

Wolfgang Scherf

Steuerwettbewerb zwischen Effizienz und Gerechtigkeit

Justus-Liebig-Universität Gießen

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Originalpublikation: [WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium](#) 11/2014, 608 – 613.

Wolfgang Scherf

Steuerwettbewerb zwischen Effizienz und Gerechtigkeit

Steuerwettbewerb wird in der politischen Debatte vorwiegend negativ bewertet. Man assoziiert den Begriff mit unfairen Praktiken einzelner Länder, die sich bemühen, in einem Steuersenkungswettkampf (*Race to the bottom*) ökonomische Vorteile zulasten anderer Staaten zu erlangen. Föderale Staaten akzeptieren andererseits Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften (Bundesländer, Gemeinden), weil sie sich von der dezentralen Bereitstellung staatlicher Leistungen eine bessere Orientierung an den Präferenzen der Bürger und auch der Unternehmen versprechen. Die unterschiedlichen Perspektiven deuten an, dass die Chancen und Risiken von den jeweiligen Spielregeln des Steuerwettbewerbs abhängen.

1 Steuerwettbewerb oder fiskalischer Wettbewerb

Ökonomen interpretieren *Steuerwettbewerb* gewöhnlich als Konkurrenz der National- oder Gliedstaaten um **mobile Produktionsfaktoren**, insbesondere um Realkapital. Angesichts der enorm gewachsenen Bedeutung der Finanzmärkte bedarf diese Sicht der Ergänzung um das Finanzkapital. Ferner sind die Aktivitäten multinationaler Unternehmen zu beachten, die der Steuerarbitrage dienen (*Gerken* u.a. 2000, 137). Politische Entscheidungsträger, die sich um Ansiedlung oder Verbleib der entsprechenden Wirtschaftseinheiten bemühen, versprechen sich davon eine bessere Erreichung ihrer (wirtschafts-) politischen Ziele.

Die Maßnahmen, die Staaten bzw. Gebietskörperschaften ergreifen, um ihre Wettbewerbsposition zu verbessern, sind vielfältig und betreffen sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte. Letzten Endes sind sie immer auf die Gewinnung der Wirtschaftseinheiten gerichtet, die aufgrund ihrer relativ hohen Mobilität zuwanderungswillig bzw. abwanderungsgefährdet erscheinen. Soweit sich der staatliche Wettbewerb steuerpolitischer Instrumente bedient, spricht man von Steuerwettbewerb, was jedoch trügerisch ist, weil die Besteuerung als Standortfaktor immer relativ zu den jeweiligen Staatsleistungen gesehen werden muss.

Die Berücksichtigung der Leistungen erweitert den Fokus auf den *fiskalischen Wettbewerb*, in dem Staaten mit ihren Steuern und Ausgaben konkurrieren. Sie eröffnet zudem die Möglichkeit, zwischen fairer und unfairer Standortkonkurrenz zu differenzieren:

- Fairer **fiskalischer Wettbewerb** zeichnet sich dadurch aus, dass die konkurrierenden Staaten unterschiedliche Steuer-Ausgaben-Pakete schnüren, mit denen sie versuchen, den Präferenzen der Adressaten ideal gerecht zu werden, jedoch ohne ihre Angebote durch spezielle Vergünstigungen auf Rechnung Dritter künstlich aufzubessern. Zugrun-

de liegt das Äquivalenzprinzip in der Form, dass die Gruppe der Nutznießer die Kosten der Bereitstellung der ihnen zufließenden Leistungen tragen soll.

- Unfairer **Steuerwettbewerb** verstößt bewusst gegen das Prinzip der Gruppenäquivalenz. Relativ mobile Wirtschaftseinheiten werden durch eine relativ zu den beanspruchten Leistungen geringe Steuerbelastung attrahiert. Dieses Vorgehen ist Klientelpolitik, aber kein schützenswerter Leistungswettbewerb. Letzterer basiert essentiell auf der Gleichwertigkeit der Leistung des Staates und der Gegenleistung des Steuerzahlers, was Wettbewerbsbefürworter allzu selbstverständlich voraussetzen.

