

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 259/II

Probleme der Besteuerung II

Von

Bernd Genser, Johannes Hackmann,
Rupert Windisch

Herausgegeben von

Norbert Andel



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 259/II

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 259/II

Probleme der Besteuerung II



Duncker & Humblot · Berlin

Probleme der Besteuerung II

Von

Bernd Genser, Johannes Hackmann,
Rupert Windisch

Herausgegeben von

Norbert Andel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Probleme der Besteuerung. – Berlin : Duncker und Humblot
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 259)

2. / Von Bernd Genser ... Hrsg. von Norbert Andel 1999
ISBN 3-428-09813-7

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-09813-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Der Finanzwissenschaftliche Ausschuß des Vereins für Socialpolitik hat 1997 auf der Rostocker Tagung begonnen, sich mit Problemen der Besteuerung zu befassen (vgl. den von A. Oberhauser herausgegebenen Band „Probleme der Besteuerung I“ mit Beiträgen von W. Buchholz, A. Greiner, H. Hanusch, M. Rose und W. Wiegard, Band 259/I dieser Schriftenreihe, Berlin 1998). Diese Diskussion wurde 1998 auf der Regensburger Tagung mit drei Beiträgen weitergeführt.

B. Genser geht am Beispiel der Mehrwertsteuer der Frage nach, ob der Verlust der Besteuerungsautonomie der Preis für die europäische Integration ist. Im Zentrum seiner Analyse stehen das praktizierte Übergangssystem der EU sowie bestimmungsland- und ursprungslandbasierte Alternativen dazu.

J. Hackmann vergleicht die Zinsbereinigte Einkommensteuer und die Sollzinsbesteuerung. Sie werden im Rahmen der propagierten Hinwendung von der Einkommensteuer traditioneller Art zur (direkten) Konsumbesteuerung vorgeschlagen bzw. ansatzweise praktiziert.

R. Windisch befaßt sich mit dem Systemwettbewerb, seinen Funktionen und seiner Bewertung allgemein, als Steuerwettbewerb in einer globalisierten Welt im besonderen.

Norbert Andel

Inhalt

Ist der Verlust der Besteuerungsautonomie der Preis für die europäische Integration?	
Von <i>Bernd Genser</i> , Konstanz	9
Zinsbereinigte Einkommensteuer und Sollzinsbesteuerung im Vergleich	
Von <i>Johannes Hackmann</i> , Hamburg	35
Globalisierung, Systemwettbewerb und Steuerpolitik	
Von <i>Rupert Windisch</i> , Jena	127

Ist der Verlust der Besteuerungsautonomie der Preis für die europäische Integration?

Von *Bernd Genser*, Konstanz

A. Einleitung

Daß die Vollendung des Binnenmarktes und der Start der Wirtschafts- und Währungsunion 1999 die Rahmenbedingungen für die Finanzpolitik in den EU-Staaten erheblich verändert haben, ist durch die Konvergenzkriterien des Maastrichtvertrags und den Stabilitäts pact des Amsterdamer EU-Gipfels politisch bewußt geworden. Die geforderte strenge Haushaltsdisziplin innerhalb der staatlichen Verschuldungsgrenzen und die Priorität der Preisniveaustabilisierung haben sowohl in der politischen Auseinandersetzung als auch in der ökonomischen Fachdiskussion Widerstand gegen Ziele und Zeitplan der Europäischen Integration entstehen lassen.

Föderalistisch gesinnte Euro-Befürworter führen gegenüber den Euro-Skeptikern unabirrt ins Treffen, daß die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EG-Vertrag den wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum der Kommission und des Rats auf ein verfassungsmäßig abgesichertes Mindestmaß beschränke und den Mitgliedsländern genügend Spielraum für eine autonome Wirtschafts- und Finanzpolitik bliebe. In der Steuerpolitik sieht etwa die Kommission selbst nur einen Handlungsbedarf für eine Gütersteuerharmonisierung, während die nationale Autonomie in der Faktorbesteuerung bis auf Nichtdiskriminierungsregelungen für multinationale EU-Konzerne uneingeschränkt erhalten bliebe.

Zweifel an dieser optimistischen Perspektive einer subsidiaritätsorientierten Steuerpolitik nährt allerdings die Kommission selbst mit ihren jüngsten Vorschlägen zur zukünftigen EU-Umsatzbesteuerung, indem sie neue und weitreichende Harmonisierungsbedarfe betont, die EU-weit einheitliche Umsatzsteuersätze und eine Aufteilung des Umsatzsteuerertrags zwischen den EU-Staaten nach Schlüsseln auf makroökonomischer Basis vorsehen (*Kommission*, 1996; *Smith*, 1997).

Ökonomische Studien zu Steuerarbitrageanreizen in der europäischen Ertragsbesteuerung betonen, daß auch eine Harmonisierung der Kapitalbesteuerung in der WWU unausweichlich sei, und damit auch die nationale Autonomie in der Körperschaftsbesteuerung, in der Einkommensbesteuerung von Personenunternehmen

und von Portfoliokapitalerträgen nicht aufrecht erhalten werden könne (*Kommission*, 1992; *Genser/Haufler*, 1996; *Cnossen/Bovenberg*, 1997). Es stellt sich somit die Frage, inwieweit die künftige europäische Steuerordnung die nationale Steuerautonomie entscheidend einschränken muß und damit neben der Geldpolitik zunehmend auch die einnahmenseitige Finanzpolitik supranational festgelegt wird (*Holzmann*, 1996).

Die weitere Arbeit ist wie folgt aufgebaut. In Kap. B wird im Rahmen eines Dreiländermodells die gleichgewichtige Preisarbitragestruktur unter dem traditionellen Mehrwertsteuerregime dargestellt, aus der sich die Verzerrungsfreiheit trotz länderweise unterschiedlicher Steuersätze ablesen läßt. In Kap. C wird gezeigt, daß die Verzerrungsfreiheit auch noch gilt, wenn die Grenzkontrollen abgeschafft sind und die Konsumenten Steuerarbitrage durch Cross border shopping betreiben. Dieses Ergebnis widerlegt eine verbreitete Argumentationslinie, die das EU-Übergangssystem als produktionsverzerrend einstuft (*Sinn*, 1990). Kap. D weist auf das Problem der Steueraufkommensverschiebungen hin, die durch Cross border shopping unter dem Umsatzsteuer-Übergangssystem ausgelöst werden und die auch durch von der EU favorisierte Modifikationen des Bestimmungslandprinzips nicht behebbar sind. Ein Wechsel zu einem geeigneten ursprungslandbasierten Umsatzsteuersystem kann zwar den Anreiz zu Cross border shopping ausschalten, allerdings werden durch die Preisanpassungen nach der Systemumstellung weitere Einkommenseffekte ausgelöst (Kap. E). Nach einer kurzen Zwischenbilanz (Kap. F) werden in Kap. G Transaktionskosten für Steuerarbitrage und eine endogene Budgetbeschränkung eingeführt. In diesem Modellrahmen löst Cross border shopping allokativen Verzerrungen durch eine Unterversorgung mit öffentlichen Gütern aus. Der direkte Vergleich zwischen ursprungs- und bestimmungslandorientierten Gütersteuern in einem Optimalsteuerrahmen mit Konsumenten- und Firmenmobilität und verzerrenden Lohn- und Profitsteuern (Kap. H) läßt schließlich aber doch wieder einer bestimmungslandbasierten Gütersteuer aus Effizienzgründen den Vorzug vor einer ursprungsländerbasierten Gütersteuer einräumen. Ein Schlußkapitel I faßt die Ergebnisse der Arbeit zusammen.

B. Gütersteuerautonomie durch lückenlosen Grenzausgleich

In der Diskussion um die Wahl eines geeigneten Umsatzsteuersystems für den freien Handel im Gemeinsamen Markt hat sich der Rat der Sechsergemeinschaft in den sechziger Jahren für das Bestimmungslandprinzip entschieden. Wird dieses Besteuerungsprinzip mit Hilfe eines durch umfassende Grenzkontrollen abgesicherten lückenlosen Grenzausgleichs für alle grenzüberschreitenden Warenlieferungen in allen Ländern in seiner strengen Form umgesetzt, dann werden die nationalen Güterpreise durch die Gütersteuern im Ausland nicht tangiert, und unterschiedlich hohe und beliebig differenzierte Gütersteuersätze im In- und Ausland

lösen keine Ineffizienzen in der internationalen Güterproduktion aus. Denn gleichen sich im jeweiligen nationalen Marktgleichgewicht einer Dreiländerwelt (D, F, R) die Konsumentenpreise (Spalten in Tab. 1) für das international gehandelte Gut i aus, dann gleichen sich wegen der einheitlichen Gütersteuerbelastung t_i^k in jeder Spalte $k = D, F, R$ stets auch die Produzentenpreise aus, d. h.

$$(1) \quad p_i^D = p_i^F = p_i^R .$$

Die für die nationalen Produktionsentscheidungen relevanten relativen Produzentenpreise zweier beliebiger Güter i und j sind damit unabhängig von den herrschenden nationalen Steuersätzen und von allfälligen Änderungen dieser Sätze.

Insbesondere gilt dies auch für Investitionsgüter, die im Wege des Vorsteuerabzugs unbesteuert bleiben, also einem nationalen Steuersatz von $t_i^k = 0$ unterliegen.

Tabelle 1
Konsumentenpreise nach reinem Bestimmungslandprinzip

Produktionsland	Kaufland		
	D	F	R
D	$p_i^D(1 + t_i^D)$	$p_i^D(1 + t_i^F)$	$p_i^D(1 + t_i^R)$
F	$p_i^F(1 + t_i^D)$	$p_i^F(1 + t_i^F)$	$p_i^F(1 + t_i^R)$
R	$p_i^R(1 + t_i^D)$	$p_i^R(1 + t_i^F)$	$p_i^R(1 + t_i^R)$

Die nach der EG Steuerordnung gewährte Steuersatzautonomie haben die Mitgliedsländer bis Anfang der neunziger Jahre auch in hohem Maße genutzt und nicht nur unterschiedlich hohe Regelsteuersätze in ihren nationalen Umsatzsteuergesetzen festgelegt, die sie dem fiskalischen Bedarf entsprechend angepaßt haben, sondern auch ermäßigte und erhöhte Steuersätze eingeführt (Tab. 2).

Die Konsumentenpreise wurden in den einzelnen EU Ländern nicht nur durch die differenzierten Umsatzsteuersätze, sondern darüber hinaus noch durch selektive Verbrauchsteuern verzerrt. Diese Verzerrungen sind jedoch stets das aus finanzpolitischen Erwägungen bewußt in Kauf genommene Resultat der nationalen Steuerpolitik. Fiskalische Externalitäten treten nicht auf; die Steuerpolitik des Handelspartners wird durch den Grenzausgleich des Bestimmungslandprinzips neutralisiert und verzerrt die relativen Güterpreise und damit auch die Produktionsstruktur im Inland nicht.

Tabelle 2
Umsatzsteuersätze in der EU

	1990				1995		
	0	1	6	17	19	25	33
Belgien	0	1	6	17	19	25	33
Dänemark		0			22		
Deutschland		7			14		
Finnland						0	6
Frankreich	2.1	5.5	13		18.6	22	
Griechenland	4	8			18		
Großbritannien		0			36	4	8
Irland	0	2.3	10	12.5	21	0	2.5
Italien	4	9	12		19	38	12.5
Luxemburg	3	6			12		21
Niederlande		6			18.5		
Österreich		10			20	32	
Portugal	0	8			17		
Schweden		0			30	5	
Spanien	6		12		33	12	17
						4	7
						21	16

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, 1996.

C. Ökonomische Probleme einer bestimmungslandbasierten Mehrwertsteuer ohne Grenzkontrollen

Mit dem Wegfall der Grenzkontrollen im EU-Binnenmarkt kann das reine Bestimmungslandprinzip nicht mehr administriert werden, weil sich den Konsumenten durch den Direktimport über die Grenze weitere Steuerarbitrageoptionen eröffnen¹. Die EU hat angesichts dieses Problems eine Neugestaltung des EU-Umsatzsteuersystems in Angriff genommen. Sowohl die Richtlinievorschläge 1987 und 1989 als auch das 1991 beschlossene Übergangssystem, das heute noch in Kraft ist, halten grundsätzlich am Bestimmungslandprinzip der Güterbesteuerung für

¹ Die Weiterverwendung der Bezeichnung bestimmungslandbasiertes Mehrwertsteuersystem ist zweckmäßig, obwohl die Konsumenten des Hochsteuerlandes sich der inländischen Besteuerung durch Direktimporte entziehen können und insofern ein Mischsystem wirksam ist, das Elemente der Ursprungs- und Bestimmungslandbesteuerung aufweist. Zum einen gilt nach 1992 weiterhin das Bestimmungslandprinzip für den gesamten gewerblichen Handel ebenso wie bis 1992. Der Wegfall der Grenzkontrollen eliminiert nur die bis 1993 wirksame Wertschranke, über der auch private Direktimporte einem Grenzausgleich unterworfen waren. Zum zweiten sind Direktimportanreize durch eine typische Antisymmetrie gekennzeichnet, weil nur die Konsumenten des Hochsteuerlandes aus Cross border shopping einen Arbitragewinn erzielen, während die Konsumenten des Niedrigsteuerlandes einen Steuervorteil daraus ziehen, wenn sie auf Direktimporte verzichten und ausländische Konsumgüter nur über den inländischen Handel erwerben.

den gewerblichen Warenhandel fest. Die Verfahren unterscheiden sich lediglich in der Form der Umsetzung des Bestimmungslandprinzips. Während die ursprünglichen Kommissionsvorschläge einen grenzüberschreitenden Vorsteuerabzug vorsehen, wendet das Übergangssystem einen Grenzausgleich an, bei dem die Steuerbefreiung des Exports (innergemeinschaftliche Lieferungen) und die Nachversteuerung des Imports (Erwerbsteuer) nach kontrollierbaren Aufzeichnungen der Unternehmen in den beteiligten EU-Ländern erfolgen. Im Güterhandel mit Drittländern bleiben die traditionellen Grenzkontrollen und der Grenzausgleich in Kraft (Tab. 3).

Tabelle 3
**Konsumentenpreise nach dem Bestimmungslandprinzip
 ohne Grenzkontrollen zwischen den EU-Staaten *D* und *F***

Produktionsland	Kaufland		
	<i>D</i>	<i>F</i>	<i>R</i>
<i>D</i>	$p_i^D(1 + t_i^D)$	$p_i^D(1 + t_i^F)$	$p_i^D(1 + t_i^R)$
<i>F</i>	$p_i^F(1 + t_i^D)$	$p_i^F(1 + t_i^F)$	$p_i^F(1 + t_i^R)$
<i>R</i>	$p_i^R(1 + t_i^D)$	$p_i^R(1 + t_i^F)$	$p_i^R(1 + t_i^R)$

Für eine gegebene Steuersatzstruktur wählt der repräsentative Konsument des Inlands *D* nunmehr in seiner Kaufentscheidung die Konsumentenpreise des inländischen Güterangebots (Tab. 3, Spalte 1) gegenüber jenen im benachbarten EU-Land *F* (Spalte 2) ab, wo er als Endnachfrager die Güter mit den dortigen Steuersätzen belastet kaufen kann. Im Arbitragegleichgewicht wird der rationale Konsument seine Nachfrage nach Gut *i* grundsätzlich im Niedrigsteuerland decken, für $t_i^D < t_i^F$ also in Land *D*. Da Gut *i* bei Kauf in *D* unabhängig von seiner Herkunft stets den Steuersatz des Bestimmungslandes trägt, gleichen sich mit den Konsumentenpreisen wiederum auch die Produzentenpreise aus, und Bedingung (1) gilt auch für das Übergangssystem ohne Grenzkontrollen. Dies gilt in gleicher Weise für die Konsumenten von Land *F*, die auf dem gleichen integrierten Konsumentenmarkt einkaufen, als auch für die Konsumenten in *R*, die durch Grenzkontrollen und Grenzausgleich für Direktimporte weiterhin nach dem reinen Bestimmungslandprinzip behandelt werden. Relative Produzentenpreisverzerrungen durch länderweise unterschiedliche Steuersätze sollten damit auch nach Wegfall der Grenzkontrollen und Weitergeltung des Bestimmungslandprinzips nicht auftreten.

Dieses Ergebnis überrascht, denn es widerspricht einem vielzitierten Resultat einer Arbeit von Sinn (1990, S. 493 ff.), nach dem das EU-Übergangssystem bei länderweise unterschiedlichen Steuersätzen zu einer Verzerrung der gleichgewichtigen Produzentenpreise zwischen Investitions- und Konsumgütern in den betroffenen Ländern führt. Die ökonomische Argumentation erfolgt in einem Zweiländer /

Zweigüterrahmen, der das für dieses Resultat allerdings nicht relevante Drittland R ausblendet. Das Arbitragegleichgewicht reduziert sich damit auf die linke obere 2×2 Preismatrix von Tab. 3.

Für das gehandelte Investitionsgut I ist die Steuerbelastung null ($t_I^D = t_I^F = 0$), und Preisarbitrage gleicht die Produzentenpreise zwischen den beiden Ländern aus:

$$(2) \quad p_I^D = p_I^F .$$

Preisarbitrage der Konsumenten, die das Konsumgut C im Inland und im Ausland erwerben können, gleicht in *Sinns Analyse* die Konsumentenpreise in folgender Form aus:

$$(3) \quad p_C^D(1 + t_C^D) = p_C^F(1 + t_C^F) .$$

Aus den Gleichungen (2) und (3) folgt unmittelbar, daß das relative Preisverhältnis zwischen Investitions- und Konsumgütern in D und F im Ausmaß des Steueraufkommens differiert

$$(4) \quad p_I^D / p_C^D = (p_I^F / p_C^F) \cdot (1 + t_C^D) / (1 + t_C^F)$$

und die globale Produktionsstruktur verzerrt².

Der Widerspruch zu unseren aus Tab. 3 abgeleiteten unverzerrten Produzentenpreisen liegt in der Arbitragebedingung (3). Ein Vergleich mit dem Arbitragegleichgewicht, das sich nach Tab. 3 als Folge des Konsumgüterpreisausgleichs ergibt, zeigt, daß Gleichung (3) nur gilt, wenn in Tab. 3 für Konsumenten aus D und F jeweils eine superiore Kaufoption für Cross border shopping ausgeschlossen wird. Diese besteht im Einkauf von Konsumgütern, die im Hochsteuerland produziert wurden, über den Einzelhandel im Niedrigsteuerland. Es gibt aber aus ökonomischer Sicht keine stichhaltige Begründung dafür, daß Konsumgüter nicht gehandelt werden und über den nationalen Einzelhandel nur im Inland produzierte Konsumgüter angeboten werden. Wenn aber Konsumgüter aus F im Niedrigsteuerland D verkauft werden, steht diese Kaufoption den Konsumenten aus D und F gleicherweise offen. Die in Gleichung (4) beschriebene Produzentenpreisverzerrung trifft damit nur für einen ökonomisch nicht haltbaren Spezialfall zu, der Cross border shopping auf Konsumgüter beschränkt, die im jeweiligen Einkaufsland produziert wurden, und der Reimporte von Konsumgütern ausschließt.

Wenngleich das Übergangssystem nun nicht mehr aufgrund seiner Produzentenpreisverzerrungen verworfen werden kann, löst es dennoch in einer Modellwelt

² In analoger Weise argumentiert auch *Homburg* (1997, S. 302 f.), der unter dem „Mischsystem der Übergangsregelung“ eine Verzerrung der relativen Preise von Zwischenprodukten und Konsumgütern gemäß Gleichung (4) und damit eine verzerrte, international ineffiziente Produktionsstruktur konstatiert.

mit vollkommener Preisarbitrage unerwünschte ökonomische Wirkungen aus. Konzentrieren sich nämlich die Kaufakte aller Konsumenten in F auf das Niedrigsteuerland D , dann fällt diesem unter dem Grenzausgleich des Übergangssystems das gesamte Mehrwersteueraufkommen zu, und das Hochsteuerland F geht völlig leer aus. Nun existiert das Übergangssystem aber bereits seit 1993, und massive Verschiebungen im Mehrwertsteueraufkommen, wie sie die vollkommene Preisarbitrage unterstellt, sind nicht beobachtbar. Dies liegt zum einen daran, daß die Annahme vollkommener Konsumentenpreisarbitrage eine modelltheoretische Idealisierung darstellt, die die Realität keineswegs widerspiegelt. Ist Cross border shopping mit Transaktionskosten verbunden, dann werden diese sich in der Konsumentenpreisarbitrage niederschlagen, das Reimportvolumen beschränken, und die Steueraufkommensverluste werden entsprechend geringer ausfallen. Eine explizite Einbeziehung von konvexen Transaktionskosten in das Cross border shopping Kalkül wird in Kap. G modelliert.

Darüber hinaus muß man zum anderen, wie die Kommission, davon ausgehen, daß die Steuerpolitik eines Hochsteuerlandes auf fiskalische Verluste durch Abwanderung von Steurbemessungsgrundlagen reagieren und die Steuersätze jenen des Niedrigsteuerlandes anpassen wird. Von der ökonomischen Theorie wird diese Hypothese gestützt, weil man zeigen kann, daß unter den oben getroffenen Annahmen eine Hochsteuerpolitik, $t_i^F > t_i^D$ für alle i , kein Nash-Gleichgewicht im Umsatzsteuerwettbewerb sein kann (Haufler, 1996a). Eine Angleichung der Mehrwertsteuersätze nach unten ist in der EU, abgesehen von der dekretierten Abschaffung der erhöhten Mehrwertsteuersätze bei Einführung des Übergangssystems, jedoch nicht beobachtbar. Aber selbst wenn derzeit im Binnennmarkt dieser fiskalische Erosionsprozeß nur überaus langsam vorstatten geht, so ist doch damit zu rechnen, daß Arbitragerenten langfristig abgeschöpft werden und das Übergangssystem letztlich doch zu einer Angleichung der Umsatzsteuersätze führen muß. Angesichts der Bemühungen der Kommission, das Übergangssystem durch ein endgültiges Mehrwertsteuersystem zu ersetzen, stellt sich natürlich die Frage, ob diese alternativen Systeme ebenfalls eine Umverteilung des Mehrwertsteueraufkommens bewirken und damit die Steuersatzautonomie fällt.

D. Bestimmungslandbasierte Alternativen zum Übergangssystem

Grundsätzlich ist allen bestimmungslandbasierten Mehrwertsteuersystemen, die ohne Grenzkontrollen betrieben werden gemein, daß sie den Konsumenten Anreize zu Direktimport- und Reimportaktivitäten bieten, wie sie in Tab. 3 dargestellt sind. Internationale Produzentenpreisverzerrungen können dann ausgeschlossen werden, allerdings treten Verschiebungen des Mehrwertsteueraufkommens und damit Einkommenseffekte auf.

I. Grenzüberschreitender Vorsteuerabzug ohne Clearing

Das Verfahren des grenzüberschreitenden Vorsteuerabzug, die präferierte Mehrwertsteuervariante der EU Kommission, würde gegenüber dem Übergangssystem insoferne eine Änderung in der Verteilung des Mehrwertsteuerertrags bewirken, als das Hochsteuerland den vollen fiskalischen Ertrag aus den steuerinduzierten Reimporttransaktionen behält, während das Niedrigsteuerland eine Einbuße erleidet, indem es dem nationalen Einzelhandel die Mehrwertsteuerbelastung des Hochsteuerlandes im Wege des Vorsteuerabzugs erstatten muß. Für eine gegebene Steuersatzdifferenz reproduziert dieses Mehrwertsteuerverfahren eine Umsatzsteuerertragsteilung, bei der das Hochsteuerland auch bei vollständiger Abschöpfung der Arbitragerente durch Reimporte den tatsächlichen Konsum seiner Bürger mit dem hohen nationalen Umsatzsteuersatz belasten kann, während der Fiskus des Niedrigsteuerlandes diese Reimporte unfreiwillig im Ausmaß des Steuersatzdifferenz subventioniert. Auch nach diesem Verfahren können länderweise unterschiedliche Steuersätze kein Nash-Gleichgewicht darstellen, weil die Subventionierung der Konsumentenpreise dem Hochsteuerland einen Anreiz bietet, seine Steuersätze strategisch zu erhöhen. Es kann ja damit, ohne die Güterpreise zu beeinflussen, sein Steueraufkommen zu Lasten des Fiskus des Niedrigsteuerlandes unbegrenzt steigern.

II. Grenzüberschreitender Vorsteuerabzug mit Clearing

Die EU Kommission hat den grenzüberschreitenden Vorsteuerabzug allerdings stets gemeinsam mit einem Clearingmechanismus vorgeschlagen. Unabhängig von seiner konkreten Gestaltung bewirkt dieses Clearing stets die Kompensation der vom Importland erstatteten Vorsteuerabzüge durch das Exportland. Dieser Compensationsmechanismus würde, in unserem Fall angewendet, zwar die strategische Ausbeutung des Niedrigsteuerlandes durch das Hochsteuerland verhindern, andererseits aber genau die Mehrwertsteueraufteilung des Übergangssystems reproduzieren. Da für das Clearing nur die Transaktionen zwischen registrierten Firmen berücksichtigt werden, muß das Hochsteuerland seinen Mehrwertsteuerertrag aus den Exportlieferungen abgeben und geht fiskalisch im Grenzfall wieder leer aus, weil das Mehrwertsteueraufkommen aus den Reimporten im niedriger besteuerten Kaufland verbleibt und nicht in das Clearing einbezogen wird.

III. Das Mehrwertsteuersystem VIVAT

Eine weitere Variante des Bestimmungslandprinzips in der EU ist jüngst mit dem Mehrwertsteuersystem VIVAT (viable integrated value added tax; *Keen/*

Smith, 1996) vorgeschlagen worden. Dieses System kombiniert eine mit einem EU-weit einheitlichen Satz t^U erhobene Mehrwertsteuer mit grenzüberschreitendem Vorsteuerabzug (im folgenden Euro-VAT genannt) mit länderspezifischen Einzelhandelsumsatzsteuern t^D bzw. t^F , die nur beim Verkauf an Letztverbraucher eingehoben werden.

Tabelle 4
**Konsumentenpreise nach dem Mehrwertsteuersystem VIVAT
 ohne Grenzkontrollen zwischen den EU-Staaten D und F**

Produktionsland	Kaufland		
	D	F	R
D	$p_i^D(1 + t^U)(1 + t_i^D)$	$p_i^D(1 + t^U)(1 + t_i^F)$	$p_i^D(1 + t_i^R)$
F	$p_i^F(1 + t^U)(1 + t_i^D)$	$p_i^F(1 + t^U)(1 + t_i^F)$	$p_i^F(1 + t_i^R)$
R	$p_i^R(1 + t^U)(1 + t_i^D)$	$p_i^R(1 + t^U)(1 + t_i^F)$	$p_i^R(1 + t_i^R)$

Die resultierende Konsumentenpreisstruktur (Tab. 4) und die Arbitrageanreize sind dem Übergangssystem äquivalent, aber es stellt sich eine andere Aufteilung des Mehrwertsteueraufkommens ein. Das Hochsteuerland erlöst nunmehr ein Mehrwertsteueraufkommen im Ausmaß des Euro-VAT Satzes t^U auf den Wert der Reimporte, während dem Niedrigsteuerland von dieser Bemessungsgrundlage ein Konsumsteueraufkommen im Ausmaß seines Einzelhandelssteuersatzes t^D verbleibt. Selbst im Grenzfall vollständiger Ausschöpfung der Steuerarbitrage verliert das Hochsteuerland dann nur Steuereinnahmen im Ausmaß seines Einzelhandelssteuersatzes durch Cross border shopping. Ein strategischer Anreiz, diesen Steuersatz t^F zu erhöhen, besteht nicht mehr. Im Gegensatz zu den beiden anderen bestimmungslandbasierten Verfahren kommt es auch bei vollständiger Umlenkung der Kaufströme nicht zu einer Konzentration des Mehrwertsteueraufkommens auf eines der beiden Länder; die von Reimportaktivitäten ausgelösten Einkommensefekte fallen geringer aus.

E. Ursprungslandbasierte Alternativen zum Übergangssystem

Das Direktimportproblem kann nur durch den Übergang vom Bestimmungslandprinzip zum Ursprungslandprinzip der Güterbesteuerung vermieden werden. *Sinn (1990)* hat einen solchen Systemwechsel als ökonomisch wünschenswert bezeichnet, weil er in seinem Modellrahmen zu allokativer Effizienz führt, und daher befürwortet, daß die politische Entscheidung auf der EU-Ebene zugunsten des Bestimmungslandprinzips wohl endgültig sei. Das in seiner Zweiländerwelt abgeleitete

Effizienzresultat reproduziert die Äquivalenz von Bestimmungsland- und Ursprungslandbesteuerung in einer Welt, in der alle Handelspartner von einem allgemeinen, bestimmungslandbasierten Mehrwertsteuersystem mit einem einzigen, von jedem Land beliebig festlegbaren Regelsteuersatz zu einem ursprungslandbasierten System mit unveränderten, länderspezifischen Regelsätzen wechseln. Fiskalisch ist dieser Übergang aufkommensneutral, sofern die Handelsbilanz jedes Landes multilateral ausgeglichen ist, weil dann die makroökonomische Steuerbemessungsgrundlage für beide Systeme gleich ist.

I. Das beschränkte Ursprungslandprinzip

Der Wechsel zu einem Ursprungslandprinzip hat jedoch seine Tücken, wenn er nicht global, sondern nur von einer Teilmenge von Staaten, etwa der EU, durchgeführt wird. *Berglas* (1981) hat darauf hingewiesen, daß ein Wechsel zum Ursprungslandprinzip in der EU, wie er von *Shibata* (1967) in Form eines „beschränkten Ursprungslandprinzips“ vorgeschlagen wurde, zu Handelsverzerrungen führt (vgl. Tab. 5).

Konsumentenpreisarbitrage gemäß der in Tab. 5 dargestellten Kaufoptionen in den Steuerunionsländern *D* und *F*, die für ihren bilateralen Handel zum Ursprungslandprinzip gewechselt sind, führt dazu, daß Güterimporte aus dem Rest der Welt *R* stets über das Niedrigsteuerland *D* (wir unterstellen ohne Beschränkung der Allgemeinheit im folgenden wieder $t_i^D < t_i^F$) erfolgen werden und damit für Konsumenten aus *D* und *F* auch den niedrigeren Regelsteuersatz t_i^D tragen (vgl. hierzu *Georgakopoulos*, 1992). Das Hochsteuerland *F* erzielt aus den über das Niedrigsteuerland *D* umgelenkten Importgüterströmen aus *R* kein Umsatzsteueraufkommen mehr; diese fallen wegen der Ursprungslandbesteuerung ausschließlich in *D* an.

Tabelle 5
Konsumentenpreise unter einem auf *D* und *F* beschränkten Ursprungslandprinzip

Produktionsland	Kaufland		
	<i>D</i>	<i>F</i>	<i>R</i>
<i>D</i>	$p_i^D(1 + t_i^D)$	$p_i^D(1 + t_i^D)$	$p_i^D(1 + t_i^R)$
<i>F</i>	$p_i^F(1 + t_i^F)$	$p_i^F(1 + t_i^F)$	$p_i^F(1 + t_i^R)$
<i>R</i>	$p_i^R(1 + t_i^D)$	$p_i^R(1 + t_i^F)$	$p_i^R(1 + t_i^R)$

Dieser Umlenkungseffekt des Handels ist aber nicht auf die Importgüter aus dem Rest der Welt beschränkt. Ein Arbitragewinn im Ausmaß der Steuersatzdif-

ferenz $t_i^F - t_i^D$ ist auch für Güter aus der Binnenproduktion erzielbar, wenn diese nicht direkt auf den Inlandsmarkt des Hochsteuerlandes F kommen, sondern auf dem Umweg über ein Drittland R und das Niedrigsteuerland D , wodurch ihre Steuerbelastung auf t_i^D sinkt. In gleicher Weise kann diese Arbitrageoption auch von den Konsumenten im Niedrigsteuerland D genutzt werden, die ihre Importe nicht mehr direkt aus F , sondern über das Drittland R beziehen. Durch beide Handelsumlenkungen kommt es zu einer Umschichtung der Mehrwertsteuereinnahmen vom Hochsteuerland F ins Niedrigsteuerland D , wodurch bei vollständiger Nutzung der Steuerarbitrage das Hochsteuerland F wie beim Bestimmungslandprinzip ohne Grenzkontrollen sein gesamtes Mehrwertsteueraufkommen abgibt.

Schließlich eröffnet das beschränkte Ursprungslandprinzip den Produzenten im Niedrigsteuerland noch eine weitere Steuerarbitrageoption, um ihre Wettbewerbsposition auf Drittmarkten zu verbessern. Exportiert ein Produzent nicht direkt, sondern über das Hochsteuerland, dann kann er seinen Produzentenpreis im Ausmaß des Steuersatzdifferenz $t_i^F - t_i^D$ senken, indem er beim Export aus dem Hochsteuerland den Steuersatz t_i^F und nicht nur den ursprünglich vorgeschriebenen Ursprungslandsteuersatz t_i^D erstattet bekommt. Dieser Prozeß kann auch mehrfach durchlaufen werden, wobei das Hochsteuerland mehrfach eine unfreiwillige Exportsubvention auf umgelenkte Exportströme des Niedrigsteuerlandes gewährt.

Auf Grund dieser unerwünschten handels- und steueraufkommensumlenkenden Wirkungen, die im Falle zirkulärer Steuerarbitrage auch das Zustandekommen von Gleichgewichtsrandlösungen ausschließen, ist es zu begrüßen, daß Empfehlungen, in der EU das Ursprungslandprinzip einzuführen (*Shibata, 1967; Siebert, 1990*), nicht aufgegriffen und umgesetzt wurden.

II. Beschränkte Ursprungslandbesteuerung mit einheitlichem Grenzausgleich

Die unerwünschten Eigenschaften einer Mehrwertbesteuerung nach dem beschränkten Ursprungslandprinzip, die insbesondere die Äquivalenzeigenschaft ausheben, sind jedoch nur auf das unzulängliche, weil systematisch ausbeutbare Design des gemischten Umsatzsteuerregimes zurückzuführen. *Lockwood/de Meza/Myles (1994, 1994a)* und *Genser (1996, 1998)* haben gezeigt, daß in einer internationalen Steuerordnung ursprungslandbasierte Mehrwertsteuersysteme in Ländergruppen durchaus mit dem GATT-Rahmen einer weltweiten Handelsbesteuerung nach dem Bestimmungslandprinzip konsistent verknüpft werden können. So läßt sich etwa zeigen, daß in einer Dreiländerwelt zwei Länder D und F untereinander ihre Steuergrenzen abschaffen und zum Ursprungslandprinzip übergehen können, wenn der Handel mit dem Rest der Welt R in beiden Ländern einem Grenzausgleich mit einem einheitlichen Grenzausgleichssatz t^U unterliegt (Tab. 6).

^{2*}

Tabelle 6

**Konsumentenpreise nach dem beschränkten Ursprungslandprinzip
mit einheitlichem Grenzausgleich (UROP-Verfahren)**

Produktionsland	Kaufland		
	D	F	R
D	$p_i^D(1+t^D)$	$p_i^D(1+t^D)$	$p_i^D(1+t^D)(1+t^R)/(1+t^U)$
F	$p_i^F(1+t^F)$	$p_i^F(1+t^F)$	$p_i^F(1+t^F)(1+t^R)/(1+t^U)$
R	$p_i^R(1+t^U)$	$p_i^R(1+t^U)$	$p_i^R(1+t^R)$

Genser (1996) zeigt, daß das in Tab. 6 dargestellte UROP Verfahren (unified restricted origin principle) einer Umsatzbesteuerung nach einem universellen Bestimmungslandprinzip mit Grenzkontrollen und damit auch einem universellen Ursprungslandprinzip äquivalent ist, so daß ein Systemwechsel zwischen diesen Verfahren weder Relativpreisveränderungen noch Einkommenseffekte auslöst. Die Äquivalenz gilt unabhängig von der Festlegung des Steuersatzes t^U , der damit auch null gewählt werden kann. In diesem Spezialfall reproduziert das UROP-Verfahren das „nichtreziproke beschränkte Ursprungslandprinzip“ (*Lockwood/de Meza/Myles*, 1994a), dessen Konsumentenpreisstruktur durch umsatzsteuerfrei angebotene Importgüter aus dem Rest der Welt und doppelt besteuerte Exportgüter in den Rest der Welt charakterisiert ist (Tab. 6, $t^U = 0$). Die Äquivalenz zum reinen Bestimmungslandprinzip wird durch länderspezifische Preisniveaumanpassungen (Wechselkurs- oder Faktorpreisänderungen) herbeigeführt, die die steuerlichen Be- und Entlastungen beim Systemwechsel genau kompensieren. Die Nichtreziprozität des von *Lockwood et al.* (1994a, 1995) vorgeschlagenen Verfahrens liegt darin begründet, daß die Reformländer das Ursprungslandprinzip weltweit, d. h. also auch gegenüber Drittstaaten, anwenden, während letztere ihrerseits im Handel mit all ihren Handelspartnern am Bestimmungslandprinzip festhalten.

Die Äquivalenzeigenschaft des UROP-Verfahrens beseitigt zwei gravierende Einwände gegen die Einführung eines ursprungslandbasierten Umsatzsteuersystems in der EU. Es ist anders als das beschränkte Ursprungslandprinzip mit dem Bestimmungslandprinzip gegenüber Drittländern vollkommen kompatibel. Es bietet keinen Anreiz zu Steuerarbitrage, und es reproduziert bei ausgeglicherner Handelsbilanz die nationale Steueraufkommensverteilung des reinen Bestimmungslandprinzips, weil jeglicher Anreiz zu Cross border shopping fehlt.

Dennoch verbleiben eine Reihe von Kritikpunkten, die einerseits am Ursprungslandprinzip selbst und andererseits am Systemwechsel ansetzen, auch wenn nicht alle Gegenargumente in scharfer Form treffen (vgl. *Genser/Haufler*, 1996). So stimmt es, daß die Äquivalenz zwischen den Steuersystemen verlorengeht, wenn eine Umsatzsteuer mit mehreren Sätzen erhoben wird. Allokative Verzerrungen

beim Systemübergang können aber vermieden werden, wenn die Abweichungen von den Regelsätzen in den Reformländern vor dem Übergang zum Ursprungslandprinzip eine einheitliche Struktur aufweisen (Andel, 1971; Fratianni / Christie, 1981). Das administrative Verfahren des Vorsteuerabzugs muß nicht aufgegeben werden, denn das Urprungslandprinzip kann auch im Wege des grenzüberschreitenden fiktiven Vorsteuerabzugs umgesetzt werden. Nach diesem Verfahren wird nicht die im Exportland entrichtete Mehrwertsteuer erstattet, sondern es wird ein Vorsteuerabzug im Ausmaß des Steuersatzes des Importlandes gewährt (Krause-Junk, 1992). Schließlich trifft der kritische Einwand, das Ursprungslandprinzip setze Transferpreisanreize, um Wertschöpfungsanteile in Niedrigsteuerländer zu verlagern, nur zum Teil, weil in der EU die Transferpreisanreize in der Gewinnbesteuerung jenen einer eventuellen ursprungslandbasierten Mehrwertsteuer überwiegend entgegengerichtet wären (Genser / Schulze, 1997).

Auch bei mobilem Kapital gilt die Äquivalenzeigenschaft nur mehr in speziellen Fällen. Die Produzentenpreise bleiben aber weiterhin unverzerrt, wenn Kapitalgüter ebenso wie Vorleistungen nach dem Ursprungslandprinzip besteuert werden (Genser / Haufler / Sørensen, 1995). Kapitalimporte gehen mit den jeweiligen Ursprungslandsteuern in die Produktionskosten ein, werden jedoch wie Vormärkte aus der Umsatzsteuer-Bemessungsgrundlage im Importland ausgeschieden. Die allokativen Neutralität ergibt sich dann aus der Preisarbitrage der Produzenten für Kapitalgüter und Vorleistungen (Tab. 7) und der Konsumenten für Güter, für deren Produktion Inlands- und Auslandswertschöpfungskomponenten in unterschiedlicher Form kombiniert werden (Tab. 8).

Tabelle 7
**Nettokapitalgüterpreise nach dem beschränkten Ursprungslandprinzip
mit einheitlichem Grenzausgleich (UROP Verfahren)**

Produktionsland	Kaufland		
	D	F	R
D	p_i^D	$p_i^D(1 + t_i^D)/(1 + t_i^F)$	$p_i^D(1 + t^D)/(1 + t^U)$
F	$p_i^F(1 + t_i^F)/(1 + t_i^D)$	p_i^F	$p_i^F(1 + t^F)/(1 + t^U)$
R	$p_i^R(1 + t^U)/(1 + t_i^D)$	$p_i^R(1 + t^U)/(1 + t_i^F)$	p_i^R

Da Unternehmer die Umsatzsteuer auf Kapitalgüter stets im Wege des Vorsatzabzugs oder des fiktiven Vorsteuerabzugs von einer Doppelbesteuerung ausnehmen können, gibt es für sie keinen Direktimportanreiz, und die Preisarbitrage beschränkt sich auf den Vergleich der Nettokapitalgüterpreise im Land ihrer Geschäftstätigkeit (Spalten D, F und R in Tab. 7). Im Arbitragiegleichgewicht müssen sich diese Nettokapitalgüterpreise in jedem der drei Länder ausgleichen, und für die Produzentenpreise gilt jeweils

$$(5) \quad p_i^D(1+t^D) = p_i^F(1+t^F) = p_i^R(1+t^U) .$$

Wird das Kapitalgut I in Land D für die Produktion eines Konsumgutes C eingesetzt, wobei das Unternehmen jeweils eine Wertschöpfung p_C^D leistet, so beträgt der Konsumentenpreis einschließlich Umsatzsteuer

$$(6) \quad q_C^D = (1+t^D)(p_C^D + p_I^D) = (1+t^D)(p_C^D + p_i^F(1+t^F)/(1+t^D)) = (1+t^D)(p_C^D + p_i^R(1+t^U)/(1+t^D)) .$$

Der Konsumentenpreis ist aufgrund der Preisarbitrage des Unternehmers auf dem Kapitalgütermarkt gleich, unabhängig vom Ursprungsland des Kapitalgutes. Analog ergibt sich der Preis des Konsumgutes C bei Endfertigung in den Ländern F und R auf den jeweiligen Inlandsmärkten zu

$$(7) \quad q_C^F = (1+t^F)(p_C^F + p_I^F) = (1+t^D)(p_C^D + p_i^D(1+t^D)/(1+t^F)) = (1+t^F)(p_C^F + p_i^R(1+t^U)/(1+t^F))$$

$$(8) \quad q_C^R = (1+t^R)(p_C^R + p_I^R) = (1+t^R)(p_C^R + p_i^D(1+t^D)/(1+t^U)) = (1+t^R)(p_C^R + p_i^F(1+t^F)/(1+t^U))$$

Dem Konsumenten in den Ländern stellen sich wiederum Kaufoptionen durch Handel oder durch Direktimport. Dabei gilt für Direktimporte innerhalb der Steuerunion das Ursprungslandprinzip, für Direktimporte aus dem Rest der Welt ein bestimmungslandbasiert Grenzausgleich mit dem einheitlichen Steuersatz t^U (Tab. 8).

Tabelle 8
**Konsumentenpreise nach dem beschränkten Ursprungslandprinzip
mit einheitlichem Grenzausgleich (UROP Verfahren)**

Produktionsland	Kaufland		
	D	F	R
D	$(p_C^D + p_I^D)(1+t^D)$	$(p_C^D + p_I^D)(1+t^D)$	$(p_C^D + p_I^D)(1+t^D)(1+t^R)/(1+t^U)$
F	$(p_C^F + p_I^F)(1+t^F)$	$(p_C^F + p_I^F)(1+t^F)$	$(p_C^F + p_I^F)(1+t^F)(1+t^R)/(1+t^U)$
R	$(p_C^R + p_I^R)(1+t^U)$	$(p_C^R + p_I^R)(1+t^U)$	$(p_C^R + p_I^R)(1+t^R)$

Aus Tab. 8 ergibt sich für das Arbitragegleichgewicht eine Preisstruktur der Konsumgüter

$$(9) \quad (p_C^D + p_I^D)(1+t^D) = (p_C^F + p_I^F)(1+t^F) = (p_C^R + p_I^R)(1+t^U) ,$$

bei der die Produzentenpreise vor Steuern in gleicher Form Abweichungen zwischen den betrachteten Staaten aufweisen wie die Nettopreise der Kapitalgüter nach Gleichung (5). Das relative Preisverhältnis von Konsum- und Kapitalgütern

ändert sich daher durch den Übergang von einem reinen Bestimmungslandprinzip zum UROP-Prinzip nicht, und die länderspezifische Allokation wird nicht verzerrt. Die notwendige Anpassung der nominellen Preise im Ausmaß der Steuerfaktoren erfolgt durch Änderungen des Wechselkurses oder der nichtmobilen primären Produktionsfaktoren, z. B. von Arbeit und Boden.

Die allokativen Effizienz einer ursprungsländerbasierten Gütersteuer lässt sich in einem einfachen intertemporalen Modellrahmen demonstrieren, wo sich die Gütersteuer als äquivalent zu einer Steuer auf das Lohneinkommen und den Anfangskapitalbestand erweist, jedoch die Neubildung von Kapital nicht beeinträchtigt. Während sich diese Eigenschaft auf den internationalen Modellrahmen überträgt und damit auch die internationale Kapitalallokation bei länderweise unterschiedlichen Mehrwertsteuersätzen nicht verzerrt, kommt es durch die internationale Kapitalmobilität zu Einkommenseffekten. Zum einen ändern sich im Gefolge der Preisangepassung nach einem Systemwechsel vom Bestimmungsland- zum Ursprungsländerprinzip die ausländischen Vermögenswerte von Kapitaleigentümern (Bovenberg, 1998). Zum anderen setzen angekündigte Systemwechsel einen Anreiz, den Wertminderungen des Kapitalstocks in Abwertungsländern durch strategische Verlagerung des Kapitals in Aufwertungsländer zu entgehen. Diese Antizipationseffekte werden um so bedeutsamer ausfallen, je höher die internationale Kapitalmobilität ist und je länger der Zeitraum von der Ankündigung der Mehrwertsteuerumstellung bis zu deren Inkrafttreten ist (Haufler/Nielsen, 1997).

