinsicht und vor dem amerikanischen Erfahrungshintergrund wurde in der Literatur zur Local Public Finance ursprünglich davon ausgegangen, dass der Faktor Arbeit gegenüber dem Faktor Kapital auch in der kurzen Frist mobil sei (vgl. Wildasin, 2006). Insbesondere die intranationale Wanderungsbereitschaft von privaten Haushalten galt als vergleichsweise hoch. In jüngerer Zeit sind darüber hinaus Arbeiten entstanden, die sich mit der Mobilität von Humankapital auseinandersetzen.
- Modelle, die den internationalen Handel von Gütern und Dienstleistungen in den Mittelpunkt stellen. Bereits Wilson (1987) diskutiert Probleme des Steuerwettbewerbs in einem Heckscher-Ohlin-Rahmen. Baldwin und Krugman (2004) verbinden die strategische Handelstheorie mit dem Steuerwettbewerbsargument.

Modelltypen (Forts.)

- Die genannten drei Modellkategorien lassen sich noch einmal
 - in einen an der normativen Wohlfahrtstheorie und
 - einen an der politischen Ökonomie ausgerichteten Literaturstrang unterteilen.
 - Die politökonomischen Arbeiten basieren auf Beiträgen von Niskanen (1971) sowie Brennan und Buchanan (1980). Im Mittelpunkt dieser, oft als Leviathan-Modelle bezeichneten Ansätze, steht das Staatsversagen. Der fiskalische Wettbewerb wird in den Leviathan-Modellen als Mittel interpretiert, durch das für die öffentlichen Entscheidungsträger Anreize entstehen, die Effizienz im öffentlichen Sektor zu erhöhen.
 - Der fiskalische Wettbewerb flankiert damit den politischen Wettbewerb.

Modelltypen (Forts.)

- Viele Beiträge in der Literatur zum fiskalischen Wettbewerb sind jedoch der klassischen Wohlfahrtstheorie zuzurechnen.
 - Im Zentrum stehen die Allokationswirkungen finanzpolitischer Instrumente. Diese werden sowohl in der räumlichen Dimension als auch in Bezug auf die Verteilung der Ressourcen auf den privaten und öffentlichen Sektor innerhalb der Regionen betrachtet.
 - Die Ursachen für die Ineffizienz des fiskalischen Wettbewerbs werden in räumlichen und fiskalischen Externalitäten gesehen.

Grundsätzliche Fragen

- Wilson und Wildasin (2004) nennen von vier grundsätzlichen Fragen, die Gegenstand der Literatur des fiskalischen Wettbewerbs sind.
 1. Welche Instrumente wählt eine autonome Gebietskörperschaft unter den Bedingungen des fiskalischen Wettbewerbs zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben?
 2. Kann unter den Bedingungen des fiskalischen Wettbewerbs Einkommen durch den Staat umverteilt werden?
 3. Welche Rolle spielt der aktive Finanzausgleich zwischen Gebietskörperschaften, die sich im fiskalischen Wettbewerb befinden?
 4. Welchen Einfluss hat der fiskalische Wettbewerb auf die Grösse des öffentlichen Sektors und die allgemeine Wohlfahrt?

Welche Steuern wählt ein Land....

- Die Theorie des fiskalischen Wettbewerbs auch als eine Anwendung der optimalen Steuertheorie auf den Fall der kleinen offenen Volkswirtschaft verstanden werden.
- Die grundsätzlichen Lehrsätze der optimalen Steuertheorie, wie sie vor allem von Ramsey (1928) bzw. Diamond und Mirrlees (1971) aufgestellt wurden, behalten vielfach auch in dem Modellrahmen des fiskalischen Wettbewerbs ihre Gültigkeit.
 - So wird argumentiert, dass kleine, offene Volkswirtschaften keine Quellensteuer auf Kapitalerträge legen sollten, da das Kapitalangebot elastisch auf eine solche Steuer reagiert (vgl. Razin und Sadka, 1991).
 - Man spricht vom so genannten Zero Tax Result .
 - Multinationalen Unternehmen Möglichkeiten zur Verfügung, durch entsprechende Anwendung von Verrechnungspreisen oder die Reallokation ihrer Schulden die in den einzelnen Standorten ausgewiesenen Gewinne zu manipulieren.
 - Auf diese Weise kann der Steuerlast in Ländern mit relativ hohen Quellensteuern ausgewichen werden.