Wenn Konkurrenz um die besten Steuerstandorte ein fairer Leistungswettbewerb sein soll, der auf den Prinzipien der Ansässigkeit und der **Gruppenäquivalenz** basiert (*Thielemann* 2002, 116), dann sind Steuern dort zu zahlen, wo staatliche Leistungen genutzt werden. Umgekehrt kann ein Staat keine Steuern verlangen, wenn er keine adäquate Gegenleistung erbringt. So gesehen fällt der steuerinduzierte Kapitaltransfer ohne Verlagerung des Wohnsitzes bzw. der Betriebsstätte nicht unter Leistungswettbewerb.

2 Erfolgsbedingungen für fiskalischen Wettbewerb

An sich ist funktionsfähiger Wettbewerb eine nützliche Einrichtung. Die freiwillige Koordination der wirtschaftlichen Pläne der Konsumenten und Produzenten über Märkte löst das Knappheitsproblem in der Regel am besten. Der Wettbewerb sorgt für eine Orientierung der Produktion an den Wünschen der Konsumenten. Allerdings funktioniert der Wettbewerb auf privaten Märkten nur bei Individualgütern. Zudem muss er durch verbindliche Spielregeln, durch eine staatliche Wettbewerbsordnung gesichert werden.

Lässt sich das Prinzip des freien Wettbewerbs innerhalb eines verbindlichen Ordnungsrahmens auf den Staat übertragen? Verbessert die Konkurrenz der Anbieter staatlicher Leistungen die Effizienz des öffentlichen Sektors? Dafür spricht, dass der fiskalische Wettbewerb ein Entdeckungsverfahren sein kann. Regional differenzierte Steuer-Leistungssysteme liefern Informationen und Erfahrungen, die zur Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen beitragen können. Sie können auch als notwendige Bedingung für finanzpolitische Vielfalt verstanden werden (*Schnellenbach* 2013).

Die Vorteilhaftigkeit des fiskalischen Wettbewerbs hängt allerdings davon ab, dass die Empfänger staatlicher Leistungen, die politischen Entscheidungsträger und die Steuerzahler auf jeder Staatsebene weitgehend übereinstimmen. Nur dann herrscht **institutionelle Kongruenz** (*Blankart* 2008, 547 ff); eine Konstellation, in der zugleich die Prinzipien der Konnexität und fiskalischen Äquivalenz erfüllt sind.

Das Konnexitätsprinzip fordert die Verbindung der Entscheidungs- und Kostenverantwortung: Wer bestellt, bezahlt. Die fiskalische Äquivalenz verlangt zudem, dass die Nutznießer der Staatsleistungen die Bereitstellungskosten tragen. Konnexität und fiskalische Äquiva-

lenz sollen die Staatstätigkeit auf ein sinnvolles Maß begrenzen. Dahinter steht die Erfahrung, dass zwischen den positiven Wirkungen der öffentlichen Ausgaben und den Belastungseffekten der Besteuerung besser abgewogen wird, wenn man keine Ausdehnung der Staatsleistungen zu Lasten Dritter beschließen kann.

Unter diesen Voraussetzungen fördert fiskalischer Wettbewerb die **Effizienz** im öffentlichen Sektor. Die Steuerpflichtigen können dezentrale Einheiten mit unterschiedlich kombinierten Steuern und Leistungen beobachten und vergleichen. Dies ermöglicht ihnen die Identifikation schlechter Politik und verbessert ihre Wahlentscheidungen (*Yardstick competition: Besley, Case 1995*). Zudem besteht neben der Teilnahme an demokratischen Wahlen für mobile Faktoren die Option der Abwanderung zu Gebietskörperschaften mit attraktiveren Angeboten (*Voting by feet: Tiebout 1956*). Man beachte, dass die Abstimmung mit den Füßen ihre Signalfunktion nur ausüben kann, wenn sie durch Verlagerung des Wohn- oder Betriebssitzes erfolgt, nicht durch Transfer der Steuerbasis bei fortgesetzter Inanspruchnahme der Leistungen am bisherigen Standort.

Ob der fiskalische Wettbewerb seine nützlichen Wirkungen entfalten kann, hängt von der Wettbewerbsordnung ab. Auf nationaler Ebene fungiert die **Finanzverfassung** als Ordnungsrahmen für den Wettbewerb der Gebietskörperschaften. Allerdings garantiert ein einheitliches Rechtssystem noch keinen effizienten Steuerwettbewerb. Die Finanzverfassung muss die Eigenschaften der Konnexität und der fiskalischen Äquivalenz auch tatsächlich in hinreichendem Maße gewährleisten. Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen der einzelnen Staatsebenen sind so aufeinander abzustimmen, dass ein hohes Maß an Finanzautonomie zustande kommt und selbstverantwortliches Handeln gefördert wird.