F. Eine Zwischenbilanz

Aus ökonomischer Sicht müsste eine erste Zwischenbilanz zum Reformbedarf der EU-Mehrwertsteuer wie folgt lauten:

- (i) Das Übergangssystem führt bei Aufrechterhaltung der nationalen Steuerautonomie und nationalen Steuersatzdifferenzen zu Steuerarbitrage durch Cross border shopping. Entgegen einer weit verbreiteten Ansicht wird dadurch keine Allokationsverzerrung ausgelöst, weil Handelsumlenkungen durch Konsumentenreimporte die relativen Güterpreise unverzerrt lassen, aber gleichzeitig massive Verschiebungen in den Steuererträgen auslösen.
- (ii) Eine Milderung des Ausmaßes dieser Aufkommensverschiebungen kann durch Umgestaltung des EU-Mehrwertsteuersystems erreicht werden; dabei bleiben jedoch stets Einkommenseffekte durch Cross border shopping bestehen.
- (iii) Eine Unterbindung von Cross border shopping-Anreizen durch den Wechsel zu einem ursprungsländorientierten Mehrwertsteuersystem in der EU ist nur in Form eines beschränkten Ursprungslandprinzips mit einheitlichem Grenzausgleich zu empfehlen. Aber auch dieses Verfahren führt selbst im unverzerrenden Idealfall

identischer Steuerstrukturen und mobilen Kapitals zu Einkommenseffekten beim Systemwechsel.

(iv) Eine kurzfristige Analyse der Arbitrageeffekte durch Cross border shopping muß den Beschränkungen durch Transaktionskosten explizit Rechnung tragen.

G. Die Auswirkung von Transaktionskosten für Cross border shopping

Sind Direktimporte mit Transaktionskosten verbunden, so wird der Konsument diese in seinem Arbitragekalkül berücksichtigen. Typischerweise fallen natürlich auch Transaktionskosten für Handelslieferungen und für Inlandskäufe an, doch werden diese im folgenden als wesentlich geringer angenommen und daher vernachlässigt.

Aus ökonomischer Sicht verringern diese Cross border shopping-Kosten das für Konsumzwecke verfügbare Einkommen und stifteten keinen direkten Nutzen, stellen also eine Ressourcenvergeudung dar. Der Arbitrageur wird allerdings so lange steigende Transaktionsgrenzkosten auf sich nehmen, als er einen marginalen Nettowohlfahrtsgewinn durch den günstigeren Konsumentenpreis im Niedrigsteuerland erzielen kann.

Unterstellen wir vereinfachend eine Transaktionskostenfunktion, die quadratisch in den Direktimportgütermengen c^X ist,

$$(10) \quad T(c_i^X) = \frac{1}{2} p_i^D \alpha (c_i^X)^2 ,$$

wobei α ein nicht negativer Skalierungsparameter ist, der für $\alpha = 0$ den Grenzfall transaktionskostenfreier Konsumentenpreisarbitrage reproduziert. In diesem Fall wachsen die Grenzkosten für Direktimporte linear

$$(11) \quad T'(c_i^X) = p_i^D \alpha c_i^X$$

und schlagen sich additiv zu den Produzentenpreisen und Gütersteuern in den effektiven Konsumentenpreisen nieder (Tab. 9).

Im Arbitragegleichgewicht werden die Hochsteuerlandskonsumenten jedenfalls einen Teil ihrer Güterkäufe durch Direktimporte bestreiten, weil diese konstruktionsbedingt zumindest für die ersten Direktimportmengen einen Nettowohlfahrtszuwachs bescheren. Hingegen werden Direktimporte aus dem Rest der Welt nie getätig, weil diese durch die Anwendung des Bestimmungslandprinzips keinen Nettowohlfahrtsgewinn erlauben. Das Ausmaß der Direktimporte ist jedoch durch

Tabelle 9

**Konsumentenpreise^a (für Konsumenten aus F) nach Bestimmungslandprinzip
ohne Grenzkontrollen bei linear steigenden Transaktionsgrenzkosten
für Cross border shopping**

Produktionsland	Kaufland		
	D	F	R
D	$p_i^D(1 + t_i^D + c_i^X)$	$p_i^D(1 + t_i^F)$	$p_i^D(1 + t_i^R)$
F	$p_i^F(1 + t_i^D + \alpha c_i^X)$	$p_i^F(1 + t_i^F)$	$p_i^F(1 + t_i^R)$
R	$p_i^R(1 + t_i^D + \alpha c_i^X)$	$p_i^R(1 + t_i^F)$	$p_i^R(1 + t_i^R)$

^a) Bei Berücksichtigung der Transaktionskosten unterscheidet sich die Konsumentenpreismatrix für Konsumenten aus D und F, da die Transaktionskostenkomponente jeweils nur bei Cross border shopping auftritt.

die linear steigenden Transaktionsgrenzkosten beschränkt. Im Arbitragegleichgewicht gleichen sich die Konsumentenpreise aus

$$(12) \quad p_i^k(1 + t_i^D + \alpha c_i^X) = p_i^k(1 + t_i^F) \quad k = D, F, R$$

und determinieren das Direktimportvolumen

$$(13) \quad c_i^X = (t_i^F - t_i^D)/\alpha .$$

In einem einfachen Universalgütermodell mit Cross border shopping lässt sich zeigen, daß durch die Reduktion der nationalen Steuerbasis und die Ressourcenabsorption der Konsumentenpreisarbitrage die Grenzkosten der Bereitstellung des öffentlichen Gutes steigen und ein Wohlfahrtsverlust durch Unterversorgung mit dem steuerfinanzierten Kollektivgut eintritt.

In einer geschlossenen Wirtschaft ist eine Konsumsteuer t , die zur Finanzierung des öffentlichen Gutes $g = tc$ verwendet wird, eine allokativ neutrale Steuer. Der optimale Steuersatz t ist als Lösung des Optimierungsproblems

$$(14) \quad \max u(c, g) \text{ unter } (1 + t)c = x \text{ und } g = tc$$

durch die Marginalbedingung $u_c = u_g$ charakterisiert.

Kann der repräsentative Konsument jedoch der inländischen Konsumsteuer teilweise durch Cross border shopping ausweichen, dann ergibt sich der optimale Inlandssteuersatz für das Hochsteuerland (in unserem Fall t^F) als Lösung des modifizierten Optimierungsproblems

$$(15) \quad \max u(c^D + c^F, g) \text{ unter } (1 + t^D)c^X + (1 + t^F)c^F + T(c^X) = x, g = t^F c^F \text{ und } c^X = (t^F - t^D)/\alpha$$

und ist durch die Marginalbedingung

$$(16) \quad t^F/\alpha = [c^F/(1+t^F)](1-u_c/u_g)$$

charakterisiert. Da in Gleichung (16) die linke Seite und der Quotient in der eckigen Klammer stets positiv sind, muß im Cross border shopping Gleichgewicht bei optimaler Wahl des Steuersatzes t^F die Grenzrate der Gütersubstitution kleiner als eins sein; damit wird gegenüber einer Pareto-optimalen Allokation zu wenig von dem öffentlichen Gut angeboten.

Nur wenn der Transaktionskostenparameter α gegen unendlich strebt und damit Cross border shopping völlig unterbleibt, wirkt die Güterbesteuerung als Pauschalsteuer und sichert ein Pareto-Optimum. In der EU hat sich mit dem Abbau der Grenzkontrollen und der Schaffung des Binnenmarktes der Transaktionskostenparameter α zweifellos verringert. Da aber jede Senkung von α den Anreiz zu Cross border shopping erhöht, steigen mit dem Direktimportvolumen die Transaktionskosten der Konsumentenpreisarbitrage insgesamt dennoch an.

Die Situation wird noch verschärft, wenn das Niedrigsteuerland seinerseits über Steuersatzsenkungen seine nationale Steuerbasis zu verbreitern sucht und über die strategische Wahl seines Steuersatzes einen Steuerwettbewerb auslöst, der in beiden betroffenen Ländern zu einer suboptimalen Kollektivgüterversorgung führt. Grundsätzlich können die betroffenen Länder kooperieren und eine koordinierte Güterbesteuerung, etwa durch Festlegung eines Mindestsatzes, vereinbaren, der einen ruinösen Steuerwettbewerb vermeidet. Eine solche Kooperationslösung wird jedoch nur zustande kommen, wenn auch das Niedrigsteuerland durch eine Steuersatzerhöhung wohlfahrtsmäßig besser gestellt werden kann, was jedoch keineswegs der Fall sein muß (*Haufler, 1996a*). Ob Hochsteuerländer bereit sind, Kooperationslösungen mit Transferzahlungen zu stabilisieren, indem sie über ihren Einnahmenausfall durch Cross border shopping noch weitere direkte Zahlungen an den Verursacher zahlen, scheint politisch wenig wahrscheinlich. Aber wie auch immer eine Kooperationslösung aussieht, solange die optimalen Gütersteuersätze voneinander abweichen, beschert eine Güterbesteuerung, die Cross border shopping-Anreize eröffnet und Ressourcen für unproduktive Arbitrage verbraucht, einen Wohlfahrtsverlust, der die Attraktivität einer Güterbesteuerung nach dem Bestimmungslandprinzip dämpft.

Diese Allokationsverzerrung kann durch eine geeignet gestaltete ursprungslandbasierte Gütersteuer ausgeschaltet werden, weil der Anreiz zu steuerinduziertem Cross border shopping nicht auftritt und die nationalen Steuersätze dem fiskalischen Bedarf entsprechend festgelegt werden können, ohne daß fiskalische Externalitäten auftreten.

H. Die Interaktion von Gütersteuern mit Faktorsteuern in kleinen offenen Volkswirtschaften

Die finanzpolitische Analyse von ursprungs- und bestimmungslandbasierten Gütersteuern vermag in einem allgemeinen Gleichgewichtsrahmen nicht zu befriedigen, weil nicht berücksichtigt wird, daß Güterkonsum und Güterproduktion nicht die einzigen verfügbaren Steuerbemessungsgrundlagen sind. Wird der Analyserahmen erweitert, um in einem Optimalsteuermodell Gütersteuern mit anderen Staats-einnahmenquellen zu vergleichen, dann müssen die bisherigen Ergebnisse relativiert werden.

Steht in einem Land eine verzerrungsfreie Staatseinnahmenquelle zur Verfügung, dann gibt es keine fiskalische Rechtfertigung für eine Gütersteuer bestimmter Höhe, und es kann jederzeit eine allokativ wünschenswerte internationale Vereinbarung über Gütersteuersätze getroffen werden, wenn das Steuerminderaufkommen durch Pauschalsteuern ausgeglichen wird. Ist das Aufkommen an Pauschalsteuern ausgeschöpft oder verursachen alternative Steuerquellen gleichfalls Effizienzverluste, dann ist es Aufgabe der Optimalsteuertheorie, Empfehlungen über den bestmöglichen Besteuerungsmix zu entwickeln. Cross border shopping wird dann zu einem Effizienzkostenelement einer bestimmungslandbasierten Gütersteuer, das mit den Verzerrungswirkungen von anderen Steuern verglichen werden muß.

Um den Optimalsteuerrahmen möglichst einfach zu halten, werden im folgenden neben einer Gütersteuer nach dem Bestimmungslandprinzip (Konsumsteuer t_d) und dem Ursprungslandprinzip (Produktionssteuer t_o) noch eine Lohnsteuer t_w und eine Gewinnsteuer t_p betrachtet und ihre optimale Kombination für eine kleine offene Volkswirtschaft gesucht (*Genser/Haufler*, 1996a, 1998). Die Verzerrungswirkungen der Lohnsteuer werden durch das endogene Arbeitsangebot L verursacht; der Produktionsfaktor Arbeit selbst ist international immobil. Die Reingewinnsteuer wirkt verzerrend, weil Firmen international mobil sind und ihre Standortsentscheidung nach dem Nettoprofit nach Steuern wählen. Die Firmen werden identisch modelliert; jede produziert ein handelbares Universalgut x unter Verwendung von Arbeit l , die Lohnkosten wl verursacht, und einem fixen Produktionsfaktor (z. B. öffentliche Infrastruktur), der nicht entlohnt werden muß und die Quelle des Reingewinns P bildet, den jede Firma zu maximieren trachtet:

$$(17) \quad P = px - wl$$

Der Zuzug von internationalen Firmen ist mit konvexen Mobilitätskosten M verbunden, die mit der Anzahl n der Firmen, die in der betrachteten kleinen offenen Volkswirtschaft operieren, ansteigt:

$$(18) \quad M(n) \geq 0, M'(n) > 0 .$$

Außerdem unterliegen die Profite der nationalen Reingewinnsteuer t_p . Gewinnarbitrage der international mobilen Firmen wird diese solange in ein Land locken, als der Nettoprofit nach Steuern noch über dem als fix angenommenen Nettoprofit im Rest der Welt P^* liegt. Im Arbitragegleichgewicht gilt damit

$$(19) \quad px - xl - M(n) - t_p = P^*$$

Aus Vereinfachungsgründen werden die Profitsteuer und die drei weiteren nationalen Steuern als Mengensteuern modelliert, was in dem Modellrahmen keine Beschränkung der Allgemeinheit darstellt. Ausländische Steuern werden nicht explizit modelliert, sondern sind im Referenzprofit P^* und im Weltmarktpreis des Universalgutes, der auf 1 normiert ist, bereits enthalten.

Der repräsentative Konsument fragt das Universalgut entweder im Inland c^D oder als Direktimport c^X nach, wobei Cross border shopping wieder steigende Transaktionskosten $T'(c^X) > 0$ verursacht. Er finanziert seine Ausgaben durch das Nettolohneinkommen $(w - t_w)L$, das er auf Grund seines endogenen Arbeitsangebots erlöst, und durch ein allfälliges sonstiges Einkommen Z . Die Lösung des Konsumentenoptimums

$$(20) \quad \max u(c^D + c^X, -L) \text{ unter } (p + t_o + t_d)c^D + c^X + T(c^X) = (w - t_w)L + Z$$

liefert die endogenen Marktentscheidungen und deren Resubstitution die indirekte Nutzenfunktion $v(p + t_o + t_d, w - t_w, Z)$. In dieser Modellierung fällt auf, daß die Nettounternehmensprofite nicht endogen in das Haushaltsbudget einfließen. Dies korrespondiert mit der in der theoretischen Literatur üblichen, aber unschönen Bedingung, daß die Firmeneigentümer im Ausland sitzen (absentee landowners), womit man komplexe Einkommenseffekte, die die formale Analyse verkomplizieren, ausschaltet. Auch in unserem Modellrahmen können die inlandswirksamen Nettoprofite nicht exogen gesetzt werden, selbst wenn wir davon ausgehen, daß die Zahl der vom repräsentativen Konsumenten gehaltenen Firmen fix ist, er zum Beispiel eine Firma hält. Die internationale Mobilität sichert dann diesem inländischen Firmeninhaber zwar stets einen fixen Mindestnettoprofit P^* , den er am Weltmarkt erwirtschaften würde, unabhängig davon, wie die inländischen Steuern die Brutto profite beeinflussen. Aber der inframarginale Nettoprofit, der von der Anzahl der im Inland tätigen Firmen anhängt und damit endogen ist, wird für eine bereits im Inland agierende Firma stets über dem Referenzprofit P^* liegen. Daß die von zuziehenden ausländischen Firmen erzielte Nettoprofite das verfügbare Inlandseinkommen nicht erhöhen, ist hingegen konsistent. Aber auch wenn Z exogen gesetzt wird und die Profitsteuer t_p nicht explizit als Argument in der indirekten Nutzenfunktion auftritt, beeinflußt sie indirekt über die gleichgewichtige Preisanpassung das Nutzenniveau.

Der optimale Besteuerungsmix ergibt sich als Lösung des Second best-Problems

$$(21) \quad \max v(p + t_o + t_p, w - t_w, Z) \text{ unter } t_d c^D + t_w L + t_o n x + t_p n = R_0 .$$

Die Bedingungen erster Ordnung, die dieses Planungsproblem lösen und die optimale Steuerpolitik bestimmen, weisen eine sehr komplexe, aber ähnliche Struktur auf, die eine Abhängigkeit zwischen den Bestimmungsgleichungen zu identifizieren erlaubt. Die partiellen Ableitungen der Lagrangefunktion Λ des Optimierungsproblems (21) sind durch die Beziehung

$$(22) \quad \partial \Lambda / \partial t_o = (w/p) \partial \Lambda / \partial t_w + (P/p) \partial \Lambda / \partial t_p$$

miteinander verknüpft. Da die Bedingung für alle beliebigen Steuersatzkombinationen erfüllt ist, gilt sie natürlich auch für den optimalen Besteuerungsmix. Für optimal gesetzte Lohn- und Profitsteuern sind die partiellen Ableitungen der Lagrangefunktion null, und damit muß auch die Ableitung der Lagrangefunktion nach dem Produktionssteuersatz identisch verschwinden, damit Gleichung (22) erfüllt ist. Dies bedeutet, daß eine ursprungslandbasierte Gütersteuer in einem Steuersystem, das mit einer Lohn- und einer Profitsteuer die Produktionsfaktoren steuerlich erfaßt, kein unabhängiges steuerpolitisches Instrument darstellt. Die Redundanz gilt natürlich für jede der drei Steuern; ebenso könnte man ohne Wohlfahrts einbuße auf die Lohnsteuer oder die Profitsteuer verzichten, wenn die beiden anderen Steuerinstrumente optimal gesetzt werden.

Im Gegensatz zur Produktionssteuer t_o ist eine bestimmungslandbasierte Gütersteuer t_d , die den Konsum belastet, in dem gewählten Modellrahmen kein redundantes Besteuerungsinstrument. Die beiden Gütersteuerarten sind also nicht äquivalent. Der optimale Konsumsteuersatz wird ebenfalls null, wenn das exogene Einkommen Z null ist und der Haushalt seinen Konsum ausschließlich über seinen Nettoarbeitslohn finanziert. Soferne aber ein exogenes Einkommen $Z > 0$ für Konsumzwecke zur Verfügung steht, das weder über die Lohnsteuer noch über die Gewinnsteuer besteuert werden kann, ist eine Gütersteuer nach dem Bestimmungslandprinzip trotz Cross border shopping ein wohlfahrtswirksames Steuerinstrument, während eine Gütersteuer nach dem Ursprungslandprinzip diese Aufgabe nicht erfüllen kann.

Der gewählte Modellrahmen reproduziert als Optimalsteuerresultate zwei bekannte theoretische Ergebnisse (*Gordon*, 1986; *Frenkel/Razin/Sadka*, 1991): (i) Verzichtet man auf die Einhebung der redundanten Produktionssteuer ($t_o = 0$), dann folgt für den Spezialfall vernachlässigbarer Mobilitätskosten der Firmen ($M(n) = 0$), daß auch die optimale Profitsteuer null ist. Bei perfekter internationaler Firmenmobilität schadet sich ein kleines Land selbst, wenn es die Profite zu besteuern versucht. Seine nationale Wohlfahrt steigt, wenn es sich auf die Steuerbasen Arbeit und Konsum beschränkt. (ii) Kommt einer bestimmungslandorientierten Gütersteuer nicht die spezifische Aufgabe zu, Lücken in der Einkommensbe-

steuerung zu schließen, etwa weil die Konsumenten nur Arbeitseinkommen beziehen, dann sollte auf die Konsumsteuer zugunsten der Lohnsteuer verzichtet werden, weil die Lohnsteuer als direkte Besteuerung des immobilen Produktionsfaktors Arbeit geringere Wohlfahrtsverluste beschert als die indirekte Arbeitsbesteuerung über eine Konsumsteuer.

In einem Mehrländermodell mit mobilen Haushalten und mobilen Firmen weist *Richter* (1997) gleichfalls auf eine allokativen Überlegenheit einer bestimmungslandorientierten Güterbesteuerung hin. Sein in der Tradition der Regionalökonomik entwickelter Second best-Rahmen ist durch ineffiziente Internalisierungsinstrumente gekennzeichnet und nicht durch einen vorgegebenen staatlichen Budgetbedarf. Stehen als Instrumente eine regionale Kopfsteuer und eine regionale Profitsteuer zur Verfügung, dann können die durch Zuwanderung von Personen und Firmen verursachten regionalen Stauungskosten effizient internalisiert werden. Kann jedoch insbesondere eine Kopfsteuer nicht eingesetzt werden und muß die Internalisierung durch verzerrnde Gütersteuern versucht werden, dann erweist sich eine Kombination von Konsum- und Profitsteuer als das allokativ leistungsfähigere Instrumentarium gegenüber einer Kombination von Produktions- und Profitsteuer. Auch wenn der Modellrahmen und die ökonomische Zielsetzung der Analyse *Richters* sich von dem oben skizzierten Optimalsteuerrahmen (*Genser/Haufler*, 1996) unterscheiden, wird das Ergebnis doch in beiden Fällen davon getrieben, daß eine bestimmungslandbasierte Gütersteuer einen zusätzlichen steuerlichen Wirkungszusammenhang erschließt, während eine ursprungslandbasierte Gütersteuer gegenüber einer verfügbaren Profitsteuer (in Kombination mit einer im Regelfall ebenfalls verfügbaren, von *Richter* aber nicht explizit modellierten Lohnsteuer) dies nicht vermag.

I. Zusammenfassende Schlußfolgerungen

Die Abschaffung der Grenzkontrollen im EU-Binnenhandel hat die Rahmenbedingungen für die nationale Güterbesteuerung erheblich verändert. Einige kritischen Vorbehalte in der Literatur, wonach sowohl eine bestimmungslandbasierte Umsatzsteuer ohne Grenzkontrollen als auch eine ursprungslandbasierte Umsatzbesteuerung in der EU Allokationsverzerrungen auslösen würde, konnten richtiggestellt und entkräftet werden. Die Vernachlässigung der Transaktionskosten zieht bei beiden Umsatzsteuersystemen massive Umverteilungswirkungen nach sich.

Bezieht man realistischerweise die Transaktionskosten als Ressourcenabsorption in die Wohlfahrtsanalyse ein, so gewinnt das Ursprungslandprinzip an Attraktivität, weil es trotz nationaler Steuerautonomie keinen Anreiz zu Cross border shopping induziert. Allerdings bleiben die Vorbehalte gegen den Preisanpassungsmechanismus, der den Systemübergang bzw. spätere Steuersatzänderungen begleiten muß, um Preisverzerrungen zu vermeiden.

Diese Überlegenheit des Ursprungslandprinzips verschwindet aber, wenn die Umsatzbesteuerung nicht mehr isoliert, sondern als Teil eines pluralistischen Steuersystems analysiert wird. Dann zeigt sich nämlich, daß eine ursprungslandbasierte Umsatzsteuer in der EU keine qualitative Erweiterung des steuerpolitischen Instrumentariums darstellt, sondern ihre Wirkung durch eine Niveauänderung von Faktorsteuern repliziert werden kann. Demgegenüber erweitert eine bestimmungslandbasierte Umsatzsteuer das steuerpolitische Instrumentarium und kann die Wohlfahrtskosten der nationalen Steuerpolitik senken. Insofern ist trotz der Verzerrungswirkungen durch Cross border shopping aus ökonomischer Sicht einem bestimmungslandbasierten EU-Umsatzsteuersystem der Vorrang einzuräumen.

Eine Gestaltung dieser neuen EU-Umsatzsteuerordnung nach dem VIVAT-Konzept von Keen / Smith hält wegen des einheitlichen Euro-VAT Satzes die Aufkommensverschiebungen beim grenzüberschreitenden Vorsteuerabzug und damit auch den Clearing-Bedarf gering. Die inkrementalen Einzelhandelsteuern lassen die nationale Steuerautonomie unangetastet und eröffnen trotz Anreizen zu verzerrendem Cross border shopping den Einsatz der Güterbesteuerung als fiskalisches und sozialkostensenkendes Steuerinstrument.

Um VIVAT zu implementieren, muß die EU-Kommission ihr EU-Mehrwertsteuerprogramm nur leicht modifizieren. Die Mitgliedsländer müssen ermächtigt werden, neben der Euro-VAT nationale Einzelhandelssteuern einzuhören, etwa dem Vorbild der US-Bundesstaaten oder der kanadischen Provinzen entsprechend. Diese subsidiaritätskonforme Lösung der EU-Güterbesteuerung würde die Einiung über den angemessenen Euro-VAT Satz erheblich vereinfachen, weil den Ländern ein fiskalischer Spielraum in der Konsumbesteuerung verbleibt. Darüber hinaus müßten diese Konsumsteuern auf nationaler Ebene keineswegs mit einem einheitlichen Satz erhoben werden. Regionale Differenzierungen bei den nationalen Einzelhandelssteuern, die derzeit wegen der Exportsteuererstattung im grenzüberschreitenden Handel nicht administriert werden können, würden sowohl die subföderale Steuerkompetenz stärken als auch einem unerwünscht hohen Steuerabfluß durch Cross border shopping in Grenzregionen zu Niedrigsteuerländern entgegenwirken können. Ein deutliches Signal zugunsten einer dezentralisierungsfreundlichen und subsidiaritätskonformen europäischen Umsatzsteuerordnung könnten der EU-Kommission den Freiraum und die Glaubwürdigkeit verleihen, die sie zur Lösung der drängenden Probleme der europäischen Kapitalbesteuerung benötigen wird.

Literatur

- Andel, N. (1971): Die Harmonisierung der Steuern im Gemeinsamen Markt, Finanzarchiv, N.F., Bd. 30, S. 224 - 256.*
- Berglas, E. (1981): Harmonization of Commodity Taxes: Destination, Origin and Restricted Origin Principles. Journal of Public Economics, Bd. 16, S. 377 - 387.*

- Bovenberg, L.* (1998): Destination- and Origin-based Taxation under International Capital Mobility, in: D. Pines / E. Sadka / I. Zilcha (Hrsg.): Topics in Public Economics, Cambridge / MA, S. 286 - 313.
- Bundesministerium der Finanzen* (1996): Steuern im internationalen Vergleich, Bonn.
- Cnossen, S. / Bovenberg, L.* (1997) Company Tax Harmonization in the European Union, in: M. Blejer (Hrsg.): Macroeconomic Dimensions of Public Finance, Washington D.C., S. 164 - 178.
- Fratianni, M. / Christie, H.* (1981): Abolishing Fiscal Frontiers within the EEC, Public Finance, Bd. 36, S. 411 - 429.
- Frenkel, J. / Razin, A. / Sadka, E.* (1991): International Taxation in an Interdependent World, Cambridge / MA.
- Genser, B.* (1996): A Generalized Equivalence Property of Mixed International VAT Regimes, Scandinavian Journal of Economics, Bd. 98, S. 253 - 262.
- (1998): Patterns of Tax Arbitrage and Decentralized Tax Autonomy, in: D. Pines / E. Sadka / I. Zilcha (Hrsg.): Topics in Public Economics, Cambridge / MA, S. 262 - 285.
- Genser, B. / Haufler, A.* (1996): Tax Competition, Tax Coordination and Tax Harmonization: The Effect of EMU, Empirica, Bd. 23, S. 59 - 89.
- (1996a): On the Optimal Tax Policy Mix when Consumers and Firms are Imperfectly Mobile, Finanzarchiv, N.F., Bd. 53, S. 411 - 433.
 - (1998): Tax Policy and the Location Decision of Firms, in: K. Jäger / K.-J. Koch (Hrsg.): Trade, Growth and Economic Policy in Open Economies, Berlin et al., S. 269 - 280.
- Genser, B. / Schulze, G.* (1997): Transfer Pricing under an Origin-based VAT System, Finanzarchiv, N.F., Bd. 54, S. 51 - 67.
- Genser, B. / Haufler, A. / Sørensen, P.* (1995): Indirect Taxation in an Integrated Europe: Is there a Way of Avoiding Trade Distortions without Sacrificing National Tax Autonomy?, Journal of Economic Integration, Bd. 10, S. 178 - 205.
- Georgakopoulos, T.* (1992): Trade Deflection, Trade Distortions, and Pareto Inefficiencies under the Restricted Origin Principle, Journal of Public Economics, Bd. 47, S. 381 - 390.
- Gordon, R.* (1986): Taxation of Savings and Investment in a World Economy, American Economic Review, Bd. 76, 1086 - 1102.
- Haufler, A.* (1996): Tax Coordination with Different Preferences for Public Goods: Conflict or Harmony of Interest?, International Tax and Public Finance, Bd. 3, S. 5 - 28.
- (1996a): Tax Differentials and External Tariffs in a Trade Deflection Model, Finanzarchiv, N.F., Bd. 53, S. 47 - 67.
- Haufler A. / Nielsen, S. B.* (1997): Dynamic Effects of an Anticipated Switch from Destination- to Origin-based Commodity Taxation, Journal of Economics-Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 66, S. 43 - 69
- Holzmann, R.* (1996, Hrsg.): Maastricht: Monetary Constitution Without a Fiscal Constitution?, Baden-Baden.
- Homburg, St.* (1997): Allgemeine Steuerlehre, München.

- Keen, M./ Smith, St.* (1996): The Future of Value-Added Tax in the European Union, Economic Policy, Bd. 23, S. 375 - 411.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1992): Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation (Ruding Report), Luxemburg.
- (1996): Ein gemeinsames Mehrwertsteuersystem – Ein Programm für den Binnenmarkt, KOM (96) 328 endg.
- Krause-Junk, G.* (1992): Die europäische Mehrwertsteuer und das Ursprungslandprinzip, Finanzarchiv, N.F., Bd. 49, S. 141 - 153.
- Lockwood, B./de Meza, D./Myles, G.* (1994): When Are Origin and Destination Regimes Equivalent?, International Tax and Public Finance, Bd. 1, S. 5 - 24.
- (1994a): The Equivalence Between Destination and Non-Reciprocal Restricted Origin Tax Regimes, Scandinavian Journal of Economics, Bd. 96, S. 311 - 328.
- (1995): On the European VAT Proposals: The Superiority of Origin over Destination Taxation, Fiscal Studies, Bd. 16, S. 1 - 17.
- Richter, W.* (1997): An Efficiency Analysis of Consumption and Production Taxation with an Application to Value-Added Taxation. University of Dortmund, mimeo.
- Siebert, H.* (1990): The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?, in H. Siebert (Hrsg.): The Completion of the Internal Market, Tübingen, S. 53 - 75.
- Shibata, H.* (1967): The Theory of Economic Unions: A Comparative Analysis of Customs Unions, Free Trade Areas and Tax Unions, in C. S. Shoup (Hrsg.): Fiscal Harmonization in Common Markets, New York, S. 145 - 264.
- Sinn, H.-W.* (1990) Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, European Economic Review, Bd. 34, S. 489 - 504.
- Smith, St.* (1997): The Definitive Regime for VAT, Commentary 63, Institute for Fiscal Studies, London.

Zinsbereinigte Einkommensteuer und Sollzinsbesteuerung im Vergleich*

Von *Johannes Hackmann*, Hamburg

A. Einführung

I. Ausgangspunkte

1. Zum Vorhaben

Vorlieben für konsumorientierte Steuerverteilungssichten haben die Erörterungen von Steuerfragen in den letzten Jahren geprägt. Diverse Unzulänglichkeiten der bestehenden Einkommensteuerpraxis sind ein Erklärungsgrund dieser Vorlieben. Verstärkt werden sie durch die Vorteile, die eine Konsumbesteuerung nach manchen wachstums- und gleichgewichtstheoretisch ausgerichteten Arbeiten formal theoretisch ausgerichteter Ökonomen im Vergleich zu einer Einkommensbesteuerung haben soll. Dabei wird in vielen populärwissenschaftlichen Argumentationen – auch wenn der Stand der wissenschaftlichen Erörterungen darüber hinausreicht – der mit einer Konsumbesteuerung unter einfachen Bedingungen verbundenen intertemporalen Entscheidungsneutralität eine hervorragende Bedeutung beigemessen. „Wirtschaftsfreundliche Kreise“ – und die sie unterstützenden Medien – dürften in der Konsumbesteuerung eine Möglichkeit zur steuerlichen Entlastung der „Besserverdienenden“ erkennen. Auch das Interesse mancher klientelorientierter Steuerpolitiker für eine stärkere Konsumbesteuerung könnte darin seinen Grund haben. Ausschlaggebend für das allgemeine steuerpolitische Interesse an konsumorientierten Besteuerungsverfahren dürfte jedoch die Sorge um die Vollbeschäftigung und das Bemühen um eine Verbesserung der Bedingungen im internationalen Standortwettbewerb sein. Wegen der hohen Mobilität des Produktionsfaktors Kapital erzwingt der Steuerwettbewerb eine steuerliche Entlastung der Kapitalerträge. Eine direkte Konsumbesteuerung – oder eine Stärkung des Gewichts der indirekten Besteuerung, speziell der Mehrwertsteuer – sei das geeignete Mittel zur Schaffung produktiver Arbeitsplätze und zur Mehrung des Wohlstandes.

* Meinen Mitarbeitern, namentlich Philip Jensch, danke ich für hilfreiche – mich gelegentlich auch vor Fehlern bewahrende – Hinweise. Für kritische Anregungen danke ich ferner den Diskutanten in Regensburg sowie dem Herausgeber dieses Bandes.

Die vorliegende Abhandlung verstärkt die Zweifel an einer grundsätzlichen wohlfahrts- bzw. effizienzmäßigen Überlegenheit einer konsumorientierten über eine einkommensorientierte Besteuerung. Auch Kapitalmobilität bzw. Globalisierung und internationaler Steuerwettbewerb sind keine zwingenden Argumente zugunsten der Konsumbesteuerung. Dies zeigt der Vergleich einer sogenannten „zinsbereinigten Einkommensteuer“ (ZbSt) und einer um eine Besteuerung von Sollzinseinkommen ergänzten Einkommensteuer (SzSt). Die zinsbereinigte Steuer wird in einer bestimmten Ausprägung in Kroatien praktiziert und in Deutschland durch die Arbeitsgruppe „Konsumorientierte Neuordnung des Systems der Einkommens- und Gewinnbesteuerung“ als Reformmaßnahme angepriesen¹. In dieser Abhandlung interessiert jedoch nicht die kroatische Praxis, sondern eine idealtypische Grundversion. Bei der Sollzinsbesteuerung² handelt es sich um eine von mir entwickelte Modifikation der herkömmlichen Einkommensteuer zur Verbesserung einiger ihrer grundlegenden praktischen Probleme (vgl. dazu auch nachfolgend unter B.IV.). Daß Einkommensteuern auch in einer Welt mit internationalem Steuerwettbewerb nicht schlechter abschneiden müssen als Verfahren der Konsumbesteuerung, ist letztlich darauf zurückzuführen, daß eine konsequente Einkommensbesteuerung nicht mit einer (Faktoren-)Besteuerung von Kapitalerträgen gleichgesetzt werden darf und daß die Wohnsitze der Kapitaleigner relativ immobil sind (s. dazu unter B.III. sowie C.I.).

Die – verstärkten – Zweifel an der effizienzmäßigen Überlegenheit der Konsumbesteuerung sind zum einen die Folge von speziellen Eigenheiten des Verfahrens der SzSt; sie resultieren zum andern aber auch aus der Unangemessenheit eines – wie vorherrschend anzutreffenden – Vergleichs von Besteuerungsverfahren in den herkömmlichen Kategorien der allgemeinen Gleichgewichtstheorie (s. dazu speziell unter B.I.3.c)cc) und dd)). Daß sich auf diese Weise wichtige Einsichten gewinnen lassen, kann nicht strittig sein. Eine Beschränkung der Betrachtung auf diese Perspektive wird ohne Hinweise auf die ihr immanenten Grenzen jedoch zur Ideologie. Indem methodisch anders als zumeist in der jüngeren (neuen) Finanzwissenschaft verfahren wird, wendet sich die vorliegende Abhandlung gegen einen Methodenmonismus, der für andere als formal gleichgewichtstheoretische Argumentationsweisen nicht offen ist. Zusätzlich zu einer – wie unbedingt gebotenen – Berücksichtigung der von der Gleichgewichtstheorie üblicherweise erfaßten Interdependenzen werden hier weitere für einen Steuerverfahrensvergleich relevante Sachverhalte und Zusammenhänge in die Untersuchung einbezogen. Dabei kommen auch wirtschaftsdynamische Anreizdimensionen zur Sprache, für die die im analytischen Kern statische – selbst wenn sie als dynamisch bezeichnet wird und Wachstumsvorgänge in die Analyse einbezieht – Gleichgewichtstheorie keine Sensibilität besitzt und auch nicht besitzen kann, weil die wirklich treibenden Kräfte

¹ S. zu diesem Konzept auch für weitere Verweise Rose (1998). Grundlegend für die Entwicklung des Konzepts gelten die Arbeiten von Wenger (1983) sowie Boardway/Bruce (1984).

² S. dazu auch Hackmann (1990 und 1992c) sowie speziell Hackmann (1991/92, S. 31 ff.).

von Volkswirtschaften sich gerade – der Prozeß der Schumpeterschen schöpferischen Zerstörung – als Gleichgewichtsstörungen auswirken.

Der Vergleich von ZbSt und SzSt und die in diesem Kontext vorgenommenen Prüfungen dienen allerdings nicht primär der Demonstration, welche Problemdimensionen für einen wissenschaftlich angemessenen Vergleich verschiedenen Besteuerungsverfahren zu berücksichtigen sind. In der vorliegenden Arbeit interessiert vor allem, was von den Besteuerungsverfahren selbst zu halten ist. Kann der Steuerpolitik – an üblichen wohl allgemein unstrittigen Wertmaßstäben gemessen – (wissenschaftlich) empfohlen werden, die normale Einkommensteuer durch eine ZbSt zu ersetzen oder um eine SzSt-Komponente zu ergänzen? Um einen Beitrag zur Beantwortung dieser Frage zu leisten, werden die beiden Besteuerungsverfahren miteinander als Alternativen verglichen. Auch werden Bezüge und Unterschiede zu anderen Besteuerungsformen wie der normalen Einkommensteuer und der Ausgabensteuer (Cash-flow-Besteuerung) hergestellt. Dies erleichtert ein Erkennen der Eigenheiten der hier im Vordergrund des Interesses stehenden Besteuerungsverfahren. Deren Vorteile und Schwächen sollen mithin im Lichte der Schwächen und Vorteile des jeweils anderen sowie weiterer Verfahren gespiegelt werden. Läßt sich eine eindeutige Überlegenheit eines der Verfahren erweisen, heißt das allerdings noch nicht, daß überhaupt eines von ihnen einzuführen ist. Um dies zu klären, ist das betreffende Verfahren – was hier nicht geschieht – dann noch systematisch mit einer (bestmöglich gestalteten) normalen (unmodifizierten) Einkommensteuer zu vergleichen wie auch mit anderen Alternativen. Auch wenn das hier nicht auf systematische Weise geschieht, bekräftigt der eine oder andere Gesichtspunkt – zusammen mit anderen Arbeiten – doch die Vermutung, daß eine Ergänzung der normalen Einkommensteuer um eine SzSt-Komponente eine deutliche Verbesserung der Besteuerungspraxis ermöglicht. Die Gründe für eine solche Vermutung haben m.E. ein solches Gewicht, daß das Verfahren der SzSt (unter Berücksichtigung bestimmter Modifikationen) m.E. steuerpolitisch empfohlen werden kann. Jedenfalls ist eine weitere wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Verfahren geboten, versteht sich die Finanzwissenschaft als eine Disziplin, die auch auf eine Eruierung bestmöglicher Besteuerungsverfahren zielt. Davon abgesehen, vermag die vorliegende Untersuchung auf jeden Fall das Bewußtsein dafür zu schärfen, welche Problemdimensionen für eine umfassende Beurteilung von Besteuerungsverfahren zu berücksichtigen sind und welche bei vielen der wohlfeil abgegebenen Empfehlungen zugunsten einer Konsumbesteuerung keine Beachtung finden.

2. Zur Vorgehensweise und zum Argumentationsgang

Im folgenden werden als erstes die zu vergleichenden Besteuerungsverfahren dargestellt und charakterisiert. Bei der SzSt schließt das Hinweise auf die einkommensteuerlichen Verfahrensverbesserungen ein, die die SzSt ermöglicht. Aus einer steuerpraktischen Sicht begründen vor allem diese Verfahrensverbesserungen die Attraktivität der SzSt. Bei der Charakterisierung der ZbSt geht es vornehmlich um

die Frage, ob und in welchem Sinne die Bezeichnung einer solchen Steuer als konsumorientiert angemessen ist. Wird auf Steuerbelastungsresultate abgestellt, kann die Unangemessenheit einer solchen Bezeichnung nicht zweifelhaft sein; in dieser Hinsicht – die Wahrnehmungsperspektive von Politik und Öffentlichkeit – ist sie geradezu tendenziös.

Auch die Bezeichnung der ZbSt als Einkommensteuer ist problematisch. Eine – aus kommunikativen Gründen so nicht im Titel vorgenommene – Bezeichnung als zinsbereinigte Steuer ist angemessener. Wie Steuern bezeichnet werden, hat für den politischen Meinungskampf Bedeutung und ist auch nicht irrelevant für die Erwartungen und Assoziationen, die Fachleute und Wissenschaftler mit den betreffenden Steuern verbinden. Für die ökonomischen Auswirkungen kommt es jedoch primär nicht auf die Namengebung an, selbst wenn sie auch diesbezüglich nicht gänzlich gleichgültig sein dürfte.

Geht es um einen – mit Blick auf die Abgabe politischer Empfehlungen – angemessenen Vergleich, ist eine Vielzahl von Aspekten und Sachverhalten zu berücksichtigen. Wichtig ist vor allem eine Klärung der relevanten Vergleichsdimensionen. Daß für die Auswahl von Besteuerungsverfahren die Gerechtigkeit der Besteuerung eine zentrale Relevanz hat, kann nicht strittig sein. Nach meinem Urteil sprechen die gewichtigeren Argumente für eine „einkommensorientierte Gerechtigkeitssicht“. Danach ist steuerliche Gleichsituiertheit grundsätzlich am Einkommen zu messen, und (positives) Einkommen ist in der Tradition des Reinvermögenszugangskonzepts (verfügungsmachtorientiert) als Kaufkrafterhöhung zu konzipieren³. Trotzdem werden die mit einem Vergleich beider Verfahren involvierten Gerechtigkeitsfragen hier nicht in den Vordergrund gerückt. Ihr (weitgehendes) Ausklammern ist nicht so zu verstehen, als sei es keine Aufgabe der Finanzwissenschaft, sich zur Steuergerechtigkeit zu äußern. Das Hintanstellen von Gerechtigkeitsfragen ist einzig pragmatisch motiviert. Es soll geprüft werden, ob die SzSt nicht schon dann den Vergleich mit der ZbSt (und anderen Formen sogenannter konsumorientierter Besteuerung) besteht, wenn keine gerechtigkeitsbezogenen Argumente herangezogen werden⁴. Ist das der Fall, wäre eine Ablehnung der SzSt also – was nach meiner Erwartung nicht überzeugend gelingen dürfte – mit Gerechtigkeitsargumenten zu begründen⁵.

³ S. ausführlicher zu einem solchen Verständnis des Einkommenskonzepts der Reinvermögenszugangstheorie und zu daraus abzuleitenden Implikationen *Hackmann* (1983a).

⁴ Es stellt sich allerdings die Frage der analytischen Zulässigkeit einer Abtrennung dessen, was Gerechtigkeit gebietet, und anderer – insbesondere effizienzmäßiger – Gesichtspunkte. So kann kein Zweifel bestehen, daß das in einem Staat realisierte Gerechtigkeitsniveau als Teil seines „Sozialkapitals“ eine erhebliche effizienzmäßige Bedeutung hat. Für eine Begründung, weshalb in ihrem Denken effizienzorientierte Ökonomen auch diese Dimension zu berücksichtigen haben, und zu einer Wertung von Konsumbesteuerung unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten s. auch *Hackmann* (1996, S. 98 ff. und S. 128 ff.).

⁵ Allerdings sollte man dann eine differenziertere Argumentation als eine Gleichsetzung von Fairneß oder Gerechtigkeit mit Besteuerungsneutralität oder gar intertemporaler Besteuerungsneutralität erwarten.

In dieser Arbeit geht es vor allem darum, wie sich eine Volkswirtschaft einerseits mit einer SzSt und andererseits mit einer ZbSt längerfristig entwickelt, welche verwaltungsmäßigen Probleme sich in dem einen oder im anderen Fall stellen und wie sie sich bewältigen lassen. Politökonomische Durchsetzungsfragen werden also ausgeklammert⁶. Der wirkungsanalytische Vergleich der beiden Besteuerungsverfahren bereitet nicht geringe methodische Probleme. Wie schon erwähnt, stellt sich vor allem die Frage der Angemessenheit von sich auf wachstumstheoretische Modelle oder auch auf Simulationen numerischer Gleichgewichte beschränkenden Untersuchungen (s. dazu nachfolgend unter B.I.3.c)cc)). Die vorliegende Arbeit zeigt, daß diese Beschränkungen problematisch sind, weil sie die Vergleichsproblematik verkürzen und wissenschaftlich nicht hinreichend geprüfte politische Schlußfolgerungen suggerieren. Die – gegenüber der Komplexität der realen Welt – erheblichen analytischen Vereinfachungen (die Betrachtung neoklassischer Modellwelten) wären allerdings nicht zu bemängeln, würde systematisch danach gefragt, welche Bedeutung etwa bestimmte – in den Modellen nicht berücksichtigte – Marktunvollkommenheiten für die vergleichende Beurteilung von Besteuerungsverfahren haben. Ein solches – systematisches – Fragen unterbleibt jedoch zumeist. Besonders problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang die volkswirtschaftliche Erklärung des Investitionsverhaltens. In den üblichen modelltheoretischen Sichten werden Investitionen (in geschlossenen Volkswirtschaften) letztlich – „nachfragetheoretisch“ – auf das Sparverhalten der Haushalte und auf die Aufteilung des volkswirtschaftlichen Sparens auf verschiedene Vermögensanlagen zurückgeführt. Daß eine solche Modellierung die die Wirtschaftsdynamik (von der Angebotsseite her) antreibenden – „dynamischen“ – Kräfte des Wirtschafts nicht angemessen erfaßt, wird kaum strittig sein. Fraglich ist nur die Relevanz dieses Umstandes für Steuerverfahrensvergleiche. Diese Arbeit belegt eine solche Relevanz.