Race to the Bottom

- Das Zero Tax-Argument wird oft in Zusammenhang mit der Überlegung angeführt, dass der fiskalische Wettbewerb zu einem so genannten Race to the Bottom führe
- Tatsächlich zeigen jüngere empirische Studien, dass sowohl die effektive Besteuerung von Kapitalerträgen als auch die statutorischen Steuersätze in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen sind.
- Diese Entwicklung ist jedoch weniger stark als die Theorie erwarten lässt. Verschiedene Reformen der Unternehmensbesteuerung in Europa, USA und Kanada zielen auf die Verbreiterung der Steuerbasis bei gleichzeitiger Senkung der Steuersätze ab und setzen damit ein klassisches Anliegen der optimalen Steuertheorie um.
- Sinn (2002, S. 407) schreibt in diesem Zusammenhang: “The new systems competition will likely imply the erosion of the European welfare state, induce a race to the bottom in the sense that capital will not even pay for the infrastructure it uses, and erode national regulatory systems”.

Fiskalischer Wettbewerb und Grösse des öffentl. Sektors

- In wohlfahrtstheoretischen Analysen wird argumentiert, dass der fiskalische Wettbewerb zu ineffizient niedriger Besteuerung und einem Unterangebot an öffentlichen Gütern führen kann (vgl. Zodrow und Mieszkowski, 1986, Wilson, 1986).
- Vereinzelt liegen jedoch auch Modelle vor, die den Fall eines Überangebots an öffentlichen Gütern abbilden.
- Insgesamt stützen diese Arbeiten die so genannte Ineffizienzhypothese. Mögliche Fehlallokationen werden – wie bereits erwähnt – auf das Vorliegen externer Effekte, insbesondere fiskalischer Externalitäten zurückgeführt.