3 Staatsaufgaben ohne Wettbewerbseignung

Bei der innerstaatlichen Arbeitsteilung ist zu beachten, dass sich nicht alle, sondern nur spezielle Staatsleistungen für föderalen Wettbewerb eignen. Ein wesentlicher Grund für die Übernahme bestimmter Aufgaben durch den Staat liegt darin, dass der Markt diese Aufgaben gar nicht oder nicht zufriedenstellend regelt. Daher stellt sich schon die Frage, ob und wenn ja welche Staatsleistungen für fiskalischen Wettbewerb überhaupt in Betracht kommen. Von den drei etablierten Abteilungen der Finanzpolitik – **Allokation, Distribution und Stabilisierung** (*Musgrave 1959, 5 ff*) – scheiden die letzten beiden weitgehend aus.

Sozialtransfers zählen nicht zum Kreis der wettbewerbstauglichen Staatsleistungen, speziell wenn sie nicht dem (Sozial-) Versicherungsprinzip folgen, sondern gegenleistungsfreie Umverteilung bezwecken. Gebietskörperschaften mit einer ausgeprägten Neigung zur Umverteilung würden Nettozahler vertreiben und Nettoempfänger anziehen. Verteilungspolitik im engeren Sinne kann bei Freizügigkeit der Steuerpflichtigen nicht dezentral geregelt werden, weil die Abstimmung mit den Füßen hier die Bildung der erforderlichen Solidargemeinschaften verhindert.

Auch die Stabilitätspolitik entzieht sich einer dezentralen Zuständigkeit. Aufgrund dominanter fiskalischer Externalitäten ist das Gruppenäquivalenzprinzip hier nicht realisierbar. Länder und Gemeinden müssten die Kosten stabilitätspolitischer Interventionen tragen, während ihr Nutzen stark streuen und überwiegend anderen Gebietskörperschaften zugute kommen würde. Das daraus resultierende Trittbrettfahrerverhalten wird bestärkt durch die Erwartung, dass dezentrale Einzelbemühungen zur Lösung gesamtwirtschaftlicher Probleme ohnehin wenig beitragen.

Distribution und Stabilisierung sind daher Sache des Zentralstaates. Man könnte sogar geneigt sein, diese Aufgaben einer **internationalen Ebene** (EU) zu übertragen. Dagegen sprechen jedoch bezüglich der Verteilung die international enormen Einkommensdifferenzen gepaart mit einer überschaubaren Bereitschaft zur Bildung von Solidargemeinschaften über Landesgrenzen hinweg. Bei der Stabilisierung mag internationale Kooperation bisweilen sinnvoll sein. Angesichts der zentralisierten Euro-Geldpolitik ist jedoch die Option einer autonomen Fiskalpolitik zur Bekämpfung nationaler Ungleichgewichte unverzichtbar.

Bereiche, die auf nationaler Ebene zentral geregelt werden sollen, entziehen sich einerseits dem internen föderalen Wettbewerb und müssen andererseits vor internationalem Wettbewerb geschützt werden. Das betrifft insbesondere die Distribution. Sowohl die in einer Gesellschaft als gerecht empfundene Verteilung der Steuerlasten, als auch der unterschiedlich intensive Wunsch nach einer gleichmäßigeren Einkommens- und Vermögensverteilung lassen sich nur umsetzen, wenn entsprechende kollektive Beschlüsse nicht durch Steuerhinterziehung oder Steuervermeidung unterlaufen werden können. Der Schutz vor unfairer Steuerwettbewerb ist mithin eine Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit demokratischer Staaten, die eine *soziale* Marktwirtschaft anstreben.