Die vorherrschende Art und Weise theoretischer Steuerverfahrensvergleiche ist für das hier interessierende Vergleichsproblem nicht problemadäquat. Sie eröffnet nicht den Zugang zu wichtigen vergleichsrelevanten Problemdimensionen und bedarf deshalb der Ergänzung. Besonders sind dabei – und zwar nicht (nur) aus Gerechtigkeitsgründen – bestimmte distributive Differenzeffekte zwischen den Inhabern alter und neuer Vermögen (s. unter B.II.) sowie zwischen Eigen- und Fremdfinanzierern (s. unter C.II. und III.) zu nennen. Soweit Kapitalbeziehungen zwischen dem In- und Ausland von Bedeutung sind, ist die Fragwürdigkeit der vorherrschenden Analysen der Besteuerung von Kapitaleinkommen als Ertrag- oder Faktorenbesteuerung zu thematisieren (s. dazu unter B.III.). Dies erweckt systematisch ein zu ungünstiges Bild von der Einkommensbesteuerung. Schließlich ist die – aus

⁶ Diese Ausklammerung ist nicht so zu verstehen, als gebe es in der politischen Wirklichkeit – gegenwärtig oder überhaupt jemals – einen uneingeschränkten Willen zur Durchsetzung bestmöglichster Verfahren. Sie ist vielmehr so aufzufassen, daß es ohne eine Klärung, was jenseits politischer Durchsetzungsfragen bestmöglich ist, keine gute Steuerpolitik geben kann.

grundsätzlich methodischer Sicht besonders bedenkliche – Untersuchung von Besteuerungsansätzen im Rahmen von intertemporalen Optimierungsmodellen zu problematisieren (vgl. dazu unter B.I.3.c.cc)). Die Einwände dagegen beginnen bei der Modellierung des Sparverhaltens als intertemporale Konsumaufteilung und haben besonders dann ein Gewicht, wird – wie in den einfachen Modellen überlappender Generationen – von Erbschaften abgesehen. Bekanntlich lässt sich der Kapitalstock von Volkswirtschaften in dieser Perspektive nur ungenügend erklären. An den Optimierungsansätzen ist vor allem aber auch die implizite Annahme eines intertemporalen Rationalverhaltens der handelnden Akteure problematisch.

Was die Nutzung von Optimierungsansätzen betrifft, ist dabei zwischen zwei Optimalitätsdimensionen zu unterscheiden. Die eine bezieht sich auf die Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt oder das Finden von Wachstumspfaden, die einen maximalen Pro-Kopf-Konsum ermöglichen. Zwar gibt es gute Gründe, die normative Angemessenheit solcher gesellschaftlicher Zielformulierungen zu bestreiten, für die hier interessierenden Steuerverfahrensvergleiche ist ein solcher Zugang, wird er als Methode einer (unter partiellen Gesichtspunkten erfolgenden) allokativen Verfahrensbewertung verstanden, vermutlich nicht problematisch. Bedenken bereitet dagegen das Involviertsein einer anderen Optimalitätsdimension. Mit der Suche nach den gesellschaftlich optimalen Besteuerungsverfahren wird nämlich implizit zugleich auch das individuell nutzenmaximierende Verhalten – unter der Restriktion der Gültigkeit der jeweils interessierenden Besteuerungsverfahren – bestimmt. Damit wird ein – auf gegebene individuelle Präferenzen bezogenes – Rationalverhalten (durchweg für einen risikofreien Kontext) unterstellt. Im übrigen werden dabei einfach bestimmte Nutzenfunktionen vorausgesetzt, deren Parameter kaum empirisch fundiert sind. Problematisch ist das vor allem mit Blick auf die damit erfolgende Spezifizierung der – analytisch vom Konsum- und Sparverhalten abzugrenzenden – intertemporal motivierten Arbeitsangebotsentscheidungen. Ihnen dürfte für den Vergleich von einkommens- und konsumorientierter Besteuerung eine erhebliche Bedeutung zukommen. Für den Vergleich von SzSt und ZbSt erweisen sich nämlich die differentiellen steuerlichen Leistungsanreizwirkungen als besonders kritisch. Trotz der bei Steueraufkommensgleichheit tendenziell niedrigeren tariflichen Steuersätze bei einer normalen Einkommensteuer oder bei der SzSt müssen diese Steuern gleichwohl nicht leistungsfreundlicher sein (s. unter B.I.3.c)). Gemessen an der Wichtigkeit dieses Umstandes werden die sich in diesem Zusammenhang stellenden Problemfragen in der Literatur nur unangemessen thematisiert. Dies zeigt sich auch an der ökonomisch unstimmigen Rückführung von Arbeitsangebotswirkungen der Besteuerungsverfahren auf Vermögenseffekte des Humankapitals (s. dazu unter B.I.2.b)).

Die – in der Literatur zu findende – interpretatorische Verkennung von Analyseresultaten ist eine Folge des Gebrauchs der die methodisch integrative Sicht kennzeichnenden Optimierungsansätze. Wer Optimierungskalküle anwendet oder durch Automaten berechnen lässt, steckt ja nicht in dem drin, was sich ausgehend von bestimmten Grundannahmen hinter den logisch-rechnerischen Operationen an „ökono-

nomischen Mechanismen“ verbirgt. In der vorliegenden Abhandlung wird versucht, diese ökonomischen Mechanismen – statt auf eine integrative mathematische Weise – analytisch isolierend in den Griff zu bekommen und so der ökonomisch-intuitiven Argumentation zuzuführen. Mit einer solchen Analyse geht allerdings die Gefahr einer Vernachlässigung von Interdependenzbeziehungen einher, die eine mathematisch-integrative mikroökonomische Totalanalyse einzufangen gestattet. Diese Gefahr lässt sich allerdings durch eine Zerlegung des Gesamtproblems in hinreichend viele Problemschichten respektive Problemdimensionen verkleinern. In diesem Sinne wird in der vorliegenden Arbeit nach den differentiellen Spar-, Steuersatz-, Arbeitsangebots-, Investitions- und Risikowirkungen der Besteuerungsverfahren gefragt. In methodischer Sicht hat die Fragestellung – als Folge der Vernachlässigung totalanalytischer Interdependenzbeziehungen – einen partialanalytischen Charakter. Wird dabei noch von gegebenen – durch die Besteuerungsverfahren nicht beeinflussten – Sozialprodukte- und Einkommensgrößen ausgängen, nenne ich das eine ex-post-analytisch ausgerichtete Analyse⁷. Damit wird natürlich nicht ausgeschlossen, daß faktisch mit bedeutsamen Unterschieden in den Sozialproduktegrößen in Abhängigkeit von der Art und Weise der Besteuerung zu rechnen ist⁸. Das angestrebte Argumentationsmuster ist vielmehr das Folgende: Erweist sich ein Verfahren unter einem ex-post-analytischen Vergleichsrahmen generell als anreizfreundlicher, sind von ihm tatsächlich noch bessere Effekte zu erwarten. Eine ex-post-analytische Betrachtung reicht dann für eine Beurteilung aus. Nur wenn ex-post-analytisch keine generelle anreizmäßige Überlegenheit besteht, ist überhaupt eine stärker differenzierende – und die allgemeinen Interdependenzbeziehungen generell berücksichtigende – Untersuchung erforderlich.

Methodische Grundsatzfragen stellen sich nicht nur mit Blick auf die Art und Weise einer problemadäquaten Wirkungsanalyse. Sie sind ebenso bei der Auswahl des angemessenen institutionellen Vergleichsrahmens präsent. Auch hier besteht das Risiko von implizit erfolgenden Präjudizierungen. Wie es sich zeigt, schneidet die SzSt grundsätzlich um so besser ab, je konsequenter das Steuerrecht auf eine umfassende Ermittlung des Einkommens im Sinne einer persönlichen Besteuerung von als Reinvermögenszugang konzipierten Einkommen ausgerichtet ist⁹. Dies gilt

⁷ Feldstein (1997) unterscheidet zwischen „no behavioral-response“ und dynamischen respektive komparativ-statistischen Steuerschätzungen. Die letzteren berücksichtigen im Unterschied zu den ersteren die Auswirkungen von Steuerveränderungen auf das Sozialprodukt. Was hier als ex-post-analytisch bezeichnet wird, hat somit eine gewisse Nähe zur no behavioral response-Schätzung. Bei Simulationsstudien spricht man von Status-quo-Simulationen.

⁸ Die Annahme, die Besteuerung hätte gar keine Auswirkung auf das Sozialprodukt, ist im Grunde unnötig restriktiv. Für die folgende Argumentation würde es auch genügen, würde im Sinne eines „differences-in-differences approach“ nur unterstellt, die zu vergleichenden Steuerverfahren würden die Sozialproduktegrößen nicht in unterschiedlicher Weise beeinflussen.

⁹ Da das Einkommen in dieser Perspektive als eine reale (also inflationsbereinigte) Größe aufzufassen ist, impliziert eine Argumentation auf dieser Basis einen Ausschluß mancher der mit der herrschenden Praxis der Einkommensbesteuerung verbundenen inflationsbedingten – und in dieser Abhandlung nicht eigens thematisierten – Besteuerungsprobleme.

speziell für eine Beurteilung der Verfahren unter außenwirtschaftlichen Gesichtspunkten bzw. unter Aspekten von internationaler Steuerautonomie (s. unter B.III. sowie C.I.) wie auch dann, wenn die (statische) Investitionsneutralität als Maßstab genommen wird (s. unter B.I.2.a) und C.II.1.). Für die grundlegenden Vergleichsanalysen wird in dieser Arbeit überwiegend jedoch eine Anknüpfung an wie – jeweils – üblich ermittelte steuerliche Einkommensgrößen unterstellt. Dafür sprechen pragmatische Gesichtspunkte. Im Sinne einer Reformperspektive des „piece-meal-engineering“ empfiehlt es sich, vorzunehmende Änderungen (anfangs) so gering wie möglich zu halten¹⁰. Ein Verfahren, das sich mit geringeren Änderungen einführen lässt, verdient *ceteris paribus* den Vorzug vor anderen Verfahren. Uneingeschränkt gilt dies allerdings nur, wenn seine Einführung nicht (weitere) Verbesserungen der bestehenden Steuerpraxis behindert. Ein umfassender Verfahrensvergleich gebietet deshalb auch eine Prüfung, ob die Verfahren sonstige – insbesondere auch gerechtigkeitsorientierte – Verbesserungen der bestehenden Besteuerungspraxis erschweren oder erleichtern. Gewichtige Anhaltspunkte deuten darauf hin (s. unter B.IV.), daß die SzSt erhebliche Verbesserungen der bestehenden Besteuerungspraxis ermöglicht.

Auch analytische Vereinfachungsgründe sprechen für ein Abstellen der Argumentation auf einen „idealtypischen Bedingungsrahmen“. Nur so lassen sich die grundlegenden Wirkungsmechanismen herausarbeiten. In diesem Sinne wird hier überwiegend auch nur der reine Typ einer persönlichen ZbSt betrachtet – und nicht etwa das in Kroatien praktizierte Verfahren einer praktisch auf den Unternehmenssektor beschränkten ZbSt¹¹. Obendrein wird durchweg davon ausgegangen, daß – letztendlich – nur eine Besteuerung von Einkommen und Gewinnen bei den natürlichen Personen vorgenommen wird. Es gebe also nur Personenunternehmen, bzw. bei der Besteuerung von Körperschaften werde die Integrationsmethode (Teilhabersteuer) angewandt. Diese Vereinfachung erlaubt eine Zuspitzung der Argumentation auf den Idealtyp einer konsequenten persönlichen Einkommensteuer. Für die grundlegenden Erörterungen (unter B.) wird obendrein im allgemeinen angenommen, daß die Zinssätze im Zeitablauf konstant sind, daß es sowohl fristenmäßig als auch für Gläubiger und Schuldner nur einen einheitlichen Zinssatz gibt und daß keine Risiken bestehen. Außerdem werden die relevanten Zusammenhänge zunächst für eine geschlossene Volkswirtschaft bzw. für ein weltweit einheitliches Steuerregime betrachtet. Beim „grundlegenden Verfahrensvergleich“ wird darüber hinaus – auch wenn sie gelegentlich erwähnt werden – eine Abwesenheit von Steuerverwaltungsproblemen unterstellt. Zu den „idealtypischen Bedingungen“ gehört

¹⁰ Für eine solche Vorstellung s. auch Rose (1991b, S. 31): „Praktische und damit auch politisch umsetzbare Steuerreformpolitik wird jedoch ... immer an das historische Rechtssystem anknüpfen ... [d]er nahtlose Übergang zu einer Cash-flow-Steuer wäre ... ein zu großer Sprung“. Auch Bradford (1991, S. 175) bringt ein solches Argument zugunsten seiner X-Steuer.

¹¹ Generell – abgesehen vielleicht von Verwaltungsproblemen – impliziert diese Vereinfachung allerdings keine schlechtere Verfahrensbeurteilung.

schließlich noch die Annahme, die betreffende Steuerpraxis bestehe schon so lange, daß es keine Besonderheiten als Folge ihrer Einführung gebe.

Die komparative Analyse der Besteuerungsverfahren unter idealtypischen Bedingungen dient der Herausarbeitung der grundlegenden wirkungsanalytischen Zusammenhänge und Verfahrenseigenheiten. Eine umfassendere Beurteilung würde so weit getriebene Modifikationen des Bedingungsrahmens erfordern, bis eine größere Realitätsnähe der Verhaltensannahmen und eine Berücksichtigung der – aus verwaltungsmäßigen Gründen bestehenden – institutionellen Gestaltungsgrenzen das komparative Urteilsergebnis nicht verändert. Wie weit die vorliegende Untersuchung hinter einem solchen Anspruch zurückbleibt, kann hier nicht entschieden werden. Die Annahme, daß eine Besteuerung von Einkommen und Vermögen letztlich nur bei natürlichen Personen erfolgt, vermute ich nicht als Problem. Eine solche – pragmatischen Anforderungsmaßstäben hinreichend genügende – Besteuerung vorzunehmen, ist wohl nur eine Frage des politischen Willens. Dasselbe gilt m.E. für eine – hinreichend befriedigende – Besteuerung unrealisierter Wertsteigerungen des Erwerbsvermögens¹². Die Tragfähigkeit dieser Vermutungen wird in dieser Arbeit nicht geprüft; das hätte ihren Rahmen gesprengt. Etwas ausführlicher untersucht werden allerdings die Konsequenzen internationaler Kapitalmobilität (unter B. und C.), sogenannter Kapitalmarktunvollkommenheiten (unter C.) und des Bestehens von Investitionsrisiken.

Neben der Frage nach den problemadäquaten theoretischen Analyserahmen und Analysebedingungen stellt sich noch die Frage nach den Urteilsmaßstäben. Der hier gewählte Problemzugang gestattet keine quantitative Kalkulation von Wohlfahrtsgewinnen. Maßstab sind vielmehr die tendenziellen Faktorangebotswirkungen. Dabei wird eine Tendenz zu vermehrten Leistungsanreizen bzw. zu einem erhöhten Faktoreinsatz als Folge eines Besteuerungsverfahrens grundsätzlich als ein Argument zugunsten des betreffenden Besteuerungsverfahrens gewertet. Urteilsmaßstab ist also nicht unbedingt Besteuerungsneutralität (s. dazu von C.II.b) bis C.4.). Dies gilt besonders mit Blick auf die Übernahme von Risiken, aber auch mit Blick auf das volkswirtschaftliche Sparen. Davon abgesehen werden prinzipiell jedoch wohlfahrtsökonomische Erstbest-Bedingungen und Allokationsverbesserungen im Sinne der Logik der Kompensationskriterien¹³ als Idealitätsmaßstäbe genommen. Bewirkt ein Besteuerungsverfahren unter dem Bedingungsrahmen einfacher statischer Modellanalysen systematisch (und unabhängig von zeit- und regionspezifischen Elastizitäten) eine stärkere Annäherung an die (erstbesten) statischen Effizienzbedingungen, dann dient das als Beleg für eine effizienzmäßige

¹² Zur Begründung s. auch *Hackmann* (1983a).

¹³ Eine Steuer, die die Allokation verbessert, ermöglicht mithin (bei im Grunde beliebigen Verteilungen) eine Besserstellung aller. Die Nutzenmöglichkeitengrenze liegt bei ihr also weiter außen als bei einer anderen Besteuerungspraxis. Was dieses allokativen Prüfkriterium angeht, so liegt es auf der Hand, daß diesbezüglich definitive und zweifelsfreie Antworten nicht möglich sind. Mehr als Anhaltspunkte für die Vermutung einer allokativen Überlegenheit können nicht erwartet werden.

Überlegenheit des betreffenden Verfahrens. Den Prüfstein liefern somit nicht elastizitätssensible Second-best-Bedingungen, sondern im Sinne einer Wohlfahrtsökonomik dritt- oder viertbester Entscheidungsregeln, die unmittelbar erstbesten Regeln¹⁴. Nachrangig – was allerdings nicht besagen soll, daß ihnen eine geringere Relevanz zukommt – werden allerdings auch Verteilungsgesichtspunkte berücksichtigt.

II. Die Beschreibung und Charakterisierung der Besteuerungsverfahren

Von der zinsbereinigten Steuer wie von der um eine Besteuerung von Sollzins- oder Sollkapitaleinkommen ergänzten Einkommensteuer („Sollzinssteuer“) lassen sich schon idealtypisch verschiedene Varianten oder Versionen entwickeln. Damit stellt sich das methodische Problem der Auswahl der Vergleichsvarianten. Welche Vergleiche sinnvoll sind, läßt sich von vornherein nicht definitiv klären. Die Argumentation auf eine einzelne der möglichen Versionen abzustellen, könnte eine präjudizierende Bedeutung haben. Weil es sich bei der SzSt um eine persönliche Steuer handelt, ist es für den hier anstehenden Verfahrensvergleich angebracht, bei der ZbSt die primäre Aufmerksamkeit auf die sogenannte persönliche ZbSt¹⁵ – und

¹⁴ Dies steht im Widerspruch zur vorherrschenden Argumentationsweise der Optimalsteuertheorie. Bekanntlich ist sie im Kern eine Theorie des Second best. Aus der Einsicht, daß die in Frage kommenden Steuern unvermeidlich eine Verletzung erstbester Effizienzbedingungen implizieren und daß beim Vorliegen von Effizienzstörungen eine möglichst weitgehende Annäherung an die erstbesten Bedingungen nicht die vorstellbar besten Resultate erzeugt, wird die Schlußfolgerung gezogen, eine gute Steuerpolitik müßte auf eine Realisierung von Second-best-Beziehungen zielen. Dabei wird aber nicht genügend bedacht, daß auch dies ein illusionäres – von einer Anmaßung des Wissens zeugendes und letztlich einem zentralverwaltungswirtschaftlichen Politikideal anhängendes – Unterfangen ist. Eine Politik kann nie so klug sein, daß sie unter realistischen Bedingungen über die für die entsprechenden Second-best-Kalkulationen erforderlichen Informationen verfügen kann, zumal da die Bedingungen selbst vielfach sehr elastizitätssensibel sind, sich die diesbezüglich relevanten Sachverhalte (Elastizitäten) in der Zeit regelmäßig ändern und von Region zu Region variieren dürfen. (S. dazu auch nachfolgend unter B.I.3.c)cc)). Den allgemeinen (älteren) Schlußfolgerungen angesichts der Problematik, die von der Wohlfahrtsökonomik des Zweitbesten vermittelten Einsichten politisch umsetzen zu wollen, dürfte auch steuerpolitisch eine Relevanz zukommen. Zu der Problematik allgemein s. ausführlicher Mishan (1981).

¹⁵ Was hier darunter verstanden wird, ist allerdings nicht das gleiche, was Rose (1998) – im Unterschied zu Rose (1991b, S. 12) – darunter versteht. Rose (1998) spricht von einer persönlichen zinsbereinigten Steuer, wenn eine Besteuerung von Kapitalerträgen im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer gänzlich unterbleibt, also nicht die Schutzzinsttechnik angewandt wird. Wie seine Begründung für die Steuerfreiheit der Erträge des Finanzvermögens erkennen läßt, ist die Methode der steuerlichen Freistellung für ihn aber nicht das bessere Verfahren, sondern nur vertretbar, weil „die Unterschiede zwischen ... realisierter Kapitalverzinsung und ... Standardverzinsung aus Vereinfachungsgründen vernachlässigt werden können“ (S. 254). Wie in den Schlußbemerkungen erläutert, generiert dies aber sogleich besondere Steuerverwaltungsprobleme.

nicht auf eine zinsbereinigte Gewinnsteuer – zu richten¹⁶. Soweit nicht von der immanenten Verfahrensratio her Unterschiede zu machen sind, wird für den Verfahrensvergleich vorausgesetzt, daß steuerlich bei beiden Verfahren an denselben Einkünfte- bzw. Einkommensgrößen angeknüpft wird. Diese steuerlichen Einkommen sind das „normal zu versteuernde Einkommen“. Bei der „Zinsbereinigung“ wird von diesem Einkommen eine (Normal-, Standard- oder) Schutzverzinsung abgezogen; bei der SzSt wird diesem zu versteuernden Einkommen hingegen ein Sollkapital- oder Sollzinseinkommen hinzugefügt. Beiden Verfahren ist somit eine gewisse Zinskorrektur gemeinsam. Diese Gemeinsamkeit ist aber nur oberflächlich (s. dazu auch nachfolgend unter B.V.). Die bei der ZbSt abzuziehende Schutzverzinsung bemäßt sich nämlich nach der Höhe eines (Eigen-)Kapitalstocks, die hinzuzuaddierenden Sollzinseinkommen richten sich hingegen nach der Höhe des Konsums des Steuerpflichtigen während der Sollzinsperiode. Der für die Berechnung der Normalverzinsung relevante Zinssatz ist der „Schutzzinssatz“, und der für die Ermittlung der Sollzinseinkommen anzuwendende Satz ist der Sollzinssatz. Wird auf beide gleichzeitig Bezug genommen, werden sie hier auch als „Steuerzinssatz“ bezeichnet. Unter „idealtypischen Bedingungen“ stimmt die Höhe dieses Zinssatzes mit der des Marktzinssatzes überein.

1. Die Sollzinssteuer (SzSt)

Die Grundversion der SzSt ist dadurch gekennzeichnet, daß die Höhe der Steuerzahlungen eines Steuerpflichtigen bei gegebenem Arbeitseinkommen idealtypisch nicht davon abhängt, ob er mehr oder weniger konsumiert¹⁷. Erreicht wird das bei ihr im Prinzip dadurch, daß derjenige, der konsumiert statt zu sparen, das Einkommen zu versteuern hat, das er erzielt hätte, wenn er nicht konsumiert, sondern gespart bzw. Vermögen gebildet hätte. Zu seinem einkommensteuerlich normalen zu versteuernden Einkommen ($Y_{norm,j}$) eines Jahres j wird ihm also ein fiktives (Soll-)Einkommen ($Y_{soll,j}$) hinzugerechnet. Die für ein Jahr zu entrichtende Steuer (TS_j) ist somit gemäß der Formel $TS_j = T_j(Y_{norm,j} + Y_{soll,j})$ zu berechnen, wobei $T_j(\dots)$ den im Jahre j gültigen Steuertarif bezeichnet. Die Höhe der hinzuzurechnenden Sollzinseinkommen richtet sich nach der Höhe von als Differenz von steuerlichem Einkommen und Vermögensbildung zu ermittelnden Konsumgrößen.

¹⁶ Das theoretische Interesse besonders der persönlichen ZbSt zuzuwenden, paßt auch zu den Vorstellungen von Rose (1991b, S. 32). Er empfiehlt dort nämlich eine „zinsbereinigte Unternehmensgewinnsteuer“ als „das derzeit am ehesten realisierbare Ziel des Übergangs zu einer zinsbereinigten persönlichen Einkommensteuer“.

¹⁷ In der Logik der Sollzinsbesteuerung als einer spezifischen Ausprägung einer Solleinkommensbesteuerung liegt es, auch an eine Sollbesteuerung von Lohneinkommen zu denken. Haller (1964) hat eine solche Form der Besteuerung vorgeschlagen – bemerkenswerterweise findet sich bei ihm allerdings kein Hinweis auf eine Sollbesteuerung von Kapitaleinkommen. Dabei liegt es doch auf der Hand, daß wegen der Inhomogenität des Faktors Arbeit eine diesen Produktionsfaktor treffende Sollbesteuerung problematischer ist als eine Sollbesteuerung des in wertmäßigen Einheiten gemessenen Sollkapitals.

Das Sollzinseinkommen eines Jahres lässt sich wohl am besten über die Einführung des Begriffs Sollvermögen definieren. Das Bruttosollvermögen ist das Vermögen, das eine Person – „buchhalterisch“ – zusätzlich zu ihrem tatsächlichen Vermögen hätte, hätte sie aus ihrem steuerlich erfaßten Einkommen gar nicht konsumiert. Das mit einem solchen Vermögen zusätzlich erzielbare Einkommen ist das Sollzinseinkommen. Die allokativen Leitidee der Sollzinsbesteuerung besteht nun darin, diese fiktiven Einkommen (eines fiktiven Vermögensbestandes) marginal genau so zu Besteueren wie die (tatsächlichen) Erträge der aus dem steuerlichen Einkommen gebildeten Ersparnis.

Mit einer einkommensorientierten Steuergerechtigkeitssicht lässt sich eine Besteuerung von Solleinkommen konzeptionell nicht vereinbaren. Für die sich auf das Bruttosollvermögen ergebenden Sollzinseinkommen werden hier auch deshalb steuerliche Freistellungen vorgesehen. Steuertechnisch geschieht das am einfachsten durch Freibeträge für das „Bruttosollvermögen“ (das Sollvermögen ohne Freibetragsabzug). Das um Freibeträge geminderte Nettosollvermögen wird hier – unter Weglassung des Attributes netto – einfach als Sollvermögen (V_{soll}) bezeichnet. Dieses Sollvermögen kann negativ sein und informiert darüber, was eine Person bei einem Konsum nach Maßgabe ihres Sollvermögensfreibetrags mehr oder weniger an Vermögen gehabt hätte. Für ein Jahr j lässt sich das Sollvermögen über die Fortschreibungsregel $V_{soll,j} = (1 + r_{j-1}) * V_{soll,j-1} + C_j - \Delta SVF_{P,j}$ ermitteln. Dabei ist $\Delta SVF_{P,j} = SVF_{P,j} - SVF_{P,j-1}$ die Änderung des Sollvermögensfreibetrags vom Jahre $j - 1$ auf das Jahr j und C_j ist – grundsätzlich – die Differenz zwischen dem um die Steuerzahlungen gekürzten zu versteuerndem „normalen Jahreseinkommen“ und dem steuerlich deklarierten Sparen (Bildung von „steuerlichem Sparkapital“¹⁸). Weil das so definierte Sollvermögen negativ sein kann, sind auch negative Sollzinseinkommen möglich. Im Vergleich zu einer normalen Einkommensteuer kann die SzSt (bei gegebenen Steuertarifen) also eine steuerliche Entlastung bewirken. Dies ist dann der Fall, wenn jemand weniger konsumiert, als es seinen (aufkumulierten) Sollvermögensfreibeträgen entspricht.

Ist das Sollvermögen und damit das Sollzinseinkommen Null, führt eine SzSt ex-post-analytisch zu derselben Steuerbelastung wie eine normale Einkommensteuer mit denselben sonstigen einkommensteuerlichen Regelungen. Die SzSt wäre gewissermaßen distributiv folgenlos. Allokativ würde das jedoch nicht gelten, wenn es sich bei den Sollvermögensfreibeträgen um Daten handelt, die der einzelne Steuerpflichtige für sich nicht beeinflussen kann. Dies ist das Kennzeichen der Grundversion der SzSt. Bei ihr ist – unter idealtypischen Bedingungen – die Höhe der jährlichen Bemessungsgrundlagen unabhängig von den Konsum- respektive Sparentscheidungen. Konsumiert etwa jemand weniger und legt er das so Ersparte zinsbringend an, dann reduziert er dadurch – bei einer Gleichheit von Soll-

¹⁸ Dieses „steuerliche Sparkapital“ umfaßt das Geld- und Sachvermögen, dessen Erträge grundsätzlich in den steuerlichen Einkommensbegriff einbezogen sind. Waren etwa die Nutzungsvorteile des Wohnens im eigenen Haus steuerlich als Einkommen definiert, wäre also ein eigenfinanziertes Hauseigentum in diesem Sinne auch „steuerliches Sparkapital“.

zins- und Ertragssatz – in dem Maße das Sollzinseinkommen des aktuellen Jahres und der kommenden Jahre, wie er durch das Sparen sein Kapitaleinkommen erhöht.

Für die Festlegung der Sollvermögensfreibeträge kommen unterschiedliche Gesichtspunkte in Frage¹⁹. Aus einer – wie sie hier als Leitmaßstab genommen wird – einkommensorientierten Gerechtigkeitssicht ist die Freistellung von Sollzinseinkommen so vorzunehmen, daß die Belastungsergebnisse mit der SzSt möglichst denen einer konzeptionell perfekten (Ist-)Einkommensteuer entsprechen. Dabei ist der Einsatz der SzSt nicht unbedingt an ein bestimmtes konzeptionelles Verständnis von Einkommensbesteuerung gebunden²⁰. Ausgehend von einer konkret bestehenden Besteuerungspraxis ergibt sich für beide Besteuerungsverfahren eine formal gleiche Belastung, wenn die jährliche Änderung des Sollvermögensfreibetrags dem jährlichen Konsum entspricht. In einem solchen Fall würde sich die SzSt von einer normalen Einkommensteuer jedoch auch allokativ nicht unterscheiden. Die distributive ginge mit allokativer Gleichwertigkeit einher. Welche Ansetzung von Sollvermögensfreibeträgen sonst in Frage kommt und – bei positiven allokativen Effekten – eine gute Annäherung an ideale einkommensteuerliche Belastungsergebnisse ermöglicht, soll hier nicht systematisch geprüft werden. Für das Folgende wird von einer Bemessung der Sollvermögensfreibeträge nach der Höhe des – im Rahmen des Verfahrens der SzSt zu ermittelnden – hochgezinsten Durchschnittskonsums der Steuerpflichtigen ausgegangen, die einer gleichen Einkommensschicht²¹ angehören und eine gleiche Länge der Sollzinsperiode aufweisen²². Die Sollzinsperiode umfaßt dabei den Zeitraum vom Jahr der erstmaligen Anwendung der SzSt bis zur Gegenwart. In einer Welt, in der alle Personen gleichen Alters bzw. gleicher Länge der Sollzinsperiode im periodenbezogenen Durchschnitt gleichviel konsumieren, wäre die Steuerbelastung eines jeden Bürgers dann eindeutig durch die Höhe der steuerlich erfaßten – und der normalen Einkommensteu-

¹⁹ Für weitere Erörterungen von sich dabei stellenden Fragen vgl. auch Hackmann (1991 / 1992, S. 46 ff.), auch wenn die Argumentation dort nicht so eindeutig auf den einkommensschichtspezifischen Durchschnittskonsum abgestellt ist.

²⁰ Der Verfasser läßt sich allerdings maßgebend von der Vorstellung leiten, bei einer im obigen Sinne konzeptionell perfekten Einkommensbesteuerung würden alle Einkommen im Sinne eines verfüigungsmachtorientierten Verständnisses der Reinvermögenszugangstheorie (im Sinne von Hackmann, 1983a) auf synthetische Weise der Besteuerung unterworfen. Aus verwaltungsmäßigen und anderen Gründen ist eine Durchsetzung eines solchen Belastungsergebnisses jedoch nicht zu erreichen und auch nicht zu wünschen. Gleichwohl ist (im Sinne von Hackmann, 1983b) für die Beurteilung der Steuerpolitik unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten an der konzeptionell perfekten Besteuerung Maß zu nehmen.

²¹ Um mögliche Mißverständnisse auszuschließen, sei hinzugefügt, daß die Zuordnung zu einer Einkommensschicht nach der Höhe der Summe aller steuerlich erfaßten Ist-Einkommen erfolgen soll.

²² Bezeichnen n die Länge der Sollzinsbesteuerungsperiode und $DC_{j,ES,n}$ den hochgezinsten Durchschnittskonsum der Mitglieder der Einkommensschicht (ES), gilt mithin für den Sollvermögensfreibetrag einer Person allgemein die funktionale Beziehung $SVF_{P,j} = SVF_{P,j}(DC_{j,ES,n})$.

er zu unterwerfenden – Einkommen bestimmt. Belastungsmäßig würden sich eine normale und eine um die SzSt-Komponente ergänzte Einkommensteuer in diesem Fall nicht unterscheiden, die allokativen Anreize der letzteren würden jedoch nicht, wie sich im einzelnen aus den späteren Ausführungen ergibt, denen einer normalen Einkommensteuer entsprechen.

Unter realistischen Bedingungen ist keine Ansetzung der Sollvermögensfreibeträge derart möglich, daß sich eine normale Einkommensteuer und die SzSt zwar allokativ nicht aber distributiv unterscheiden²³. Auch aus einer einkommensorientierten Gerechtigkeitssicht ist dies jedoch weniger problematisch, als es zunächst scheinen mag. Wegen der Erfordernisse der Steuerpraxis können nämlich auch bestmöglich ausgestaltete Einkommensteuern das Ideal einer einkommensorientiert gerechten Steuerverteilung nie perfekt realisieren. Werden die sich in der Realität stellenden Besteuerungsprobleme berücksichtigt, gibt es sogar Anhaltspunkte dafür, daß die SzSt in einkommensorientierter Gerechtigkeitssicht bessere Belastungsresultate zu erreichen gestattet als normale Verfahren der Einkommensbesteuerung. Wie schon erwähnt, ermöglicht die SzSt nämlich Verbesserungen der Einkommensbesteuerung, die sich ohne die Einführung dieses Verfahrens sonst wohl kaum erreichen lassen. Zu nennen ist vor allem die durch die SzSt ermöglichte indirekte Besteuerung der einkommensmäßigen Vorteile der Eigennutzung dauerhaften Konsumvermögens. Abgesehen bei Wohnimmobilien ist eine direkte Besteuerung dieser Nutzungsvorteile nicht vorstellbar. Aus diesem Grunde ist bei der herkömmlichen Einkommensbesteuerung auch ein Abzug privater Schuldzinsen problematisch. Allerdings ist es illusorisch, daß eine sachlich überzeugende Trennung privat und betrieblich veranlaßter Schuldzinsen je gelingen könnte. In dem die SzSt die Nutzungsvorteile von Konsumvermögen indirekt belastet, entfällt bei ihr die konzeptionelle Begründung, zwischen privat und betrieblich veranlaßten Kreditnahmen steuerrechtlich zu differenzieren. Wie gleichfalls noch später (s. unter B.IV.) zur Sprache kommt, verbessert die SzSt die Möglichkeit einer wirksamen Durchsetzung der Zinsbesteuerung und hebt obendrein die Anreize zu – aus Progressionsausgleichsgründen erfolgenden – innerfamiliären Übertragungen von Einkunftsquellen auf. Dies alles liefert Anhaltspunkte, daß eine um eine SzSt in geeigneter Weise ergänzte Einkommensteuer Steuerbelastungsergebnisse ermöglicht, die näher an das Ideal einer einkommensorientierten Steuerverteilung heranführen, als es sich mit einer normalen Einkommensteuer allein erreichen läßt.

In der Perspektive, daß die SzSt eine indirekte Besteuerung der Nutzungsvorteile eigenen Konsumvermögens ermöglicht, liegt es nahe, die für die Ansetzung der Sollvermögensfreibeträge heranzuziehenden durchschnittlichen Konsumgrö-

²³ Von vornherein läßt sich nicht ausschließen, daß mit Blick auf das Ideal einer einkommensorientierten Besteuerung nicht noch bessere – die allokativen Anreize und verwaltungsmäßigen Verbesserungsmöglichkeiten nicht mindernde – Ansetzungen für die Sollvermögensfreibeträge existieren, als sie hier vorgesehen sind. Ist das der Fall, sollten die Sollvermögensfreibeträge dann natürlich auf diese Weise festgelegt werden. Für das Bestehen einer solchen Möglichkeit habe ich derzeit aber keine Anhaltspunkte.

ßen um die (geschätzten) durchschnittlichen einkommensmäßigen Nutzungsvorteile des im Eigenbesitz befindlichen Konsumvermögens der jeweiligen altersbezogenen Einkommensschicht zu kürzen. Im Durchschnitt wäre die Bemessungsgrundlage der SzSt dann nach Maßgabe der einkommensmäßigen Nutzungsvorteile des Konsumvermögens höher als die bei einer normalen Einkommensteuer. Für das Folgende wird von einer prinzipiellen Ausrichtung der Sollvermögensfreibeträge an solchen durchschnittlichen Konsumgrößen ausgegangen. Die Zuordnung zu einer Einkommensschicht sollte sich dabei – wie es aus einer einkommensorientierten Gerechtigkeitsicht geboten ist – nach der Höhe des während der ganzen Länge der Sollzinsperiode bezogenen (inflationsbereinigten) Einkommens richten²⁴. Bei einer derartigen Bestimmung der Sollvermögensfreibeträge sind die Freibeträge für den einzelnen allerdings keine Größen, die er nicht beeinflussen kann. Indem eine Person mehr oder weniger Einkommen erzielt, kann sie nämlich darauf Einfluß nehmen, welcher Einkommensschicht sie angehört und demzufolge auch, welchen Freibetrag sie erhält. Die Stärke dieser möglichen Einflußnahme auf die Freibetragshöhe hängt bei einer lebenszeitorientierten Definition von Einkommensschicht entscheidend von der Länge der Sollzinsperiode ab: Bei kurzen Perioden hat ein Jahreseinkommen gegebener Höhe ceteris paribus einen stärkeren Effekt als bei langen.

2. Die zinsbereinigte Steuer (ZbSt)

Konstitutiv für dieses Besteuerungsverfahren ist die Minderung der grundsätzlich nach einkommensteuerlichen Kriterien zu ermittelnden Steuerbemessungsgrundlage um eine Normal- oder Schutzverzinsung auf das steuerlich ausgewiesene Eigenkapital (unter Ausschluß des Konsumvermögens)²⁵. Die – hier nur interessierende – persönliche ZbSt knüpft (letztlich) an das Eigenkapital natürlicher Personen und auf sie bezogene Einkommensgrößen an. Nach den (weltweit) bei

²⁴ Einer einkommensorientierten Sicht entspricht es dabei, die einfache – inflationsbereinigte – Summe der Periodeneinkommen als Kriterium für die Bildung von Einkommensschichten zu nehmen. Verbreiteten ökonomischen Argumentationsmustern entspräche es allerdings eher, auf die hochgezinsten Periodeneinkommen abzustellen. Dies ist jedoch problematisch, da die Periodeneinkommen die Ist-Zinseinkommen einschließen. Soweit gespart wird, kommt es durch die Hochzinsung also zu einer Doppelerfassung gesparten Einkommens. Eine einfache Summierung paßt m.E. deshalb besser zu einer gerechtigkeitsorientierten Ist-Einkommensbesteuerung. Vgl. für eine Argumentation, daß die entsprechend verstandenen periodischen Durchschnittseinkommen das Progressionsniveau bestimmen sollten, Hackmann (1979, S. 162 ff.).

²⁵ Unter den analytisch üblichen Vereinfachungsbedingungen stimmen die (individuellen) Steuerbemessungsgrundlagen bei einer Zinsbereinigung mit den Bemessungsgrundlagen überein, wie sie sich beim „Prepayment-Ansatz“ einer Konsumbesteuerung im Sinne von McLure/Zodrow (1991) ergeben. Der Ansatz hat in der Weise seines steuerlichen Zugriffs eine inhaltlich Nähe zu dem Besteuerungsvorschlag von Hall/Rabushka sowie zur X-Steuer von Bradford (1991, S. 176) wie auch zur „compensation tax“ von Bradford.

der Einkommensbesteuerung praktizierten Standards werden Erbschaften und Schenkungen nicht in den steuerlichen Einkommensbegriff einbezogen. Eine ZbSt, die Erbschaften und Schenkungen für die Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage nicht berücksichtigt²⁶, lässt sich als „dynastische Version der ZbSt“ bezeichnen. Die Kette von Erblassern und Erben wird bei ihr unter idealtypischen Bedingungen steuerlich einheitlich behandelt. Davon ist konzeptionell der „Lebensausstattungsansatz“ zu unterscheiden. Der Perspektive der Reinvermögenszugangstheorie entsprechend werden bei ihm Erbschaften und sonstige Transfers in den steuerlichen Einkommensbegriff einbezogen. Diesem gegenüber hat die dynastische Version einige gewichtige Nachteile²⁷. Es könnte deshalb auch gefragt werden, ob es nicht angemessen ist, eine zum Lebensausstattungsansatz passende Version der ZbSt mit einer SzSt unter der Bedingung zu vergleichen, daß auch bei der letzteren Erbschaften und Schenkungen in den steuerlichen Einkommensbegriff einbezogen werden. Dagegen spricht jedoch, daß dann das Thema der Besteuerung von Erbschaften im Rahmen einer Einkommensteuer, insbesondere unter der Bedingung progressiver Tarife, zur – vermutlich dominanten – Problemstellung werden müßte. Für den anstehenden Verfahrensvergleich wird die Argumentation deshalb auf die „dynastische Version“ der ZbSt abgestellt. Erbschaften und Schenkungen werden also nicht als Teile des steuerlichen Einkommens und damit auch nicht als Teile der Bemessungsgrundlage von ZbSt und SzSt gedacht. Für den vorzunehmenden Verfahrensvergleich ist das auch deshalb ein angemessener Vergleichsrahmen, weil es bei beiden Besteuerungsverfahren möglich ist, sie um rechtlich verselbständigte Erbschaftsteuern zu ergänzen.

3. Zur Angemessenheit einer Charakterisierung von ZbSt und SzSt als einkommens- oder konsumorientiert

Die ZbSt gilt als konsumorientiert und wird zugleich als „Einkommensteuer“ bezeichnet. Mit dieser Etikettierung preist sie sich sowohl den Anhängern einer Konsum- als auch den einer Einkommensbesteuerung an. Beide Kennzeichnungen sind jedoch nicht unproblematisch, sondern mit der Gefahr einer Irreführung von

²⁶ McLure/Zodrow (1991, S. 161 ff.) äußern sich ausführlich zur Besteuerung von Schenkungen und Erbschaften im Kontext einer direkten Konsumbesteuerung. Sie unterscheiden dabei zwischen einer – wenn keine Besteuerung erfolgt – „dynastischen Sichtweise“ und einem – im Falle einer Besteuerung – „Lebensausstattungsansatz“.

²⁷ Kaiser (1992) führt – auf die diesbezüglich anderen Vorstellungen von Wenger verweisend – die ZbSt von vornherein so ein, daß mit ihr neben den Arbeitseinkommen auch erhaltene Schenkungen und Erbschaften besteuert werden. Rose (1998, S. 255) äußert sich reserviert; seine Ausführungen dort legen es allerdings nahe, daß er sich für eine „dynastische Gerechtigkeitskonzeption“, und zwar nicht nur für eine Steuerfreiheit im Rahmen der zinsbereinigten Gewinnsteuer, sondern sogar allgemein gegen eine Erhebung einer Erbschafts- und Schenkungsteuer ausspricht. McLure/Zodrow (1991, S. 167) sind hingegen der Ansicht, daß die Argumente für den „Lebensausstattungs-Ansatz letztlich doch zwingend sind.“

Öffentlichkeit und Politik sowie einer Selbstdäuschung der Wissenschaft verbunden. Die Bedenken, der ZbSt den Namen „Einkommensteuer“ zu geben, resultieren zunächst einmal daraus, daß die ZbSt systematisch darauf zugeschnitten ist, eine wichtige Einkommenskomponente, die Kapitalerträge, nicht zu besteuern. Auch wenn das analytische Erkennungsmerkmal einer Einkommensteuer die mit ihr verbundene Diskriminierung des Sparsen ist, ist die ZbSt – wie dann allerdings auch die SzSt – keine Einkommensteuer. Gleichwohl könnte sich die Charakterisierung von ZbSt und SzSt als Einkommensteuer damit rechtfertigen lassen, daß bei beiden Besteuerungsverfahren für die Ermittlung der für die Steuerberechnung maßgeblichen Bemessungsgrundlage Einkommensgrößen als rechnerische Ausgangspunkte genommen werden. Bei der SzSt könnte für eine Einordnung als „Einkommensteuer“ obendrein die – zuvor schon geäußerte – Vermutung sprechen, daß sich mit ihrer Hilfe – unter Berücksichtigung steuerpraktischer Gesichtspunkte sowie allgemeiner steuerlicher Anreizwirkungen – die Abweichungen von einer idealen steuerlichen Belastung des Einkommens (im Sinne der verfüzungsmachtorientiert interpretierten Reinvermögenszugangstheorie) besonders gering halten lassen. Marginalanalytisch betrachtet ist die SzSt eine (hybride) Mischung aus Einkommens- und Konsumbesteuerung.

Das Etikett „konsumorientiert“ (oder auch „konsumbasiert“) läßt unbefangen eine steuerliche Belastung des Konsums erwarten. Näherhin könnte vermutet werden, eine als konsumorientiert bezeichnete Steuer habe Konsumgrößen zu ihrer Bemessungsgrundlage. Bei der ZbSt werden jedoch keine individuellen Konsumgrößen der Besteuerung unterworfen. Die individuellen Bemessungsgrundlagen sind ein Konglomerat aus Lohneinkommen und – von der „Normalverzinsung“ des Eigenkapitals abweichenden – „Übergewinnen“. Bei der SzSt ist das – um individuelle Abweichungen von einem durchschnittlichen Konsumverhalten korrigierte – steuerlich erfaßte Einkommen die Bemessungsgrundlage. Zwischen den Bemessungsgrundlagen der jeweiligen Besteuerungsverfahren und den individuellen Konsumgrößen eines Jahres besteht bei beiden kein systematischer Zusammenhang. Dies gilt auch für die Beziehungen zwischen der – als Summe der individuellen Bemessungsgrundlagen verstandenen – volkswirtschaftlichen Bemessungsgrundlage und volkswirtschaftlichen Aggregatgrößen des Konsums²⁸. Mit Blick auf jahresbezogene Größen ist es in der Belastungsperspektive also nicht angemessen, eines der beiden Besteuerungsverfahren als konsumorientiert zu charakterisieren. Statt jahresbezogen könnte „konsumorientiert“ allerdings auch bedeuten, daß durch eine so bezeichnete Steuer eine Belastung des Lebenskonsums erfolgt: Zwischen der Höhe der von verschiedenen Personen über ihre Lebenszeit insgesamt zu entrichtenden Steuer und dem Lebenskonsum bestünde also eine eindeutige Beziehung²⁹. Wenigstens würden gleichzeitig lebende Steuerpflichtige mit

²⁸ Bei der SzSt stimmt hingegen die Summe der individuellen Bemessungsgrundlagen prinzipiell mit der Summe der „normal zu versteuernden Einkommen“ in der Volkswirtschaft überein. Die aggregative Betrachtung der Bemessungsgrundlage rechtfertigt somit eine Bezeichnung der SzSt als Einkommensteuer.