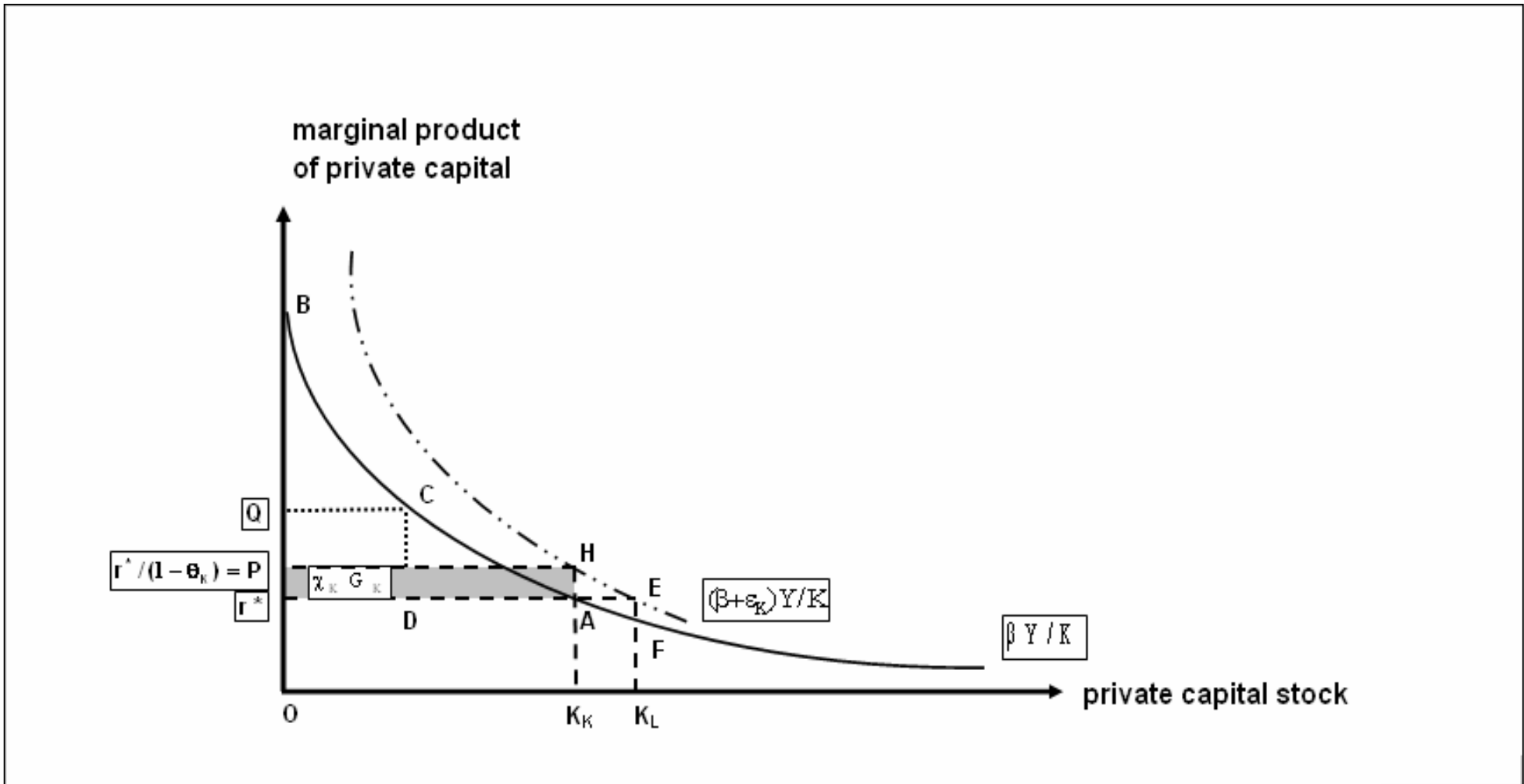
Äquivalenzsteuer

- Das oben genannte Zero Tax-Argument wird oft unter Verweis auf den Äquivalenzsteuercharakter von Quellensteuern abgelehnt (vgl. Mintz, 1995) .
- Es wird argumentiert, dass sich Quellensteuern auf mobiles Kapital als Steuerpreise für die in der Region angebotene produktive Infrastrukturleistungen rechtfertigen lassen.
- Sie können daher auch unter den Bedingungen des fiskalischen Wettbewerbs erhoben werden.
- Blankart (2002) stützt sich auf Wicksell und Lindahl, wenn er von der „Tauschtheorie der Besteuerung“ spricht.
- In der Literatur zum fiskalischen Wettbewerb wird das Steuerpreisargument insbesondere von Oates und Schwab (1991, 1988) vertreten. Ihre Position basiert auf einer einfachen Analogie von Gebietskörperschaften und privaten Unternehmern: Private Unternehmen konkurrieren um Kunden, in dem sie gute Produkte zu möglichst niedrigen Preisen anbieten. Analog stehen Gebietskörperschaften im Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren. Die politischen Entscheidungsträger werden deshalb versuchen, möglichst attraktive Kombinationen aus öffentlichen Leistungen und deren Preise in Form von Steuern bereitzustellen (vgl. Sinn, 1995).

Fiskalische Externalitäten

- Eine das Äquivalenzsteuerargument relativierende Sichtweise basiert auf einem Beitrag von Zodrow und Mieszkowski (1986).
 - Das öffentliche Kapitalangebot erhöht zwar die Grenzproduktivität des privaten Kapitals,
 - aus Sicht einzelner Gebietskörperschaften ist der Einsatz einer Quellensteuer jedoch nicht optimal.
 - Die Ineffizienz einer Quellensteuer wird durch das Auftreten fiskalische Externalitäten erklärt.

Inzidenz einer Quellensteuer



Bankgeheimnis

Aus dem Jahresbericht der Eidg. Bankenkommission:

- Im Bankengesetz wurde 1934 der strafrechtliche Schutz gegen Verletzungen des «Bankgeheimnisses» verankert (Art. 47 BankG).
- Das Bankgeheimnis wurde zum schützt die Bankkunden (und nicht der Banken) vor der Offenlegung ihrer Bankbeziehungen an Dritte, sofern diese nicht gesetzlich gerechtfertigt ist.
- Anlass dazu waren Übergriffe und Spitzeleien von Finanz- und Steuerbeamten aus Nachbarstaaten.
- Die Schweizer Behörden unternahmen in den letzten 30 Jahren grosse Anstrengungen, um den Schutz der Privatsphäre der Bankkunden zu wahren.
- Zugleich versuchten sie, rechtmässige Wege für legitime Informationsbedürfnisse in- und ausländischer Behörden zu öffnen.