4 Zur Effizienz des föderalen Wettbewerbs

Die wichtigsten Effizienzgründe für eine dezentrale Staatsordnung liefert die Allokationsabteilung. Auch hier ist ein dezentrales Angebot und die damit verbundene Standortkonkurrenz nicht selbstverständlich. Häufig handelt es sich bei den Staatsausgaben um **öffentliche Güter**, die nicht individuell, sondern kollektiv konsumiert werden, und bei denen das marktwirtschaftliche Ausschlussprinzip versagt. Klassische Beispiele sind die innere und äußere Sicherheit, aber auch die kommunale Straßenbeleuchtung oder der Betrieb von Leuchttürmen. Der Nutzen reiner öffentlicher Güter kann nicht sinnvoll beziffert und zerlegt werden. Daher ist es unmöglich, einen Markt zu simulieren, auf dem das staatliche Angebot auf die individuelle Nachfrage trifft. Bei vielen Staatsleistungen lassen sich jedoch die Nutzergruppen abgrenzen und plausible Indikatoren für die Inanspruchnahme finden. In solchen Fällen ist immerhin eine grobe gruppenmäßige Äquivalenz herzustellen.

Für fiskalischen Wettbewerb reicht das allein aber noch nicht aus. Hinzukommen muss die regionale Separierbarkeit der Kosten und Nutzen. Das Beispiel der Verkehrsinfrastruktur

illustriert den Sachverhalt. Prinzipiell lassen sich die Autofahrer als (Haupt-) Nutzer identifizieren und zur Finanzierung heranziehen, z.B. nach Maßgabe ihres Benzinverbrauchs. Autobahnen in einem Bundesland werden aber nicht nur von den eigenen Bürgern genutzt. Würden diese allein entscheiden und bezahlen, so wäre die Infrastruktur nicht den Präferenzen *aller* Nutzer angepasst und das Effizienzziel würde verfehlt. Räumliche externe Effekte sprechen in diesem Fall für eine zentrale Bereitstellung der Leistungen, also für Bundesautobahnen und gegen Länderwettbewerb. Das gilt generell für **staatliche Infrastruktur** mit überregionaler Bedeutung, z.B. auch für Hochschulen oder die Energieversorgung. Aus diesen Überlegungen folgt, dass fiskalischer Wettbewerb nur funktionieren kann, wenn es sich um regionale Staatsleistungen handelt, die sich bestimmten Nutzergruppen zuordnen lassen und keine nennenswerten externen Effekte erzeugen. Letztere treten in unterschiedlichen Varianten auf (*Feld, Kirchgässner* 2001, 24 ff) und können die Effizienz des fiskalischen Wettbewerbs merklich beeinträchtigen.

- *Fiskalische* Externalitäten entstehen durch mobile Wirtschaftseinheiten. Deren Zuwanderung reduziert die Pro-Kopf-Kosten öffentlicher Güter, während ihre Abwanderung die Kosten erhöht. Da solche Rückwirkungen nicht beachtet werden, kommt es zu verzerrten Entscheidungen über regionale Steuern und Staatsleistungen.
- *Räumliche* Externalitäten spielen eine Rolle, wenn Bürger benachbarter Gebietskörperschaften öffentliche Einrichtungen nutzen können, ohne dafür voll zu zahlen (Theatersubvention) oder umgekehrt (Übernachtungssteuer). Daraus folgt im Wettbewerb der Kommunen tendenziell eine Unterversorgung mit Leistungen der Kernstädte.
- *Vertikale fiskalische* Externalitäten treten in einem föderalen Staat auf, wenn mehrere Staatsebenen unregelmäßig Zugriff auf die gleichen Steuerbemessungsgrundlagen haben. Dies kann zu einer übermäßigen Ausschöpfung der gemeinsam genutzten Steuerquellen führen und somit ein *Allmendegut*-Problem erzeugen.

Derartige Externalitäten lassen sich mit Hilfe der nationalen Finanzverfassung teilweise beseitigen oder doch in ihrer Bedeutung erheblich reduzieren. So entfallen vertikale **fiskalische Externalitäten** in einem klaren Steuertrennsystem oder bei Nutzung ergiebiger Steuerquellen als Gemeinschaftsteuern. Letzteres reduziert den Steuerwettbewerb freilich auf die exklusiv nutzbaren eigenen Steuern, was in Deutschland auf der Länderebene einen Steuerwettbewerb faktisch unmöglich macht. Entschärfen kann man das Problem durch Gemeinschaftsteuern, die nicht nach Quoten verteilt werden, sondern bei denen Länder und Gemeinden ein Zuschlagsrecht erhalten (innerhalb von Ober- und Untergrenzen).