²⁹*

alljährlich gleich hohem Konsum (bei gleicher Mitwirkung mit dem Fiskus) steuerlich gleich belastet.

Auch eine so motivierte Etikettierung von ZbSt und SzSt als konsumorientiert ist aus mehreren Gründen problematisch. In der realen Welt mit interindividuell unterschiedlichen Leih- und Verleihzinssätzen stellen im Zeitablauf gleiche Steuerzahlungsreihen verschiedener Personen regelmäßig unterschiedliche Steuerbelastungen dar. Schon deshalb haben beide Besteuerungsverfahren sogar bei einem – im Niveau und in der zeitlichen Verteilung – gleichen Konsum im Sinne einer konsumorientierten Idee von horizontaler Steuergerechtigkeit grundsätzlich keine gleiche steuerlich bedingte Minderung des Konsums oder auch Konsumpotentials zur Folge. Selbst bei vollkommenen Kapitalmärkten bewirken beide kein solches Gleichbehandlungsresultat. Menschen mit übereinstimmenden intertemporalen Konsumprofilen hinterlassen unterschiedlich hohe Erbschaften. Damit bei der ZbSt trotzdem eine konsumorientierte Gleichbelastung herauskommen kann, müßte mithin der Nachlaß Verstorbener schon als Konsum bezeichnet werden, um in einer lebenszeitlichen Belastungsperspektive die Rede von einer konsumorientierten Besteuerung zu rechtfertigen. Eine solche Rechtfertigung wäre bei der ZbSt nur unter bestimmten – in der Realität fraglos nicht existenten – Bedingungen möglich³⁰. Die Verhältnisse in einer fiktiven Modellwelt, deren Analyse durchaus wichtige Einsichten über die Realität zu vermitteln vermag, als Maßstab für realitätsbezogene Beschreibungen der Eigenarten von Besteuerungsverfahren zu nehmen, konfundiert jedoch die Wirklichkeit mit Modelltheorie³¹.

²⁹ Vgl. für einen solchen Ansatz auch Rose (1998, S. 274 f.). Er definiert eine konsumorientierte Unternehmensteuer – also nicht eine persönliche konsumorientierte Steuer – durch eine Übereinstimmung des Barwerts aller Steuerzahlungen und des Produkts aus einem Steuersatz und dem Barwert aller Nettoausschüttungen. Für den Fall eines gegebenen Zins- und Steuersatzes zeigt er, daß eine zinsbereinigte Gewinnsteuer diese Voraussetzung über die Lebensdauer eines Unternehmens hinweg erfüllt. Dabei geht er für den Anfang und das Ende des „Unternehmenlebens“ von einem Eigenkapital in Höhe von Null aus ($EK_{-1} = 0$ und – richtig wohl – $EK_M = 0$). Das Ergebnis überrascht nicht. Allerdings läßt es sich auch auf natürliche Personen übertragen und – wie im folgenden ohne einen Rekurs auf Formeln ausgeführt – als formaler Beleg speziell dafür verwenden, daß eine persönliche ZbSt bei einem positiven Nachlaß nicht zu einer steuerlichen Belastung nach Maßgabe des persönlichen Konsums führt.

³⁰ Rose (1998, S. 274) spricht von der „erzielte(n) potentielle(n) Konsumleistungsfähigkeit“. Dies läßt sich vielleicht so deuten, daß mit der ZbSt – ob konsumtiv genutzt oder nicht – Konsumpotentiale belastet werden. Auch ein solches Verständnis ist nicht angemessen, weil Einkommen und Vermögen Konsumpotentiale indizieren und zwar unter Einschluß der Zins- bzw. Kapitaleinkommen. Ein ertragbringendes Sparen – im Unterschied zu einem Konsum – erhöht das Konsumpotential. Wer Konsumpotentiale besteuern will, muß also Einkommensspezifische Vermögensgrößen besteuern wollen – es sei denn, Konsumpotentiale werden mit dem abgezinsten Konsumstrom bzw. mit dem so zu verstehenden „lifetime budget constraint“ gleichgesetzt. Selbst bei einem solchen Verständnis bewirkt die ZbSt in der Realität – nicht einmal unter der Bedingung vom im Zeitablauf konstanten proportionalen Tarifen – keine gleiche steuerliche Belastung gleicher Konsumpotentiale.

³¹ Das wäre das gleiche, wenn Naturwissenschaftler aus den Aussagen darüber, was unter der Bedingung von Schwerelosigkeit gültig ist, folgern würden, der Mensch sei ein Vogel.

Die Aussage, eine Steuer wie die ZbSt belaste den Lebenskonsum und dies sei erstrebenswert, setzt im Grunde voraus, der Konsum sei der Endzweck des Wirtschaftens³². Eine solche Zielsetzung beschreibt jedoch nicht in zutreffender Weise das faktische Verhalten von Menschen³³, wird von einem Konsumbegriff ausgegangen, wie er – in welcher Variante einer Konsumbesteuerung auch immer – Be-messungsgrundlage einer konsumorientierten Besteuerung sein soll³⁴. Dies alles kann empirisch nicht strittig sein, selbst wenn die grundlegenden Fragen nach den tatsächlichen Motiven, weshalb Menschen Vermögen akkumulieren und Erbschaf-ten hinterlassen (wollen), erst gar nicht gestellt werden³⁵.

Unter Ökonomen hat es sich eingebürgert, eine Besteuerung des unternehmerischen Cash-flows als eine konsumorientierte Besteuerung aufzufassen. Wenn (um Einlagen geminderte) Entnahmen aus Unternehmen systematisch konsumtiv ver-wendet werden, läßt sich das auch rechtfertigen. Aus modelltheoretischer Bela-stungssicht liegt es dann auch nahe, diese Rechtfertigung auf die ZbSt – allerdings nicht auf die SzSt – zu übertragen. Unter entsprechenden idealtypischen Bedingun-gen und bei einer Abwesenheit von Erbschaften stimmt nämlich die sich aufgrund der ZbSt ergebende (diskontierte) Steuerbelastung mit der bei einer Cash-flow-Be-steuerung überein. In dieser Perspektive ist die ZbSt als „Prepayment-Ansatz“ ei-ner konsumorientierten Besteuerung zu klassifizieren. Danach werden gesparte Einkommensteile der Steuer unterworfen, jedoch nicht die Sparerträge. Die Steu-ern werden – konsumorientiert gedeutet – bei der ZbSt also im voraus gezahlt³⁶.

³² Vgl. für eine solche Argumentation, wie sie sich auch schon bei Hobbes finden läßt, aus jüngerer Zeit *Frankfurter Institut* (1996, S. 20): „Die Ratio eines Systems der Konsumbe-steuerung kann man auch so sehen: Der Ertrag allen Wirtschaftens wird erst dann der Be-steuerung unterworfen, wenn er für den Endzweck allen Wirtschaftens – den Konsum – zur Verfügung steht.“

³³ So auch *Simons* (1938, S. 95 ff.) mit der auf S. 96 zu findenden Aussage: „To assume that all economic behavior is motivated by desire for consumption goods, present and future, is to introduce a teleology which is both useless and false.“

³⁴ Im Widerspruch zu der – seit Fisher – unter Ökonomen verbreiteten Großzügigkeit im Gebräuch von Worten stünde es allerdings nicht, den Konsumbegriff irgendwie mit Bedürf-nisbefriedigung, „real income“ oder Nutzen gleichzusetzen. Mit welchen Problemen eine sol-che „Konsumbesteuerung“ konfrontiert wäre, ist allerdings gar nicht auszudenken. Aber selbst dann – wird nicht von gänzlich inhaltlich entleerten Begriffen ausgegangen – ist es problematisch, aus individueller Verhaltenssicht vom Konsum als Ziel des Wirtschaftens als einer empirischen Gegebenheit auszugehen.

³⁵ *Simons* (1938, S. 96) verweist für die Erklärung individuellen Sparverhaltens in diesem Zusammenhang unter Bezug auf Schmoller auf die Bedeutung sozialpsychologischer und kultureller Faktoren. Sicherlich wäre es ein Zeichen von Dummheit, wollte man deren Rele-vanz bestreiten. Das muß allerdings nicht heißen, daß diesen Faktoren für die Frage, ob eine Besteuerung konsumorientiert erfolgen sollte oder nicht, eine ausschlaggebende Bedeutung zukommt. Allerdings kann auch nicht einfach vom Gegenteil ausgegangen werden.

³⁶ Dies gilt allerdings nicht insoweit zur Finanzierung eines Konsums Konsumentenkre-dite aufgenommen werden. Hier erfolgt die Steuerzahlung mit der Bedienung der Konsumen-tenkredite, und zwar grundsätzlich dadurch, daß die in diesem Kontext anfallenden Zahlun-gen aus dem versteuerten (Lohn-)Einkommen bestritten werden.

Die Gleichwertigkeit der steuerlichen Belastung von ZbSt und Cash-flow-Besteuerung gilt allerdings nur unter restriktiven Bedingungen. Abgesehen von der Voraussetzung vollkommener Kapitalmärkte und intertemporaler Konstanz der Steuersätze ist die Charakterisierung als Prepayment-Ansatz vor allem an die Unterstellung des Konsums als Ziel des Wirtschaftens gebunden. Bei einer Cash-flow-Besteuerung (unter Einschluß von Sofortabschreibung) bleiben Arbeitseinkommen, die (als Einlagen in Unternehmen) der Vermögensbildung dienen, steuerlich unbelastet, während sie bei der ZbSt eine Belastung erfahren. Andererseits unterbleibt bei der dynastischen Version der ZbSt – im Unterschied zu einer Cash-flow-Besteuerung – eine Belastung des aus dem ererbten unternehmerischen Vermögen bestrittenen Konsums, auch wenn die Vermögensbildung – weil weit zurückreichend oder als Folge von (bei Entnahmen nicht aufzudeckenden) Wertsteigerungen – keiner Besteuerung unterworfen wurde. Diese Steuerfreiheit gilt dabei nicht nur für konsumtiv verwendete Vermögenserträge, sondern auch, wenn jemand seinen Konsum aus der ererbten Vermögenssubstanz bestreitet³⁷.

Noch ein weiterer Einwand spricht dagegen, eine wie hier vorgestellte ZbSt unter steuerlichen Belastungsgesichtspunkten als konsumorientiert zu bezeichnen. Die vorherrschende Praxis der Einkommensbesteuerung ist dadurch gekennzeichnet, daß von ihr viele – gerade auch konsumtiv verwendete – Einkommensbestandteile steuerlich nicht erfaßt werden. Dies gilt sicher für solche Einkommensbestandteile, denen keine Einnahmen gegenüberstehen wie aber auch für manche Geldzuflüsse mit Einkommenscharakter. Angesichts des Namens Konsumorientierung müßte deshalb jemand – der die jüngeren Sprachgepflogenheiten nicht, aber wohl die Schwächen der bestehenden Einkommensteuerpraxis kennt – erwarten, daß eine konsumorientierte Steuer auch solche Konsumbestandteile steuerlich belastet, die etwa mit Schwarzarbeitserlösen finanziert werden oder aus Do-it-yourself-Aktivitäten oder ererbtem Konsumvermögen stammen. Dazu leistet die ZbSt – wie andere sich so nennende konsumorientierte Besteuerungsverfahren – jedoch keinen spezifischen Beitrag. Diese Verfahren stehen diesbezüglich vielmehr ganz im Schatten der Einkommensbesteuerung, an deren Ermittlungswege sie sich anklingen. Bei der SzSt ist das in einer förmlichen Sicht nicht anders. Wie dargelegt, verbessert sie jedoch die Möglichkeit, bestimmte konsumtiv verwendete, nicht regulär am Markt erzielte Einkommen der Besteuerung zu unterwerfen. Das ist zwar aus einer einkommensorientierten Sicht zu begrüßen, diese verbesserte einkommensorientierte Belastung ist aber auch aus einer konsumorientierten Sicht positiv zu werten.

Eine überzeugende Rechtfertigung, die ZbSt mit Blick auf die in der Realität von ihr ausgehenden Belastungseffekte als konsumorientiert zu bezeichnen, haben

³⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Kritik Kaldors (1980, S. 151) an der vielfach zu findenden Einschätzung, die praktizierten Einkommensteuern kämen in der Praxis einer Ausgabensteuer schon sehr nahe. Er weist solche Ansichten mit der Bemerkung zurück: „It is the charge on dissaving, much more than the exemption of savings, that distinguishes an expenditure tax from an income tax.“

die vorgenommenen Prüfungen nicht ergeben. Überzeugende Gründe dürften sich dafür auch nicht finden lassen. Weil zwischen den von unterschiedlichen Produktionsfaktoren stammenden Einkommen systematisch Unterschiede gemacht werden, handelt es sich bei der persönlichen ZbSt einkommensbezogen nur bedingt um eine Personalsteuer; die mit der Schutzzinsgewährung erfolgende Sonderbehandlung von Kapitaleinkommen hat objektsteuerlichen Charakter. Die Zinsbereinigung impliziert partiell eine Ertrag- oder Faktorenbesteuerung und bringt ein Schedulenelement in die „Einkommensbesteuerung“. In systematischer Sicht verträgt sich diese Eigenheit nicht mit dem Subjekt- oder Personalsteuercharakter einer synthetischen Einkommensteuer und damit auch nicht mit einem personenbezogenen Progressionsprinzip. Durch die Anwendung der „Schutzzinstechnik“ hat die ZbSt allerdings gleichwohl ein synthetisches Element. Anders als wenn Kapitaleinkommen steuerlich gänzlich freigestellt würden, ist es bei der ZbSt wegen der Schutzzinslösung deshalb nicht erforderlich, die Arbeitseinkommen (unter Einschluß des kalkulatorischen Unternehmerlohns) in Abgrenzung von den Kapitaleinkommen steuerrechtlich zu identifizieren. Das wäre auf praktisch akzeptable Weise wohl auch nicht zu leisten³⁸. Bei der ZbSt – und das ist ein Merkmal einer synthetisch erfolgenden Besteuerung – wird zwischen Lohneinkommen und Übergewinnen steuerlich nicht unterschieden; nur ein Teil der Kapitaleinkommen, die Normalgewinne, werden ertragsteuerlich belastet. Gegenüber dieser partiellen Ertragsorientierung ist die SzSt hingegen in umfassender Weise eine subjektorientierte synthetische Einkommensteuer.

Wenn es auch verfehlt ist, die ZbSt unter belastungsmäßigen Gesichtspunkten als konsumorientiert zu bezeichnen, so hat sie doch mit den anderen Formen der Besteuerung, für die sich in der Fachsprache die Bezeichnung konsumorientiert eingebürgert hat, eine benennbare systematische Gemeinsamkeit. Bei diesen Verfahren stimmen die – weiter unten (s. unter B.I.3.b)) noch einzuführenden – steuerbedingten Konsumminderungssätze mit den tariflichen Steuersätzen überein³⁹. Bei einkommensorientierten Besteuerungsverfahren sind die steuerlichen Konsumminderungssätze hingegen höher als die tariflichen. Dies gilt auch für die SzSt. In einer solchen Perspektive ist also die ZbSt konsum- und die SzSt einkommensorientiert⁴⁰.

³⁸ Für *Boadway/Wildasin* (1996, S. 100) sind die leichten Möglichkeiten, Arbeitseinkommen in Kapitaleinkommen umzuwandeln, denn auch ein Argument, das für eine Besteuerung des Einkommens allgemein spricht.

³⁹ Gegen einen so abgegrenzten Sprachgebrauch ist jedoch einzuwenden, daß die angeführte Übereinstimmung mit tariflichen Steuersätzen auch für steuerbedingte Vermögensminderungssätze gilt. Statt von einer konsumorientierten könnte bei der ZbSt aus gleichen Gründen also auch von einer vermögensorientierten Besteuerung gesprochen werden. Eine Einkommensteuer wäre im Gegensatz zur ZbSt dann nicht vermögensorientiert. Die mit einer solchen Redeweise ausgelösten Assoziationen würden aber noch stärker in die Irre führen als der Begriff „Konsumorientierung“.

⁴⁰ Das, was – etwa mit *Mitschke* (1976) – als eine Besteuerung des Lebenseinkommens (Jahreskonsum plus Endvermögen) bezeichnet wird, ist dann allerdings keine einkommens-, sondern eine konsumorientierte Besteuerung.

B. Der grundlegende Verfahrensvergleich

Die Erhebung von Steuern stört die Ressourcenallokation und beeinträchtigt – wird von den Produktivitätseffekten der Steuerverwendung abgesehen – das Wirtschaftswachstum. Die Beeinträchtigung resultiert von einer Störung des Einsatzes von Produktionsfaktoren. Außerdem kann die Besteuerung in einer „dynamischen Perspektive“ die Entfaltung von Produktivkräften ganz allgemein behindern. Probleme dieser Art sollen unter II. im Sinne der Bemerkungen zur Vorgehensweise zunächst für einen einfachen Bedingungsrahmen erörtert werden. Zu den Vereinfachungen zählt eine prinzipielle Ausklammerung von Steuerverwaltungsproblemen. Auch wird durchweg so argumentiert, daß es nur einen Marktzinssatz gibt und daß dieser mit dem „Steuerzinssatz“, also dem Schutzzinssatz bei der ZbSt und dem Sollzinssatz bei der SzSt übereinstimmt. Unter B.I. interessieren dabei vor allem marginalanalytische – also mit mikroökonomischen Substitutionseffekten in Verbindung zu bringende – Anreizdimensionen. Es wird in dem Sinne eine globale Perspektive gewählt, daß zwischen den Steuerpflichtigen im Prinzip nur Unterschiede in der Höhe der Einkommen und in der Länge der Sollzinsperiode bestehen. Unter B.II. wird das Augenmerk hingegen auf Wirkungen gerichtet, die analytisch stärker mit den mikroökonomischen Entzugs- bzw. Einkommenseffekten bzw. mit strukturellen Belastungswirkungen der Besteuerungsverfahren in Verbindung zu bringen sind.

I. Globale marginalanalytische Anreizdimensionen

1. Intertemporale Konsumaufteilungswirkungen

Die ZbSt beeinflußt unter den üblichen idealtypischen Bedingungen nicht die Aufteilung eines gegebenen Arbeitseinkommens auf Gegenwarts- und Zukunfts konsum in der Form mikroökonomischer Substitutionseffekte. Sie ist im herkömmlichen Sinn verstanden intertemporal neutral: Die (diskontierte) Steuerbelastung ist unabhängig davon, ob jemand aus einem gegebenem Arbeitseinkommen in der Gegenwart mehr oder weniger konsumiert. Ein solche Neutralität kennzeichnet auch die Grundversion der SzSt, bei der der Sollvermögensfreibetrag für die Steuerpflichtigen ein Datum ist⁴¹. Die ZbSt generiert die intertemporale Konsumneutralität dadurch, daß sie die Zins- bzw. Kapitaleinkünfte – eine Übereinstimmung des Schutzzinssatzes mit dem marginalen Ertragssatz von Geld- und Sachvermögen vorausgesetzt – steuerlich freistellt und auf diese Weise die Ursache für die einkommensteuerliche Diskriminierung des ertragbringenden Sparsen bzw. für die steuerliche Begünstigung des gegenwärtigen Konsums beseitigt. Die SzSt mit indi-

⁴¹ Für einen formalen Neutralitätsnachweis für die ZbSt vgl. etwa Rose (1998) und für die Grundversion der SzSt Hackmann (1991 / 1992), Anhang.

viduell nicht beeinflußbaren Sollvermögensfreibeträgen hebt – unter den im übrigen gleichen Bedingungen – diese Konsumbegünstigung bzw. Spardiskriminierung durch eine entsprechende Zusatzbelastung des Konsums auf.

Die intertemporale Konsumneutralität gilt bei der ZbSt sowohl bei proportionalen als auch bei progressiven Tarifen. Unter idealtypischen Bedingungen ist sie obendrein sogar dann gültig, wenn Steuertarifänderungen (oder auch Zinssatzänderungen) erwartet werden. Sind die Sollvermögensfreibeträge Daten, gilt das Gleiche bei der SzSt. Zwar werden Zinssatz- und Steuertarifänderungen den Konsum, die Steuerbemessungsgrundlage und die Steuerzahlungen über ihre Einkommenseffekte beeinflussen, der Effekt auf die Steuerbemessungsgrundlage ist jedoch unabhängig davon, ob jemand mehr oder weniger konsumiert. Es werden – und das ist das Merkmal intertemporaler Konsumneutralität – steuerlich keine das Sparen oder den Gegenwartskonsum diskriminierenden Anreize gesetzt. Durch einen Mehr- oder Minderkonsum können also auch bei progressiven Tarifen keine Steuern gespart werden⁴². Die bei erwarteten Steueränderungen sowie bei progressiven Tarifen gegebene Neutralität beider Verfahren verdient eine besondere Beachtung. Persönliche Konsumsteuern (die Ausgabensteuer), Cash-flow-Steuern und auch indirekte Verbrauchsteuern (wie die Mehrwertsteuer) weisen diese Eigenschaft ohne zinssatzorientierte Sonderregelungen⁴³ nämlich nicht auf und können bei periodischer Steuerzumessung durchaus beträchtliche Anreize zu diskriminierenden interperiodischen Konsumverlagerungen auslösen bzw. interperiodische Progressionseffekte generieren⁴⁴.

Werden die Freibeträge für das Sollvermögen durch den Durchschnittskonsum der (Ist-)Einkommensschicht bestimmt, der jemand zuzuordnen ist, können die Steuerpflichtigen auf die Höhe ihrer Freibeträge Einfluß nehmen⁴⁵. Indem jemand

⁴² Pragmatisch betrachtet gilt das für die SzSt auch, wenn die Steuerpflichtigen auf die Höhe ihrer Sollvermögensfreibeträge Einfluß nehmen können. Der quantitative Effekt auf die Höhe der periodischen Steuerbemessungsgrundlagen als Folge einer intertemporalen Konsumumschichtung ist nämlich – vor allem im Vergleich zu den oben genannten, für interperiodische Progressionseffekte sensiblen Verfahren der Konsumbesteuerung – als vernachlässigbar gering anzunehmen. Verlagert jemand im Rahmen einer Konsumausgabensteuer seinen Konsum intertemporal, wirkt sich nämlich der verlagerte Konsum mit seinem – unter Einschluß von Zinseffekten – vollen Betrag als Minderung oder Erhöhung der periodischen Steuerbemessungsgrundlagen aus. Bei der SzSt gibt es hingegen nur eine – doppelt gebrochene – indirekte Auswirkung: Die Konsumverlagerung ändert die Kapitaleinkommen, und diese Änderung beeinflußt die Höhe der Sollvermögensfreibeträge und darüber die Steuerbemessungsgrundlage. Es kann also nur als Folge des Zinseffektes der Konsumverlagerung zu Bemessungsgrundlageneffekten kommen.

⁴³ S. für theoretisch in Frage kommende Verfahren Pollak (1991).

⁴⁴ Vgl. für eine solche Verletzung intertemporaler Effizienzbedingungen auch Huber (1996, S. 46). Wegen dieser Möglichkeit muß eine aus der Sicht früherer Perioden für spätere Perioden optimale Steuersatzpolitik später nicht mehr optimal sein; eine zeitliche Inkonsistenz der Finanzpolitik oder – soll sie vermieden werden – die Hinnahme (weiterer) Wohlfahrtsverluste ist eine mögliche Folge davon. Bei der ZbSt und der SzSt gibt es idealtypisch hingegen keine so begründete Zeitinkonsistenzproblematik.

in der Gegenwart spart, erhöht er sein Zukunftseinkommen. Auf diese Weise erreicht er eine höhere Einkommensschicht und – wegen des Anstiegs des Durchschnittskonsums mit wachsendem Einkommen – für sich damit auch einen höheren Sollvermögensfreibetrag. Nach Maßgabe dieser Möglichkeit verletzt eine so ausgestaltete SzSt die Bedingungen für intertemporale Konsumneutralität⁴⁵. Da die Möglichkeit der Einflußnahme auf die Einkommensschicht mit zunehmender Länge der Sollzinsperiode abnimmt, sinkt die Bedeutung der Neutralitätsverletzung mit dieser Länge. Aus der Sicht einer Wirtschaftspolitik, die das Sparen und die Kapitalbildung fördern will, ist im übrigen hervorzuheben, daß eine so ausgestaltete SzSt – im Gegensatz zur normalen Einkommensteuer – den Gegenwartskonsum steuerlich diskriminiert und nicht das Sparen.

2. Über Kalkulationszinssätze und Komplementaritätsbeziehungen vermittelte Wirkungen

a) Idealtypische Investitionswirkungen

Wird nach den differentiellen Investitionswirkungen unterschiedlicher Besteuerungsverfahren gefragt, kann sich eine solche Frage auf die Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Aggregatgröße „Investition“ beziehen. In neoklassischer (Vollbeschäftigung-)Perspektive wird die Frage nach diesen Investitionswirkungen tendenziell auf die Frage nach den Sparwirkungen zurückgeführt. Das Sparen erklärt das volkswirtschaftliche Investitionsvolumen (in einer geschlossenen Volkswirtschaft). Wie später noch zur Sprache kommt, gibt es Gründe, die Angemessenheit einer solchen Sicht zu bezweifeln. Es spricht einiges dafür, daß auch das Angebotshandeln von Investoren ursächlich für ein volkswirtschaftliches Sparen sein kann, sich also die Investitionen – und zwar nicht aus einer keynesianischen Nachfrageperspektive – das zu ihrer güterwirtschaftlichen Finanzierung „erforderliche“ Sparen selbst schaffen. Dieser Zusammenhang soll augenblicklich jedoch nicht interessieren; an dieser Stelle geht es nur um die Investitionswirkungen bei gegebenem volkswirtschaftlichen Investitionsvolumen. Mit differentiellen Investitionswirkungen als Folge der SzSt und ZbSt könnte diesbezüglich deshalb zu rechnen sein, weil beide Steuern die – das Konsum- und das Investitionsverhalten eines Investors in einem risikofreien Kontext bestimmenden – Kalkulationszinsätze unterschiedlich beeinflussen. Bei der ZbSt stimmen diese Zinssätze – unter

⁴⁵ Wenn im folgenden auf die intertemporalen Konsumwirkungen Bezug genommen wird, wird dieser Einfluß – außer er wird ausdrücklich erwähnt – häufig vernachlässigt, um die Darstellung zu vereinfachen.

⁴⁶ Allerdings ließe sich diese Aneutralität auch dadurch vermeiden, daß sich der Sollvermögensfreibetrag nicht nach dem Durchschnittskonsum von Personen mit gleichem Ist-Einkommen richtet, sondern nach der Summe aus Ist- und Sollzinseinkommen ohne eine Freibetragsregelung. Aus einkommensorientierter Gerechtigkeitssicht ist aber der wie hier vorgesehenen Regelung der Vorzug zu geben.

den üblichen idealtypischen Bedingungen – mit den Marktzinssätzen überein, bei der SzSt sind die ersteren jedoch (wie bei der normalen Einkommensteuer) nach Maßgabe der entscheidungsrelevanten Grenzsteuersätze niedriger als die Marktzinssätze. Wie das Johansson-Samuelson-Theorem der Neutralität einer Einkommensteuer bei Ertragswertabschreibung zeigt, muß diese Unterschiedlichkeit das Investitionsverhalten jedoch nicht beeinflussen.

Bleibt der Kapitalwert steuerfrei, wird der Effekt, der von dem niedrigeren Kalkulationszinssatz als Folge der Besteuerung auf die Höhe des Ertragswertes ausgeht, gerade durch die steuerbedingten niedrigeren Nettozahlungsüberschüsse ausglichen. Werden die Kapitalwerte im Sinne der Besteuerungslogik der Reinvermögenszugangstheorie als steuerliches Einkommen erfaßt und der Besteuerung unterworfen, kommt es zwar als Folge einer Besteuerung zu einer Senkung der – unter idealtypischen Bedingungen mit den Marktwerten übereinstimmenden – Ertragswerte; die Rangfolge der nach ihrer rentierlichen Vorzugswürdigkeit geordneten Investitionsobjekte oder Vermögensanlagen wird durch die Besteuerung aber nicht geändert, so daß eine Einkommensbesteuerung auch dann partialanalytisch neutral wirkt⁴⁷. Unter den an dieser Stelle vorausgesetzten idealtypischen Bedingungen ist mithin nicht von differentiellen Investitionswirkungen als Folge von SzSt und ZbSt auszugehen, wenn eine mit partialanalytischer Neutralität vereinbare Einkommens- oder Gewinnermittlung erfolgt. In ertragswertlicher Logik gilt das auch für Investitionen in das Humankapital⁴⁸. Da auch die ZbSt die Kapitalwerte von Investitionen steuerlich belastet, dürften allerdings – wegen der höheren Kalkulationszinssätze – die Vermögenswerte mit einer ZbSt leicht niedriger sein als bei der SzSt. Unter Berücksichtigung von – später noch ausführlicher zu erörternden (s. dazu unter C.4.) – Risikogesichtspunkten verdienen solche Effekte durchaus Beachtung.

Änderungen des Ertragswertes des Humankapitals sind – anders als beim kapitaltheoretischen Einkommens- respektive Gewinnverständnis in der Denktradition von *I. Fisher, Lindahl* und *Hicks* – im Sinne des (zu den Intentionen von *Schanz, Haig* und *Simons* passenden) Reinvermögenszugangskonzepts kein steuerliches Einkommen. In einer Gesellschaft mit Sklavereiverbot kann Humankapital nicht als Vermögensgut veräußert werden und hat deshalb einen Bestandwert in Höhe von Null. Nur die Erträge des Humankapitals sind in dieser Perspektive einkommenswirksam. Unter entsprechenden idealtypischen Bedingungen ist eine Lohn-einkommensbesteuerung deshalb belastungsmäßig gleichwertig mit einer Konsumbesteuerung⁴⁹. Eine konsequente Besteuerung des Einkommens im Sinne der Rein-

⁴⁷ Ausführlicher dazu s. *Hackmann* (1989).

⁴⁸ Wenn (ertragswertliche) Humankapital- wie Sachkapitaländerungen steuerlich als einkommenswirksam erfaßt werden, impliziert das zwar unter idealtypischen Bedingungen partialanalytische Investitionsneutralität. Dies allein beseitigt aber noch nicht die einkommenssteuerliche Diskriminierung des Sparsens (*Kaplow* 1994, S. 1503).

⁴⁹ Ausführlicher dazu s. *Kaplow* (1994). Dabei ist zu bedenken, daß entgehende Arbeitserträge als Folge eines Zeiteinsatzes zur Bildung von Humankapital zwar einerseits steuer-

vermögenszugangstheorie begünstigt deshalb die Humankapitalbildung, und eine an solche Einkommensgrößen anknüpfende ZbSt ist – im Gegensatz zur SzSt – idealtypisch tendenziell investmentsneutral, was die Anreize zur Bildung von Human- und Sachkapital angeht. Werden Risikogesichtspunkte berücksichtigt – s. dazu auch nachfolgend unter C.4. – ist diese Investmentsneutralität aus allokativer Sicht allerdings nicht positiv.

b) Arbeitsangebotswirkungen als Folge von Umbewertungen des Humankapitals?

In der Literatur werden die unterschiedlichen Kalkulationszinssätze bei Einkommens- und Konsumbesteuerung gelegentlich zur Begründung einer größeren arbeitsbezogenen Leistungsbereitschaft einer Konsum- im Vergleich zu einer Einkommensteuer herangezogen: Weil die ZbSt den Wert des Humankapitals im Vergleich zu einer Einkommensteuer (und damit auch gegenüber einer SzSt) verringere, führe sie als Folge dieser Vermögensminderung zu einem vermehrten Arbeitsangebot⁵⁰. Es stellt sich die Frage, was von dieser Begründung zu halten ist⁵¹.

Durch – auf diese Problemlage zugeschnittene – empirische Untersuchungen sind diese Aussagen wohl nicht abgestützt. Außerdem kann eine solche Argumentation auch in der üblichen theoretischen Perspektive nicht überzeugen. Wird von den noch zu erörternden Steuersatzdifferenzen abgesehen, ist der erwartete Strom der Arbeitseinkommen unter einem Regime der ZbSt ex-post-analytisch nämlich derselbe wie der erwartete Strom unter einem Regime der SzSt. Die bloße Änderung des Kalkulationszinssatzes reduziert nicht den durch die künftigen Arbeitseinkommen ermöglichten Konsum. Die Abwertung des Vermögens ist – unter dem hier betrachteten – Anreizgesichtspunkt nur ein buchungstechnischer, aber kein realwirtschaftlich bedeutsamer Vorgang. Dies wäre höchstens anders zu sehen, ließe sich das Humankapital veräußern und würde es auch veräußert. Davon kann aber nicht ausgegangen werden⁵².

lich nicht abgesetzt werden können – sie sind kein negatives steuerliches Einkommen – und andererseits, wie tendenziell bei einem kapitaltheoretischen Einkommensverständnis, auch nicht zu aktivieren sind.

⁵⁰ Vgl. für eine auf solche Vermögenseffekte abstellenden Arbeitsangebotswirkungen – unter Hinweis auf ältere Quellen – King (1980, S. 21) sowie unter speziellem Bezug auf die ZbSt Fehr / Wiegard (1998, S. 20 f.).

⁵¹ Diese Frage verdient auch deshalb ein besonderes Interesse, weil Zinssatzerhöhungen in dieser Perspektive über die damit verbundenen Vermögenseffekte ein vermehrtes Arbeitsangebot erklären sollen, während die Einkommenseffekte von Zinssatzerhöhungen in traditioneller Perspektive – ist Freizeit ein superiores Gut – zu einem verringerten Arbeitsangebot motivieren (s. dazu auch nachfolgend unter C.b)aa) sowie C.c)bb) und cc).

⁵² In der hier interessierenden Perspektive haben deshalb auch allgemeine Änderungen des Marktzinssniveaus für jemanden, der – unter Sicherheit – ohnehin entschlossen ist, die von ihm gehaltenen Vermögensgüter nicht zu veräußern, keine Arbeitsangebotswirkungen.

c) Die Berücksichtigung möglicher Komplementaritätsbeziehungen zwischen Konsum-, Einkommens- und Freizeitgrößen

Wird nach den komparativen arbeitsbezogenen Leistungsangebotswirkungen von Konsum- und Einkommensbesteuerung gefragt, wird seitens der Befürworter der Konsumbesteuerung vielfach zu ihren Gunsten geltend gemacht, eine Besteuerung des Konsums stelle – im Vergleich zu einer Besteuerung von Einkommen – eine Art indirekte Besteuerung von Freizeit dar⁵³. Zwischen (gegenwärtigem) Konsum und (gegenwärtiger) Freizeit bestehe also individuell eine engere positive Korrelation (oder auch weniger eng negative) als zwischen Einkommen und Freizeit. Schon weil Konsumaktivitäten vielfach den Einsatz von Freizeit erfordern, spricht einiges für das Bestehen einer solchen komplementären Beziehung.

Gleichwohl muß das nicht einmal mit Blick auf die praktizierten und praktizierbaren Formen der Einkommensbesteuerung bedeuten, daß sie – bei gleichen Steuersätzen – unter arbeitsbezogenen Leistungsanreizgesichtspunkten schlechter abschneiden als eine direkte Konsumbesteuerung. Es ist nämlich zu berücksichtigen, daß die negativen arbeitsbezogenen Leistungsanreize nicht nur – und vermutlich nicht einmal hauptsächlich – daraus resultieren, daß Menschen als Folge von Besteuerung in dem Sinne mehr Freizeit machen, daß sie mehr in der Sonne liegen, Tennis spielen, Bücher lesen oder fernsehen⁵⁴. Wichtiger als dies dürften aus volkswirtschaftlicher Sicht das steuerbedingte Abtauchen in die legale und illegale Untergrundwirtschaft sein und die damit verbundenen Produktivitätsverluste als Folge der Minderung der Vorteile der Arbeitsteilung. Waren die allgemeinen Ausbildungsbemühungen und Anstrengungen in der (regulären) Arbeit nicht betroffen, ließen sich in pragmatischer Sicht die wie zumeist analysierten Leistungsanreizdimensionen vermutlich vernachlässigen, kritisch sind vornehmlich die Verlagerungen von Aktivitäten zur Erzielung von Einkommen (in einem ökonomisch überzeugenden Sinne) von steuerlich erfaßten zu steuerlich nicht belasteten Aktivitäten. Der mit dem so erwirtschafteten Einkommen bestrittene Konsum wird durch eine ZbSt wie – anders als bei einer Mehrwertsteuer bzw. einer indirekten Konsumbesteuerung – auch durch eine persönliche Konsumsteuer nicht erfaßt. Daß zwischen solchen Einkommen und dem steuerlich erfaßten Konsum eine engere korrelative Beziehung besteht als zwischen dem steuerlich erfaßten Einkommen und den steuerlich nicht erfaßten Einkommensbestandteilen, liegt jedoch nicht von vornherein auf der Hand. Ohne eingehendere empirische Untersuchungen wird es

Solche Zinsänderungen verändern zwar den Wert des Vermögens, aber nicht die realen Erträge, die einen Vermögenswert konstituieren. Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Kaldor* (1955, S. 44) und seine Betonung des Unterschieds zwischen zinsbedingten und anders begründeten Vermögenswertänderungen.

⁵³ Für ein solches Argument zugunsten einer konsumorientierten Besteuerung s. *Feldstein* (1978) sowie *King* (1980, S. 24), *Sinn* (1989, S. 160 f.) und *Rose* (1991b, S. 25).

⁵⁴ S. ausführlicher zu einem volkswirtschaftlich sinnvollen Verständnis des Arbeitsangebots auch nachfolgend unter 3.c.aa.

sich wohl nicht ausschließen lassen, daß sogar eine besonders enge Beziehung zwischen den in der inoffiziellen Wirtschaft bezogenen Einkünften und der Ersparnis existiert, und eine Besteuerung von Zinseinkünften partiell auch eine indirekte Besteuerung von „inoffiziell“ erwirtschafteten Einkommen darstellt. Aus allokativer Sicht könnte sich dann eine Kombination von Einkommens- und Konsumbesteuerung empfehlen⁵⁵. In marginalanalytischer Sicht handelt es sich bei der SzSt um eine solche Kombination – was allerdings nicht besagt, daß die beiden Besteuerungsformen von ihr mit Blick auf den angesprochenen intertemporalen Aspekt in idealer Weise kombiniert werden.

Während sich für die Beurteilung der komparativen Leistungsanreize von normaler Einkommensteuer und ZbSt die Frage stellen mag, ob eine hinreichend enge korrelative Beziehung zwischen (gegenwärtiger) Freizeit und gegenwärtigem steuerlich erfaßten Konsum besteht, kommt es für die vergleichende Beurteilung von ZbSt und SzSt nicht darauf an, wie die Antwort auf diese Frage ausfällt. Auch wenn zwischen Konsum und „Freizeit“ sowie Konsum und im inoffiziellen Sektor der Wirtschaft bezogenen Einkommen eine engere Komplementaritätsbeziehung besteht als zwischen Einkommen und Freizeit und dies – bei einer vollen steuerlichen Erfassung von Konsum respektive Einkommen – ein allokativer Gesichtspunkt zugunsten einer Konsumbesteuerung wäre, ist das noch kein komparativer Gesichtspunkt zugunsten der ZbSt. Auch die SzSt bewirkt dann nämlich eine indirekte marginale Belastung von Freizeit (oder auch von steuerlich nicht erfaßten Arbeitserträgen). Sie schneidet diesbezüglich sogar besser als die ZbSt ab, weil letztere – wegen der bei ihr fehlenden belastungsmäßigen Konsumorientierung – keine gezielte steuerliche Belastung des Konsums bewirkt⁵⁶.

3. Steuersatzdifferenzen und darüber vermittelte Wirkungen

a) Unterschiede in der Höhe der tariflichen Steuersätze

aa) Der Effekt auf die Durchschnittssteuersätze

Ein auffälliger Unterschied zwischen ZbSt und SzSt ist die unterschiedliche definitorische Breite der Steuerbemessungsgrundlagen. Individuell wie volkswirtschaftlich ist die Bemessungsgrundlage bei der SzSt systematisch umfangreicher als bei der ZbSt. Bei der SzSt ist sie, erfolgt eine einkommensorientierte Festlegung der Sollvermögensfreibeträge, aus praktischen Gründen regelmäßig auch grö-

⁵⁵ S. *Boadway/Wildasin* (1996, S. 100).

⁵⁶ Im Kontext der Argumentation zugunsten einer Konsumsteuer als indirekter Freizeitsteuer leitet *Rose* (1991b, S. 25) weiter die Empfehlung ab, es sei angemessen, „den Konsum während des Arbeitslebens höher zu belasten als den Konsum im Rentenalter“. Wie die unten folgenden Erörterungen zu den Konsumminderungssätzen erkennen lassen, ist eine solche Tendenz der marginalen Minderbelastung des Rentnerkonsums in geradezu ausgeprägter Weise mit der SzSt – anders als mit der ZbSt – verbunden.

ßer als bei einer normalen Einkommensteuer, weil die SzSt einen pauschalen indirekten Einbezug von einkommensmäßigen Nutzungsvorteilen des dauerhaften Konsumvermögens gestattet, die sich wegen der Grenzen einer steuerpraktischen Ermittelbarkeit auf direkte Weise nicht Besteuern lassen. Unter der Bedingung von Steueraufkommensgleichheit und bei übereinstimmenden realökonomischen Gegebenheiten – also ex-post-analytisch betrachtet – sind mithin auf die Steuerbemessungsgrundlagen bei der SzSt im Durchschnitt niedrigere tarifliche Steuersätze anzuwenden als bei einer normalen Einkommensteuer und als bei der ZbSt mit im Durchschnitt besonders hohen tariflichen Steuersätzen. Was die Unterschiede der Höhe der durchschnittlichen tariflichen Steuersätze betrifft, ist durchaus von quantitativ bedeutsamen Effekten auszugehen⁵⁷. Daß diese tariflichen Steuersatzdifferenzen das Entscheidungsverhalten der Wirtschaftssubjekte und damit das volkswirtschaftliche Geschehen beeinflussen, ist zu erwarten.

bb) Tarifliche Grenzsteuersatzunterschiede bei Tarifprogression

Bei im Prinzip gleicher Definition und Ermittlung der Einkommens- oder Gewinngrößen, an die SzSt und ZbSt anknüpfen, sind die durchschnittlichen tariflichen Steuersätze der ZbSt unter der Bedingung der Steueraufkommensgleichheit ex-post-analytisch höher als die der SzSt. Auch wenn – wie noch darzulegen – die tariflichen Steuersätze nicht unbedingt als Anreizindikatoren genommen werden können, ist die Aufmerksamkeit unter allokativen Gesichtspunkten primär nicht auf die durchschnittlichen, sondern auf die marginalen Steuersätze zu richten. Bei progressiven Tarifen liegen die marginalen Steuersätze tariflogisch über den durchschnittlichen Steuersätzen. Diesbezüglich besteht zwischen ZbSt und SzSt kein Unterschied. Dennoch stellen sich besondere Vergleichsprobleme, sollen SzSt und ZbSt miteinander unter der Bedingung eines Involviertseins progressiver Tarife verglichen werden. Die Probleme beginnen mit konzeptionellen Zweifeln an der

⁵⁷ Um einen groben Anhaltspunkt zu bekommen, werde einmal für das Jahr 1989 – dessen steuerstatistische Daten sich für eine relative Betrachtung wegen der mit der deutschen Einiung verbundenen Umstellungen eher anbieten als die der 1992er Steuerstatistik – von einem Reinvermögen der Unternehmen (Anlage-, Geldvermögen und Mietwohnungen) in Höhe von 5 Bill. DM ausgegangen. Bei einem Schutzzinssatz in Höhe von 5% ergibt das eine Minderung der Bemessungsgrundlage in Höhe von 250 Mrd. DM. Die Summe aller „zu versteuern den Einkommen“ betrug 1989 ca. 1 Bill. DM. Eine idealtypisch erhobene ZbSt hätte also im Vergleich zu einer normalen Einkommensteuer die volkswirtschaftliche Bemessungsgrundlage um ca. 25% reduziert. Als Folge von Progression – s. dazu nachfolgend unter β – würde das eine Steueraufkommenskürzung um mehr als diesen Satz und eine dementsprechend höhere Anhebung der Steuersätze bedeuten. Wird für das Netto-Konsumvermögen in der BR Deutschland 1989 (unter Einschluß eigengenutzten Wohnungsvermögens und unter Abzug von Konsumentenkrediten) von einem Wert in Höhe von 2 Bill. DM ausgegangen, kann es bei einer angesetzten Rendite in Höhe von 5% bei der SzSt obendrein zu einer weiteren Ausweitung der Bemessungsgrundlage um 100 Mrd. DM kommen. Die Bemessungsgrundlage bei der SzSt wäre dann insgesamt um mehr als 40% höher als bei der ZbSt. Die tariflichen Steuersätze der ZbSt könnten ex-post-analytisch so die der SzSt um 50% übersteigen.

Angemessenheit der Verknüpfung der ZbSt mit dem Progressionsprinzip⁵⁸. Es stellt sich die Frage, welche Größe überhaupt in sinnvoller Weise progressiv zu belasten ist. Auch aus einer konsumorientierten Gerechtigkeitssicht kann es sich dabei nur um den Konsum natürlicher Personen handeln. Wie früher dargelegt, besteht bei der ZbSt zwischen der Höhe dieses Konsums und der Steuerbelastung (bei gegebenen Zinssätzen und Steuertarifen) keine systematisch eindeutige Beziehung. Bei der hier im Vordergrund des analytischen Interesses stehenden dynastischen Version der ZbSt ist die sich ergebende Steuerbelastung nicht einmal mit dem aus zugeflossenen Zahlungen (aus „Entnahmen“) bestrittenen Konsum systematisch verknüpft. Auch eine hinreichend enge systematische Beziehung zu anderen Indikatoren persönlicher Leistungsfähigkeit ist nicht erkennbar. Im Rahmen einer ZbSt lässt sich für das Progressionsprinzip mithin wohl kaum eine unmittelbar gerechtigkeitsorientierte Rechtfertigung finden. Anders als die SzSt drängt die Verfahrensratio der ZbSt zu proportionalen Tarifen. Für Vertreter des Progressionsprinzips ist auch dies ein Argument gegen die Zinsbereinigung⁵⁹.

