

Die fiskalischen Folgen der Globalisierung; Differenzierte Wirkungen des Steuerwettbewerbs

9. November 2000

Lucas Bretschger*

Unbestreitbar verändert die zunehmende Globalisierung zahlreiche Rahmenbedingungen für die staatliche Wirtschaftspolitik. Über die genauen Wirkungsmechanismen und deren Interpretation wird gegenwärtig eine kontroverse Diskussion geführt. Der vorliegende Beitrag zeigt, welche empirischen Ergebnisse für die Besteuerung anhand von Daten aus den wichtigsten OECD-Staaten gefunden werden können. Die Resultate widersprechen jenen bisheriger Studien. (Red.)

Mehrere empirische Studien der letzten Jahre¹ kommen zu einem erstaunlichen Schluss: Zunehmende Globalisierung führe nicht, wie allgemein erwartet, zu einem Sinken der Kapitalbesteuerung, sondern im Gegenteil zu einer Erhöhung. Als Begründung wird die "Kompensations-Hypothese" angeführt: Weil die steigende internationale Verflechtung grössere Risiken für den Einzelnen mit sich bringe, tätige der Staat kompensierende Ausgaben, die er zumindest teilweise über die Kapitalbesteuerung finanziere.

Bisherige Ergebnisse

Eine genauere Betrachtung zeigt jedoch einige schwerwiegende Mängel dieser Untersuchungen. Neben theoretischen Aspekten ist vor allem die vorgenommene Messung der Kapitalbesteuerung zu beanstanden. Weil die gesetzlich festgelegten Steuersätze auf Grund der international stark unterschiedlichen Steuerbasis keine geeigneten Messgrössen sind, wurde für die Bestimmungshöhe der Indikator "Anteil der Kapitalsteuereinnahmen am Bruttoinlandprodukt" verwendet. Dieser Anteil ist als Indikator jedoch seinerseits höchst unzuverlässig. Erstens ist er für die politischen Entscheidungsträger keine brauchbare Variable; die Politik kann wohl die Kapitalbesteuerung festlegen, keineswegs aber das gesamte Volkseinkommen. Zweitens bleibt der beträchtliche Anstieg der Unternehmensgewinne in den letzten Jahren als eigenständiger Einflussfaktor unberücksichtigt. Drittens kann der Indikator sogar genau das Falsche messen. Dies ist der Fall, wenn multinationale Unternehmungen Teile ihres Gewinns in Länder verschieben können, in denen die Kapitalsteuern vorher gesenkt worden sind. Hier steigt der gesamtwirtschaftliche Anteil der Kapitalsteuereinnahmen bei sinkenden Steuersätzen.

Verwendung effektiver Steuersätze

Zwei neue Untersuchungen der Universität Greifswald² befassen sich erneut mit dem Einfluss der Globalisierung auf die Besteuerung. Zur Erfassung der Kapital- und Lohnsteuern wird hier das unlängst entwickelte Konzept der "effektiven Steuersätze" verwendet. Nach diesem Verfahren werden die jeweiligen Steueraufkommen durch das relevante Einkommen vor Steuern dividiert. So können Steuersatz- und Steuerbasiseffekte auseinander gehalten werden. Im zeitlichen Vergleich zwischen dem neuen und dem alten Indikator für die Kapitalbesteuerung lassen sich deutliche Unterschiede erkennen: Während der effektive Satz in den wichtigsten OECD-Staaten im Durchschnitt nur bis Anfang der siebziger Jahre stieg und nachher kontinuierlich sank, weitete sich der Einkommensanteil bis in die Mitte der achtziger Jahre aus, um erst nachher, allerdings weniger ausgeprägt, zu sinken.

Das Ausmass der Globalisierung wurde entsprechend den früheren Studien sowohl mit quantitativen Grössen zur aussenwirtschaftlichen Verflechtung als auch mit qualitativen Daten zur Kapitalmarktliberalisierung erfasst. Realwirtschaftliche Grössen sind dabei sehr gebräuchlich, weil sie sich auf offizielle Daten der nationalen Buchhaltungen abstützen und den Internationalisierungsgrad einer Wirtschaft recht differenziert abbilden. Weitere

wichtige Einflussvariablen wurden der Theorie des Steuerwettbewerbs entnommen. Gemäss dieser Theorie wird vor allem prognostiziert, dass die Besteuerung der international sehr mobilen Faktoren gegenüber den immobilen Faktoren relativ zurückgeht.

Deutlich veränderte Resultate

Für die Zeit zwischen 1967 und 1996 und für 14 OECD-Länder³ ergaben sich die von der Theorie des Steuerwettbewerbs erwarteten Ergebnisse. Der Einfluss der steigenden Globalisierung auf die effektive Kapitalbesteuerung stellte sich als signifikant negativ heraus. Im Gegensatz dazu ergab sich ein signifikant positiver Einfluss der Internationalisierung auf die effektive Besteuerung der Arbeit. Die einzelnen Länder passen sich demnach dem veränderten Umfeld differenziert und effizient an: Die Besteuerung der mobilen und reagiblen Faktoren sinkt relativ zur Besteuerung der wenig mobilen Faktoren. Damit verhält sich die staatliche Finanzierung gemäss der sogenannten Effizienz-Hypothese. Weiter stellte sich heraus, dass das volkswirtschaftliche Wachstum auf beide Steuersätze negativ wirkt. Dies ist plausibel, weil es ein höheres Wachstum ermöglicht, die Haushaltziele des Staates mit tieferen Steuersätzen zu erreichen. Schliesslich lässt sich nachweisen, dass auch die ideologische Ausrichtung der Regierung und des Parlaments für die Steuergestaltung eine Rolle spielt.

Fazit

Die aus dem Steuerwettbewerb abgeleitete Effizienz in der Steuergestaltung steht keineswegs im Gegensatz zur "Kompensationshypothese". Wird berücksichtigt, dass die Besteuerung des Faktors Arbeit zu weit grösseren Einnahmen führt als die Kapitalbesteuerung, können aus den vorliegenden Resultaten keine Anzeichen eines übermässigen Drucks auf die staatlichen Aktivitäten bzw. eines "Race to the Bottom" gefunden werden. Der veränderte Steuermix hat jedoch eigenständige Wirkungen auf Allokation und Distribution. Diese Fragen sowie die Spezifika des interregionalen Steuerwettbewerbs sollten in der Zukunft noch vertiefter behandelt werden.

*Der Autor ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität Greifswald, Deutschland.

¹Vgl. etwa D. Quinn (1997): The Correlates of Change in International Financial Regulation, American Political Science Review 91 (3) und G. Garrett (1995): Capital Mobility, Trade and the Domestic Politics of Economic Policy, International Organisation 49 (4).

²L. Bretschger und F. Hettich (2000): Globalisation, Capital Mobility and Tax Competition: Theory and Evidence for OECD Countries, Diskussionspapier 7/00 der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald (<http://www.rsf.uni-greifswald.de/bwl/wachstum/>).

³Belgien, Kanada, Frankreich, Griechenland, Österreich, Deutschland, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Schweden, Schweiz, Grossbritannien und USA.

SECTION: WIRTSCHAFT TEXT; Seite 27

LENGTH: 1065 words

LOAD-DATE: November 9, 2000