Steuerautonomie hat freilich nicht in jedem Fall eine disziplinierende Wirkung. Beispielsweise erhöhen derzeit zahlreiche Gemeinden die Grundsteuer und Länder die Grunderwerbsteuer, ohne die Mehreinnahmen im Interesse der jeweiligen Steuerzahler zu ver-

wenden. Um solche einseitigen Belastungen zu vermeiden, müssen autonome Besteuerungsrechte auf breite Bemessungsgrundlagen bezogen werden, die Politiker dazu zwingen, die meisten Adressaten staatlicher Leistungen auch merklich in die Finanzierung einzubinden. Zudem sollte man verbindliche Volksabstimmungen für Steuerbeschlüsse vorsehen (Feld 2004, 47), eventuell auch qualifizierte Mehrheiten, um der Gefahr vorzubeugen, dass Parlamentsmehrheiten zulasten einer zahlenden Minderheit entscheiden.

Mittels der Finanzverfassung lassen sich auch **räumliche Externalitäten** relativ dezentral eingrenzen. Dies geschieht beispielsweise im kommunalen Finanzausgleich durch die besondere Dotierung *zentraler Orte* als Ausgleich für Funktionen, von denen umliegende Gemeinden mit profitieren. Auf der Länderebene könnte ein ähnlicher Effekt – insbesondere, aber nicht nur für die Stadtstaaten – durch eine Zerlegung der Lohnsteuer teils nach Wohnsitz und teils nach Betriebsstätten erzielt werden. Nicht zuletzt würde eine striktere Anwendung des Äquivalenzprinzips im Sinne einer direkten Finanzierung regionaler Leistungen durch die Nutzer die Internalisierung von *Spillover*-Effekten gestatten.

Wanderungsbedingte fiskalische Externalitäten sind dagegen ein besonderes Problem. Einerseits treten sie in Form einer echten Abstimmung mit den Füßen als Begleiterscheinung des fairen fiskalischen Wettbewerbs auf. Selbst wenn damit eine Bevorzugung kleiner Regionen einhergeht (Kirchgässner 2010, 296), wird der Effizienzvorteil überwiegen, zumindest auf der nationalen Ebene. Andererseits werden Wanderungen mobiler Faktoren auch gezielt durch unfairen Steuerwettbewerb erzeugt, vorzugsweise von kleinen Staaten auf der internationalen Ebene. Mangels Effizienzvorteil sind daraus resultierende fiskalische Externalitäten, die steigende Belastungen immobiler Steuerquellen oder Leistungskürzungen in den Abwanderungsregionen bewirken, nicht zu verteidigen.

5 Föderaler Wettbewerb und Finanzausgleich

Grenzen für den fiskalischen Wettbewerb ergeben sich nicht nur aus Effizienzproblemen, sondern mehr noch auch aus den Gerechtigkeitsvorstellungen der Gesellschaft. Dass die Präferenzen der Politiker für Steuerautonomie heterogen und im Durchschnitt schwach sind (Heinemann u.a. 2014, 67 ff), belegt vielleicht nur ihre Abneigung gegenüber Transparenz und Wählerkontrolle. Auch die Steuerpflichtigen lassen sich jedoch nicht leicht von den Vorteilen regional differenzierter Steuern und Staatsleistungen überzeugen. Viele Bürger halten eine ungleiche Versorgung per se für ungerecht, eine ungleiche Besteuerung ebenso. Sie folgen eher der Idee der fiskalischen Gleichheit (*Fiscal Equity*: Musgrave 1961), was in mancher Hinsicht nachvollziehbar ist.

Fiskalischer Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften impliziert regionale Unterschiede in der Versorgung mit **Staatsleistungen**. Diese Differenzen können nur zweifelsfrei als gerecht gelten, wenn für höhere Leistungen pro Kopf auch höhere Steuern pro Kopf gezahlt werden müssen. Die Gebietskörperschaften unterscheiden sich jedoch in ihren Möglichkei-

ten. Regionen mit geringer Wirtschafts- und Steuerkraft müssen ihre Bürger für dasselbe Versorgungsniveau relativ höher belasten. Darin begründete Unterschiede in der Pro-Kopf-Belastung werden überwiegend nicht mehr als gerecht angesehen. Hinzu kommt, dass Regionalpolitiker sich nicht an den Bürgerpräferenzen, sondern bestenfalls an den Wünschen der Mehrheit orientieren. Sie neigen – unabhängig von den gezahlten Beiträgen – zur Umverteilung über öffentliche Leistungen.