Auch wenn eine in sich stimmige Rechtfertigung progressiver Tarife unter einem Regime der ZbSt weder aus einkommens- noch aus konsumorientierter Gerechtigkeitssicht gelingen dürfte, so können doch technische Vergleiche unter der Bedingung eines Involviertseins progressiver Tarife Einsichten über die komparativen Eigenheiten von SzSt und ZbSt eröffnen. Für einen Verfahrensvergleich bei einer einerseits proportionalen ZbSt und andererseits progressiven SzSt ist ausschlaggebend, daß von der Bemessungsgrundlagenminderung als Folge der Zinsbereinigung nicht alle Einkommensschichten proportional gleich betroffen sein werden. Realistischerweise ist bei den höheren Einkommen im Durchschnitt von einer prozentual stärkeren Verringerung auszugehen als bei den niedrigeren. Anders als unter der Bedingung von in beiden Fällen proportionalen Tarifen, bei der die erforderliche Tarifanpassung tendenziell mit der prozentualen Bemessungsgrundlagenminderung übereinstimmt, müssen die eine Aufkommensgleichheit bewirkenden tariflichen Steuersätze im Falle der Zinsbereinigung im Durchschnitt also um mehr, als es der prozentualen Bemessungsgrundlagendifferenz entspricht, über der Durchschnittsbelastung der Bemessungsgrundlage bei der SzSt (und auch bei normaler Einkommensbesteuerung) liegen. Vor allem für die unteren Einkommensschichten – mit unter dem volkswirtschaftlichen Durchschnittssteuersatz liegenden Grenzbelastungen im Falle der normalen Einkommensbesteuerung – impli-

⁵⁸ Für Rose (1991b, S. 32) ist die Einführung „einer zinsbereinigten, progressiv ausgestalteten persönlichen Einkommensteuer“ jedoch eine von drei Hauptsäulen „auf dem Weg zu einem idealen konsumbasierten Steuersystem“.

⁵⁹ Für einen (politökonomischen) Anhänger proportionaler Tarife könnte dies jedoch ein zugunsten der ZbSt sprechender Gesichtspunkt sein: Da die Methode der Zinsbereinigung die möglichen Rechtfertigungen des Progressionsprinzips schwächt, könnte ihre Einführung als Instrument zur Stimmungsmache gegen das Progressionsprinzip genutzt werden und als ein erster Schritt zu seiner Abschaffung dienen. Mit wissenschaftlicher Redlichkeit läßt sich eine solche auf politische Präjudizierungen statt auf Argumenten beruhende Befürwortung jedoch nicht vereinbaren.

ziert das grundsätzlich eine beträchtliche Erhöhung der tariflichen Grenzsteuersätze und zwar ohne daß – was sich allerdings von vornherein auch nicht ausschließen läßt – dem eine Senkung dieser Grenzsteuersätze bei den hohen Einkommen gegenüberstehen muß.

Erfolgt bei beiden Verfahren eine progressive Besteuerung, so gibt es mehrere Möglichkeiten, die beiden Verfahren miteinander zu vergleichen. So könnten die tariflichen Grenzsteuersätze im Falle einer Zinsbereinigung im Vergleich zur SzSt etwa allesamt um den gleichen – eine Steueraufkommensgleichheit bewirkenden – Prozentsatz angehoben werden. Was im betrachteten Fall zuvor für den relativen Unterschied zwischen den tariflichen Durchschnittssteuersätzen ausgeführt wurde, gilt jetzt für die (alle) tariflichen Grenzsteuersätze. Der Erhöhungseffekt für die Bezieher niedrigerer Einkommen ist – wegen der komparativ stärkeren Belastung der hohen Einkommen – jedoch schwächer; für die Bezieher höherer Einkommen kommt es in diesem Fall allerdings immer zu einer Anhebung der tariflichen Grenzsteuersätze, die die prozentuale Minderung der Bemessungsgrundlage im Sinne des zuvor Dargelegten übersteigt.

Die gerade erörterten aufkommensgleichen Tarifanpassungen implizieren ex-post-analytisch unterschiedliche vertikale Verteilungen, und zwar eine größere Ungleichmäßigkeit der Verteilung im Falle einer ZbSt. Aus – zur Verteilungsfrage nicht Partei nehmender – allokativ analytischer Sicht ist es geboten⁶⁰, nach den Implikationen einer nicht nur aufkommens-, sondern zugleich vertikal-verteilungsneutralen Tarifanpassung zu fragen. Dabei werde unter vertikal-verteilungsneutral verstanden, daß bei beiden Besteuerungsverfahren die Mitglieder einer Einkommens- oder auch Konsumschicht gleich viel Steuern zahlen⁶¹. Es bedarf – bei Gültigkeit der in der Anmerkung getroffenen Annahmen – keiner Erläuterung, daß die – in Punktmaßen gemessene – Tarifprogression bei der ZbSt über den ganzen Tarifbereich hinweg schärfster sein muß als bei einer SzSt oder einer normalen Einkommensteuer. Damit ist bei einer Zinsbereinigung auch die Spanne zwischen den niedrigsten und den höchsten tariflichen Grenzsteuersätzen größer.

⁶⁰ S. in diesem Zusammenhang auch *McLure/Zodrow* (1991, S. 119): „Fürsprecher einer Konsumbesteuerung ... (antworten), daß jeder gewünschte Progressionsgrad durch geeignete Wahl der Steuersatzstruktur realisiert werden kann“. Vgl. dazu ferner *Wohlgemuth* (1996, S. 70) und speziell auch zum Ausgabensteuertarif nach dem „Konzept der individuellen Aufkommensneutralität“ (S. 141 ff.) mit einem auf die Konsumausgaben bezogenen Spitzensteuersatz von 115%.

⁶¹ Da Steuerpflichtige mit hohem Einkommen oder hohem Konsum im Falle der ZbSt eine sehr niedrige Steuermessungsgrundlage haben können, ist es allerdings möglich, daß der vertikal-verteilungsneutrale Tarif regressive Bereiche aufweisen muß, um die obige Bedingung zu erfüllen. Auch lassen sich 100% übersteigende (auf das Einkommen bezogene) Grenzsteuersätze (als theoretische Konsequenz) nicht von vornherein ausschließen. Für die obigen pauschalen Charakterisierungen wird, um diese Probleme zu vermeiden, einmal angenommen, die Kapitaleinkommen und die zu zahlenden Steuern würden – bei allen Steuerpflichtigen einheitlich – mit der relevanten Bezugsgröße monoton ansteigen und der relative Anteil der Kapitaleinkommen sei immer niedriger als die Quote des auf das Bruttoeinkommen oder die Bruttokonsumausgabensumme bezogenen verfügbaren Einkommens.

b) Unterschiede in der Höhe steuerlicher Konsumminderungssätze

aa) Problemeinführung

Um das gleiche Steueraufkommen mit der ZbSt und mit der SzSt zu erzielen, müssen die tariflichen Steuersätze bei der ZbSt – ex-post-analytisch betrachtet – deutlich höher sein als bei der SzSt. Dies ist die Folge der systematisch engeren Bemessungsgrundlage bei der ZbSt wie – bei einem Involviertsein progressiver Tarife – der Reflex des mit zunehmender Einkommenshöhe ansteigenden Kapitalvermögens. Wird nach den differentiellen steuerlichen Leistungsanreizwirkungen gefragt, so könnte es angesichts dieser Unterschiede in der Höhe der tariflichen Grenzsteuersätze auf der Hand liegen, daß die SzSt die Leistungsanreize weniger beeinträchtigt als die ZbSt. Schon im Vergleich zu einer normalen Einkommensteuer sei die ZbSt diesbezüglich im Nachteil. Da die SzSt das gleiche Steueraufkommen mit niedrigeren tariflichen Steuersätzen als eine normale Einkommensteuer zu erzielen vermag, würde sie sogar noch besser abschneiden. Obendrein sei bei ihr dieses bessere Resultat sogar möglich, ohne daß dafür der Nachteil einer – die Sparanreize schwächen – Verletzung intertemporaler Konsumneutralität in Kauf zu nehmen sei. Die SzSt würde also zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen. Sie würde sowohl die steuersatzunabhängigen sparsamen als auch die steuersatzabhängigen arbeitsbezogenen Leistungsanreize gegenüber einer normalen Einkommensteuer wie gegenüber einer ZbSt verbessern. Wäre das der Fall, wäre unter der Bedingung der Steueraufkommensgleichheit nicht nur ex-post-analytisch von niedrigeren tariflichen Steuersätzen auszugehen. Auch unter Berücksichtigung wirkungsanalytischer Zusammenhänge ergäbe sich dann ein solches Resultat, weil eine SzSt ein höheres Sozialprodukt als die beiden anderen Besteuerungsweisen bewirken würde. Dies und die bessere Erfassung steuerlichen Einkommens – als Folge verminderter schattenwirtschaftlicher Anreize und (sonstiger) steuervermeidender Steuergestaltungen – würde sogar eine noch weitergehende Spreizung der tariflichen Steuersätze bei der ZbSt und bei der SzSt implizieren⁶².

Zwar sprechen manche Gesichtspunkte für ein höheres Sozialprodukt als Folge der SzSt; mit einem Verweis auf die unter ex-post-analytischen Bedingungen bei Aufkommensgleichheit niedrigeren tariflichen Steuersätze allein lässt sich das jedoch nicht begründen. Dies hat vor allem mit dem schon zuvor erörterten Umstand

⁶² Nach *Feldstein* (1997) ist davon auszugehen, daß die Höhe der Steuersätze ihrerseits die Höhe der Steuerbemessungsgrundlage in erheblicher Weise beeinflußt. Für die USA schätzt er eine Elastizität des steuerlich erfaßten Einkommens in bezug auf das (Residual-)Einkommen abzüglich Steuern in der Größenordnung von 1 bis 1,5. Könnten diese Werte auf die Verhältnisse in Deutschland übertragen werden und wäre es zulässig, die Argumentation auf die tariflichen Steuersätze abzustellen, wäre bei einer volkswirtschaftlichen Bemessungsgrundlage bei der SzSt in Höhe von 1,1 Bill. DM (s. FN 57) die Bemessungsgrundlage bei der ZbSt (bei einem durchschnittlichen Steuersatz bei der SzSt in Höhe von 20%) zusätzlich um fast 15%, also um ca. DM 100 Mrd. niedriger (statt 750 Mrd. 650 Mrd.). Mit den letzteren Berechnungen wird jedoch der Rahmen einer ex-post-analytischen Betrachtung verlassen.

zu tun, daß – bei gleichen Marktzinssätzen – die Kalkulationszinssätze und damit die individuellen (Netto-)Ertragssätze des Sparen bei der SzSt (trotz niedrigerer tariflicher Steuersätze) niedriger sind als bei der ZbSt. Bei der ZbSt stimmen diese Ertragssätze – idealtypisch – mit den Marktzinssätzen überein; bei der SzSt liegen sie steuerbedingt immer darunter. Zwar beeinflussen diese Unterschiede in der Höhe der Kalkulationszinssätze unter idealtypischen Bedingungen nicht das Investitionsverhalten und die Marktwerte des volkswirtschaftlichen Erwerbsvermögens; von genereller Einflußlosigkeit kann jedoch trotzdem nicht ausgegangen werden. Dies ist offenkundig, arbeitet jemand in der Gegenwart, um das Einkommen und die Erträge auf das gesparte Einkommen in der Zukunft konsumtiv zu verwenden. Der in künftigen Konsumeinheiten gemessene Ertrag eines nach Steuern verfügbaren Arbeitseinkommens ist (bei gleichen Tarifen) im Falle der ZbSt höher als im Falle einer SzSt oder einer normalen Einkommensteuer. Ohne eine Berücksichtigung dieser Unterschiede in der Höhe der Kapitalertragssätze lassen sich die komparativen Arbeitsangebotswirkungen von ZbSt und SzSt mithin nicht beurteilen. Eine nur auf die tariflichen Grenzsteuersätze abstellende Analyse dürfte zu kurz greifen⁶³.

Um die steuerlichen Leistungsanreizwirkungen von SzSt und ZbSt zu vergleichen, liegt es deshalb nahe, sowohl die tariflichen Steuersatzunterschiede als auch die steuerbedingten Unterschiede in der Höhe der Kalkulationszinssätze zu berücksichtigen, auch wenn – wie zuvor dargelegt – von zinsbedingten Umbewertungen des Humankapitals keine Wirkungen ausgehen. Zu diesem Zweck bietet es sich an, mit als Konsumminderungssätzen konzipierten Effektivsteuersätzen zu argumentieren. Die steuerlichen Konsumminderungssätze informieren über die steuerbedingte relative Konsumminderung. Um sich mit ihnen vertraut zu machen, ist es wohl am einfachsten, zunächst den Fall einer normalen Einkommensteuer zu betrachten und nach der steuerlichen Belastung des Arbeitseinkommens zu fragen, wenn jemand seine Arbeitserträge in der Zukunft konsummieren will. Ist $KW_{jtoS} = S_j(1 + r)^{t-j}$ der sich für eine Konsumperiode t ergebende Konsumwert eines in der Periode j „brutto“ gesparten Einkommens und $KW_{jtmS} = (1 - s)S_j(1 + (1 - s)r)^{t-j}$ der Konsumwert in t bei einer Einkommensbesteuerung mit dem Steuersatz s , dann ist die Differenz zwischen diesen beiden Konsumwerten die in Konsumminderungseinheiten gemessene Steuerbelastung, wenn ein in der Periode j erzieltes und gespartes Arbeitseinkommen in der Periode t konsumiert wird. Der steuerliche Konsumminderungssatz ist der Quotient aus dieser Differenz und dem Konsumwert, wie er sich ohne Besteuerung ergeben hätte⁶⁴. Wie diese Definition erkennen

⁶³ Vgl. in diesem Zusammenhang auch Bradford (1986, S. 185): „When account is taken of the more favorable trade off between current effort and *future* consumption, the conclusion [i.e. „that the labor market distortion must ... be greater under the consumption approach“] becomes ambiguous.“

⁶⁴ Wenn gleich in der Literatur durchaus ein Problembewußtsein dafür zu finden ist, daß das Arbeitsangebot auch durch die Zinssatzhöhe bestimmt ist (s. dazu auch die folgenden Erörterungen unter c.γ sowie allgemein Killingsworth (1983, S. 207 ff.)), ist eine solche Definition von Effektivsteuersätzen m.W. jedoch nicht anzutreffen. Wenger (1989) vergleicht allerdings die heutigen Preise für eine Einheit Zukunftsconsum unter der Bedingung einerseits

läßt, stimmt dieser Satz bei einem Sofortkonsum des Arbeitseinkommens ($t = j$) mit dem tariflichen Steuersatz überein, bei einem späteren Konsum (für $t > j$) ist er jedoch größer als der tarifliche Steuersatz. Obendrein wächst er mit der zunehmenden zeitlichen Distanz zwischen Einkommenserzielung und Konsum⁶⁵. Bei der ZbSt – wie bei einer Ausgabensteuer – ist der analog definierte Konsumminde rungssatz jedoch unabhängig von dieser zeitlichen Distanz und gleich hoch wie der tarifliche Steuersatz. Bei der SzSt hängt der Konsumminderungssatz – bei vorgegebenem Steuer- und Verzinsungssatz und bei einkommensunabhängigen Sollvermögensfreibeträgen – ausschließlich von der Länge der Zeit zwischen Einkommenserwerb und dem Ende der SzSt-Periode ab. Der Konsumzeitpunkt eines in einer bestimmten Periode bezogenen Arbeitseinkommens hat also – dies ist Ausdruck der grundsätzlichen intertemporalen Konsumneutralität der Grundversion der SzSt – keinen Einfluß auf die Höhe des steuerbedingten Konsumminderungssatzes. Sind die Sollvermögensfreibeträge jedoch keine Daten, reduziert das allerdings die Konsumminderungssätze: Wer stärker spart und deswegen ein höheres Kapitaleinkommen erzielt, kann dadurch wie auch durch höhere Lohneinkommen eine höhere Einkommensschicht erreichen und auf diese Weise – wegen des durchschnittlich mit höherem Einkommen ansteigenden Konsums – seinen Sollvermögensfreibetrag erhöhen.

bb) Konsumminderungssätze bei SzSt und ZbSt im Vergleich

Wird nach der komparativen Höhe der marginalen Konsumminderungssätze von SzSt und ZbSt gefragt, so empfiehlt es sich, mit Aussagen über Steuerpflichtige in der letzten SzSt-Periode zu beginnen. Bei ihnen ist der Konsumminderungssatz gleich dem tariflichen Steuersatz bei der SzSt. Der Konsumminderungssatz bei der SzSt ist für diese Steuerpflichtige mithin bei proportionalen Tarifen eindeutig niedriger als der bei der ZbSt, weil bei der ZbSt die Konsumminderungssätze mit den tariflichen Steuersätzen übereinstimmen und diese bei der ZbSt höher sind als bei der SzSt⁶⁶. Auf die Differenz der Konsumminderungssätze wirken sich dabei die

einer Steuerfreiheit und andererseits im Falle einer Besteuerung. Die von ihm ausgewiesene Entwicklung der Verteuerung des Zukunftskonsums spiegelt – auch wenn sein Verteuerungsmaß informationsmäßig mit den Konsumminderungssätzen nicht identisch ist – Zusammenhänge wider, die auch in den hier so bezeichneten steuerlichen Konsumminderungssätzen ihren Niederschlag finden. Wenger nutzt seine Preise für Zukunftskonsum im übrigen jedoch nicht für die Analyse von Arbeitsangebotsentscheidungen und berücksichtigt auch nicht die unterschiedlichen Steueraufkommenseffekte und die sich von daher ergebenden Steuertarifunterschiede.

⁶⁵ Bei einem vorgegebenen tariflichen Steuersatz würde der Konsumminderungssatz einer normalen Einkommensteuer bei einem in unendlicher Ferne erfolgenden Konsum ($t \rightarrow \infty$) gegen Eins konvergieren. Dies ändert allerdings nichts daran, daß der unendlich lang Lebende trotz Zinsbesteuerung – also nach Steuern – gleichwohl unendlich reich würde.

⁶⁶ Erfolgt bei der SzSt eine Besteuerung mit progressiven, bei der ZbSt mit proportionalen Tarifen, kann das natürlich – auch wegen der Sollzinseinkommen auf den Konsum früherer Jahre – anders sein. Solche möglichen progressionsbedingten Einzelfallunterschiede werden

Umstände aus, die bei dem zuvor angestellten Vergleich tariflicher Steuersätze als relevant herausgestellt wurden. Werden als nächstes Steuerpflichtige in der vorletzten Steuerperiode betrachtet, sind die Konsumminderungssätze einer Mehrarbeit als Folge der Besteuerung von Zins- und Sollzinseinkommen höher als die tariflichen Steuersätze bei der SzSt. Dieser Erhöhungstendenz steht allerdings eine Minderungstendenz gegenüber: Indem jemand durch Mehrarbeit ein höheres Arbeitseinkommen erzielt, kann er für sich tendenziell höhere Freibeträge realisieren. Bei langen Sollzinsperioden ist der Marginaloeffekt eines höheren Arbeitseinkommens auf die Einkommensschicht jedoch gering, so daß dieser Effekt dann praktisch keine größere Bedeutung haben dürfte. Je kürzer die Sollzinsperiode – je länger also typischerweise noch die restliche SzSt-Zeit –, desto bedeutsamer ist jedoch dieser Minderungseffekt. Das läßt sich jedenfalls aus allgemeinen Gründen sagen, auch wenn sich das absolute Gewicht dieses Einflußfaktors ohne eine (nähere) empirische Klärung der Abhängigkeit der Sollvermögensfreibeträge von den Einkommensschichten nicht beurteilen läßt.

Mit der restlichen Länge der SzSt-Zeit verstärkt sich allerdings auch die Tendenz zur Erhöhung der Konsumminderungssätze als Folge der auf die tatsächlichen Zinseinkommen und die Sollzinseinkommen zu entrichtenden Steuern. Bei hohen Zinssätzen sind dabei – wie Simulationsrechnungen erkennen lassen – beträchtliche Steigerungseffekte möglich. Bei hohen Zinssätzen und in der Zeit konstantem Pro-Kopf-Einkommen und bei solchen Größenordnungen der Unterschiede in der Höhe der tariflichen Steuersätze, wie sie aufgrund der gegenwärtigen Verhältnisse für Deutschland anzunehmen sind, läßt sich deshalb nicht ausschließen, daß die Konsumminderungssätze bei einer SzSt in jungen Jahren – also bei einer erwarteten langen restlichen SzSt-Zeit – höher sein werden als bei der ZbSt.

c) Zur Beurteilung der komparativen steuersatzabhängigen Leistungswirkungen

aa) Vorbemerkungen

Keinem Zweifel kann es unterliegen, daß die Höhe der Steuersätze – in Abgrenzung von der Definition der Bemessungsgrundlage – die von einer Steuer ausgehenden Wirkungen entscheidend bestimmt. Die Leistungsfeindlichkeit von Steuern dürfte mit der Höhe der Steuersätze sogar überproportional ansteigen⁶⁷. Auschlaggebend für die Leistungsfeindlichkeit sind dabei in traditionell neoklassi-

im Sinne der augenblicklichen globalen Betrachtung unberücksichtigt gelassen. Einige der diesbezüglich zu beachtenden Differenzierungen werden noch nachfolgend unter B.II thematisiert.

⁶⁷ S. dazu auch – in der Tradition *Harbergers – Auerbach* (1985, S. 74). Allerdings kann es geboten sein, die Sätze von verschiedenen – im ökonomischen Sinn auf die gleiche Bemessungsgrundlage zugreifenden – Steuern zu aggregieren. Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Hackmann* (1983b).

scher Sicht die Grenzsteuersätze. Von ihnen hängen die Marginalentscheidungen zwischen besteuerten und nicht besteuerten Aktivitäten ab. Beim Vergleich von SzSt und ZbSt geht es vor allem um die Arbeitsangebotsentscheidungen bzw. um arbeitsbezogene Leistungsanreize. Dabei darf allerdings nicht nur an Größen wie der faktischen Wochen- oder Jahresarbeitszeit oder an „labor force participation“ gedacht werden. Ein ökonomisch sinnvolles Verständnis von Arbeitsangebotswirkungen umfaßt Beeinflussungen der Lebensarbeitszeit, der Bereitschaft, Unbequemlichkeiten oder Anstrengungen auf sich zu nehmen, des generellen Engagements, der Verantwortungsbereitschaft, des Ausbildungs- und Gesundheitsverhaltens, die Wahl von Tätigkeitsbereichen u. a. mehr⁶⁸. Unter Arbeitsangebot ist aus volkswirtschaftlicher Sicht auch zu subsumieren, ob sich jemand unter Hinnahme von Ängsten zu riskanten Aktivitäten entschließt. Aus volkswirtschaftlicher Sicht verdienen – bei dem Niveau der Steuersätze in den modernen Industrienationen – vor allem auch die (schon erwähnten) schattenwirtschaftlichen Anreize Beachtung. Wird in der Schattenwirtschaft gearbeitet, ist das regelmäßig mit volkswirtschaftlichen Produktivitätsverlusten verbunden. Partialanalytisch lassen sich solche strukturellen Arbeitsangebotseffekte als eine Verschiebung der volkswirtschaftlichen Grenzproduktivitätskurve der Arbeit nach unten stilisieren.

Während die Leistungsfeindlichkeit von (nicht-äquivalenzmäßigen) Steuern in globaler Sicht eindeutig mit der Höhe der Grenzsteuersätze ansteigt, gilt das nicht in gleicher Weise für die Durchschnittssteuersätze. Von ihnen hängen – wenn auch nicht allein – die Einkommens- bzw. Entzugseffekte der Besteuerung ab. Da es sich bei Freizeit, Bequemlichkeit, „ruhiges Leben“ um superiore Güter handeln dürfte, können die Entzugseffekte der Besteuerung durchaus das Leistungsangebot erhöhen. Wie später noch zu erörtern (unter B.II.), ist dies auch ein für einen differenzierten Vergleich von SzSt und ZbSt zu berücksichtigender Umstand. In der augenblicklich gewählten globalen Perspektive muß er jedoch nicht beachtet werden. Wegen der Bedingung der Steueraufkommensgleichheit ist in einer pragmatisch bestimmten globalen Sicht ex-post-analytisch von gleichen Entzugswirkungen bei der SzSt und bei der ZbSt auszugehen.

bb) Leistungsanreizwirkungen mit den Konsumminderungssätzen als Leistungsindikatoren

Bestimmen die tariflichen Grenzsteuersätze die steuerlichen Leistungsanreize, ist die SzSt eindeutig leistungsfreundlicher als die ZbSt⁶⁹. Wie bei der Einführung

⁶⁸ S. dazu etwa die starke Betonung dieses Sachverhalts bei *Feldstein* (1997, S. 201 und andere Stellen). In dem Beitrag äußert sich *Feldstein* zu Steuerschätzungen und zu Wohlfahrtsverlusten der Besteuerung, wobei er besonders die Auswirkungen von Steueränderungen auf die „broader aspects of labor supply“ hervorhebt. Daß der steuerliche Einfluß auf das Arbeitsangebot mehr als Arbeitszeiteffekte umfaßt, ist allerdings keine neue Einsicht.

⁶⁹ Dazu passen auch – mit Blick auf den Vergleich von Konsum- und Einkommensbesteuerung häufig – anzutreffende Vorstellungen. Beispielhaft s. *McLure/Zodrow* (1991, S. 118): „Andererseits sind die leistungshemmenden Wirkungen in bezug auf das Arbeits-

der steuerlichen Konsumminderungssätze schon zur Sprache kam, ist es aber nicht unproblematisch, die tariflichen Grenzsteuersätze als Indikatoren steuerlicher Leistungsfeindlichkeit zu nehmen. In einer neoklassischen Sicht rationalen Verhaltens (bei Sicherheit) ist eher auf die marginalen Konsumminderungssätze abzustellen. Wie dargelegt, können diese jedoch unter der Bedingung der Aufkommensgleichheit ex-post-analytisch für einzelne Steuerpflichtige in einzelnen Lebensphasen bei einer ZbSt niedriger sein als bei der SzSt. Global betrachtet ist die ZbSt möglicherweise in jüngeren, die SzSt sicherlich in älteren Jahren leistungsfreundlicher. Wegen des über die Sollvermögensfreibeträge laufenden Einflusses auf die Konsumminderungssätze läßt sich weiter folgern, daß die SzSt die Leistungsanreize von Aufstrebenden (Newcomern oder neuen Eliten) relativ zur Arbeitsmotivation von Etablierten fördert. Da die tariflichen Steuersatzdifferenzen zwischen SzSt und ZbSt – bei gegebenen Zinssätzen – um so größer sind, je höher das Vermögensniveau, gilt schließlich noch, daß die SzSt für Gesellschaften mit einem niedrigen Vermögensniveau (pro Kopf) relativ (!) schlechter abschneidet als in vermögensreichen Gesellschaften.

Das „relativ schlechtere Abschneiden“ schließt allerdings nicht aus, daß eine SzSt auch in vermögensarmen Gesellschaften die arbeitsbezogenen Leistungsanreize stärker fördert als die ZbSt. Wird der Argumentation halber der Extremfall einer so vermögensarmen Gesellschaft genommen, daß – anfangs – keine Schutzzinsen zu zahlen sind, ist von anfangs gleichen tariflichen Steuersätzen bei der SzSt und der ZbSt auszugehen. Wird noch von dem über die Sollvermögensfreibeträge laufenden Einfluß abgesehen, sind die Konsumminderungssätze bei der SzSt dann für alle – abgesehen von den Steuerpflichtigen in der letzten Sollzinsperiode – höher als bei der ZbSt. Dies gilt allerdings nur so lange, wie kein Vermögen akkumuliert wird. Ist das der Fall, kommt es im Laufe der Zeit trotz anfänglicher Übereinstimmung der tariflichen Steuersätze als Folge eines Sparsens wegen der Bedingung der Steueraufkommensgleichheit zu einer Auseinanderentwicklung der Steuertarife⁷⁰. Die Unterschiede zwischen den Bemessungsgrundlagen werden mit der Zeit größer. Die Berücksichtigung dieses Zusammenhangs macht die SzSt relativ zur ZbSt attraktiver, selbst wenn die erstere unter Leistungsanreizgesichtspunkten in einer vermögensarmen Gesellschaft schlechter abschneidet als die ZbSt. An diesen Zusammenhang läßt sich die m.E. verallgemeinerungsfähige Schlußfolgerung knüpfen, daß die SzSt in dynamischen Gesellschaften mit hohen (erwarteten) Wachstumsraten des Vermögens relativ leistungsfreundlicher ist als in stagnierenden Gesellschaften.

angebot bei einer Konsumsteuer vermutlich größer, da im allgemeinen ein höherer Steuersatz erforderlich ist als bei einer aufkommensgleichen Einkommensteuer.“

⁷⁰ Strengegenommen ist das allerdings nur richtig, wenn unter dem Regime der SzSt die Summe aller Kapital- und Arbeitseinkommen höher ist als die Höhe der Arbeitseinkommen bei der ZbSt und diese – auf die Bemessungsgrundlage bezogene – Differenz im Zeitablauf größer wird.

Bei in der Zeit konstanten Steuertarifen und konstanten Sollvermögensfreibeträgen würde die SzSt gleichwohl die Leistungsanreize in jüngeren Lebensjahren stärker beeinträchtigen als in älteren⁷¹, während sich bei den getroffenen Voraussetzungen bei der ZbSt keine solchen differentiellen Leistungsanreizwirkungen ergeben. Bei oberflächlicher Betrachtung könnte deshalb gefolgert werden, auch für die Realität sei bei der SzSt im Gegensatz zur ZbSt von Unterschieden in den altersbezogenen Leistungsanreizen auszugehen⁷², und dies sei ein differentieller Nachteil der SzSt: Sie störe die intertemporale Arbeitszeit-Freizeit-Aufteilung. Ein genaueres Hinsehen zeigt jedoch, daß das nicht so sein muß. Der Grund ist die Unangemessenheit der Annahme von im Zeitablauf konstanten Steuertarifen und damit Steuertarifunterschieden zwischen den beiden Besteuerungsverfahren. Wie soeben dargelegt, werden die Unterschiede der Steuertarife bei ZbSt und SzSt bei positiver Vermögensbildung im Zeitablauf zunehmend größer. Schon deshalb sind die Zusammenhänge nicht mehr eindeutig. In Abhängigkeit von der Entwicklung des Gesamteinkommens und des staatlichen Steuerbedarfs kann sich für die einzelnen Steuerpflichtigen dann durchaus eine größere intertemporale Konstanz der Steuersätze bei der SzSt ergeben als bei der ZbSt. Das muß allerdings nicht so sein.

In Richtung auf eine größere intertemporale Konstanz wirken sich jedoch auf jeden Fall progressive Tarife und typische individuelle Lebenseinkommensprofile aus. Schließlich steigen die individuellen Einkommen typischerweise – jedenfalls über eine längere Lebensspanne – an, und zwar als Folge individueller Erwerbsbiographien, von Vermögensbildung und in einer wachsenden Wirtschaft obendrein wegen des allgemeinen Einkommensanstiegs. Bei einer Besteuerung mit progressiven Tarifen geht das tendenziell mit einer Erhöhung der tariflichen Grenzsteuersätze einher. Die verfahrensimmanente Tendenz der SzSt, die Konsumminderungssätze mit wachsendem Lebensalter abzuschwächen, wirkt somit der Tendenz eines progressionsbedingten Anstiegs tariflicher Grenzsteuersätze entgegen. Werden obendrein noch die – zuvor aus argumentativen Vereinfachungsgründen ausgeschlossenen – Effekte bei variablen Sollvermögensfreibeträgen und die Bemes-

⁷¹ Dies gilt – wie aus theoretischer Sicht durchaus bekannt – unter den angeführten Bedingungen auch bei einer normalen Einkommensbesteuerung: „A conventional income tax encourages individuals to earn more income in later years and less in earlier years“ (*Kaplow*, 1996, S. 350).

⁷² Aus einer differenzierteren theoretischen Sicht ist das Bestehen solcher Unterschiede ohnehin anzunehmen. Weil frühes Arbeiten – bei bestehender Möglichkeit, gesparte Arbeitseinkommen ertragbringend anzulegen – in Konsumeinheiten gemessen grundsätzlich mehr wert ist als spätere Arbeiten, besteht mit „Freizeit“ als normalem Gut ein verstärkter Anreiz zur Arbeit in jüngeren Lebensjahren. Bei positiven – sich im Sinne einer Minderschätzung künftiger Bedürfnisse auf die intertemporale Nutzenverteilung beziehenden – Zeitpräferenzen stehen diesem Anreiz allerdings Tendenzen zur Verlagerung der Lebensarbeit in spätere Lebensjahre entgegen (*Killingsworth*, 1983, S. 215). Risikogesichtspunkte (bei Risikoaversierung) wie auch die Bildung von Humankapital über ein „learning on the job“ unterstützen hingegen die Tendenz zur Arbeit in jüngeren Jahren.

sungsgrundlagenspreizung berücksichtigt, spricht einiges dafür, daß die – unter den eingeschränkten Bedingungen – deutlich bestehende Tendenz zu höheren Konsumminderungssätzen in der Jugend für die Lebensphasen mit einem typischerweise erfolgenden Einkommensanstieg irrelevant ist. In dieser Zeit könnten die Konsumminderungssätze bei der SzSt durchaus einer intertemporalen Konstanz näher kommen als bei einer ZbSt mit progressiven Tarifen. Bei der ZbSt gibt es schließlich keine gegenläufige Tendenz gegen den mit einem individuellen Einkommenswachstum verbundenen Progressionsanstieg.

Was den Vergleich von SzSt und ZbSt unter Bezug auf Konsumminderungssätze angeht, läßt sich resümieren, daß dieser Vergleich nicht eindeutig ausfällt. Eine größere intertemporale Konstanz der Konsumminderungssätze als Folge der SzSt läßt sich zwar nicht ausschließen, sie läßt sich aber auch nicht definitiv belegen⁷³. Im übrigen spielen so viele Umstände zusammen, daß eine abschließende Klärung der sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen kaum möglich sein dürfte. Was das komparative Niveau der Konsumminderungssätze unter einem ex-post-analytischen Bedingungsrahmen betrifft, sind jedoch schon eher Aussagen möglich. Aber auch diesbezüglich läßt sich nicht sagen, daß die Konsumminderungssätze bei der SzSt für jeden Steuerpflichtigen zu jeder Zeit niedriger sind als bei der ZbSt. Das kann der Fall sein, muß es jedoch nicht. Während sich so höhere Konsumminderungssätze als Folge der SzSt für Einzelfälle nicht ausschließen lassen, sind sie ex-post-analytisch für viele zweifelsfrei niedriger. Bei progressiven Tarifen gilt dies besonders für Steuerpflichtige mit einem – vgl. dazu die früheren Ausführungen wie die zum nächsten Gliederungspunkt – niedrigen (ererbten) Vermögen.

cc) Konsumminderungssätze als Leistungsindikatoren in kritischer Sicht

Orientieren sich die Menschen bei ihren Arbeitsentscheidungen am Niveau der steuerlichen Konsumminderungssätze, legen die bisherigen globalen Prüfungen eher die Vermutung einer geringeren steuerlichen Leistungsfeindlichkeit der SzSt gegenüber der ZbSt nahe. Nun lassen sich jedoch Einwände gegen eine Nutzung der steuerlichen Konsumminderungssätze als Leistungsindikatoren vorbringen. Je nachdem, was von diesen Einwänden zu halten ist, können sie auch urteilsrelevant sein, wobei – wie sich zeigen wird – eine Kritik an den Konsumminderungssätzen als Leistungsindikatoren nicht unbedingt das Urteilsergebnis zugunsten einer der beiden Besteuerungsverfahren positiv beeinflussen muß, dieses aber auch möglich ist.

⁷³ Dabei wird unterstellt, eine solche Konstanz sei aus allokativer Sicht zu wünschen. Dies muß jedoch nicht der Fall sein. Bei einer unvernünftigen Minderabschätzung künftiger Bedürfnisse könnten besonders niedrige entscheidungsrelevante Steuersätze in jungen Jahren durchaus den Vorzug vor einer intertemporalen Konstanz verdienen.

α) Die fehlende faktische Konsumorientierung des menschlichen Verhaltens als irrelevanter Einwand

Ein erstes Argument für eine Ablehnung steuerlicher Konsumminderungssätze als Indikatoren steuerschädlicher Leistungsanreize könnte die herkömmliche ökonomischen Modellierung des menschlichen Verhaltens als faktisch konsumorientiert liefern. Ökonomen gehen bei ihren Modellanalysen davon aus, das Ziel des Wirtschaftens sei der Konsum. Wie schon früher erwähnt (s. unter A.II.3), trifft das – jedenfalls bei einem zu den Modellen passenden Konsumverständnis – nicht die Realität menschlicher Verhaltensmotive. Man könnte erwarten, daß schon eine diesbezüglich realitätsnähere Verhaltenssicht die – ausschließliche – Entscheidungsrelevanz der hier so bezeichneter Konsumminderungssätze widerlegt. Eine solche Argumentation wäre aber zu oberflächlich. Die Annahme einer faktischen Konsumorientierung ist zwar unrealistisch, sie ist aber – mit Blick auf eine Erörterung der allokativen Vorzugswürdigkeit verschiedener Besteuerungsverfahren – nicht problemadäquat. Dies wäre erst dann so zu sehen, wenn eine realistischere Verhaltensmodellierung für den hier interessierenden Verfahrensvergleich andere Schlußfolgerungen geböte. Davon ist aber nicht auszugehen, weil die „Konsumminderungssätze“ nicht nur über marginale Konsumminderungen informieren, sondern auch über Vermögensminderungen. Wer arbeitet, um eine Erbschaft zu hinterlassen – etwa „damit es seinen Kindern besser geht“ –, erfährt (bei einer Gleichheit der involvierten Zeiträume) nämlich als Folge einer normalen Einkommensteuer oder der SzSt steuerbedingt eine gleiche Minderung seiner Vermögensbildung wie derjenige, der spart, um zu konsumieren, eine Konsumminderung hinnehmen muß. Die Entscheidungsbedeutung der oben so bezeichneten Konsumminderungssätze ist mithin nicht an die Verfolgung eines – wie landläufig verstandenen – Konsumziels gebunden. Bei den hier so bezeichneten Konsumminderungssätzen handelt es sich also auch um Vermögensminderungssätze. Dies gilt – weil es sich bei ihr, wie dargelegt, in belastungsmäßiger Hinsicht gar nicht um eine konsumorientierte Steuer handelt – auch für die ZbSt. Das Vergleichsergebnis von ZbSt und SzSt hängt deshalb nicht davon ab, von welchen dieser beiden Verhaltensziele ausgegangen wird⁷⁴. Bestimmen andere als i.e.S. ökonomische Motive wie Pflichterfüllung, das Ansehen, das jemand hat, oder der Ehrgeiz des Mithaltens mit anderen das Verhalten, könnte das für eine Beurteilung der beiden Besteuerungsverfahren gleichwohl bedeutsam sein. Von einer Prüfung, ob das der Fall ist,

⁷⁴ Für einen Vergleich von normaler Einkommensteuer und einer normalen direkten Konsumsteuer (Ausgabensteuer und Cash-flow-Steuer) ist das jedoch anders. Verfolgt jemand ein Vermögensbildungsziel, beeinträchtigt eine direkte persönliche Besteuerung des Konsums nicht die (kompensierten) Leistungsanreize der betreffenden Person, weil sie gar keinen Beitrag zum staatlichen Steueraufkommen erbringt. Das letztere gilt auch bei einer indirekten Verbrauchsteuer vom Mehrwertsteuertyp, wird eine Person in der Perspektive als Nachfrager nach Konsumgütern gesehen. Da indirekte Verbrauchsteuern „pagatorisch“ zumeist die Anbieter belasten, kann die Erhebung indirekter Verbrauchsteuern aber gleichwohl das Angebotsverhalten beeinflussen.

wird hier abgesehen, wenngleich es selbst für die modernen Industriestaaten nicht strittig sein kann, daß auch anderen als i.e.S. ökonomischen Motiven eine faktisch erhebliche Verhaltensbedeutung zukommt.

β) Eine mögliche Kritik aus einer durch restriktive Annahmen nicht vereinfachten gleichgewichtstheoretischen Sicht

Das Bestreiten einer Konsumorientierung als Verhaltensziel vermag eine Ablehnung von Konsumminderungssätzen als Leistungsindikatoren nicht zu begründen. Aus einer umfassenden gleichgewichtstheoretischen Sicht und bei einer wie dort üblichen Unterstellung von nutzenmaximierendem Verhalten und – entsprechend verstandenem – Konsum als Verhaltensziel sind die steuerlichen Konsumminderungssätze gleichwohl keine uneingeschränkt befriedigenden Leistungsindikatoren. Dies ist offenkundig, geht man von – mit den allgemeinen Axiomen der Nutzentheorie zu vereinbarenden und axiomatisch sonst nicht präjudizierenden – individuellen Nutzenfunktionen aus. Danach bestehen grundsätzlich zwischen allen Gütern (inklusive Freizeit) in Gegenwart und Zukunft nutzenmäßige Substitutionsmöglichkeiten und obendrein in vielen Fällen (spezielle) Nutzenabhängigkeiten in der Form von Komplementarität oder Substitutivität. Ein in der Perspektive der „statischen“ Gleichgewichtstheorie⁷⁵ nutzenmaximierendes Individuum hat all diese Abhängigkeiten zu berücksichtigen. Mit Blick auf das durch intertemporale Gesichtspunkte bestimmte Arbeitsangebot sind dabei besonders auch intertemporal bestehende Beziehungen bedeutsam, wie die – früher schon angesprochene – Beziehung zwischen gegenwärtig bezogenem Einkommen im „inoffiziellen Sektor“ des Wirtschaftens und dem Zukunftskonsum. Konsumminderungssätze reflektieren die Entscheidungsbedeutung solcher Umstände nicht und können deshalb nur grobe Anhaltspunkte für steuerliche Leistungsanreize sein.

γ) Relativierung der möglichen gleichgewichtstheoretischen Kritik mit den Schwächen der vorherrschenden gleichgewichtstheoretischen Untersuchungen

Vor diesem Hintergrund könnte man konzeptionell überzeugendere Analysen von mehrperiodischen Modellen in der Tradition der allgemeinen Gleichgewichtstheorie erwarten. Sie müßten doch für all die vielfältig möglichen Interdependenzen offen sein und diese auch berücksichtigen. Das ist jedoch kaum der Fall. Ein Grund ist die Komplexität der Problemstruktur und die fehlende Möglichkeit, ohne

⁷⁵ Was hier – weil von gegebenen (intertemporalen) Präferenzen, Produktionstechniken usw. ausgegangen wird – „statisch“ heißt, wird in der Fachliteratur wegen des Involviertseins mehrerer Perioden gemeinhin als dynamisch bezeichnet. Methodisch betrachtet ist der Unterschied in der Analysemethodik allerdings nicht so bedeutend, daß eine in der üblichen Weise restriktive, sich ausdrücklich auf mehrere Perioden beziehender Gleichgewichtsbetrachtung einen eigenen Namen verdient. Vgl. für eine ähnliche Auffassung Feldstein (1997, S. 205).

weitergehende als die allgemeinen haushaltstheoretischen Spezifizierungen mit Blick auf den Vergleich von Einkommens- und Konsumbesteuerung zu Resultaten zu kommen⁷⁶. Solche Spezifikationen werden in der Literatur denn auch regelmäßig vorgenommen. So geht *Summers*, um die mutmaßlich hohen Wohlfahrtsverluste einer Kapitaleinkommensbesteuerung zu begründen, u. a. von einem gegebenen Arbeitseinsatz aus⁷⁷. Er rechtfertigt dies mit der Vermutung, es sei unwahrscheinlich, daß „relaxing the assumption of inelastic labor supply would alter the results (i.e. that the welfare cost of capital income taxation may have seriously underestimated) in an important way“⁷⁸. Gründe für seine Vermutung nennt er nicht, und vor dem Hintergrund anderer Arbeiten dürfte eine überzeugende Begründung auch schwerfallen⁷⁹. Obendrein macht *Summers* eine nicht harmlose Annahme über die staatliche Budgetrestriktion. Bei gleicher diskontierter Steuerbelastung ist das private Sparen – wegen des späteren Anfalls der Konsumsteuern in einem Modell überlappender Generationen – bei einer Konsumbesteuerung höher, und dies begründe ihre allokativen Überlegenheit auch gegenüber einer Lohneinkommensteuer⁸⁰.

⁷⁶ Vgl. für die Abhängigkeit der Vergleichsergebnisse von den speziellen Verhaltenskoeffizienten bzw. Elastizitäten besonders auch *Feldstein* (1978), *King* (1980), *Atkinson / Sandmo* (1980, S. 539) sowie *Fullerton / Lyon* (1986). – Die starke Abhängigkeit der Resultate von der konkreten verhaltensmäßigen Reaktion verweist zugleich auf eine weitere – m.W. nirgends ausführlicher thematisierte – Problematik des hier zur Erörterung stehenden Zugangs der Beurteilung unterschiedlicher Besteuerungsverfahren: Verhaltensreaktionen sind intertemporal und interregional nicht konstant. Die gleichgewichtstheoretischen Ansätze implizieren im Grunde, mit entsprechenden Änderungen der Verhaltensweisen sollten auch immer die ganzen Steuersysteme geändert werden. Die sich daraus ergebenden Probleme werden hier jedoch nicht behandelt.

⁷⁷ Obendrein unterstellt er für seine intertemporale Lebensnutzenfunktion ex-post-analytisch etwa noch konstante Nutzenelastizitäten, um die auch sonst üblichen „smooth consumption paths“ zu generieren.

⁷⁸ *Summers* (1981, S. 543).