Bankgeheimnis (Forts.)

- Der Umfang von Amts und Rechtshilfe ist Gegenstand ständiger Auseinandersetzungen.
- Diese Auseinandersetzungen dürften weitergehen, und die Interessenlage ist komplex:
- Es stehen sich nicht nur die Interessen der **ausländischen Behörden** an den Bankinformationen und das Interesse der **Bankkunden** an der Wahrung ihrer Privatsphäre gegenüber.
- Wesentlich sind auch die Interessen der **Finanzbranche** an möglichst guten internationalen **Wettbewerbsbedingungen** und umgekehrt an möglichst ungehindertem Zugang zu ausländischen Märkten, mit dem jedoch legitime Informationsbedürfnisse der entsprechenden Behörden einhergehen.
- Je nach Entwicklung der Lage können sich die Interessen derselben Akteure zudem rasch ändern. Dies war das Spannungsfeld, in dem die Bankenkommission ihren Kompass auszurichten versuchte.

Literatur

- **Baldwin, R. E. and P. Krugman (2004)**, Agglomeration, integration and tax harmonisation, *European Economic Review* 48, 1-23.
- **Blankart, C. B. (2002)**, Steuern als Preise: eine finanzwissenschaftliche Untersuchung mit einer Anwendung auf die EU-Zinsbesteuerung, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 138, 19-38.
- **Brennan, G. and J. M. Buchanan (1980)**, *The Power to Tax*, Cambridge: Cambridge University Press.
- **Diamond, P. A. and J. Mirrlees (1971)**, Optimal Taxation and Public Production, *American Economic Review* 61, 8-27 and 261-78.
- **Kellermann, K. (2004)**, Grenzen der Äquivalenzbesteuerung im Systemwettbewerb, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 140, 543-568.
- **Mintz, J. M. (1995)**, The Corporation Tax: A Survey, *Fiscal Studies* 16, 23-68.
- **Niskanen, W. A. (1971)**, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago and New York.
- **Ramsey, F. (1928)**, A Mathematical Theory of Saving, *Economic Journal* 38, 543-559.
- **Razin, A. und E. Sadka (1991)**, International tax competition and gains from tax harmonization, *Economics Letters* 37, 69-76.
- **Rossi, S. and B. Dafflon (2002)**, The theory of subnational balanced budget and debt control, Dafflon, B. (ed.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Edward Elgar, Cheltenham UK, Series: Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance, 15-44.

Literatur (Forts.)

- **Sinn, H.-W. (2003)**, The New Systems Competition, Blackwell Publishing.
- **Sinn, H.-W. (1995)**, Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, Wirtschaftsdienst 5, 240-249.
- **Tiebout, C. M. (1956)**, A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy 64, 416-24.
- **Wellisch, D. (2000)**, Theory of Public Finance in a Federal State, Cambridge University Press.
- **Wildasin, D. E. (2006)**, Global competition for mobile resources: implications for equity, efficiency and political economy, CESifo Economic Studies 52, 61-110.
- **Wildasin, D. E. (2003)**, Fiscal Competition: An Introduction, Journal of Public Economic Theory 5, 169-176.
- **Wilson, J. D. (1987)**, Trade, Capital Mobility, and Tax Competition, Journal of Political Economy 95, 835-856.
- **Wilson, J. D. (1986)**, A Theory of Interregional Tax Competition, Journal of Urban Economics 19, 296-315.
- **Wilson, J. D. and D. E. Wildasin (2004)**, Capital Tax Competition: bane or boon, Journal of Public Economics 88, 1065-1091.
- **Zodrow, G. R. and P. M. Mieszkowski (1986)**, Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Under-Provision of Local Public Goods, Journal of Urban Economics 19, 356-370.