Mithin ist nicht ohne Weiteres zu erwarten, dass Steuerwettbewerb zu einer besseren Balance zwischen persönlicher Steuerlast und Inanspruchnahme staatlicher Leistungen führt. Ohne eine solche Verbindung erscheint es aus der Sicht des einzelnen Steuerpflichtigen jedoch naheliegend, für eine gleichmäßige und weitgehend einheitliche Versorgung mit Staatsleistungen zu plädieren. Er sichert sich damit gegen das Risiko ab, in seiner Region ein relativ schlechtes Niveau und eine unpassende Struktur der Staatsleistungen hinnehmen zu müssen – u.U. trotz persönlich hoher Steuerzahlung.

Föderaler Wettbewerb ist daher kein Selbstläufer. Man muss Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass die Konkurrenz zwischen Kollektiven, die der Einzelne weder wirksam beeinflussen, noch einfach wechseln kann, bessere Staatsleistungen erzeugt. Zu diesen Bedingungen gehören (1) Staatsleistungen, die örtlich radizierbar sind, d.h. nahezu ausschließlich den Mitgliedern einer Gebietskörperschaft zugute kommen, (2) eine ebenfalls örtlich radizierbare Besteuerung, die eine überwiegende Finanzierung der Leistungen durch die Nutznießer sicherstellt, und (3) eine für den überwiegenden Teil der Bevölkerung fühlbare Verbindung zwischen Steuerlast und regional verfügbaren Leistungen.

Die genannten Punkte dienen der Herstellung interner fiskalischer Äquivalenz, gewährleisten aber noch keine **fiskalische Gerechtigkeit** zwischen Gebietskörperschaften. Aufgrund der regionalen Unterschiede in der Bemessungsgrundlage ist der Steuersatz bei gleicher Versorgung in armen höher als in reichen Regionen. Selbst bei gleicher Qualität der politischen Institutionen fällt das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung daher unterschiedlich aus, was dem Äquivalenzprinzip widerspricht und die Signalfunktion regional differenzierter Steuern und Ausgaben herabsetzt.

Dieser Defekt rückt eine weitere fundamentale Bedingung für funktionsfähigen fiskalischen Wettbewerb in den Fokus. Unentbehrlich ist ein **Finanzausgleich**, der Chancengerechtigkeit zwischen armen und reichen Regionen herstellt. Der Finanzausgleich soll ein regional annähernd gleiches Versorgungspotential gewährleisten und damit faire Konkurrenz um bessere Steuer-Leistungs-Verhältnisse ermöglichen. Dank Finanzausgleich muss der Steuerzahler nicht befürchten, nur deshalb erheblich weniger Staatsleistungen zu erhalten, weil er einer finanzschwachen Gruppe angehört. Die Akzeptanz regionaler Unterschiede, ohne die fiskalischer Föderalismus sinnlos wäre, dürfte sich dadurch entscheidend verbessern.

Steuerwettbewerb und Finanzausgleich passen insofern gut zusammen. Der Finanzausgleich begrenzt fiskalische Externalitäten und wirkt damit einem exzessiven Steuersenkungswettlauf entgegen (Büttner 2007, 49). Allerdings müssen Finanzausgleichssysteme so konstruiert sein, dass sie eigenständiges Handeln nicht unterminieren. Wenn die Früchte autonomer Finanzpolitik über den Finanzausgleich unverteilt oder hausgemachte Probleme sozialisiert werden, ist der **Leistungswettbewerb** zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften in Gefahr. Die Finanzverfassung muss daher eine Balance herstellen zwischen Ausgleichansprüchen und Verantwortung für autonomes Handeln. Hieraus folgt einerseits, dass der Finanzausgleich nicht anreizschädlich bis nahe zur Vollnivellierung überdehnt werden darf, was z.B. im deutschen Länderfinanzausgleich der Fall ist. Andererseits dürfen eigene (steuer-) politische Entscheidungen die Lage einer Gebietskörperschaft im Finanzausgleich nicht unmittelbar beeinflussen.