⁷⁹ S. wiederum *Feldstein* (1978). Auch *Bradford* (1986, S. 185) sieht es mit Blick auf einen Vergleich von Einkommensteuer nicht als theoretisch klarbar an, ob eine Konsum- oder eine Einkommensteuer arbeitsbezogen leistungsfreundlicher sei. Dies läßt erwarten, daß es wenigstens ein Problem des Abwagens der Wohlfahrtsverluste des Arbeitseinsatzes mit denen der Kapitalallokation gibt. Dementsprechend resümiert *Zodrow* (1990, S. 87) für einen – vielleicht allerdings nur – Teil der von ihm geprüften Literatur: „The optimal taxation problem in this case is to balance the efficiency costs of distorting the present/future consumption choice – under only the income tax – against the efficiency costs of distorting the labor/leisure choice under both taxes and at a higher rate under the consumption tax“. *Kahn* (1973, S. 143) kommt hingegen zu dem Schluß: „The income-leisure distortion to be less and the level of work effort to be higher under the consumption tax“.

⁸⁰ Schon von *King* (1980, S. 18 i.V.m. S. 16) wird eine ältere Arbeit *Summers* mit der gleichen impliziten Annahme über die staatliche Budgetpolitik mit der Anfrage kritisiert, weshalb der Staat nicht das vermehrte Sparen kompensierend ausgleiche. Für die Bedeutung der Modellierung der Budgetrestriktion s. auch *Boadway / Wildasin* (1996, S. 68). Welche Sicht diesbezüglich angemessen ist, kann hier dahingestellt bleiben. Auf jeden Fall kommen mit Argumentationen, die – bei gleichen diskontierten Steuerzahlungen – auf den Zeitpunkt von Steuerzahlungen abstellen, Dimensionen „kompensatorischer Fiskalpolitik“ ins Spiel, auch

In anderen Quellen finden sich andere Annahmen mit zum Teil präjudizierenden Implikationen für Vergleichsergebnisse⁸¹. Dies gilt vor allem für viele der gemeinhin aus rechnerischen Vereinfachungsgründen gerne gewählten Typen individueller Nutzenfunktionen. So implizieren Cobb-Douglas-Nutzenfunktionen – bei entsprechenden Spezifikationen von Anfangsausstattungen – eine Unabhängigkeit des Arbeitsangebotes von den Faktorpreisen. Das Arbeiten mit solchen Nutzenfunktionen wäre gleichwohl nicht zu bemängeln, könnten sie empirisch als gesichert gelten⁸². Dies ist aber mehr als fraglich, weil für die empirischen Schätzungen vielfach schon von bestimmten Typen von Nutzenfunktionen ausgegangen wird und dann für diese Funktionen „nur noch“ die Koeffizienten ökonometrisch geschätzt werden oder ihnen auf dem Wege von „Kalibrierungen“ eine empirische Basis verschafft wird⁸³. Über diese methodische Problematik können auch – die Parameterwerte von Funktionen variierende – Sensitivitätsanalysen nicht hinweg helfen⁸⁴. In den „dynamischen“ gleichgewichtstheoretisch ausgerichteten Untersuchungen (mit expliziter Einführung zeitbezogener Variablen) ist es im übrigen durchweg üblich,

wenn eine Behandlung der sich dann stellenden Fragen in keynesianischen Kurzfristkategorien nicht unbedingt geboten sein muß. *Musgrave* (1959, S. 204) befaßt sich ausdrücklich mit einem Vergleich von Einkommen- und Ausgabensteuer unter dem Blickwinkel einer compensatorischen Finanztheorie: Weil das Steueraufkommen, um die volkswirtschaftliche Nachfrage gebührend zurückzudrängen, bei einer Konsumsteuer niedriger sein müsse als bei einer Einkommensteuer, könnten auch die Steuersätze bei einer Ausgabensteuer niedriger sein. In diesem Fall wäre die Ausgabensteuer auch leistungsfreundlicher. Daß bei einer solchen Sicht von unterschiedlichen Zinssätzen auszugehen ist und die Zinssatzunterschiede das Leistungsverhalten beeinflussen können, berücksichtigt *Musgrave* allerdings nicht. S. für weitere Hinweise auf die Arbeitsangebotswirkungen einer Ausgabensteuer auch *Peffekoven / Fischer* (1982, S. 704 f.).

⁸¹ Für eine – manche dieser Implikationen besonders herausarbeitende – Abhandlung s. vor allem *King* (1980) auch zum folgenden.

⁸² Auch *Atkinson / Sandmo* (1980, S. 538/9) äußern diesbezüglich Bedenken wegen der „difficulty that there is considerable disagreement about key parameters, and that in some cases there is virtually no empirical evidence at all“. Besonders geringe Kenntnisse gebe es über die Zinssatzelastizität des Arbeitsangebots.

⁸³ S. für diese beiden Verfahren auch *Fehr / Wiegard* (1997). Wird die Kalibrierungsme thode angewandt, erhalten die theoretischen Modelle ihren empirischen Gehalt dadurch, daß für sie mit einer Kombination von Verhaltensparametern gearbeitet wird, die die in der Realität beobachteten Daten als Gleichgewichtswerte reproduziert. In diesem Fall stellt sich – neben der Frage der Angemessenheit der Interpretation der Realität als Gleichgewicht – die Frage, ob die so kalibrierten Werte eindeutig sein müssen. Läßt sich nicht ausschließen, daß mehrere Sets an Parametern möglich sind, kommt ein Moment von Nicht-Nachprüfbarkeit und Beliebigkeit in die Argumentation. Dies gilt vor allem, wenn unterschiedliche Kombinationen von Parameterkonstellationen, die die Realität gleichgewichtstheoretisch zu „erklären“ vermögen, unterschiedliche Resultate zeigen, oder wenn sich das nicht prüfen läßt, weil noch weitere – mit den auch als variabel zu denkenden Modellanforderungen vereinbare (aber nicht bekannte) – Parameterwerte den Kalibrierungsanforderungen genügen.

⁸⁴ Wenn *Bradford* (1986, S. 185) sich von empirischen Untersuchungen eine Klärung erhofft, ob eine (normale) Einkommensteuer oder eine Konsumsteuer leistungsfreundlicher ist, so dürfte das schon deswegen wie allerdings auch angesichts der Komplexität multiperiodischer Problemlagen eine Illusion sein.

die Nutzenfunktionen verschiedener Perioden als additiv trennbar zu modellieren⁸⁵. Zwischen den Konsum- und Freizeitgrößen verschiedener Perioden werden damit grundsätzlich Komplementaritäts- oder (substitutive) Konkurrenzbeziehungen ausgeschlossen. Dies gilt im Grunde auch für die verschiedenen Güter innerhalb einer Periode, weil die Arbeitsangebotsentscheidung periodenintern als die Ergebnisse eines Abwägens zwischen dem als „composite commodity“ verstandenen Konsum und der Freizeit gedeutet werden. Aus strikter theoretischer Sicht ist das bei spezifischen Nutzenabhängigkeiten zwischen den Gütern jedoch nur zulässig, wenn die Voraussetzungen für die Gültigkeit des Composite-Commodity-Theorems vorliegen. Zentrale Voraussetzung für seine Gültigkeit ist eine Konstanz der Güterpreisrelationen. Eine solche Konstanz verträgt sich in einer Welt, in der Güter unterschiedlich arbeits- und kapitalintensiv produziert werden, prinzipiell aber nicht mit unterschiedlichen Reaktionen des Arbeits- und Kapitalangebots auf unterschiedliche Steuern.

Diese Hinweise sollen als Belege genügen, daß aus der Perspektive eines Denkens in Kategorien der Theorie des allgemeinen Gleichgewichts auch gegen die vorherrschenden gleichgewichtstheoretischen Untersuchungen Einwände vorzubringen sind. Die dagegen formulierbaren Einwände stimmen sogar mit denen, wie sie sich aus einer umfassenden gleichgewichtstheoretischen Sicht gegen die Konsumminderungssätze als Leistungsindikatoren artikulieren lassen, weitgehend überein. Die Konsumminderungssätze wären nämlich unter den in dynamischen gleichgewichtstheoretischen Untersuchungen üblichen Annahmen durchaus perfekte Leistungsindikatoren. Wer mit dem Argument der Vernachlässigung grundlegender ökonomischer Interdependenzbeziehungen die Tauglichkeit der steuerlichen Konsumminderungssätze als Leistungsindikatoren kritisiert, hat seine Kritik mithin auch gegen die üblichen gleichgewichtstheoretisch ausgerichteten Untersuchungen zu richten. Lassen sich diese jedoch rechtfertigen, so rechtfertigt das auch die Nutzung der Konsumminderungssätze als steuerliche Leistungsindikatoren.

δ) Zur Berücksichtigung der Zeitdimension in den vorherrschenden gleichgewichtstheoretisch ausgerichteten Untersuchungen

Die Prüfung der Tauglichkeit der Konsumminderungssätze ist inhaltlich damit auf eine Beurteilung der Leistungsfähigkeit mehrperiodischer (dynamischer) Modelle in der Tradition der allgemeinen Gleichgewichtstheorie zurückgeführt. Schaut man sich daraufhin speziell die auf empirischen Schätzungen oder numerischen Kalkulationen zugeschnittenen Untersuchungen an⁸⁶, so fällt auf, daß das periodische Arbeitsangebot gleichungsmäßig als von den – nach Maßgabe von Steuersätzen gekürzten – (effektiven) Lohnsätzen der jeweiligen Periode abhängig beschrieben wird. Die Konsumminderungssätze sind jedoch indeterminiert, ist –

⁸⁵ Für eine solche Einschätzung der Literatur s. Huber (1997, S. 23).

⁸⁶ Vgl. speziell MacCurdy (1983), Killingsworth (1983) sowie Auerbach/Kotlikoff (1987).

bei der normalen Einkommensteuer – die Konsumperiode oder – bei der SzSt – das Ende der Sollzinsperiode unbekannt. Diese Unterschiedlichkeit könnte eine Unterschiedlichkeit der Analysesicht anzeigen. Überhaupt mag gefragt werden, wie bei der beschriebenen Vorgehensweise der Gleichgewichtstheoretiker die Zeitdimension die Arbeitsangebotsentscheidungen beeinflussen kann. Sind die gleichgewichtstheoretischen Ansätze vielleicht sogar so vereinfacht, daß intertemporale Zusammenhänge – speziell die Höhe von Zinssätzen – für die Bestimmung des Arbeitsangebotes keine Rolle spielen?

Dies ist nicht der Fall. Zwar wird in den Modellen ausgeschlossen, daß jemand in der Gegenwart etwa deshalb mehr arbeitet, weil er konkret eine größere Reise in der Zukunft plant, trotzdem bestimmt in diesen Modellen grundsätzlich auch der geplante Zukunftsconsum das gegenwärtige Arbeitsangebot. Dies geschieht in der hier zur Erörterung stehenden Untersuchungen über lebensnutzenmaximierende Konsum- und Freizeitaufteilungen auf die verschiedenen Perioden. Die Individuen treffen in diesen Analysen ihre Arbeitsentscheidungen so, daß der – periodenbezogen als additiv trennbar begriffene – diskontierte zukünftige Lebensnutzen (oder auch sein Erwartungswert) maximiert wird. Als Folge davon beeinflußt etwa eine Zinssatzerhöhung grundsätzlich das Arbeitsangebot. Ist „Freizeit“ ein normales Gut, motiviert der Einkommenseffekt der Zinssatzerhöhung – bei einer positiven abdiskontierten Differenz der relevanten güterwirtschaftlichen Einnahmen und Ausgaben – zu einem verringerten Angebot, der Substitutionseffekt jedoch zur Mehrarbeit⁸⁷. Die intertemporalen Arbeitsangebotseffekte werden auf diese Weise über die intertemporalen Grenzraten der Substitution zwischen dem Güterkonsum (und der Freizeit) verschiedener Perioden vermittelt. Dabei können höhere Nach-Steuer-Zinssätze (als Folge einer Konsumbesteuerung) durchaus zu einem verringerten Sparen und trotzdem zu einem höheren Sozialprodukt und zu einer höheren Wohlfahrt führen⁸⁸. Der Grund für diese Wohlfahrtserhöhung wären dann also nicht die (positiven) Auswirkungen auf das Sparen, sondern die Zinssatzerhöhung und damit einhergehend – möglicherweise – die Auswirkungen auf das intertemporal bestimmte Arbeitsangebot⁸⁹. Die Zeitdimension ist in den empirisch oder wachstumstheoretisch ausgerichteten gleichgewichtstheoretischen Untersuchungen mithin in der gleichen Weise präsent, wie sie – vermittelt über die Zinssätze – in den steuerlichen Konsumminderungssätzen ihren Niederschlag findet.

⁸⁷ Zinssatzänderungen wirken sich *ceteris paribus* auch auf die Höhe der Konsumminderungssätze aus und zwar in der Weise, daß höhere Zinssätze höhere Konsumminderungssätze implizieren. Bei Zinssätzen in Höhe von Null würden sich die Konsumminderungssätze von den tariflichen Steuersätzen nicht unterscheiden. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß die Konsumminderungssätze nur dann als eindeutige steuerliche Leistungsindikatoren in Frage kommen, wenn es sich – wie anzunehmen – bei der Freizeit um ein superiores Gut handelt.

⁸⁸ In der Gegenwart wird mehr gearbeitet und mehr konsumiert und die höheren Zinssätze erlauben – ohne erhöhtes Sparen – auch einen höheren Zukunftsconsum.

⁸⁹ S. in diesem Zusammenhang auch Bradford (1986, S. 187).

ε) Die Unterstellung eines nutzenmaximierenden Verhaltens
 bei Zukunftsgewißheit als eine für den Vergleich von SzSt und ZbSt
 probleminadäquate Verhaltensannahme

Auch wenn die Zeit so in beiden Fällen – rudimentär – vorhanden ist, so ist die beschriebene Vorgehensweise gleichwohl nicht unproblematisch. Mit ihr wird nämlich ein – fehlerfreies⁹⁰ – intertemporal nutzenmaximierendes Verhalten unterstellt. Diese Unterstellung bringt einen systematischen Bias in die – auf einen Vergleich von Einkommens- und Konsumbesteuerung angelegten – Untersuchungen. In der Terminologie des hier gewählten Analysezugangs wird nämlich mit der Annahme eines – unter den sonstigen restriktiven Bedingungen – intertemporal optimierenden Verhaltens davon ausgegangen, daß die tariflichen Steuersätze – soweit sie von den Konsumminderungssätzen abweichen – keine eigenständige Entscheidungsbedeutung haben. Diese Annahme ist aber eine reine – m.W. durch keinerlei empirische Untersuchungen abgesicherte – Fiktion. Alles spricht dafür, daß sie in einem Widerspruch zur Realität steht⁹¹. Menschen handeln nicht so nutzenmaximierend rational, wie es mit den gleichgewichtstheoretischen Ansätzen – und damit auch mit einer Nutzung der Konsumminderungssätze als Leistungsindikatoren – unterstellt wird⁹². Ein solches Handeln ist schon deshalb nicht möglich, weil es in der Realität Unsicherheiten und nur begrenzte Informationsstände gibt⁹³. Schon gar nicht können die Individuen den (gleichgewichtigen) Zeitpfad der – von ihrem eigenen und dem Verhalten anderer abhängenden – Faktorpreise antizipieren⁹⁴. Selbst bei Abwesenheit dieser Probleme sind Menschen überfordert, in der beschriebenen Weise intertemporal optimierend ihre Arbeitsangebotsentscheidungen zu treffen, wie es die gleichgewichtstheoretischen Ansätze implizieren⁹⁵. In die-

⁹⁰ „Mistakes are no part of the standard economic models“ (*Mirrlees* 1997, S. 1327).

⁹¹ S. in diesem Zusammenhang auch die Bemerkung von *Hausman* (1985, S. 224): „To date, research issues of intertemporal labor supply have indicated only limited empirical importance of this problem.“

⁹² Wer mit „gesundem Menschenverstand“ die Welt beobachtet, hat das immer schon gewußt. Seit spieltheoretische Experimente das auch in aller Deutlichkeit und prinzipiell wissenschaftlich nachprüfbar belegen, sollte eine – wissenschaftlichen Ansprüchen genügende – Ökonomik davor die Augen nicht verschließen und nicht nur einfach mit den – ein nutzenmaximierendes Verhalten unterstellenden – traditionell-ökonomischen Modellansätzen arbeiten, sondern auch die Transferierbarkeit der sich dabei zeigenden Zusammenhänge auf die Realität thematisieren.

⁹³ Bezogen auf diese Problematik merken *Atkinson/Sandmo* (1980, S. 532) in einer Fußnote an „... the problems introduced by uncertainty“ „... need further investigation“.

⁹⁴ „In equilibrium, the entire dynamic path of price and quantity decisions by all households must be consistent“, vermerken *Broadway/Wildasin* (1996, S. 83) unter Bezug auf die dynamischen Steueranalysen vom *Auerbach-Kotlikoff-Typ*.

⁹⁵ Auch *Mirrlees* (1997, S. 1327) warnt (in seiner Nobelpreisrede) – allerdings nicht speziell wegen der intertemporalen Problemdimension, jedoch mit Blick auf verschiedene unterschiedliche Teilaspekte von Arbeitsangebotsentscheidungen: „You could say that humans are not intelligent enough to take decisions of the complexity required.“

sem Zusammenhang ist es geradezu paradox, daß den wirtschaftlichen Akteuren mit den Optimierungsansätzen Analysefähigkeiten zugeschrieben werden, die die Analytiker nur unter Hinnahme grober Vereinfachungen zu bewältigen in der Lage sind⁹⁶.

Zwar sind Vereinfachungen als solche nicht problematisch. Sie sind sogar im Sinne von Occams razor zu begrüßen, sofern von ihnen nicht die Urteilsergebnisse abhängen. Von einer solchen Unabhängigkeit kann aber nicht ausgegangen werden, geht es um einen Vergleich von Einkommens- und Konsumbesteuerung (wie auch von SzSt und ZbSt). Methodisch gibt für die Konstatierung der Problem-inadäquanz eines solchen Vergleichs die Unterschiedlichkeit der intertemporalen Eigenheiten der zu vergleichenden Besteuerungsverfahren den Ausschlag. Bei einer Konsumbesteuerung und bei der ZbSt bewirken die tariflichen Steuersätze im Prinzip eine definitive zeitunabhängige Belastung, bei der normalen Einkommensteuer und der SzSt ist das jedoch anders. Indem aus den üblichen gleichgewichtstheoretischen Analysen über die Annahme von Zukunftsgewißheit gerade diese spezifische Differenz ausgeklammert wird, ist eine reduktionistische Problemverkürzung die Folge der vorgenommenen Vereinfachung. Aus diesem Grunde ist auch einer Nutzung der steuerlichen Konsumminderungssätze als Leistungsindikatoren mit Vorbehalten zu begegnen.

ζ) Die eigenständige Entscheidungsbedeutung tariflicher Steuersätze

Diese Vorbehalte lassen sich durch weitere Umstände bekräftigen, und diese Bekräftigung liefert Argumente, den tariflichen Steuersätzen – wenn die Konsumminderungssätze von ihnen abweichen – auch in pragmatisch-realistischer Sicht eine eigenständige Entscheidungsbedeutung beizumessen. Ein wichtiger Punkt sind die sog. Unvollkommenheiten des Kapitalmarkts. Ihretwegen genügt keine Berücksichtigung nur von – selbst mit Kreditzinssätzen diskontierten – Steuerbelastungen. Die Liquiditätseffekte von Steuern sind direkt mit in die Prüfungen einzubeziehen. Da sich die Steuerzahlungen in der jeweiligen Gegenwart nach den tariflichen, nicht nach den Konsum- oder Vermögensminderungssätzen richten, bestimmen die tariflichen Steuersätze den durch eine Besteuerung erfolgenden Liquiditätsentzug. Schon deshalb haben sie eine eigenständige Entscheidungsbedeutung. Ein weiterer Umstand sind die – schon bei der grundsätzlich methodischen Sicht erwähnten – Zukunftsgewißheiten. Die Zensiten können die Konsumminderungssätze *ex ante* nicht kennen. Bei den tariflichen Steuersätzen können sie hingegen einigermaßen⁹⁷ wissen, woran sie sind. Daß sie ein solches – mögliches – Wissen auch tatsächlich haben, ist allerdings nicht so sicher, wenn die Höhe der Steuersätze nicht

⁹⁶ Zu den Komplexitäten, mit denen die Analytiker konfrontiert sind und die, wie es mit den Analysen unterstellt wird, von den wirtschaftlich handelnden Akteuren offenkundig bewältigt werden, s. auch *Boadway/Wildasin* (1996, S. 81).

⁹⁷ Bei direkt-progressiver Jahresbesteuerung kann – vor allem zu Jahresbeginn – die diesbezügliche Unsicherheit trotz gegebener Tarife auch schon bedeutend sein.

umstandslos bekannt ist, sondern vielmehr erst mit rechnerischem Aufwand ermittelt werden muß oder gar konzeptionelle Nachdenklichkeit und steuerrechtliche Detailkenntnisse erfordert. Die Diskussion um die steuerliche Attraktivität des Standorts Deutschland ist dafür ein Beleg. In dieser Diskussion wird typischerweise nicht mit investitionsrechnerischen Effektivsteuersätzen argumentiert, sondern mit den i.e.S. tariflichen Steuerbelastungssätzen. Dabei haben die investitionsrechnerischen Effektivsteuersätze im Sinne der hier verwandten Terminologie eher noch – weil sie ausschließlich die bestehende Steuerrechtslage abbilden – einen „tariflichen“ Charakter: Im Vergleich zu den Konsumminderungssätzen ist ihre Höhe konzeptionell deshalb auch mit weniger Unsicherheit behaftet. Soweit es – wie nach der deutschen Steuerreformdiskussion anzunehmen – weniger um die steuerliche Entlastung der Unternehmen geht als vielmehr um eine Verringerung der optisch auffälligen formalen Sätze, sollten die tariflichen Steuersätze auch für die typischen Arbeitsangebotsentscheidungen – etwa ob Schwarzarbeit oder nicht – eine ausschlaggebende Relevanz haben. Die eigenen Erfahrungen dürften diese Vermutung gleichfalls bestätigen. Wer berücksichtigt schon beim Kauf eines Fachbuchs, daß er, wenn er die dafür aufgewendeten Mittel sonst gespart hätte, nicht nur für die Kaufperiode seine Einkommensteuer mindert, sondern dadurch auch die Zinssteuern auf die sonst angefallenen Sparerträge reduziert?

dd) Resümee

Insgesamt zeigen die vorgenommenen Prüfungen, daß die steuerlichen Konsumminderungssätze keine verlässlichen Indikatoren steuerlicher Leistungsfeindlichkeit sind. Aus einer allgemeinen und umfassenden – für alle potentiell möglichen Interdependenzen offenen – gleichgewichtstheoretischen Perspektive sind sie theoretisch zu dürftig. Diese Dürftigkeit kennzeichnet m.W. aber auch die vorherrschenden gleichgewichtstheoretisch ausgerichteten dynamischen Untersuchungen. Gleichwohl begründet nicht dieser Umstand die ausschlaggebenden Vorbehalte gegen diese gleichgewichtstheoretischen Ansätze und gegen die Konsumminderungssätze als Leistungsindikatoren. Der entscheidende Punkt ist die nicht zur Realität passende probleminadäquate Modellierung menschlichen Verhaltens. Probleminadäquat ist diese Modellierung, geht es um den Vergleich von SzSt und ZbSt (wie auch normaler Einkommensbesteuerung und direkter Konsumbesteuerung), weil eine realistischere Verhaltensmodellierung das Vergleichsergebnis beeinflußt. Obendrein wirkt sich speziell die übliche Annahme vollkommener Kapitalmärkte systematisch – wie auch nachfolgend noch genauer zu zeigen – zugunsten der ZbSt aus. Schon vor diesem Hintergrund ist es problematisch, den Ergebnissen gleichgewichtstheoretischer Untersuchungen eine unmittelbare steuerpolitische Urteilsrelevanz beizumessen⁹⁸, auch wenn Analysen dieses Typs fraglos das Gespür für po-

⁹⁸ Auch Fehr/Wiegard (1997, S. 331 f.) warnen (mit einem eher anderen Unterton jedoch Fehr/Wiegard 1998), den konkreten Zahlen ein „all zu großes Gewicht“ beizumessen. Vgl. für eine Warnung vor einer Überschätzung der Möglichkeiten „for providing explicit policy recommendations“ auch Auerbach/Kotlikoff (1987, S. 182).

tentiell relevante Interdependenzzusammenhänge zu schärfen vermögen. Eine grundsätzliche – eher ordnungspolitische – Problematik kommt als Einwand hinzu, wird die Aufgabe der Steuerpolitik so gedeutet, sie solle sich für ihre Urteilsfindung um das für gleichgewichtstheoretische Analysen erforderliche Wissen bemühen. Eine solche Politikperspektive würde einen – dem Lange-Lerner-Sozialismus entsprechenden – zentralverwaltungswirtschaftlichen Geist atmen⁹⁹: Die Politik steuert die Wirtschaft teleokratisch. Sie setzt nicht – im Sinne Hayeks – Regeln gerechten Verhaltens und überläßt die Ergebnisse dem freiheitlichen Verhalten der Menschen. Auch aus einer normativ konzeptionellen Sicht – was hier allerdings nicht ausdiskutiert werden kann – ist den in der Tradition der Optimalsteuertheorie und damit des Utilitarismus stehenden Ansätzen – mit Vorbehalten zu begegnen.

Die sich in diesem Zusammenhang stellenden normativ-konzeptionellen Fragen sind hier nicht zu behandeln. In pragmatischer Perspektive rechtfertigen die hier erörterten Gesichtspunkte es m.E., für den Vergleich von SzSt und ZbSt die tariflichen Steuersätze als die relevanteren Indikatoren steuerlicher Leistungsfeindlichkeit zu nehmen. Den globalen Vergleich nur auf die Höhe der tariflichen Steuersätze abzustellen, ist aber gleichwohl zu einfach. Ein Wissen darum, daß ein Sparen aus normalem Einkommen – und bei einer SzSt Sparen wie Konsum – künftige steuerliche Belastungskonsequenzen hat, wird nicht gänzlich (in jedem Fall und bei jeder Person) irrelevant für das Entscheidungsverhalten sein¹⁰⁰; gleichwohl ist es jedoch unangemessen, von einer solchen Berücksichtigung der in der Zukunft liegenden Steuerfolgen auszugehen, wie es die – eine volle Kenntnis und eine antizipatorische Sicherheit der Akteure und vollkommene Kapitalmärkte unterstellende – neoklassische Modellogik nahelegt. Das Urteil über die komparativen Leistungsanreizwirkungen fällt damit zugunsten der SzSt auf jeden Fall günstiger aus, als es eine Analyse der Unterschiede in der Höhe der steuerlichen Konsumminderungssätze bei den beiden Besteuerungsverfahren nahelegt.

II. Distributive Differenzeffekte und damit verbundene Anreizwirkungen

Eine so wie bislang vorgenommene globale Analyse der komparativen marginalanalytischen Anreizeffekte von SzSt und ZbSt reicht für eine angemessene Beurteilung der beiden Besteuerungsverfahren nicht aus. Neben den gelegentlich schon angesprochenen vertikal-distributiven Differenzeffekten sind auch horizontal-distributive Wirkungsunterschiede in die Untersuchung einzubeziehen – und dies nicht nur aus Gründen der Gerechtigkeit, sondern auch unter allokativen Ge-

⁹⁹ S. in diesem Zusammenhang auch die obigen kritischen Bemerkungen zur Optimalsteuertheorie in der Anmerkung 14.

¹⁰⁰ Ein Regime der SzSt ist obendrein dazu angetan, das Bewußtsein für den Unterschied zwischen Konsumminderungs- und tariflichen Steuersätzen zu schärfen.

sichtspunkten bzw. unter dem Aspekt der Förderung volkswirtschaftlicher Leistungskraft. So ist beim Vergleich beider Verfahren zu berücksichtigen, daß die aus dem vorhandenen Vermögen den Eigentümern zufließenden Einkommen bei der ZbSt steuerlich idealtypisch nicht belastet werden. Wie mit dem sog. Sparerfreibetrag der deutschen Einkommensbesteuerung wird – aus der Perspektive der jeweiligen Steuerperiode – nicht das Sparen begünstigt, sondern der Vermögensbesitz¹⁰¹. Anders als bei einer Cash-flow-Besteuerung oder einer persönlichen Ausgabensteuer vom Kaldor-Typ profitieren von der mit der Abschaffung einer normalen Einkommensteuer verbundenen Entlastung nicht nur diejenigen, die in der Zukunft sparen. Die Entlastung kommt auch denen zugute, die aus ihrem Arbeitseinkommen in der Vergangenheit gespart haben¹⁰². Davon profitieren bei der ZbSt allerdings nicht nur diejenigen, die die Ersparnis aus ihrem eigenen Arbeitseinkommen konsumtiv nutzen. Im Vergleich zu einer Cash-flow-Steuer entlastet die ZbSt auch die konsumtive Nutzung – sei es in der Form einer entsprechenden Verwendung der Kapitaleinkommen, sei es in der Form eines Entsparens – ererbten Vermögens. Aus der Vermeidung einer Diskriminierung des Sparsen wird so eine personenbezogen kaum rechtfertigbare Begünstigung. Dies gilt auch im Vergleich zu einer – die Erbschaften in den steuerlichen Einkommensbegriff nicht einbeziehenden – Einkommensteuer, die wenigstens den Konsum belastet, der mit den Kapitaleinkommen des ererbten Vermögens bestritten wird.

Mit ihren Belastungskonsequenzen stellt die dynastische Version der ZbSt eine der beiden Intentionen, die *Kaldor* (1955) mit seiner Ausgabensteuer verfolgte, geradezu auf den Kopf. *Kaldor* versprach sich davon u. a. gerade¹⁰³, daß auch dieje-

¹⁰¹ Davon profitieren – im Vergleich zu einer normalen Einkommensbesteuerung – allerdings auch die Sparer, da Sparen Vermögensbildung bedeutet. Der Vorteil – im Vergleich zur normalen Einkommensteuer – fällt bei der ZbSt nach Maßgabe der Schutzverzinsung hauptsächlich in der Zukunft an. Das gleiche gilt bei der Grundversion der SzSt, jedoch mit dem Unterschied einer zeitlichen Begrenzung des Vorteils auf die Lebensdauer des Steuerpflichtigen. Bei Abhängigkeit der Sollvermögensfreibeträge von der Höhe des einkommensschichtspezifischen Durchschnittskonsums kommt bei der SzSt allerdings noch die anschließend zu erörternde Sparbegünstigung hinzu.

¹⁰² Im Vergleich zu den traditionelleren Formen der Konsumbesteuerung stellt sich mit der Einführung der ZbSt deshalb nicht das (Übergangs-)Problem einer unangemessen hohen Belastung der „alten Sparer“. Die schon in der Vergangenheit im Rahmen einer normalen Einkommensteuer besteuerten eigenen Einkommen eines in der Gegenwart konsumierenden Steuerpflichtigen werden also nicht noch einmal belastet. Um das zu erreichen, bedarf es bei der ZbSt keiner Sonder- oder Übergangsregelungen. Das gleiche gilt allerdings auch für eine SzSt.

¹⁰³ Ein anderes Befürwortungsmotiv für *Kaldor* entsprang seiner Auffassung, eine konzeptionell überzeugende Definition des steuerlichen Einkommens sei nicht möglich. Dies ist jedoch eine fehlerhafte Einschätzung. S. dazu *Hackmann* (1983a). In diesem Zusammenhang verdient es Erwähnung, daß *Kaldor* (1980) sich – unter erneuter Betonung seiner Einkommenskonzipierungsprobleme – für eine Ausgabensteuer als Ergänzung der Einkommensteuer anstelle eines Ersatzes ausspricht. Er befürwortet dabei den Vorschlag einer „Supplemental Personal Expenditure Tax“ von *Andrews* (1980). Auch die Sollzinsbesteuerung ergänzt die Einkommensteuer um ein Ausgabensteuerelement. Sie unterscheidet sich vom Vorschlag

nigen ihren Beitrag zum staatlichen Steueraufkommen leisten, die – wie manche englische Lords und indische Maharadschas – in konsumtiver Hinsicht auf großem Fuß leben, einkommensteuerlich aber – wegen eines zu eng gefaßten Einkommensbegriffs oder als Folge eines Lebens von der Vermögenssubstanz – nur gering belastet werden. Statt zu einer steuerlichen Belastung solcher Kreise führt die Logik der ZbSt zu ihrer weiteren Entlastung. Sie schafft Steuerprivilegien, wie sie häufig in nicht-demokratischen und wirtschaftlich wenig entwickelten Gesellschaften anzutreffen sind. Bei der SzSt stellen sich keine solchen Probleme¹⁰⁴. Im Vergleich zu einer normalen Einkommensteuer begünstigt sie – bei Einkommensbeziehern mit gleichem Ist-Einkommen – die Vermögensbildung der Sparer – im Unterschied zur ZbSt – nur begrenzt für die noch ausstehende (restliche) Sollzinsperiode. Wer unterdurchschnittlich konsumiert, steht bei der SzSt obendrein als Folge der Freibetragsregelung grundsätzlich schon in der betreffenden Steuerperiode finanziell besser da als bei einer normalen Einkommensteuer mit denselben Tarifen. Umgekehrt werden besonders Konsumfreudige im Vergleich zur normalen Einkommensteuer nach Maßgabe ihrer Grenzsteuersätze besonders belastet¹⁰⁵. Bei der ZbSt gibt es keine solchen Unterschiede. Wer wegen Vermögensbesitz von ihr im Vergleich zur normalen Einkommensteuer profitiert, erhält diesen Vorteil unabhängig davon, ob er in der betreffenden Steuerperiode oder in seinem bisherigen Leben aus seinem Einkommen viel oder wenig konsumiert hat. So gesehen belohnt die SzSt eine „thriftiness“ von Personen auf eine systematisch eindeutige Weise. Überdurchschnittliche und zugleich vermögende Sparer können bei ihr nicht nur als Folge ihres Sparends über mehr Mittel als ceteris paribus konsumfreudige Individuen verfügen; im Vergleich zur ZbSt ist die Differenz in der Mittelverfügbarkeit zwischen überdurchschnittlichen und unterdurchschnittlichen Sparern auch deshalb größer, weil die ZbSt ihre Entlastung ausschließlich an einen Vermögensbesitz knüpft¹⁰⁶.

Andrews allerdings vor allem dadurch, daß bei ihr das Ausgabensteuerelement in die Einkommensteuer integriert wird, während es sich bei der Ergänzung Andrews um eine vor allem tariflich selbständige Steuer handelt.

¹⁰⁴ Sie vermeidet mithin sowohl die (negative) Diskriminierung derjenigen, deren Sparen schon vor der Zeit der Einführung dieses Verfahrens mit Einkommensteuer belastet wurde – auch nach der Einführung des Verfahrens wird neues Sparen weiterhin belastet –, als auch die distributiv kaum rechtfertigbare Begünstigung von ererbtem alten Vermögen.

¹⁰⁵ Wird demonstrativer, sich vom Durchschnitt als einem „frame of reference“ absetzender, Konsum (wegen der damit verbundenen negativen externen Effekte) als gemeinwohlschädlich gewertet und wird deshalb eine progressive Besteuerung des Konsums gefordert – so Frank (1997) aus einer auf Zufriedenheit bzw. subjective well-being abstellenden utilistischen Gemeinwohlsicht –, würde die SzSt im Unterschied zur ZbSt also eine solche – mit einer einkommensorientierten Gerechtigkeitssicht allerdings in einem Spannungsverhältnis stehende – Belastungsidee realisieren.

¹⁰⁶ Ist der Vermögensbesitz 1 Mio., das in Vermögenserträgen bestehende Ist-Einkommen 100 000 und der Schutzzinssatz 10%, sind bei der ZbSt ganz gleich, ob die betreffende Person gegenwärtig oder früher viel konsumiert hat, in dem betreffenden Jahr keine Steuern zu zahlen. Bei der SzSt wird ceteris paribus jedoch jemand mit einem überdurchschnittlich

Die durch die ZbSt erfolgende Entlastung von Vermögenserträgen, und speziell „alter Vermögen“ verdient nicht nur aus distributiver Sicht Beachtung. Wie empirische Untersuchungen vermuten lassen, ist eine Ungleichmäßigkeit der Verteilung eher wachstumshemmend denn wachstumsfördernd¹⁰⁷. Ein Grund dafür könnte das geringere Konfliktniveau in egalitären Gesellschaften und das dort deswegen ceteris paribus höhere – von der jüngeren Wachstumstheorie als wichtiger Wachstumsfaktor ausgemachte – Sozialkapital sein. Selbst wenn eine größere Gleichmäßigkeit der originären Einkommens- und Vermögensverteilung nicht als solche wachstumsfreundlich sein sollte – immerhin dürfte in nicht-egalitären Gesellschaften die durchschnittliche Konsumquote bei gleicher Sozialproduktshöhe niedriger sein als in egalitären –, so sind im Kontext der komparativen Abschätzung der ZbSt unter Wachstumsgesichtspunkten doch bestimmte strukturelle Verteilungseffekte zu bedenken. Die ZbSt lässt im Vergleich zu einer SzSt (wie auch zu einer normalen Einkommensteuer) weniger verfügbares Einkommen in den Händen von Newcomern, selbst wenn sie schon in den Gründungsjahren ihrer Unternehmungen hohe Gewinne machen. Die – die dynamischen Unternehmergewinne reflektierenden – „Übergewinne“ werden bei ihr (mit höheren tariflichen Sätzen) voll der Besteuerung unterworfen. Bei der ZbSt sind die dynamischen Unternehmer deshalb tendenziell stärker auf eine Fremdfinanzierung angewiesen. Die ZbSt belohnt das Halten und den Besitz von Erwerbsvermögen und den Bezug von – im ökonomischen Sinne – Renteneinkommen.

Unter realistischen Bedingungen spricht alles dafür, daß die gerade erörterten differentiellen Steuerbelastungen eine erhebliche Wachstumsbedeutung haben. Allerdings werden die Vermögenden – selbst wenn sie bei gleichem Einkommen stärker konsumieren – aufgrund ihres regelmäßig höheren Einkommens von ihrem höheren Einkommen im Durchschnitt mehr sparen. Wegen der mit der ZbSt tendenziell verbundenen Verteilungseffekte zugunsten der Vermögenden und der realistischerweise nicht anzunehmenden vertikalen Verteilungsneutralität könnte das volkswirtschaftliche Sparen unter einem Regime der ZbSt also höher sein als unter einem der SzSt. In einer „statischen“ Sicht (mit gegebenen, von der Verteilung unabhängigen Produktionsfunktionen), in der ein höheres Sparen ein höheres Investieren bedeutet, könnte sich die ZbSt so auch als wachstumsfreundlicher erweisen. Abgesehen davon, daß dieser Effekt seine Ursache in einer Umverteilung hätte, ist eine solche Argumentation gleichwohl problematisch, weil mit ihr die systematischen finanziellen Begünstigungseffekte als Folge von SzSt (und normaler Einkommensteuer) gerade der im Schumpeterschen Sinne dynamischen Unternehmer nicht berücksichtigt werden.

hohen Konsum in Gegenwart und Vergangenheit stärker belastet als jemand mit einem geringeren gegenwärtigen und vergangenen Konsum.

¹⁰⁷ Vgl. etwa die empirischen Hinweise bei Alesina/Rodrik (1994), nach denen u. a. zwischen Einkommensungleichheit und anschließendem Wachstum eine negative Korrelation besteht. S. daneben auch Freeman (1996/1997) und die Diskussion dieses Beitrags im Boston Review.

Diese sich aus den unterschiedlichen strukturellen Steuerbelastungen ergebenen dynamischen Effekte sind stilisierend als eine – bei gegebener Kapitalausstattung – Erhöhung der volkswirtschaftlichen Kapitalproduktivität zu denken. Ist, wie zuvor erörtert, die SzSt arbeitsbezogen leistungsfreundlicher, wirkt sich auch das in der beschriebenen Weise als erhöhte volkswirtschaftliche Kapitalproduktivität aus. In die gleiche Richtung könnte auch wirken, daß die ZbSt vor allem in ihrer dynastischen Version – als Folge der Konzentration von Erbschaften – Kinder aus Familien mit wenigen Kindern begünstigt. Die Folge einer ceteris paribus erhöhten Kapitalproduktivität ist eine erhöhte volkswirtschaftliche Produktion. Das wegen des höheren Volkseinkommens erhöhte Sparen muß nun jedoch nicht hinter dem umverteilungsbedingt höheren Sparen (bei niedrigerem Vollbeschäftigungssozialprodukt) bei der ZbSt zurückbleiben. In dieser Perspektive vermag sich also das dynamische Angebotshandeln das für das Investieren erforderliche Sparen selbst zu schaffen. Ob damit zu rechnen ist oder nicht, hängt von den in einer Volkswirtschaft vorhandenen Potentialen dynamischer Wirtschaftskräfte ab. Sind sie überhaupt vorhanden, lassen sie sich durch die SzSt auf jeden Fall besser wecken als durch die ZbSt. Unter idealtypischen Bedingungen – speziell vollkommener Kapitalmarkt – mag der Fähigkeit, über entsprechende strukturell differenzierende Steuerbelastungen dynamische Potentiale zu mobilisieren, keine sonderliche Bedeutung zukommen. Unter realistischen Bedingungen (s. dazu auch nachfolgend unter III) ist das – speziell in alternden Gesellschaften mit ihren ohnehin vorhandenen Verkrustungstendenzen – auf jeden Fall anders zu sehen. Die Frage, ob und wie unterschiedliche Besteuerungsverfahren in einer Volkswirtschaft vorhandene dynamische Potentiale in unterschiedlicher Weise wecken oder behindern, verdient allerdings weitergehende Untersuchungen. M.W. gibt die Finanzwissenschaft darüber keine Auskunft.

III. Der Verfahrensvergleich für offene Volkswirtschaften

Das im politischen Bereich anzutreffende Interesse an der Konsumbesteuerung resultiert – jedenfalls in Deutschland – nicht daraus, daß die sogenannten konsumorientierten Besteuerungsverfahren für einen wie bisher zugrunde gelegten Bedingungsrahmen als effizienz- oder anreizmäßig überlegen vermutet werden. Der entscheidende Grund für ein solches Interesse ist vielmehr, soweit sich dahinter nicht nur Strategien im Verteilungskampf verborgen, die Sorge um Vollbeschäftigung und um Arbeitsplätze: Soll es ein hinreichendes Angebot an – produktiven – Arbeitsplätzen geben, setzt das eine entsprechende inländische Investitionstätigkeit voraus. Es genügt nicht, daß im Inland eine ausreichende Vermögensbildung stattfindet; das gebildete Vermögen darf auch nicht ins Ausland fließen, ohne daß dem ein im angemessenen – d. h. eine Vollbeschäftigung erlaubenden – Umfang erfolgreicher Zufluß von Auslandskapital entspricht. In dieser Perspektive ist es Aufgabe der Steuerpolitik, zur Attrahierung dieses Kapitals beizutragen. Dazu müsse die

Politik in der modernen – globalisierten – Welt vermehrt Rücksicht auf die Steuerpolitik anderer Länder nehmen. Staaten, die das Kapital und seine Erträge spürbar höher als andere Staaten besteuern, würden im Steuerwettbewerb nicht bestehen. Wer Kapital anziehen wolle, müsse es deshalb steuerlich schonen. Wegen der – im Vergleich zur Arbeit – höheren Mobilität des Produktionsfaktors Kapitals sei das Kapital steuerlich weniger stark zu belasten als die Arbeit.

Wird Arbeitslosigkeit (auch) mit einer internationalen Kapitalverlagerung als Folge einer zu hohen steuerlichen Belastung des Kapitals erklärt, erscheint die mit der ZbSt im Prinzip verbundene Freistellung von Kapitalerträgen von Vorteil gegenüber der SzSt wie auch gegenüber der normalen Einkommensteuer¹⁰⁸. Nur bei den beiden letzteren Besteuerungsformen werden die Kapitalerträge nämlich durch die Besteuerung geschmälert; nur bei ihnen könnte sich – jedenfalls unter den bislang vorausgesetzten Bedingungen – deshalb das Problem stellen, im internationalen Wettbewerb um Kapital nicht erfolgreich zu sein. Eine solche Argumentation ist aus mehreren Gründen zu oberflächlich¹⁰⁹. So ist – was hier nicht ausführlicher geschehen soll – zu bedenken, daß Kapital nicht nur mit niedrigeren Steuern, sondern – mit der Konsequenz einer höheren als der Bruttomarktrendite – etwa auch mit Subventionen attrahiert werden kann¹¹⁰. Aber auch wenn diese und mögliche andere Wettbewerbsinstrumente nicht berücksichtigt werden und die Überlegungen einzig der Steuerpolitik gelten, ist die obige Argumentation zu einfach.

Erfolgt eine – konsequente – Besteuerung natürlicher Personen bei einem hinreichend weit definierten Verständnis des steuerlichen Einkommens im Sinne des Welteinkommensprinzips und (damit) auf der Basis der Anrechnungsmethode, geht es nämlich gar nicht darum, wie mobil das Kapital ist. Die steuerpolitisch kritischen Umstände sind die Mobilität der Kapitaleigentümer und die – steuerpraktische – Ermittelbarkeit von Kapitaleinkünften. Wer eine steuerliche Vorzugsbehandlung von Kapital mit seiner Mobilität in einer globalisierten Welt begründet,

¹⁰⁸ S. in diesem Zusammenhang auch *Schreiber* (1996, S. 108). *Schreiber* knüpft sein Plädoyer für eine zinsbereinigte Steuer allerdings an die Voraussetzung, daß andere Korrekturen – insbesondere eine konsequente Durchsetzung des Anrechnungsverfahrens bei der internationalen Besteuerung von Einkommen – nicht gelingen.

¹⁰⁹ Ein Grund könnte auch sein, daß das Kapital international gar nicht so mobil ist, wie es sich in neoklassischen Modellanalysen darstellt. *Gordon / Bovenberg* (1996) erklären diese Immobilität mit asymmetrischen Informationen. Sie fragen auch nach den sich daraus ergebenden Implikationen für die Besteuerung von Kapitaleinkommen und kommen zu dem Schluß, daß ein großer Kapitalimporteur es darauf anlegen müßte, dann steuerliche Gegenanreize zu Kapitalimporten zu setzen. Dieses Resultat ist aber die Konsequenz anderer Zielsetzungen und Bedingungsrahmen, als sie bei den Darlegungen hier vorausgesetzt werden.