6 Defekte des internationalen Steuerwettbewerbs

Während innerhalb eines Staates föderaler Wettbewerb unter klarer Zuweisung der jeweiligen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen durch die nationale Finanzverfassung gesichert werden kann, fehlt ein solcher Rahmen für fiskalischen Wettbewerb auf der internationalen Ebene. Daher sollte es nicht überraschen, dass internationaler Steuerwettbewerb nicht gut funktioniert und eine Reihe schädlicher Nebenwirkungen entfaltet (Scherf 2010, 298).

In der Realität geht es nicht primär darum, die Staatsleistungen mit den Steuerbelastungen der Bürger und der Unternehmen in Einklang zu bringen, wie es die **fiskalische Äquivalenz** verlangt. Dann müssten Nationalstaaten mit einem Bündel von Leistungen und Gegenleistungen konkurrieren, das unterschiedlich zusammengestellt, aber nicht zulasten Dritter geschnürt werden darf. Stattdessen versuchen viele Länder, ausländische Unternehmen und Finanzkapital mit attraktiven Steuerbedingungen anzulocken. Interessant sind die Steuerkonditionen aber nicht, weil diese Länder gute Leistungen kostengünstig anbieten, sondern weil die Wirtschaftssubjekte ihre Staatsleistungen weiter zuhause abrufen und sich die Steuerzahlung dafür teils ersparen können.

Zu diesem Zweck werden verschiedene legale und illegale Wege genutzt. Die rein pekuniäre Ab- und Zuwanderung bildet den Kern des Geschäftsmodells von **Steuerparadiesen**. „Alles was sie tun müssen ist, mit niedrigen Sätzen oder Steuerfreiheit zu locken und die Steueramtshilfe und den Informationsaustausch mit den Steuerbehörden der Wohnsitzstaaten konsequent genug zu verweigern“ (Thielemann 2002, 117). Dieser irreguläre Steuerwettbewerb dient einer kleinen Gruppe wohlhabender finanzmobiler Steuerhinterzieher. Er verletzt massiv die horizontale und vertikale Steuergerechtigkeit, weil gleich hohe Einkommen unterschiedlich belastet werden und weil die hinterzogenen Kapitaleinkommen sich in den höheren Einkommensschichten konzentrieren. Die Begünstigung der Steuerhinterziehung missachtet nicht nur die Steuerhoheit anderer Länder und entwendet deren

Steuersubstrat, sondern untergräbt auch die Steuermoral der ehrlichen (oder weniger mobilen) Bürger und Unternehmer.

Kaum weniger problematisch sind die legalen Möglichkeiten der **Steuroptimierung**. International tätige Unternehmen verschieben ihre Gewinne oft an Niedrigsteuerstandorte, ohne ihre Produktionsaktivitäten dorthin zu verlagern. Sie nutzen also weiterhin die öffentliche Infrastruktur ihrer Produktionsstandorte als Basis ihrer Wertschöpfung, ohne sich hinreichend an der Finanzierung zu beteiligen. Die Folge ist eine Erosion der staatlichen Finanzierungsbasis verbunden mit einer Verschiebung der Steuerlasten auf weniger mobile Produktionsfaktoren, insbesondere auf die Arbeitnehmer. Von den Unternehmenssteuersenkungen profitieren zudem nur kleine Länder, die bei der Bemessungsgrundlage mehr Steueraufkommen gewinnen als sie durch niedrige Steuersätze verlieren. Große Staaten können den Steuersenkungswettlauf nicht gewinnen. Sie werden zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen oder einer Konzentration der Finanzierung auf relativ immobile Bemessungsgrundlagen genötigt.

Auch der Wettbewerb bei den Unternehmenssteuern, der in der Europäischen Union besonders ausgeprägt ist (*Genschel* u.a. 2011), untergräbt somit das Leistungsfähigkeitsprinzip als zentrale Gerechtigkeitsnorm. Gewinne werden inzwischen anders besteuert als Löhne, Zinsen werden anders besteuert als Dividenden. Da der internationale Steuerwettbewerb in seiner heutigen Form kaum Effizienzgewinne verspricht, hat man die Idee der gleichmäßigen Besteuerung aller Einkommen auch noch völlig umsonst geopfert.

Welche **Handlungsoptionen** stehen zur Verfügung? Um eine durchgreifende Kapitaleinkommensbesteuerung zu gewährleisten, ist der gründliche Informationsaustausch zwischen autorisierten Finanzbehörden unerlässlich. Hilfreich erscheint zudem ein verbindlicher Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung (*ECOFIN* 1998), der durch größere Transparenz der Steuersysteme den Steuerwettbewerb sogar intensivieren kann (*Müller* 2002, 140). Auch der Vorschlag einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer (*EU-Kommission* 2001, 17 ff) sollte forciert werden. Er ermöglicht die regionale Aufteilung der Besteuerungsbasis nach manipulationsresistenten Schlüsseln und belässt den einzelnen Ländern die Möglichkeit, auf ihren Anteil autonome Steuersätze zu erheben.

7 Fazit

Föderaler Steuerwettbewerb unter dem Dach einer gemeinsamen Finanzverfassung kann durchaus produktiv sein. Internationale Steuerkonkurrenz mit fragwürdigen Gewinnverschiebungsmodellen und Steueroasen verdient dagegen wenig Respekt. Die Alternative besteht aber nicht in umfassender Steuerharmonisierung. Vielmehr muss der Steuerwettbewerb als **faire Standortkonkurrenz** mit anerkannten Spielregeln organisiert werden.

Literatur

- Besley, T., Case, A.* (1995), Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *American Economic Review*, 25-45.
- Blankart, C. B.* (2008), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 7. Auflage, München.
- Büttner, T.* (2007), Vor- und Nachteile des Steuerwettbewerbs bei der Unternehmensbesteuerung, in: *Kellermann, C., Zitzler, J.* (Hrsg.), *Steuern im europäischen Wettbewerb. Unterbieten oder gemeinsam gestalten?*, Berlin, 45-51.
- ECOFIN* (1998), Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. Dezember 1997 über einen Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 2*, 2-5 [<http://goo.gl/yN0fka>].
- EU-Kommission* (2001), Ein Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse – Strategie zur Schaffung einer konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit in der EU, *KOM(2001) 582* [<http://goo.gl/HKZsXF>].
- Feld, L. P.* (2004), *Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz – Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?*, Gütersloh u.a.O.
- Feld, L. P., Kirchgässner, G.* (2001), Vor- und Nachteile des internationalen Steuerwettbewerbs, in: *Müller, W.* u.a. (Hrsg.), *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb*, Marburg, 21-51.
- Genschel, P., Kemmerling, A., Seils, E.* (2011), Accelerating Downhill: How the EU Shapes Corporate Tax Competition in the Single Market, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49. 585-606.
- Gerken, L., Märkt, J., Schick, G.* (2000), *Internationaler Steuerwettbewerb*, Tübingen.
- Heinemann, F., Janeba, E., Moessinger, M.-D., Schröder, C., Streif, F.* (2014), Föderalismus-Präferenzen in den deutschen Landesparlamenten, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 56-74.
- Kirchgässner, G.* (2010), Steuerwettbewerb ist unausweichlich, *WiSt 6/2010*, 295-296.
- Müller, W.* (2002), Die europäische Politik gegen den „schädlichen Steuerwettbewerb“ – Aktuelle Entwicklung, Chancen und Risiken, in: *Britzelmaier, B.* u.a. (Hrsg.), *Regulierung oder Deregulierung der Finanzmärkte*, Heidelberg, 133-146.
- Musgrave, R. A.* (1959), *The Theory of Public Finance*, New York.
- Musgrave, R. A.* (1961), Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism, in: *National Bureau of Economic Research*, *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, 97-134.
- Scherf, W.* (2010), Fairer internationaler Steuerwettbewerb ist eine Fiktion, *WiSt 6/2010*, 297-298.
- Schnellenbach, J.* (2013), Steuerwettbewerb ist möglich und sinnvoll [<http://goo.gl/FX0B6G>].
- Thielemann, U.* (2002), Grundsätze fairen Steuerwettbewerbs – Ein wirtschaftsethisches Plädoyer für einen Steuerleistungswettbewerb, in: *Britzelmaier, B.* u.a. (Hrsg.), *Regulierung oder Deregulierung der Finanzmärkte*, Heidelberg, 113-132.
- Tiebout, C. M.* (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 416-424.