¹¹⁰ Eine solche Kapitalbegünstigungspolitik führt unvermeidlich weiter in die Zwickmühle einer Entlastung des Kapitals und einer Belastung von Arbeit. Auch vor diesem Hintergrund erweist es sich als entscheidend, daß die fundamentalen güterwirtschaftlichen Kostenbedingungen stimmen müssen, um Arbeitslosigkeit zu bekämpfen; sich diesbezüglich allzu viel von der Steuerpolitik zu erhoffen, ist Augenwischerei. Das soll allerdings nicht heißen, eine Steuerreformpolitik hätte – über die symbolische Demonstration einer Fähigkeit zu einer Reformpolitik hinaus – keinen Einfluß auf die Investitionstätigkeit.

denkt in Kategorien von Faktoren-, Objekt- oder Ertragsbesteuerung; er bewegt sich mit seinen Argumenten nicht in der Welt der Einkommensbesteuerung. Es wird den Besonderheiten einer synthetischen Einkommensteuer nicht gerecht, wird sie schlechthin als die Summe der einzelnen Faktorensteuern modelliert. Deshalb ist für ein Regime der Einkommensbesteuerung nicht nach der Mobilität der Faktoren, sondern nach der der steuerrelevanten Wohnsitze der Faktoreneigentümer zu fragen. Schon wegen der Höhe der Transaktionskosten spricht einiges dafür, daß auch in der modernen Welt Wohnsitze natürlicher Personen – vergleichsweise – am ehesten immobil sind¹¹¹. Wer sich von der allokativen Grundeinsicht leiten läßt, Steuern sollten möglichst an immobile bzw. inflexible Tatbestände anknüpfen, muß deshalb eine Vorliebe für eine – an die Wohnsitze natürlicher Personen anknüpfende – einkommensorientierte im Unterschied zu einer faktorenorientierten Besteuerung haben. Nicht nur – immer personenbezogene – Gerechtigkeitsgründe, sondern auch alloitative Gründe sprechen also für ein synthetisches Verständnis des steuerlichen Einkommens. Da die ZbSt im Gegensatz zur SzSt die Schedulenelemente in der Einkommensbesteuerung verstärkt, ist das mit Blick auf die aktuell interessierende Problemlage ein Einwand gegen eine ZbSt und ein Argument für eine SzSt oder eine normale Einkommensteuer.

Eine – ihren Personalsteuercharakter stärkende – Einkommensbesteuerung in Verbindung mit Wohnsitzimmobilität ist jedoch keine Garantie für eine steuerliche Erfassung oder Erfäßbarkeit der von Inländern im Ausland erzielten Kapitaleinkommen. Werden sie im Ausland niedriger als im Inland besteuert, lassen sie sich im Inland in extern kontrollierbarer Weise grundsätzlich nur schwer ermitteln. So weit die ausländischen Steuern auf die inländischen angerechnet werden können, schwächt das zwar die Kapitalverlagerungsanreize, in Abhängigkeit von einer – positiven – Differenz zwischen inländischen und der ausländischen effektiven Belastung bleiben sie aber gleichwohl bestehen. Trotz einer Immobilität der Eigner kann es auf diese Weise auch im Rahmen einer normalen idealtypischen Einkommensbesteuerung mit einem konsequent verwirklichten Anrechnungsverfahren zu steuerlich bedingten Kapitalabflüssen und dadurch zu einem – auch auf die Einkommensteuer gerichteten – Steuerwettbewerb kommen. Dies gilt für Sachvermögens- wie für Geldvermögensanlagen. Dabei ist besonders bei Geldvermögensanlagen (Finanzinvestitionen) mit einem hohen Wettbewerbsdruck zu rechnen, weil die Verwaltung dieses Vermögens im Gastland nur geringe Infrastrukturaufwendungen erfordert und die Wiederanlage der Finanzkapitalien nicht auf kreditäre oder andere Anlagemöglichkeiten im Gastland angewiesen ist¹¹². Die Attrahierung von

¹¹¹ Allerdings gibt es hier durchaus beachtenswerte Unterschiede. Die Wohnsitzmobilität dürfte allgemein mit der Höhe des Einkommens und mit der relativen Bedeutung der Kapitaleinkommen an den Gesamteinkommen zunehmen. Dies könnte für steuerliche Erleichterungen zugunsten von Kapitaleinkommensbeziehern sprechen, ginge jedoch zu Lasten der Bezieher von Arbeitseinkommen und damit auch zu Lasten der besonders mobilen Führungskräfte. Entsprechend stellt sich auch bei der ZbSt wegen der mit ihr verbundenen hohen Steuersätze die Frage, ob es wichtiger ist, ein hohes Arbeitseinkommen erzielende Menschen zu attrahieren oder Kapitaleinkommensbezieher.

Geldvermögensanlagen ist deshalb – mit Blick auf die im Gastland anfallenden Zinsdifferenziale, Verwaltungsgebühren oder auch (niedrigeren) Quellensteuern – besonders für kleine Länder von Interesse. Wegen der fehlenden Gegenseitigkeit der Interessenlage bzw. wegen fehlender Interessensymmetrie ist deshalb kaum – und schon gar nicht weltweit – mit einer Kooperation der Wohnsitzländer der Kapitaleigner und der potentiellen Steuerfluchtländer zu rechnen¹¹³.

Bei der ZbSt besteht mit Blick auf die Besteuerung von Kapitaleinkommen unter idealtypischen Bedingungen kein solcher Kooperationsbedarf wie bei einer normalen Einkommensteuer, und zwar sowohl was Geldvermögens- als auch was Sachvermögensanlagen betrifft. Das gleiche gilt allerdings auch für eine SzSt. Bei ihr kann ein Zensit sein Sollvermögen – und damit die auf das Sollzinseinkommen zu entrichtenden Steuern – dadurch verringern, daß er das Finanzamt über die Höhe seines Sparsens informiert. Diese Information versetzt die Finanzbehörde in die Lage zu überprüfen, ob auch – zum Umfang der erklärten Vermögensbildung passend – Vermögenserträge deklariert werden. Nutzt die Finanzverwaltung auch in den Folgejahren diese Informationen, kann ein Zensit Vermögenserträge nicht verheimlichen. Würde er die Steuerverwaltung nicht über seine Vermögensbildung informieren, erhielte die Finanzverwaltung zwar nicht die für eine Kontrolle von Vermögenserträgen erforderlichen Informationen, der Steuerpflichtige würde dadurch aber keine Steuern sparen, weil – unter idealtypischen Bedingungen – in demselben Umfang, wie ihm das eine Gelegenheit zur Steuerhinterziehung verschafft, er ein höheres Sollzinseinkommen zu versteuern hätte. Obendrein führt die Nicht-Deklaration der Kapitalerträge in späteren Jahren tendenziell zu einer Zuordnung zu einer niedrigeren Einkommensschicht und damit zu einem geringeren Sollvermögensfreibetrag. Ein über seine Vermögensbildung nicht informierender und die späteren Vermögenserträge verheimlichender Zensit schadet mithin sich selbst. Durch die SzSt (mit einkommensschichtabhängigen

¹¹² Eine steuerbedingte Verlagerung der Geldvermögensanlagen von Inländern ins Ausland muß sich deshalb, auch wenn sie mit vermehrten ausländischen Anlagen im Inland einhergeht, auch nicht in bemerkenswerter Weise zinserhöhend auswirken. Gleichwohl ist sie aus allokativer Sicht negativ zu werten. Insbesondere ist damit zu rechnen, daß sich als Folge einkommensteuerlich begründeter internationaler Kapitalbewegungen für den mittelständischen Bereich die Möglichkeiten der Beteiligungsfiananzierung verschlechtern und für diesen Bereich weniger Risikokapital zur Verfügung steht. Risikofreudige Anleger verlegen ihr Risikoengagement auf das Hinterziehen von Steuern, statt ihre Finanzmittel vielversprechenden Jungunternehmern anzubieten. Die – wie hier erörterte – persönliche ZbSt schwächt die steuerlichen Gegenanreize zur risikobehafteten Beteiligungsfiananzierung grundsätzlich ab. Gegenüber einer normalen Einkommensteuer ist die ZbSt in der augenblicklich interessierenden Hinsicht also von Vorteil.

¹¹³ Da kleine Länder nur in begrenztem Umfang profitable Sachinvestitionsgelegenheiten zu bieten haben, werden wegen immenser ökonomischer Gesetzmäßigkeiten diesbezüglich schneller Grenzen lohnender Steuerfluchtmöglichkeiten in der Weise erreicht, daß die Steuervorteile durch rentabilitätsmäßige Nachteile oder auf andere Weise aufgezehrt werden. Diesbezüglich ist also grundsätzlich auch eher mit internationalem Absprachen zu rechnen, es sei denn zwischen den Ländern bestehen große Vermögensunterschiede.

Sollvermögensfreibeträgen) wird der Preis für Steuerehrlichkeit im idealtypischen Fall negativ. Wer seine Vermögensbildung nicht verheimlicht, wird also steuerlich belohnt.

Was die Anreize zu einer steuerlich motivierten Verlagerung von Inländerkapital ins Ausland angeht, besteht unter idealtypischen Bedingungen zwischen der ZbSt und der SzSt mithin kein Unterschied. Dies gilt auch für die Kapitalanlagen von Ausländern im Inland, da es bei einer konsequent erfolgenden Teilhaberbesteuerung oder analog zur gegenwärtigen Praxis der Zins- und Dividendenbesteuerung möglich ist, die in das Ausland fließenden oder die den Ausländern zuzurechnenden Einkommen bis hin zu einer gänzlichen steuerlichen Freistellung wie bei der ZbSt gesonderten Tarifen zu unterwerfen. Trotz offener Grenzen und ohne Kooperation mit anderen Staaten kann ein inländischer Staat mit der SzSt also einen Steueranspruch bei seinen wohnsitzimmobilen Bürgern auch auf die Erträge der im Ausland gehaltenen Vermögensanlagen wirksam durchsetzen, ohne steuerlich bedingte Kapitalabflüsse hinnehmen zu müssen. Globalisierung muß also nicht den Verlust der Steuerhoheit bei der Besteuerung von Kapitalerträgen bedeuten. Unter idealtypischen Bedingungen ist es dazu nicht einmal erforderlich, daß (unrealisierte) Wertänderungen des Auslandsvermögens in den inländischen steuerlichen Einkommensbegriff einbezogen werden. Die diesbezüglich Praxis darf sich zwischen In- und Ausland nur nicht unterscheiden bzw. darf im Inland nicht ungünstiger sein als im Ausland. Ist sie jedoch ungünstiger, könnte Kapitalabflußneigungen allerdings nur durch einen Einbezug auch unrealisierter Wertsteigerungen auf ausländische Vermögensanlagen in den inländischen steuerlichen Einkommensbegriff begegnet werden¹¹⁴. Bei der ZbSt gäbe es – bei einer Schutzzinsgewährung auch auf Auslandsanlagen und bei der gegenwärtig vorausgesetzten Gleichheit von Rendite- und Steuerzinssätzen – wegen der damit ohnehin schon im Inland erfolgenden steuerlichen Freistellung der Kapitalerträge hierzu jedoch

¹¹⁴ Bei börsennotierten Anteilen sollte das keine besonderen Schwierigkeiten bereiten, selbst wenn ausländische Staaten die Möglichkeit zur förmlichen Verschleierung steuerlicher Gewinne gezielt unterstützen, um auf diese Weise Kapital zu attrahieren. Die Gewinnverschleierung müßte nämlich – sonst könnte für die betreffenden Unternehmen auch kein Kapital attrahiert werden – längerfristig ihren Niederschlag in der Kursentwicklung finden. Indem mit der SzSt die heimische Finanzverwaltung über die Vermögensbildung informiert wird, kann mithin – sind die Auslandsanlagen getrennt und differenzierter als Inlandsanlagen auszuweisen – auch einem Subventionswettbewerb entgegengewirkt werden. Nur bei „persönlichen Beteiligungen“ an Auslandsunternehmen können die skizzierten Kontrollmechanismen nicht funktionieren. Eine konsequente persönliche Einkommensteuer verbunden mit einer SzSt bietet so auch einen institutionellen Rahmen, um die „Schmutzkonkurrenz“ eines mit finanziellen Zuschüssen erfolgenden Wettbewerbs um das mobile Kapital – im Unterschied zu einem infrastrukturellen Leistungswettbewerb – ohne Einschränkungen der Freiheit des Kapitalverkehrs zu unterbinden. Dieser Schutz läßt sich allerdings in gleicher Weise gleichfalls mit der ZbSt erreichen. Aber auch bei ihr ist die Voraussetzung dafür die Einbeziehung unrealisierter ausländischer Wertsteigerungen in den inländischen Einkommensbegriff, weil – s. dazu auch nachfolgend unter B.I – dieser Vorgang eine höhere Nach-Steuer-Rentabilität der Auslandsanlagen impliziert, als es dem Steuerzinssatz entspricht.

höchstens insoweit eine Veranlassung, wie Kapitalanlagen vom Ausland über die steuerliche Freistellung der normalen Erträge hinaus subventioniert werden¹¹⁵.

IV. Weitere grundlegende Vergleichsdimensionen

Im Vergleich zu einer normalen Einkommensteuer ist es ein besonderes Attraktivitätsmerkmal der SzSt, daß sie eine bessere steuerliche Erfassung der Vermögenserträge und insbesondere auch der einkommensteuerrechtlich sogenannten Kapitalerträge ermöglicht. Nicht nur Auslandseinkünfte lassen sich mit der ZbSt besser erfassen, sondern gleichfalls inländische Kapitalerträge. Wie zur Erfassung von im Ausland erzielten Einkommen keine Kooperation mit anderen Staaten erforderlich ist, so erfordert auch die bessere Erfassung der inländischen Kapitalerträge keine Kooperation mit inländischen Finanzinstitutionen. Damit der Staat die inländischen Zinserträge wirksam besteuern kann, muß er das „Bankgeheimnis“ nicht anstasten. Im Vergleich zur ZbSt sind diese Attraktivitätsmomente der SzSt gegenüber einer normalen Einkommensteuer allerdings nicht relevant. Auch die ZbSt bestätigt das Problem einer kontrollierbaren Ermittlung von Kapitalerträgen. Zu beachten ist dabei allerdings der Unterschied in der Art und Weise, wie das erreicht wird. Die ZbSt erreicht ihren Erfolg dadurch, daß sie die letzte Ursache für die Schwierigkeiten einer Zinsbesteuerung, nämlich die Besteuerung der Kapitalerträge, aufhebt, die SzSt löst das Problem jedoch unter Beibehaltung der Besteuerung. Daß die erste Methode, Besteuerungsprobleme durch einen Verzicht auf Besteuerung zu lösen, keine – mit den praktischen fiskalischen Erfordernissen vereinbare – verallgemeinerungsfähige Rezeptur einer Lösung von Besteuerungsproblemen darstellt, ist offenkundig.

Die SzSt hat gegenüber der normalen Einkommensteuer weitere attraktive Merkmale. In diesem Zusammenhang ist erneut auf die Ermöglichung einer indirekten Besteuerung der Nutzungsvorteile des Konsumvermögens zu verweisen¹¹⁶. Einer direkten Besteuerung stehen – partiell sicher zutreffend – steuerpraktische Ermittlungsprobleme und – in Deutschland – steuerjuristische Systematisierungsbahauptungen entgegen¹¹⁷. Unter den gegenwärtig noch vorausgesetzten analyti-

¹¹⁵ Von Interesse ist es auch, wie sich SzSt und ZbSt mit Blick auf die Anrechnung von Steuern in internationale Doppelbesteuerungsabkommen einfügen. Bei der SzSt stellt sich die Frage einer anderen – als schon üblich erfolgenden – Anrechnung von im Inland gezahlten Steuern auf die Steuern von Steuerausländern im Ausland nicht, weil von der Besteuerung der Sollzinseinkommen nur (persönlich steuerpflichtige) Steuerinländer betroffen sind. Bei der ZbSt ist es jedoch anders, und Auskünfte, die nach *McLure/Zodrow* (1998) die amerikanische Steuerbehörde anlässlich der geplanten Einführung einer Cash-flow-Steuer in Bolivien gegeben hat, lassen nicht ausschließen, daß die USA eine Anrechnung der als Folge der ZbSt fälligen Steuern verweigern würden.

¹¹⁶ *Rolph* (1973) macht einen Vorschlag zur Besteuerung der Nutzungswerte des aus eigengenutzten Wohnungen fließenden Einkommens, der mit der Sollzinsbesteuerungslogik harmoniert. Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Hackmann* (1992c).

schen Vereinfachungsbedingungen resultiert aus dieser indirekten Besteuerung – allerdings nur insoweit von den Steueraufkommens- und den dadurch ermöglichten Tarifsenkungseffekten und der noch (nachfolgend unter C.3.) zu erörternden Bedeutung unvollkommener Kapitalmärkte abgesehen wird – kein spezifischer Differenzvorteil im Vergleich zur ZbSt. Soweit mit der ZbSt eine Belastung des Konsums erfolgt, werden bei ihr auch die dauerhaften Konsumgüter unter idealtypischen Bedingungen auf der die ZbSt kennzeichnenden „tax-prepaid-Basis“ steuerlich belastet¹¹⁸. Idealtypisch ist zwischen SzSt und ZbSt auch kein Unterschied zu sehen, wird der Vorteil der SzSt mit Blick auf die einkommensteuerliche Abzugsproblematik von Schuldzinsen berücksichtigt. Da die SzSt die aus dem Eigentum an Konsumvermögen fließenden direkt konsumtiv genutzten Einkommen belastet, gibt es unter einem Regime der SzSt keinen Grund, eine generelle steuerliche Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen nicht zuzulassen. Die nicht befriedigend lösbarer Abgrenzung von betrieblich und privat veranlaßten Kreditaufnahmen mit den daraus resultierenden steuerrechtlichen Absurditäten und inakzeptablen Ungleichbehandlungen entfällt bei einer SzSt. Zur ZbSt gehört allerdings – soll nicht der Eigenverbrauch der aus dauerhaftem Konsumvermögen fließenden Einkommen unbesteuert bleiben und es nicht zu einer steuerlichen Diskriminierung von Mietern kommen – ein Abzugsverbot privater Schuldzinsen. Bei den bislang vorausgesetzten Bedingungen stellen sich bei der ZbSt gleichwohl die aus dem gegenwärtigen Einkommensteuerrecht bekannten Probleme nicht. Wenn ein Unternehmer seinem Betrieb Eigenkapital zur Finanzierung von Konsumvermögen entnimmt und dafür – „betrieblich veranlaßt“ – einen Kredit aufnimmt, spart er dadurch keine Steuern. Dem erhöhten – steuerwirksamen – betrieblichen Schuldzinsenabzug entspricht eine entsprechende Verringerung der Schutzzinsen. Eine direkte Fremdfinanzierung des Konsumvermögens hätte den gleichen Effekt auf die steuerliche Bemessungsgrundlage. Dies gilt offenkundig – wie später noch zu erörtern – nicht mehr, wenn der Schutzzinssatz niedriger ist als der für Kredite zu entrichtende Zinssatz.

Gegenüber einer normalen – mit progressiven Sätzen erfolgenden – Einkommensbesteuerung verbessert die SzSt die Besteuerung noch in einer vierten Hinsicht. Eine progressive Steuer setzt Anreize zu Vermögensübertragungen von Personen mit hohem Einkommen auf Personen, speziell auf Familienangehörige, mit niedrigem Einkommen. Schenkungsteuern können solchen steuerlich motivierten Übertragungen aus praktischen Gründen nur in Grenzen entgegenwirken. Unter einem Regime einer SzSt entfallen solche Übertragungsanreize, wenn die – von einer Schenkungsteuer nicht erfaßten – Schenkungen bei den Schenkenden steuerlich als Konsum gewertet werden und sich bei den Beschenkten als Minderung des steuerlich erfaßten Konsums auswirken. Dieser Effekt kommt im Rahmen einer

¹¹⁷ Vielen anderen Ländern – s. dazu die Länderübersichten bei *Mennel* (1980) – gelingt allerdings eine Bewältigung dieser Probleme wenigstens bei der Nutzungswertbesteuerung selbstgenutzten Wohnungseigentums.

¹¹⁸ Dies wird auch generell als idealer Weg zur Behandlung dauerhaften Konsumvermögens gesehen. S. *Broadway/Wildasin* (1996, S. 99).

SzSt automatisch zustande, gibt es für die – der Schenkungsteuer nicht unterworfenen – Schenkungen keine Sonderregelungen¹¹⁹. Als Folge davon kann der Schenkende sein Progressionsniveau nicht senken. Zwar hat er niedrigere Kapitalerträge; sie werden idealtypisch jedoch gerade durch erhöhte Sollzinseinkommen ausgeglichen. Der Beschenkte erfährt zwar keine höhere Steuerbelastung – ohne Schenkung wäre sein steuerlich erfaßter Konsum höher und seine zu versteuernden Kapitalerträge entsprechend niedriger –, aber Schenkern und Beschenkten zusammen ist der Weg zur Steuerarbitrage grundsätzlich versperrt¹²⁰. Gegenüber der ZbSt ergibt sich mit Blick auf die Anreize, Vermögen aus Gründen eines Progressionsausgleichs zu übertragen, wegen der prinzipiellen Steuerfreiheit der Kapitalerträge jedoch auch diesbezüglich kein grundsätzlicher Vorteil für die SzSt. Allerdings ist auch diesbezüglich für den Wegfall solcher Anreize ein Preis in der Form eines – bei gegebenen Tarifen – niedrigeren Steueraufkommens zu zahlen.

In dieser Arbeit geht es vor allem um die Frage, welche Unterschiede sich als Folge einer ZbSt und einer SzSt in der analytisch langen Frist für eine Volkswirtschaft ergeben. Zu fragen ist aber auch, ob zwischen den beiden Verfahren in einer Kurzfristperspektive vergleichsbedeutsame Unterschiede bestehen. Dies dürfte so zu sehen sein. Unter idealtypischen Bedingungen – es erfolgt eine zeitnahe Anpassung der Steuerzinssätze – impliziert die ZbSt relativ zur normalen Einkommensbesteuerung eine weniger stark ausgeprägte prozyklische Steueraufkommensentwicklung, weil die Zinssätze in der Hochkonjunktur tendenziell höher sein werden als in rezessiven Wirtschaftsphasen. Von vornherein wird sich bei der ZbSt nicht einmal eine konjunkturell antizyklische Entwicklung des Steueraufkommens ausschließen lassen. Eine SzSt – mit einer Summe der aggregierten Sollzinseinkommen in Höhe von Null¹²¹ – unterscheidet sich in der hier interessierenden Hinsicht nicht von einer normalen Einkommensteuer. Die Beurteilung der „kurzfristigen“ Steueraufkommensunterschiede zwischen SzSt und ZbSt kann unterschiedlich ausfallen. In traditioneller stabilitätspolitischer Perspektive ist der automatische Stabilisierungseffekt der SzSt bei einem zur Einkommensentwicklung synchron erfolgenden Steuerzufluss größer. Verhält sich der Staat jedoch eher prozyklisch, könnte die ZbSt hingegen stärker „automatisch stabilisieren“. Werden zeitliche Verzöge-

¹¹⁹ Werden Schenkungen jedoch der Schenkungssteuer unterworfen, sind sie für die Ermittlung des Sollvermögens bei den Schenkenden hingegen dadurch zu „neutralisieren“, daß das für die Konsumermittlung maßgebliche zu versteuernde Einkommen – nur für Zwecke der Konsumermittlung – um die Schenkungen gekürzt wird. Eine solche Neutralisierung wäre allerdings damit zu verknüpfen, daß in analoger Weise auch bei den Beschenkten eine Neutralisierung erfolgt.

¹²⁰ Auch wenn die regelmäßig zu erwartenden unterschiedlichen Restlängen der Sollzinsperioden berücksichtigt werden, bestehen keine Anreize, daß von den Personen mit den kurzen Restperioden zu den Personen mit den längeren Restzeiten geschenkt wird wie – für die von Erbschafts- und Schenkungsteuer nicht erfaßten Schenkungen – auch nicht in umgekehrter Richtung.

¹²¹ Bei einem positiven Aufkommen aus der Sollzinskomponente reagiert das Steueraufkommen mit einer SzSt noch stärker als mit einer normalen Einkommensteuer.

rungen berücksichtigt, ist die stabilitätspolitische Analyse – was hier nicht geschehen soll – zu differenzieren. Werden die Verfahren nicht nur unter dem Gesichtspunkt ihrer komparativen „automatischen Stabilisierungseigenschaften“ verglichen, hat die SzSt in traditioneller stabilitätspolitischer Sicht noch ein weiteres attraktives Moment, weil sie ein zusätzliches Instrumentarium für eine diskretionäre antizyklische Finanzpolitik bereitstellt. Die SzSt bietet nämlich – etwa über eine Variation der Zinssätze oder der Sollvermögensfreibeträge – ideale Möglichkeiten, um mit Hilfe der Steuerpolitik expansive oder restriktive konjunkturelle Impulse zu setzen¹²².

V. Exkurs: Die Suche nach Bedingungen für eine Äquivalenz beider Besteuerungsverfahren

Die bisherigen Ausführungen zeigen, daß sich die SzSt und die ZbSt schon unter idealtypischen Bedingungen grundlegend unterscheiden. Von ihnen werden unterschiedliche Steuerpflichtige in unterschiedlicher Weise belastet. Die differentiellen distributiven Konsequenzen sind nicht harmloser Natur. Die einzige Gemeinsamkeit besteht in der intertemporalen Konsumneutralität, und dies auch nur, wenn die Grundversion der SzSt zum Vergleich genommen wird. Im übrigen unterscheiden sich die Verfahren auch – sogar mit Blick auf intertemporale Dimensionen – vielfältig in anreizmäßiger Hinsicht. Trotz dieser deutlichen Unterschiede ist es – wie die Diskussion der Referatsvorlage in Regensburg zeigte – von theoretischem Interesse, systematisch danach zu fragen, unter welchen Bedingungen die SzSt und die ZbSt in ihren ökonomischen Auswirkungen äquivalent wären.

Mit Blick auf diese Frage läßt sich als erstes festhalten, daß zwischen beiden Verfahren bei einem Steuerzinssatz in Höhe von Null kein Unterschied besteht. Ein solcher Steuerzinssatz würde die beiden Verfahren allerdings materiell außer Kraft setzen. Bei einem Steuerzinssatz in Höhe von Null unterscheiden sich ZbSt und SzSt obendrein nicht von einer normalen Einkommensteuer. Mithin ist es nicht angemessen, von einer erfolgenden SzSt oder Zinsbereinigung zu sprechen, wird dabei ein Steuerzinssatz in Höhe von Null zugrundegelegt.

Wird von positiven Steuerzinssätzen – und damit einem Unterschied zwischen ZbSt und SzSt auf der einen und einer normalen Einkommensteuer auf der anderen Seite – ausgegangen und sind das Steueraufkommen und die individuellen Steuertarife, die individuellen Konsumneigungen, das Arbeitsverhalten, Gläubiger- und Schuldzinssätze sowie Erbanfälle und Erbnachlässe variabel, lassen sich sicherlich Bedingungskonstellationen dieser steuerbedeutsamen Umstände finden, unter denen sich für beide Besteuerungsverfahren eine – wie auch näherhin immer definierte – Äquivalenz ergibt. Dies ist schon wegen der großen Anzahl steuerrelevant-

¹²² Ausführlicher dazu s.auch *Hackmann* (1990, S. 136 f.).

ter Umstände zu erwarten. Das Herausfinden solcher kombinatorisch möglichen Umstände ist theoretisch jedoch uninteressant. Vor dem Hintergrund üblicher modelltheoretischer Erörterungen könnte es allerdings theoretisch von Interesse sein, eine Modellwelt mit einem vollkommenen Kapitalmarkt bei Sicherheit und ohne Erbschaften zu betrachten, in der alle Akteure ihren Lebensnutzen zu maximieren suchen. Kann es dann bei positiven Steuerzinssätzen zwischen beiden Verfahren eine Äquivalenz geben, in welcher Hinsicht kann eine solche Äquivalenz bestehen, und welche Bedingungen – die also zu den genannten hinzukommen – bewirken eine Äquivalenz?

Wird die Frage nach der Äquivalenz beider Verfahren so gestellt, läßt sich als erstes festhalten, daß es für beide Verfahren eine Gleichheit in der Weise, daß jeder Steuerpflichtige in jedem Jahr (unter jedem der beiden Regime) gleich viel Steuern zahlt, nicht einmal dann geben kann, wenn die Welt aus identischen Individuen besteht und die Steuertarife in Abhängigkeit vom Alter (beliebig) variabel gestaltet werden. Dies gilt sogar für eine Modellwelt mit zwei Perioden (und ohne Erbschaften), wenn in einer ersten Lebensperiode Arbeitseinkommen erzielt und in einer zweiten Periode die Normalverzinsung erwirtschaftet wird. Die ZbSt hat unter diesen Umständen in der zweiten Periode nämlich eine Bemessungsgrundlage in Höhe von Null, während die Bemessungsgrundlage bei der SzSt positiv ist. Über eine entsprechende Tarifgestaltung läßt sich eine alljährliche gleiche Steuerzahlung eines jeden Steuerpflichtigen also nicht erreichen.

Aus ökonomischer Sicht liegt es nahe, für die Suche nach Bedingungen für eine Äquivalenz beider Verfahren nicht auf die Gleichheit jährlicher Steuerzahlungen, sondern auf eine Gleichheit diskontierter Steuerbelastungen abzustellen. Unter welchen Voraussetzungen würden sich für die Steuerzahler dann gleiche Konsumpfade und ökonomische Anreizkonstellationen ergeben? In einer Welt der Sicherheit mit nur einer Generation identischer Individuen und ohne Erbschaften ist eine solche Übereinstimmung beider Verfahren vorstellbar, wenn von Periode zu Periode geeignete Tarifanpassungen derart erfolgen, daß die Konsumminderungssätze bei beiden Verfahren alljährlich gleich hoch sind. Sind die Individuen nicht identisch, haben etwa die einen eine größere Freizeit- oder Gegenwartsvorliebe als die anderen, wird bei alljährlich beliebiger Gestaltbarkeit der Steuertarife auch dies (unter den getroffenen Annahmen) die Äquivalenz grundsätzlich nicht stören. Leben verschiedene Generationen nebeneinander, läßt sich eine Gleichheit der alljährlichen Konsumminderungssätze nur erreichen, wenn für eine jede Generation in jedem Jahr ein jeweils eigener Steuertarif gilt. Das Erfordernis von – nebeneinander bestehenden gleichzeitig gültigen – generationsabhängigen Steuertarifen, damit sich beide Verfahren unter ohnehin schon vorausgesetzten idealtypischen Bedingungen nicht unterscheiden, ist so restriktiv, daß alles andere als eine Betonung einer fundamentalen Ungleichheit beider Verfahren ein falsches Informationssignal gibt.

C. Der Verfahrensvergleich unter realitätsnäheren Bedingungen

Aus Gründen der Gewinnung von Transparenz wurde für den grundlegenden Verfahrensvergleich bislang – wenn auch nicht radikal durchgehalten – von einer Vielzahl vereinfachender Annahmen ausgegangen. Insbesondere wurde im allgemeinen eine Gleichheit von Leih- und Verleihzinssätzen unterstellt und eine Übereinstimmung des – dann eindeutigen – Marktzinssatzes mit dem als „Steuerzinssatz“ bezeichneten Schutz- bzw. Sollzinssatz. Der Steuerzinssatz selbst wurde damit als identisch mit dem Kalkulationszinssatz vorausgesetzt. Daß verschiedene Vermögensanlagen derselben und unterschiedlicher Personen in der Realität – auch in marginaler Hinsicht – unterschiedliche Renditen erwirtschaften, wurde so durchweg nicht beachtet. Ferner unterblieb eine Berücksichtigung von Risiken und von Risikoprämien wie auch eine – trotz gelegentlicher Erwähnung – Berücksichtigung der speziellen Probleme steuerpraktischer Umsetzung. In gewisser Weise wurde davon ausgegangen, die Finanzverwaltung könne – ohne Aufwendung von Verwaltungs- und Kontrollkosten – die für den Einsatz der Besteuerungsverfahren erforderlichen Tatbestände ermitteln. Danach, ob sich die zu vergleichenden Besteuerungsverfahren diesbezüglich unterscheiden, wurde nicht systematisch gefragt. Obendrein wurde – speziell bei der Erörterung der Investitionswirkungen und der außensteuerlichen Implikationen – eine von den gegenwärtigen institutionellen Gegebenheiten abweichende Steuerpraxis unterstellt¹²³. Die Bedeutung solcher und anderer Umstände gilt es im folgenden zu untersuchen. Dabei wird allerdings weiterhin – wie es überwiegend auch bisher der Fall war – so argumentiert, als seien die Besteuerungsverfahren schon seit langem eingeführt. Sich stellende spezifische Einführungs- und Übergangsprobleme werden erst nachfolgend unter IV behandelt. Bei all diesen Erörterungen wird – trotz interindividuell unterschiedlicher Kalkulationszinssätze – jedoch von einem interindividuell einheitlichen Steuerzinssatz ausgegangen. Dies muß allerdings nicht als Annahme verstanden werden, die nur der analytischen Bequemlichkeit dient. Die Gleichheit der Steuerzinssätze

¹²³ Auch wurde implizit eine Vollbeschäftigung des Produktionsfaktors Arbeit bzw. eine dafür hinreichende Lohnflexibilität angenommen. Diese ist in der Realität typischerweise nicht gegeben, und im allgemeinen dürften die Lohnsätze in manchen Segmenten des Arbeitsmarktes höher sein, als es sich mit Vollbeschäftigung vereinbaren läßt. Da die ZbSt tendenziell den Einsatz des Produktionsfaktors Kapital steuerlich entlastet, könnte – s. mit Blick auf die Konsumbesteuerung für eine solche Argumentation Boyer/Russell (1995, S. 365) – argumentiert werden, dies sei unter Beschäftigungsgesichtspunkten kontraproduktiv. Es seien gerade die relativen Kosten der Arbeit zu verbilligen. Abgesehen von der Frage der analytischen Angemessenheit, den Übergang von einer Einkommen- zu einer Konsumsteuer als Erhöhung der Arbeitskosten relativ zu den Kosten des Realkapitals aufzufassen, ist in langfristiger Perspektive gegen eine solche Argumentationsweise einzuwenden, daß sie die Ursachen zu hoher (vollbeschäftigungswidriger) Lohnsätze nicht zu beseitigen vermag. Sind die zu hohen Löhne auf Kartellierungen zurückzuführen oder auf Effizienzlohnmechanismen, kann eine – die Arbeitskosten relativ verbilligende – Steuerpolitik längerfristig nicht zur Lösung der Beschäftigungsproblematik beitragen.

dürfte auch ein Gebot steuerlicher Gleichbehandlung sein; aus steuerpraktischen Gründen ist eine solche Gleichheit ohnehin unumgänglich.

I. Steuerliche Kapitalfluchtanreize

Auch wenn aus einer grundsätzlichen theoretischen Sicht nicht an erster Stelle die komparativen außenwirtschaftlichen Implikationen von ZbSt und SzSt interessieren, erscheint es dennoch sinnvoll, die Erörterungen unter diesem Gliederungspunkt damit zu beginnen. Auf diese Weise kann nämlich zum einen an die nur wenig zurückliegenden Ausführungen zu dieser Problematik angeknüpft werden; zum anderen sind die zu erörternden inhaltlichen Fragen auch geeignet, auf die nachfolgend zu behandelnden Themen einzustimmen. Für den Vergleich von SzSt und ZbSt unter dem Gesichtspunkt einer Unterbindung steuerlich motivierter Kapitalverlagerungen in das Ausland werden als erstes mit Steuerhinterziehungen verbundene Vorgänge betrachtet. Ist der Steuerzinssatz niedriger als der Renditesatz der Auslandsanlagen, kann weder eine ZbSt noch eine SzSt Fluchtanreize heimischen Kapitals vermeiden, sind die Steuersätze im Ausland hinreichend niedrig (und kooperiert das Ausland nicht mit dem Inland). Allerdings werden diese Anreize – selbst bei gänzlicher Steuerfreiheit der im Ausland erzielten Erträge und bei Steuerzinssätzen in Höhe etwa der Rendite von Staatsanleihen – regelmäßig nur gering sein. Auf jeden Fall wird durch die beiden hier zu vergleichenden Besteuerungsverfahren der für eine Steuerehrlichkeit zu entrichtende Preis im Vergleich zu einer normalen Einkommensteuer erheblich reduziert. Durch eine Erhöhung der Steuerzinssätze kann dieser Preis für Steuerehrlichkeit bei beiden Verfahren weiter gesenkt werden. Auf diese Weise lassen sich sogar „negative Preise“ – also steuerliche Höherbelastungen als Folge von Unerhlichkeit – institutionalisieren. Mit Blick auf den Verfahrensvergleich ist dabei bemerkenswert, daß sich die vermehrten Anreize zur Offenbarung von Vermögensverhältnissen durch Erhöhungen des Steuerzinssatzes bei der ZbSt zu Lasten des Steueraufkommens auswirken. Bei der SzSt geht der vermehrte Anreiz hingegen mit einem höheren Steueraufkommen einher. Dies ist ein für die SzSt sprechender Sachverhalt.

Für die Untersuchung der Auswirkungen steuerlicher Regelungen auf die inländische Kapitalausstattung sind gleichfalls die für Steuerausländer bestehenden Anreize zu beachten. Bei der ZbSt bietet es sich – aus ihrer partiell ertragsteuerlichen Belastungslogik heraus – an, auch für das von Ausländern zugeflossene Kapital die Schutzverzinsung zu gewähren und die darüber hinaus gehenden Gewinne einer gesonderten Besteuerung zu unterwerfen. Bei einer solchen Regelung kann es – wird sie im Ausland nicht durch ein Verfahren der Anrechnung (ggf. auch höherer Steuern) ergänzt – offenkundig bei der ZbSt trotzdem zu einer steuerbedingten Abschreckung von Inlandsanlagen durch Ausländer kommen. Selbst dann dürfte das Ausmaß einer solchen Abschreckung im allgemeinen jedoch nicht bedeutend sein.

Wenn es denn zu wünschen ist, spricht auch im Fall einer SzSt, wie schon an früherer Stelle zur Sprache kam, nichts dagegen, für die an Ausländer fließenden

oder ihnen zuzurechnenden inländischen Kapitaleinkommen eine steuerliche Vorfzugsbehandlung wie im Falle der ZbSt oder analog zur gegenwärtigen deutschen Regelung der Zinsbesteuerung vorzusehen. Bei einer entsprechenden – in das Belieben der Steuerpolitik gestellten – Besteuerungspraxis unterscheiden sich die beiden Verfahren mithin auch nicht mit Blick auf die Attrahierung von Auslandskapital. Gegen diese Schlußfolgerung könnte nun – auch unter Bezug auf die Erfahrungen mit der deutschen Zinsbesteuerung – eingewandt werden, die Inländer würden förmlich (etwa unter Einschaltung von Vermögensverwaltungsgesellschaften mit ausländischem Sitz) ihr Vermögen ins Ausland transferieren und – ohne tatsächliche Wohnsitzverlagerung – für ihr ökonomisch im Inland gehaltenes Vermögen faktisch in die Rolle von Steuerausländern schlüpfen, wenn im Ausland besonders günstige Regelungen wie eine gänzliche Steuerfreiheit von Kapitalerträgen existieren. Daß dann steuerliche Kapitalverlagerungsanreize wirken, ist in der Tat nicht auszuschließen. Solche Anreize sind aber auch mit der ZbSt verbunden. Bei ihr sind sie sogar stärker ausgeprägt als bei der SzSt mit variablen Sollvermögensfreibeträgen. Wären die Freibeträge hingegen Daten, würde bei SzSt und ZbSt nur in dem Umfang, wie die über den Steuerzinssatz hinausreichende Rendite im Ausland günstiger zu versteuern ist, ein gleicher – wie augenblicklich interessanter – Kapitalverlagerungsanreiz bestehen.

Bislang wurde die Argumentation – mit Blick auf Steuerinländer – auf unehrliche Steuerzahler abgestellt. Im Falle von Steuerehrlichkeit gibt es bei einer konsequenten Einkommensbesteuerung im Sinne des Reinvermögenszugangskonzepts bei der SzSt die zuletzt behandelte Vermögensverlagerungsproblematik gar nicht¹²⁴. Dies gilt auch für die ZbSt, besteht für die über den Schutzzins hinausgehenden Auslandsrenditen grundsätzlich eine entsprechende inländische Steuerpflicht. Unter dieser Bedingung sind auch mit der ZbSt keine Anreize zu steuerlich motivierten Direktinvestitionen im Ausland verbunden. Voraussetzung dafür ist es jedoch, wie schon an früherer Stelle mit Blick auf die Abwehr einer im Ausland erfolgenden subventionierten Kapitalattrahierung erörtert, daß im Sinne einer konsequenten verfüigungsmachtorientierten Einkommensbesteuerung die im Ausland erzielten Gewinne unter Einschluß von Vermögenswertänderungen letztlich nach Maßgabe der inländischen Besteuerung belastet werden. Ist das nicht der Fall, kann es sowohl mit der ZbSt wie mit der SzSt steuerlich motivierte – und mit Legalität vereinbare – Kapitalverlagerungen geben. Alles in allem führt mithin auch eine Berücksichtigung der Möglichkeit, daß die Renditesätze im Ausland die Steuerzinssätze übersteigen, nicht zu einer Überlegenheit der ZbSt. Im Gegenteil: Wegen der erwähnten Auswirkung höherer Steuerzinssätze auf das Steueraufkommen und der Einkommensabhängigkeit der Sollvermögensfreibeträge schneidet die SzSt sogar – leicht – besser ab.

¹²⁴ Werden im Ausland erzielte Einkommen (unter Einschluß von Wertänderungen auf Auslandsvermögen) der inländischen Besteuerung nicht voll unterworfen und werden diese Einkommen im Ausland günstiger als im Inland besteuert, kann hingegen auch ein ehrlicher Steuerzahler von Kapitalverlagerungen ins Ausland steuerlich profitieren.

II. Komparative Investitionswirkungen bei Risikofreiheit

Werden die komparativen steuerlichen Investitionswirkungen von SzSt und ZbSt unter realistischen Wirkungen analysiert, muß die Aufmerksamkeit unter analytischen Gesichtspunkten zunächst einmal darauf gerichtet werden, welche Umstände das unter idealtypischen Bedingungen geltende Urteilsergebnis (s. dazu unter B.I.2.a) verändern können. Dies ist grundsätzlich eine offene, sich einer abschließenden Beantwortung entziehende Frage. Aus der üblichen ökonomischen Argumentationsperspektive sind potentiell urteilsbedeutsame Umstände das Bestehen von Unsicherheit und Risiken, Kapitalmarktvollkommenheiten, das Auseinanderfallen von Steuerzinssätzen und Renditesätzen sowie – sonstige – steuerliche bzw. institutionelle Rahmenbedingungen. Eine umfassende Prüfung dieser möglichen urteilsrelevanten Einflußfaktoren kann hier nicht erfolgen; gleichwohl lassen sich doch einige grundlegende Feststellungen treffen. Dabei wird unter diesem Gliederungspunkt – auch wenn das ökonomisch unstimmig ist – weiterhin von Sicherheit aller künftigen Zahlungsströme und somit Risikofreiheit, aber gleichwohl sonst bestehenden „Marktvollkommenheiten“ ausgegangen.

1. Investitionswirkungen bei einer Wirkungsmessung an partialanalytischer Investitionsneutralität

Für das theoretische Durchdringen der relevanten Zusammenhänge werde als erstes der Fall einer Gleichheit von Steuerzinssatz und „Bruttokalkulationszinssatz“ unter der Bedingung eines vollkommenen Kapitalmarkts betrachtet. Die Ermittlung der steuerlichen Gewinne erfolge so, daß sich ihre Besteuerung im Rahmen der normalen Einkommensteuer mit partialanalytischer Investitionsneutralität nicht vereinbaren lasse. Eine an diese Einkommensgrößen anknüpfende ZbSt wäre – unter den sonst vorausgesetzten Bedingungen – jedoch investmentsneutral: Eine – ertragswertlich – falsche Bewertung von Investitionsobjekten (etwa als Folge zu hoher oder zu niedriger Abschreibungen) wirkt sich auf die Rangordnung der nach ihrer Vorteilhaftigkeit geordneten Investitionsobjekte nicht aus, weil eine zu hohe oder zu niedrige Gewinnermittlung gerade durch eine entsprechend niedrigere oder höhere Schutzverzinsung steuerlich neutralisiert wird. Die ZbSt kann also ohne sie sich ergebende Aneutralitäten verhindern. Die SzSt hat keine Wirkungen dieser Art, weil durch die SzSt weder die Zahlungsreihen einer Investition noch der Kalkulationszinsfuß verändert werden. Wenn die normale Einkommensbesteuerungspraxis mit aneutralen Investitionswirkungen verbunden ist, ist es auch die auf dieser Basis erfolgende SzSt. Voraussetzung für Investitionsneutralität unter einem Regime der SzSt ist es also, daß die Gewinnermittlung auch bei einer normalen Einkommensbesteuerung Investitionsneutralität generiert.

Die Fähigkeit der ZbSt, Investitionsneutralität herbeizuführen, verdient aus einer steuerpolitischen Sicht Beachtung, weil die Steuerpolitik – auch bei einem entspre-

chenden Willen – unter realistischen Bedingungen wohl nicht in der Lage ist, die Voraussetzungen für eine strikt investitionsneutrale Einkommensbesteuerung zu schaffen. Gleichwohl beweist das in der hier interessierenden Hinsicht keine generelle Überlegenheit der ZbSt. Ein erster Hinweis darauf, daß die ZbSt nicht unbedingt überlegen sein muß, eröffnet eine Betrachtung eines Auseinanderfallens von Steuerzinssatz und Kalkulationszinssatz unter der Bedingung eines vollkommenen Kapitalmarkts. Dies beeinträchtigt die Investitionsneutralität der ZbSt nicht, erfolgt eine ertragswertliche Ermittlung der steuerlichen Einkommens- und Vermögenswertgrößen. Das Auseinanderfallen von Schutzzinssatz und Opportunitätskostensatz verändert dann zwar den Kalkulationszinsfuß, wird aber – wie an früherer Stelle für die Wirkungslogik des Johansson-Samuelson-Theorems erläutert – neutralisiert. Voraussetzung für diese Neutralisierung ist jedoch die ertragswertlich richtige Einkommens- und Vermögensbewertung. Auch die Investitionsneutralität bei der ZbSt ist unter der augenblicklich vorausgesetzten Bedingungskonstellation wie bei der SzSt mithin an eine ertragswertlich richtige Einkommensermittlung gebunden. Da sich schon aus praktischen Gründen ein Auseinanderfallen von Schutzzinssatz und den – bei „Kapitalmarktunvollkommenheiten“ – interindividuell unterschiedlichen Kalkulationszinssätzen nicht vermeiden läßt, steht also auch die Investitionsneutralität der ZbSt nur auf dem Papier, auf dem Modellwelten entworfen werden, sofern nicht eine Gewinnermittlung gelingt, die im Rahmen einer normalen Einkommensteuer Investitionsneutralität ermöglicht. Allerdings liegt es nahe zu erwarten, daß das Ausmaß der Abweichungen von einem durch Investitionsneutralität gekennzeichneten Maßstab mit der ZbSt ceteris paribus geringer ist als mit der SzSt oder einer normalen Einkommensteuer.

2. Investitionswirkungen in effizienzorientierter Sicht

Aus einer allokativen Sicht ist Investitionsneutralität kein unbedingt anzustrebendes Ziel. Aus der Effizienzperspektive ist Investitionsneutralität uneingeschränkt nur dann zu wünschen, liegen die idealtypischen Bedingungen einfacher neoklassischer Modellwelten vor. Das ist in der Realität nicht der Fall und auch nicht erreichbar. Abweichungen wird es immer schon deshalb geben, weil Kapitalmärkte im Sinne der Analysekategorien einfacher Gleichgewichtsmodelle nicht „vollkommen“ sein können¹²⁵. Für verschiedene Investoren gelten deshalb unterschiedliche – die Opportunitätskosten des Kapitaleinsatzes repräsentierende – Kalkulationszinssätze. Bei Investoren mit – als Folge einer Fremdfinanzierung – hohen Kalkulationszinssätzen unterbleiben deshalb Investitionen, die – gemessen an den volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten des Kapitaleinsatzes – eine Durch-

¹²⁵ Auch in betriebswirtschaftlich ausgerichteten Arbeiten ist mit Blick auf die Beurteilung steuerlicher Investitionswirkungen neuerdings eine solche Kritik zu finden: „Zweifel an der Eignung des Neutralitätsmaßstabs als Norm rationaler Steuerpolitik sind damit angebracht“, König (1997, S. 168).

führung verdient hätten und von Investoren mit niedrigeren Kalkulationszinssätzen auch durchgeführt würden, stünden dem nicht Uninformiertheiten bzw. Transaktionskosten (unter Einschluß spezifischer personengebundener Verbundvorteile von Investoren bei der Durchführung bestimmter Investitionen) im Wege. Vor diesem Hintergrund ist es offenkundig, daß Fremdfinanzierer systematisch zu wenig und Eigenfinanzierer – bei gegebenem volkswirtschaftlichen Investitionsvolumen – systematisch zu viel investieren. Da Investoren mit großem Vermögen vermutlich stärker zur Eigenfinanzierung tendieren und im Falle einer Kreditfinanzierung günstigere Kreditkonditionen erhalten, unterstützt die ZbSt, indem sie – wie unter B.II. ausgeführt – gerade die Vermögenden steuerlich entlastet, die auf die Unvollkommenheiten der Kapitalmärkte zurückzuführenden Fehlallokationen des Kapitals. Im Vergleich dazu wirkt die SzSt diesen Fehlallokationstendenzen systematisch entgegen. Bei ihr haben die Fremdfinanzierer regelmäßig mehr eigene Mittel zur Verfügung, und für sie werden Investitionen rentabel, die sie bei einem – stärkeren – Angewiesensein auf Fremdfinanzierung nicht vorgenommen hätten. Auch aufgrund der mit Investitionen unvermeidlich verbundenen Risiken ergeben sich – s. dazu nachfolgend unter 4. – als Folge der SzSt im Vergleich zur ZbSt systematisch allokativ günstige Auswirkungen, die von einem durch die Neutralität der Besteuerung gezogenen Maßstab abweichen.

III. Konsumnutzungswirkungen als Folge von Unterschieden zwischen den involvierten Zinssätzen

Die durch die SzSt im Unterschied zu ZbSt bewirkte relativ bessere Ausstattung der Steuerpflichtigen mit Eigenmitteln, die traditionell weniger Vermögen besitzen und deshalb stärker auf eine Fremdfinanzierung angewiesen sind, beeinflußt auch die Nutzung dauerhaften Konsumvermögens in einer allokativ vorteilhaften Weise. Für diese Nutzung wirken sich aber nicht nur die differentiellen steuerlichen Entlastungseffekte – die unterschiedlichen „Einkommenseffekte“ – für Vermögende und weniger Vermögende günstig aus. Ein weiteres kommt hinzu: Zur Ratio der SzSt gehört eine Abzugsfähigkeit aller tatsächlich gezahlten Schuldzinsen; zur Logik des Ansatzes der ZbSt gehört es hingegen, daß die aus Anlaß der Fremdfinanzierung von Konsumausgaben zu leistenden Schuldzinsen die Höhe der Steuerzahlungen nicht mindern. Aus der bei einer Eigenfinanzierung grundsätzlich mit der ZbSt verbundenen Prepayment-Besteuerung der Nutzungsvorteile des Konsumvermögens wird bei Kreditfinanzierung eine synchron zu den Ausgaben erfolgende Belastung. Soweit die Besteuerungspraxis dieser Logik entspricht¹²⁶, kommt es mit der

¹²⁶ Wer nach herrschenden Standards aus betrieblicher Veranlassung Schulden aufnehmen kann, wird allerdings dann zu einer betrieblichen Eigenkapitalentnahme tendieren und sich zum Ausgleich dafür betrieblich verschulden. In diesem Fall macht auch ein solcher Steuerpflichtiger die Differenz zwischen dem Schuld- und Schutzzinssatz für sich steuerlich geltend.

ZbSt mithin nicht zu einer Annäherung der – hier relevanten – Grenzraten der Substitution einerseits bei Fremd- und andererseits bei Eigenfinanzierern. Bei der SzSt ist das jedoch der Fall, wenn der Steuerzinssatz – wie sinnvollerweise anzunehmen – niedriger ist als der Schuldzinssatz. Dann ist nämlich auch das zusätzliche Sollzinseinkommen als Folge eines kreditfinanzierten Kaufs dauerhafter Konsumgüter niedriger als die abzuziehenden Schuldzinsen. Bei Eigenfinanzierung ist das zusätzliche Sollzinseinkommen hingegen genau so hoch wie die als Folge der Konsumgüterkäufe entgehenden Kapitalerträge, wird – der einfacheren Argumentation halber – angenommen, daß der Sollzinssatz (für Fremd- wie Eigenfinanzierer) dem Ertragssatz des Eigenkapitals entspricht. Dies verdeutlicht, daß die SzSt im Vergleich zur ZbSt (wie auch zur normalen Einkommensteuer) mit der Tendenz einer stärkeren Angleichung der hier involvierten Grenzraten der Substitution von Eigen- und Fremdfinanzierern verbunden ist.

IV. Risikowirkungen

Wirtschaftliche Entscheidungen erfolgen in der Realität unter Unsicherheit und sind mit Risiken behaftet. Eine besondere Bedeutung hat diese Entscheidungsdimension bei Sach- und Humankapitalinvestitionen (unter Einschluß von Berufswahlentscheidungen). Wegen personengebundener Irreversibilitäten sind dabei aus der Perspektive der Entscheider die Berufswahlentscheidungen wohl besonders risikosensibel. Eine konsequente proportionale Besteuerung des Einkommens im Sinne des Reinvermögenszugangskonzepts begünstigt bei risikoaversem Verhalten der Akteure die Risikoübernahme. Dies ist nicht nur die Konsequenz der bekannten *Musgrave-Domar-Logik*, sondern auch die Folge der Erfassung der einkommensbedeutsamen Vermögenswertänderungen¹²⁷. Je höher das Risiko, desto niedriger ist bei generell verbreiteter Risikoaversion nämlich ceteris paribus der Vermögenswert (Nettoveräußerungspreis) von Investitionen mit gleichem Ertragserwartungswert. Riskante Investitionen werden so im Vergleich zu weniger riskanten Investitionen durch eine – allerdings der herkömmlichen Besteuerungspraxis nicht entsprechende – konsequente verfüzungsmachtorientierte Einkommensbesteuerung begünstigt. Die SzSt würde daran nichts ändern. Mit der ZbSt ist es jedoch anders, selbst wenn sie an eine dem Einkommenskonzept der Reinvermögenstheorie entsprechende Einkommensermittlung anknüpft. Der Vorteil der niedrigeren steuerlichen Einkommens- oder Gewinngroße in der Anfangszeit der Investition bei riskanteren Investitionen wird bei ihr schließlich durch den Nachteil niedriger Schutzzinsen neutralisiert, weil sich auch die Schutzzinsen nach der Höhe der aktivierten Vermögenswerte richten. Die für Sachinvestitionen mit einer konsequenten Besteuerung des Einkommens im Sinne der Reinvermögenszu-

¹²⁷ Für diesen Risikobegünstigungseffekt einer Einkommensbesteuerung auf der Basis eines verfüzungsmachtorientierten Verständnisses steuerlichen Einkommens s. auch Hackmann (1989).

gangstheorie verbundene Risikobegünstigung gilt auch für die – tendenziell besonders risikoanfällige – Humankapitalbildung. Bei einem verfüzungsmachtorientierten Einkommensverständnis sind Ertragswertänderungen (in einer Gesellschaft mit Sklavereiverbot) des Humankapitals nicht einkommenswirksam. Die Erträge des Humankapitals sind deshalb nicht nach Maßgabe der um Ertragswertänderungen (anfangs Zuschreibungen später Abschreibungen) korrigierten Nettoeinnahmezuflüsse zu besteuern, sondern – der Logik des Zuflußprinzips entsprechend – nur nach der Höhe der periodischen Nettozahlungsströme. Die – aus der Neutralitätsperspektive damit verbundene und früher (unter B.II.1.) schon angesprochene – Steuerbegünstigung erhält dadurch den Charakter einer allokativ tendenziell vorteilhaften Risikoprämie. Die SzSt ändert nichts an diesen Begünstigungstendenzen. Bei der ZbSt entfällt diese Prämie jedoch, wie zuvor für Sachinvestitionen erläutert. Können Bildungsaufwendungen (in den frühen Lebensjahren) steuerlich nur unvollständig geltend gemacht werden, kommt bei ihr noch eine grundsätzliche Diskriminierung von Investitionen ins Humankapital hinzu, es sei denn, es würden – im Widerspruch zur Reinvermögenszugangstheorie des Einkommens – auch für das Humankapital steuerliche Schutzzinsen geleistet. Dies liefe jedoch auf eine – vermutlich nicht unwesentliche – steuerliche Freistellung auch von Lohneinkommen hinaus.

Die bisherigen Aussagen der Verschlechterung der relativen Attraktivität besonders risikoreicher Vorhaben bezogen sich auf einen Vergleich von Investitionsobjekten mit gleichen Ertragserwartungswerten einmal unter einem Regime der ZbSt und das andere Mal unter einem Regime einer – unter Einschluß der SzSt – im Sinne des Reinvermögenszugangskonzepts erfolgenden Einkommensbesteuerung. Die in der Realität praktizierten Verfahren der Einkommensbesteuerung entsprechen nicht diesem Ideal und haben deshalb regelmäßig auch keine Risikobegünstigungseffekte, die von dem Einfluß von Risiken auf die Vermögenswerte herrühren. In der Realität erfolgt grundsätzlich eine Bewertung von Vermögensgütern zu den (fortgeschriebenen) Anschaffungsausgaben. Diese Bewertungspraxis verhindert bei Sachinvestitionen die gerade erwähnte Risikobegünstigungslogik. Von einer relativen Attraktivitätsminderung riskanter Investitionen als Folge der ZbSt ist aber auch bei einer solchen Bewertungspraxis auszugehen. Diese Verschlechterung gilt dabei nicht einmal nur relativ zu der zuvor erwähnten Form der Einkommensbesteuerung, sondern auch im Vergleich zu einer Situation der Steuerfreiheit, wenn zwischen der Höhe des Kapitalwertes von Investitionen und deren Risiko ein positiver Zusammenhang besteht. Ein solcher Zusammenhang dürfte plausibel sein, und aus einer pauschalen Sicht dürfte sich der – den „pure profit“ oder den „Übergewinn“ einer Investition reflektierende – Kapitalwert als Risikoprämie deuten lassen. Die ZbSt belastet nun aber – unterstellt der Schutzzinssatz ist so hoch wie der Kalkulationszinssatz – gerade diese Risikoprämie¹²⁸, während sie den normalen

¹²⁸ Eine Besteuerung der Riskoprämien ist zwar auch die Folge der SzSt wie der normalen Einkommensteuer. Im Unterschied zur ZbSt geschieht das jedoch nicht in exklusiver Weise. Risikoprämien und normale Profite werden bei der bestehenden Praxis der Einkommens-

Gewinn nicht besteuert. Die ZbSt verändert damit die Nach-Steuer-Rendite-Relationen zum Nachteil der risikanteren Investitionsobjekte.

Bei den bisherigen Erörterungen wurden die Risikowirkungen der Besteuerung in der planerischen Ex-ante-Perspektive untersucht. Für eine volkswirtschaftliche Beurteilung steuerlicher Risikoübernahmewirkungen ist es aber auch geboten, die individuellen Risikoentscheidungen auch in einer erfolgsorientierten Ex-post-Perspektive zu betrachten. Volkswirtschaftlich kann nämlich nicht davon ausgegangen werden, daß alle subjektiven Risikobeurteilungen gleicherweise fundiert sind. Volkswirtschaftlich ist deshalb die unterschiedliche Qualität der Risikoeinschätzungen verschiedener Investoren zu berücksichtigen. Welcher Investor ein Risiko besser beurteilt, läßt sich ex ante nicht herausfinden. Das marktwirtschaftliche Urteilskriterium ist der – nur ex post feststellbare – Erfolg. Auch wenn im Einzelfall jemand ex ante Recht gehabt hat und ex post trotzdem scheitert, ist unter marktwirtschaftlichen Bedingungen im Durchschnitt gleichwohl davon auszugehen, daß die ex post erfolgreicheren Investoren auch ex ante die besseren Entscheidungen getroffen haben. In einer darwinistischen Selektionsperspektive – auch marktwirtschaftliche Auswahlprozesse lassen sich als ein „survival of the fittest“ deuten – spricht vieles dafür, daß von den Personen, die in der Vergangenheit die besseren Investitionsentscheidungen getroffen haben, im Durchschnitt auch in der Zukunft die besseren Entscheidungen zu erwarten sind. Wer die wirtschaftliche Dynamik fördern will, muß deshalb einen steuerlichen Bedingungsrahmen mit der Konsequenz vorziehen, daß die – nicht unbedingt mit Unternehmen gleichzusetzenden – Unternehmer, die ihre unternehmerischen Fähigkeiten in der Vergangenheit durch Erfolge unter Beweis gestellt haben, mehr Investitionsgelegenheiten erhalten als die ceteris paribus weniger erfolgreichen.

Werden SzSt und ZbSt unter diesem Blickwinkel miteinander verglichen, so zeigt sich, daß die ZbSt für eine – auch im Vergleich zur Steuerfreiheit – liquiditätsmäßige Entlastung der weniger erfolgreichen und Belastung der erfolgreicheren Investoren sorgt. Wer etwa in dem Sinne fehlinvestiert hat, daß er gerade die Abschreibungen erwirtschaftet, erhält bei der ZbSt für das eingesetzte Kapital über die Schutzzinsen gleichwohl eine Verzinsung in Höhe des Produkts aus Zins- und Steuersatz. Zwar bleibt die Fehlinvestition – bei Steuersätzen unter 100 % – trotz dieses steuerlichen Trostpflasters für den Investor eine Fehlinvestition, im Falle der SzSt würde er aber keinen solchen finanziellen Trost erfahren. Während wenig erfolgreiche Investoren auf die beschriebene Weise durch die ZbSt einen finanziellen Ausgleich erhalten, werden Unternehmer mit über dem Schutzzinssatz liegenden Ertragssätzen demgegenüber – im Vergleich zum Fall von Steuerfreiheit – mit ihrer Übergewinnrendite so wie bei einer normalen Einkommensteuer (und bei der SzSt) belastet. Relativ betrachtet, nimmt die ZbSt also den erfolgreichen Unternehmern Möglichkeiten, weiter erfolgreich zu sein; den wenig erfolgreichen gibt sie

besteuerung tendenziell unterschiedslos der Besteuerung unterworfen, so daß es – anders als bei der ZbSt – nicht zu einer relativen Diskriminierung kommt.

dafür jedoch eine Chance, ihre Mißerfolge auszubügeln, während es bei der SzSt nicht zu relativen Belastungsunterschieden von erfolgreichen und nicht-erfolgreichen Unternehmen kommt¹²⁹.

D. Steuerverwaltungs- und Einführungsprobleme

I. Auswirkungen auf die optimalen Steuerverwaltungskosten

Für die Bestimmung von optimal aufzuwendenden Steuerverwaltungskosten ist – wie dieser Abwägungsprozeß auch immer im konkreten zu erfolgen hat¹³⁰ – zwischen den zusätzlichen Verwaltungsaufwendungen und dem (unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die allokativen Zusatzlasten der Besteuerung) dadurch erzielten Steuermehraufkommen abzuwägen. Da die Zusatzlasten der Besteuerung und die Steuerhinterziehungsanreize grundsätzlich mit den entscheidungsrelevanten Steuersätzen ansteigen, implizieren höhere Steuersätze ein höheres Niveau an optimal aufzuwendenden Steuerverwaltungskosten. Da die entscheidungsrelevanten Steuersätze bei der ZbSt durchweg als höher anzusehen sind, sind aus einer globalen Sicht also bei der ZbSt generell höhere Verwaltungsaufwendungen geboten als bei der SzSt. Dieses Urteil wäre allerdings zu relativieren, wenn – wie nachfolgend zu erörtern – die ZbSt spezifisch ihr zuzurechnende verwaltungsmäßige Vorteile aufweist.

Ehe verfahrensspezifische und verwaltungsmäßige Eigenheiten der beiden Besteuerungsverfahren behandelt werden, sei noch auf einen – mit den Steuersatzunterschieden allerdings eng zusammenhängenden – verwaltungsmäßig bedeutsamen Umstand hingewiesen: Soweit sich keine unmittelbaren Unterschiede aus den Verfahren selbst ergeben, wurde beim bisherigen Verfahrensvergleich für die Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage von denselben Einkünftegrößen aus gegangen. Aus steuerpraktischen Gründen werden diese Einkünftegrößen in der Realität nie all das einschließen, was in der Perspektive eines ökonomisch in sich stimmigen Einkommensverständnisses Einkommen oder was aus ökonomischer Sicht als Konsum aufzufassen ist. Auch dies impliziert im Vergleich zu einer idea-

¹²⁹ Auf einen weiteren potentiell vergleichsrelevanten Umstand sei nur am Rande hingewiesen. Die ZbSt senkt die Kapitalkosten einer Bevorratung von Gütern wie auch die Kosten des Haltens von Transaktions-, Vorsichts- und Spekulationskasse. Anstelle von Opportunitätskosten nach Maßgabe von Marktzinssätzen oder – im Falle einer Einkommensbesteuerung – nach Maßgabe steuersatzreduzierter Marktzinssätze fallen bei Gütern ohne Preisänderungen und bei unverzinslichen hochliquiden finanziellen Mitteln nur Kosten in Höhe der Differenz zwischen Schutzzinssatz und den relevanten Marktzinssätzen an. Welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen das hat, kann hier nicht im einzelnen erörtert werden. Eine hinreichend differenzierte Analyse dürfte jedoch zeigen, daß als Folge einer ZbSt mit einer verringerten Umschlagshäufigkeit des Umlaufvermögens zu rechnen ist.

¹³⁰ Vgl. für diesbezügliche Bestimmungsversuche auch Hackmann (1983a, S. 685 ff.).

len Besteuerung in einer transaktionskostenlosen Welt (also ohne einen Anfall von Verwaltungskosten) höhere tarifliche Steuersätze. Diese Konsequenz ergibt sich in prinzipiell gleicher Weise für beide Besteuerungsverfahren. In globaler Sicht besteht gleichwohl ein Unterschied: Eine absolut gleiche Minderung der konzeptionell maßgeblichen Einkünftegrößen erfordert bei der ZbSt eine stärkere – jedenfalls bei einer Messung in Prozentpunkten – Erhöhung der tariflichen Steuersätze als bei der SzSt (oder normalen Einkommensbesteuerung). Deshalb ist bei der ZbSt eine weitgehende Ausschöpfung der konzeptionell maßgeblichen Bemessungsgrundlage und das damit verbundene Schließen von Steuerschlupflöchern dringlicher als bei einer SzSt. Dies ist ein weiterer Grund, weshalb die optimalen Steuerverwaltungskosten bei der ZbSt ceteris paribus höher sind als bei der SzSt.

II. Kompliziertheitsvergleiche – allgemeine Einordnungen und Vergleichsaussagen

Ein wichtiger Indikator von Kompliziertheit ist das, was ein redlicher Steuerpflichtiger vom Steuerrecht zu begreifen hat, um seine steuerlichen Angelegenheiten in seinem finanziellen Interesse gut zu ordnen, und welche finanziellen Verluste er hinnehmen muß, hat er das erforderliche Wissen nicht oder kommt es nicht zur Anwendung. Unter diesem Blickwinkel von Beratungsbedürftigkeit ist die ZbSt weniger kompliziert als die SzSt. Um sich seinem Interesse gemäß zu verhalten, braucht ein Steuerpflichtiger – abgesehen von seinen Arbeitsangebotsentscheidungen – unter idealtypischen Bedingungen keine Kenntnis des Steuerrechts und des Verfahrens der ZbSt. Der einzelne Akteur kann sich naiv auf die fundamentalen ökonomischen Sachverhalte konzentrieren, ohne befürchten zu müssen, deswegen finanzielle Nachteile zu erleiden. Bei der SzSt sind die Verhältnisse nicht ganz so einfach. Wer rational kalkulieren will, kann auch unter idealtypischen Bedingungen unter Umständen klug beraten sein, die Auswirkungen eines höheren Einkommens auf die Höhe seines Sollvermögensfreibetrags zu berücksichtigen. Gleichwohl gilt unter einem Regime der SzSt, daß ein sich um die steuerrechtlichen Regelungen nicht kümmерndes Verhalten wesentlich weniger mit Nachteilen bestraft wird, als es bei einer normalen Einkommensteuer der Fall ist.

Was gerade gegenüber einer normalen Einkommensteuer als Steuervereinigungsmöglichkeiten betont wurde, gilt aber für den Zensiten nicht mit Blick auf die mit seinen Steuererklärungen verbundenen Steuerverwaltungskosten. Hier muß er – gegenüber der bisherigen Verfahrenspraxis – bei der SzSt zusätzliche Unterlagen sammeln und zusätzliche Nachweise beibringen. Allerdings erfordern diese Nachweise bei der SzSt, wie nachfolgend noch zu begründen, grundsätzlich keine über die einkommensteuerlichen Usancen hinausreichenden besonderen Kenntnisse der kaufmännischen Buchführung oder besondere Fähigkeiten der Vermögensbewertung. Wie die SzSt so setzt auch die – persönliche – ZbSt entsprechende Vermögensermittlungen voraus. Welche Fragen sich in diesem Kontext stellen und

welche Unterschiede zwischen den Verfahren bestehen, soll in den folgenden Gliederungspunkten jedoch separat untersucht werden.

III. Vermögensermittlungen und Vermögensbewertungen

ZbSt und SzSt lassen sich nur implementieren, wenn die Steuerpflichtigen Vermögensaufzeichnungen vornehmen. Zwischen beiden besteht allerdings ein in technischer Hinsicht wichtiger Unterschied. Bei der SzSt müssen die Aufzeichnungen auf eine Erfassung von Vermögensänderungen gerichtet sein, bei der ZbSt auf eine Erfassung von Vermögensniveaus. Um die Änderungen zu ermitteln, ist eine zweimal erfolgende Bestandsermittlung erforderlich, während für die Bestimmung von Vermögensniveaus eine einmalige Messung ausreicht. Der angesprochene technische Unterschied zwischen einer Ermittlung von Vermögensänderungen und Vermögensniveaus ist allerdings nicht erheblich, werden Bestände periodisch regelmäßig so ermittelt, daß Endbestände als Anfangsbestände fortgeschrieben werden können. Aus meßtheoretischer Sicht ist dann sogar die Erfassung von Vermögensänderungen weniger anspruchsvoll als die von Vermögensniveaus. Änderungen lassen sich mit Hilfe von intervallfixen Skalen messen; Niveaumessungen erfordern jedoch den Einsatz von sowohl intervallmäßig als auch relational fixen Skalen.

Diese allgemeinen meßtheoretischen Erwägungen rücken die ZbSt in ein unangemessen schlechtes Licht. Mit ihnen werden nämlich bestimmte selbstkontrollierende Mechanismen nicht berücksichtigt, die bei der ZbSt existieren, bei der SzSt jedoch nicht vorhanden sind. Sie resultieren daraus, daß zwischen der Vermögensbewertung und der Einkommens- bzw. Gewinnermittlung ein systematischer Zusammenhang besteht. Stimmen Schutz- und Kalkulationszinssatz überein, erübrigts sich (aus einer „innerbetrieblichen Perspektive“) bei der ZbSt eine Kontrolle von Wertansätzen – und zwar sowohl der anfänglichen als auch der fortgeschriebenen Werte. Voraussetzung dafür ist es allerdings, daß Abweichungen der Wertansätze von den Anschaffungsausbaben gewinnwirksam erfaßt werden. Auch wenn der Wert des aktivierten Vermögens dann hinter den Anschaffungsausbaben zurückbleibt, resultiert daraus kein finanzieller Vorteil. Zwar führt eine Investition in der Investitionsperiode unter diesen Umständen zu einem mit sonstigen Gewinnen zu verrechnenden steuerlichen Verlust; die daraus resultierende Steuerersparnis wird jedoch durch die niedrigeren Schutzzinsen gerade ausgeglichen. Der gleiche Zusammenhang ist wirksam, geht es um Fortschreibungen von Wertansätzen in der Zeit, also um die Höhe der Abschreibungen oder auch Zuschreibungen. Die Höhe der diskontierten Steuerbelastung ist – unter der getroffenen Voraussetzung – unabhängig davon, welche Wertansätze gewählt werden. Die SzSt weist demgegenüber diese Eigenschaft nicht auf. Je niedriger ceteris paribus der Wertansatz bei gegebenen Anschaffungsausbaben ist und je früher abgeschrieben wird, desto geringer ist bei der SzSt wie bei der normalen Einkommensteuer die Steuerbelastung.

Stimmen Kalkulations- und Schutzzinssatz nicht überein, besteht auch bei der ZbSt keine, wie in der Sache schon bei der Analyse der Investitionswirkungen erörtert, strikte Bewertungsneutralität. Übersteigt der Kalkulationszinssatz den Schutzzinssatz, lohnen sich tendenziell möglichst niedrige Wertansätze, also wie bei der normalen Einkommensteuer möglichst frühzeitige und hohe Abschreibungen und möglichst geringe Aktivierungen. (Das Umgekehrte gilt bei niedrigeren Kalkulations- als Steuerzinssätzen.) Das quantitative Gewicht solcher zeitlichen Gewinnverlagerungsanreize ist bei geringen Differenzen zwischen den relevanten Zinssätzen wohl nicht erheblich, auf jeden Fall ist es *ceteris paribus* immer geringer als bei der SzSt¹³¹.

Bei der ZbSt erübrigt sich, wie gerade ausgeführt, eine Ermittlung von Vermögensniveaus und Änderungen des Erwerbsvermögens unter idealtypischen Bedingungen dadurch, daß der Effekt, den eine Änderung des buchhalterisch ausgewiesenen Eigenkapitals auf das zu versteuernde Einkommen hat, durch zusätzliche oder verminderde Schutzzinsen neutralisiert wird. Bei der SzSt werden hingegen Kenntnisse der Höhe von Vermögensänderungen benötigt. Allerdings sind für die Anwendung dieses Verfahrens – für die Kontrolle von Kapitalerträgen wären solche Informationen jedoch nützlich – die Vermögensänderungen nicht als Änderungen etwa der Marktwerte (gemeinen Werte) zu ermitteln. Die Höhe der Vermögensänderung als solche interessiert gar nicht. Die Eruierung von Vermögensänderungen ist ja nur ein Zwischenschritt zur Feststellung des rechnerisch aus dem zu versteuernden Einkommen abzuleitenden Konsums. Letztlich geht es nur um „Vermögensänderungen“, wie sie sich aus einem Verwendungsnnachweis des steuerlichen Einkommens ergeben. Ein solcher Verwendungsnnachweis lässt sich grundsätzlich über Vermögenslisten und einfache Einnahme-Ausgabeaufzeichnungen führen¹³². Soweit es sich um bilanziell ohnehin erfaßtes Vermögen handelt, informieren bereits die (ggf. anteiligen) steuerbilanziellen Eigenkapitaländerungen über die für die SzSt relevanten Änderungen des Betriebsvermögens von Personenunternehmern.

Weil die Vermögensänderungen einer (natürlichen) Person nur als Informationsquelle zur Konsumfeststellung benötigt werden, unterscheiden sich bei Personen mit ausschließlich betrieblich gebundenem Vermögen der Verwaltungsaufwand und die – s. dazu nachfolgend – finanzamtlichen Kontrollerfordernisse („innerbetrieblich“) nicht von dem, was bei einer normalen Einkommensbesteuerung üblich

¹³¹ Allerdings könnte die Uneinheitlichkeit der – möglicherweise noch von Besteuerungsperiode zu Besteuerungsperiode sich ändernden – Interessenlagen die Kontrolle erschweren. Die Kontrolleure werden regelmäßig nicht wissen können, ob sie in Richtung auf zu hohe oder zu niedrige Wertansätze zu prüfen haben. Außerdem können auch bei kleinen Differenzen zwischen den Kalkulations- und Schutzzinssätzen massive Wertabweichungen – vor allem Übertreibungen im Falle höherer Schutzzinssätze – doch bedeutsame Auswirkungen haben. Dieses Risiko lässt sich jedoch vermeiden und zugleich eine einheitliche Ausrichtung der Prüfungsbewirkungen, ist der Schutzzinssatz nie höher als der von jedermann erzielbare Marktzinssatz.

¹³² S. ausführlicher dazu wie auch zum folgenden Hackmann (1991 / 1992, S. 57 ff.).

respektive geboten ist. Ein zusätzlicher Aufwand ergibt sich nur für Vermögensbestandteile außerhalb des Betriebsvermögens. Wie schon an früherer Stelle angeprochen, ist dabei darauf zu achten, daß sich Erbschaften und Schenkungen – so weit von Erbschafts- und Schenkungsteuern erfaßt bzw. den steuerlichen Konsum bei den Schenkenden nicht erhöhend – für die Steuerberechnung bei den Empfängern nicht konsummindernd auswirken. Auf Erbschaften und Schenkungen zurückzuführende Vermögensänderungen sind also bei der Berechnung der Sollzins-einkommen etwa dadurch zu neutralisieren, daß sie dem Einkommen hinzu „ad-diert“ werden, von dem die Vermögensbildung (dann – beim geerbten Erwerbs-, anders als beim Konsumvermögen – unter Einschluß der Erbschaften und Schenkungen) für Zwecke der Konsumermittlung abgezogen wird. Das gleiche gilt für Sozialtransfers, soweit sie nicht die Steuerbemessungsgrundlage erhöhen¹³³. Bei Schenkungen, die bei den Schenkenden für die SzSt steuerlich als Konsum erfaßt werden, ist – vgl. die früheren Erörterungen unter B.IV – eine Neutralisierung hingegen nicht angebracht, weil sie ja bei den Schenkenden zu Sollzinseinkommen führen. Auch unter praktischen Ermittlungsgesichtspunkten ist das eine sympathische Konsequenz.

Besondere praktische Schwierigkeiten, so könnte es auf den ersten Blick scheinen, bereiten Veräußerungserlöse und -gewinne von dauerhaftem Konsumvermögen (wie etwa von Schmuck oder Kunstsammlungen). Auch könnte eine Neutralisierung von daher stammenden Zahlungszuflüssen als geboten erscheinen. Werden Güter des Konsumvermögens veräußert, deren Kauf steuerlich schon früher als Konsum erfaßt wurde, wäre das jedoch grundsätzlich nicht angemessen. Im allgemeinen läuft es dann nämlich auf eine Doppelbelastung hinaus, wenn die Kauferlöse wieder zu einem Kauf von Konsumgütern verwandt werden und sich diese Käufe so konsumerhöhend auswirken¹³⁴. Von der Systemlogik her sind nur andere Schlüsse zu ziehen, werden Güter des Konsumvermögens veräußert, die zu früherer Zeit im Rahmen der SzSt nicht als steuerlicher Konsum erfaßt wurden. Grundsätzlich ist das aber nur für eine – allerdings nicht kurze – Übergangszeit nach Einführung der SzSt möglich. Die vielleicht als unangemessen gewertete Konsumminde rung impliziert jedoch auch dann nur eine Fortführung des Status quo nach Einführung der SzSt. Zwar wäre in personenorientierter Sicht wohl eine eher verbesserte steuerliche Gleichbehandlung zu erwarten, würde die Veräußerung zum Anlaß einer SzSt von bislang nicht belastetem Konsumvermögen genommen.

¹³³ Auch solche steuerfreien Versicherungsleistungen, die keinen Ausgleich von Vermögensschäden darstellen, sind aus einkommensorientierter Gerechtigkeitssicht grundsätzlich zu neutralisieren.

¹³⁴ Tendenziell gilt das gleiche, werden Veräußerungsgewinne erzielt. Die Sollzinssteuerung bewirkt auch eine indirekte steuerliche Belastung der unrealisierten Wertsteigerungen des Konsumvermögens. Insoweit allerdings – durch Nutzung und als Folge von Veräußerungsgewinnen – mit den Gütern des Konsumvermögens der Sollzinssatz übersteigende Nutzungsrenditen erwirtschaftet werden, wäre aus einer einkommensorientierten Gerechtigkeitssicht anderes zu wünschen. Eine steuerliche Erfäßbarkeit dieser Übergewinne – das Problem stellt sich in gleicher Weise bei der ZbSt – ist aber wohl von vornherein illusorisch.

Die allokativ nicht zu wünschenden Lock-in-Effekte dürften jedoch ein hinreichendes Gewicht haben, um trotzdem von einer solchen Praxis abzusehen, selbst wenn sie sich realisieren ließe.

IV. Betriebliche Entnahmen und Annehmlichkeiten

Für einen verwaltungsmäßigen Vergleich der Besteuerungsverfahren ist nicht nur auf die Bewertungsprobleme von Wirtschaftsgütern zu achten, die nur in dem Sinne „innerbetrieblich“ genutzt werden können, daß sowohl Anschaffung (und Nutzung) als auch Ausscheiden aus dem Betriebsvermögen ausschließlich „betrieblich veranlaßt“ sind. Viele Wirtschaftsgüter (und Leistungen) können von ihrer Eigenheit her neben betrieblichen zugleich auch konsumtiven Zwecken dienen. Dies erfordert – auch bei der normalen Einkommensbesteuerung – besondere Mißbrauchskontrollen. Zu fragen ist, ob sich die relative Bedeutung dieser Problemlage durch eine SzSt im Vergleich zu einer ZbSt ändert.

Wird von den auch zwischen einer normalen Einkommensteuer und der SzSt unter der Bedingung von Aufkommensgleichheit bestehenden Steuersatzunterschieden abgesehen, spricht in der Tat einiges für eine Änderung der mit den beiden Verfahren verbundenen administrativen Probleme. Gelingt es einem Steuerpflichtigen, Ausgaben, die einen konsumtiven Charakter haben, steuerlich als „Betriebsausgaben“ (oder auch als „Werbungskosten“) geltend zu machen, so wirkt sich das – wie bei einer normalen Einkommensbesteuerung – als Minderung des zu versteuernden Einkommens aus. Bei der SzSt kommt aber noch ein Effekt hinzu. Auch der steuerlich erfaßte Konsum ist dann niedriger als der faktische. Zwar spiegelt diese Konsumminderung nur die Einkommensminderung wider¹³⁵, gleichwohl wirkt der niedrigere Konsum sich so aus, daß er niedrigere Sollzinseinkommen nach sich zieht. Bei gleichen Tarifen sind die Kontrollerfordernisse zur Vermeidung einer Deklaration eines Konsums als Betriebsausgaben bei der SzSt also dringlicher als bei einer normalen Einkommensteuer. Diese Schlußfolgerung ist jedoch – abgesehen davon, daß die niedrigeren Tarife bei der SzSt grundsätzlich Kontrollen weniger dringlich machen – noch einzuschränken, weil eine Steuerhinterziehung mit einer Senkung der Sollvermögensfreibeträge „bestraft“ wird.

¹³⁵ Anders als erwartet werden könnte, gibt es also nur eine einmalige Minderung. In dem Maße, in dem das zu versteuernde Einkommen als Folge des als Betriebsausgabe deklarierten Konsums niedriger ist, kommt es ja nicht zu einer Vermögenserhöhung. Auch wenn dauerhafte Konsumgüter als Güter des Betriebsvermögens ausgegeben werden, ergibt sich kein anderes Resultat. Die Zusammenhänge stellen sich dann allerdings anders dar. Der als betrieblich ausgegebene Kauf der Güter senkt als solcher – bei entsprechend bestehender Aktivierungspflicht – nicht das zu versteuernde Einkommen. Im Vergleich zu dem Fall, daß die betreffenden Güterkäufe steuerlich als Konsum erfaßt werden, ist die Folge dieser Aktivierung nicht nur ein niedrigeres Einkommen, sondern auch ein höheres Eigenkapital. Auch in diesem Fall ergibt sich mithin kein zusätzlicher Effekt für den steuerlich erfaßten Konsum. Bei korrekter Deklaration sind Einkommen und Sparen um den gleichen Betrag niedriger.

Geht es um die Kontrolle laufender Verbrauchsausgaben, besteht – wird von den schon unter D.1 behandelten Unterschieden abgesehen – bei einer ZbSt hingegen eine gleiche Kontrolldringlichkeit wie bei einer normalen Einkommensteuer. Anders ist es jedoch bei der Anschaffung dauerhafter Vermögensgüter. Die ZbSt bewirkt eine Freistellung der Vermögenserträge. Gelingt es einem Steuerpflichtigen bei ihr, konsumtiv genutzte Vermögensgüter dem Betriebsvermögen zuzurechnen, hat er nicht nur den normalen einkommensteuerlichen Vorteil davon. Er profitiert jetzt doppelt. Zusätzlich zum Vorteil der normalen Einkommensteuer, die Abschreibungen auf die betreffenden Vermögensgüter mit dem Effekt einer Verringerung seines zu versteuernden Einkommens als Betriebsausgaben geltend zu machen, erhält er noch Schutzzinsen für die betreffenden Teile seines Konsumvermögens bzw. – in einkommensteuerlichen Kategorien – das Privileg einer steuerlichen Sofortabschreibung. Der reduzierten Kontrolle der Vermögensbewertung steht also eine erhöhte Notwendigkeit der Kontrolle gegenüber, Wirtschaftsgüter daraufhin zu prüfen, ob (und in welchem Umfang) sie tatsächlich betrieblichen Zwecken dienen.

Wird im Sinne der zuvor herausgestellten Zusammenhänge den Unternehmen bei der ZbSt eine beliebige Wahl von Wertansätzen für die Wirtschaftsgüter des Betriebsvermögens zugestanden oder werden die Wertansätze nicht kontrolliert, sind mit besonderer – im Vergleich zur normalen Einkommensteuer potenzierte Dringlichkeit die Wertansätze von Entnahmen (von Wirtschaftsgütern) zu prüfen¹³⁶. Werden sie nicht geprüft, lädt die ZbSt bei prinzipieller Gestaltungsfreiheit innerbetrieblicher Wertansetzungen geradezu dazu ein, Konsumvermögensgüter betrieblich zu kaufen, sofort abzuschreiben und dann – im Sinne eines erweiterten „Buchwertprivilegs“ – zum Buchwert zu entnehmen. Dabei besteht ein solcher Anreiz nicht nur für den oder die Eigentümer eines Betriebes. Solche Möglichkeiten können auch zu einer Verkürzung der Steuerzahlungen auf die Lohneinkommen genutzt werden, indem den Betriebsangehörigen das Privileg eingeräumt wird, über ihren Betrieb zu Preisen in der Höhe buchungstechnischer Erinnerungswerte zu kaufen. Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß die zu günstigen Konditionen in das (private) Konsumvermögen überführten dauerhaften Konsumgüter dann privat weiterveräußert werden können und deshalb zusätzliche schattenwirtschaftliche Kontrollen nötig sind. Solche Kontrollen können im übrigen auch – bei beliebiger Wahl der Buchwerte und Entnahmen zu den Buchwerten – verstärkt erforderlich werden, wenn eindeutig nur betrieblich nutzbare Güter (bei fehlender internationaler Kooperation der Finanzbehörden) in das Ausland veräußert werden¹³⁷. Ohne

¹³⁶ Wie es eine stärkere Dringlichkeit der Kontrolle der Wertansätze von Entnahmen gibt, so auch eine stärkere Dringlichkeit der Kontrolle der Wertansätze für Einlagen von Sachvermögen. Wer zu überhöhten Werten (erfolgsneutral) einlegt, erreicht – ohne daß er formalrechtlich eine Sofortabschreibung vornimmt – im ökonomischen Effekt die Wirkung einer Sofortabschreibung dieser erhöhten Werte.

¹³⁷ Bei Veräußerungen an inländische (bücherführende) Abnehmer stellt sich die Problematik weniger dringlich. Die Abnehmer haben – sofern sie keine schwarzen Gelder zum Kauf

Kontrollen wird es zu einer Abwicklung von Geschäften zu höheren Preisen als dem Entnahmewert kommen. Steuerhinterziehungstendenzen dieser Art gibt es auch bei einer normalen Einkommensteuer. Die finanziellen Anreize dazu sind bei einer nach einkommensteuerlichen Gesichtspunkten erfolgenden Wertfortschreibung von Wirtschaftsgütern in der Zeit jedoch erheblich schwächer. Vor diesem Hintergrund kommen Zweifel auf, ob die hier einführend genannten administrativen Vorteile der ZbSt mit Blick auf die Problematik der Bewertung von zum Betriebsvermögen gehörenden Wirtschaftsgütern insgesamt wirklich eine administrative Erleichterung für den Fiskus, andere staatliche Stellen, potentielle Gläubiger und die betroffenen Unternehmen zusammen darstellen oder ob es sich bei diesen Erleichterungen nicht nur um eine – die gesamten Verwaltungskosten vielleicht sogar erhöhende – Verlagerung administrativer Probleme handelt.

V. Die Bestimmung und Berücksichtigung der Sollvermögensfreibeträge; Begrenzung der Verfahrensanwendung

Nach deutscher Tariftradition ist das zu versteuernde Einkommen so definiert, daß bei Einkommenshöhen unterhalb des existenzminimalen Konsums keine Einkommensteuern zu zahlen sind. Soll das Existenzminimum bei der SzSt steuerlich freigestellt werden, müssen bei der vorgesehenen Bindung des Verfahrens an das der normalen Einkommensteuer deshalb mindestens Sollvermögensfreibeträge nach Maßgabe des existenzminimalen Konsums gewährt werden. Eine Bemessung der Sollvermögensfreibeträge nach der Höhe des durchschnittlichen Konsums der Mitglieder der Einkommensschicht, der ein Steuerzahler angehört, bewirkt dies in einem hinreichenden Maße¹³⁸. Wie bei der Verfahrensvorstellung erläutert, sollte bei einer einkommensorientierten Gerechtigkeitssicht jedoch eine darüber hinausgehende steuerliche Freistellung von Sollzinseinkommen erfolgen. Die Ausrichtung der Sollvermögensfreibeträge an der Höhe des Durchschnittskonsums von Steuerpflichtigen mit gleicher Einkommenshöhe und gleicher Länge der Sollzinsperiode dient diesem Zweck wie auch die Berücksichtigung der Nutzungsvorteile des dauerhaften Konsumvermögens (soweit diese steuerlich nicht als Einkommen erfaßt werden). Die vorgesehenen Regelungen für die Sollvermögensfreibeträge bringen fraglos zusätzliche Komplizierungen sowohl im Vergleich zu einer norma-

einsetzen – ein Interesse an einer Aktivierung des tatsächlich gezahlten Kaufpreises. Dieses Interesse bietet einen Schutz. Möchte der Käufer schwarz erworbene Geld waschen, erleichtert eine ZbSt mit voller Bewertungsfreiheit bei der zeitlichen Wertfortführung von Wirtschaftsgütern allerdings auch solche Vorhaben.

¹³⁸ Bei der bestehenden deutschen Besteuerungspraxis kann sogar davon ausgegangen werden, daß durchweg eine übertrieben hohe Freistellung erfolgt. Unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten ist es ein Ärgernis, daß das Ausmaß der unnötigen – und im Effekt die entscheidungsrelevanten Grenzsteuersätze erhöhenden – Freistellung bei verschiedenen Steuerpflichtigen sehr unterschiedlich ausfällt. S. dazu auch Hackmann (1994).

len Einkommensteuer als auch im Vergleich zur ZbSt. Es stellen sich die Fragen nach dem Gewicht dieser Komplizierung und nach der Möglichkeit der Beschaffung der erforderlichen Daten.

Wird die SzSt schon hinreichend lange praktiziert, liefert sie selbst die Datenbasis für die Höhe des Durchschnittskonsums. Zwar ist praktisch keine Orientierung an den aktuellen Gegebenheiten der betreffenden Steuerperiode möglich, wohl jedoch eine relativ zeitnahe Orientierung an den Verhältnissen im jeweils letzten Jahr einer steuerstatistischen Erhebung. Dazu bedarf es nur einer entsprechenden – automatischen – Auswertung der Steuerbescheide bzw. der Besteuerungsgrundlagen, auf denen diese Steuerbescheide basieren. Die (durchschnittlichen) Nutzungsvorteile des Konsumvermögens lassen sich auf diese Weise jedoch nicht ermitteln; sie müßten auf anderem Wege erhoben und dann mit den Daten aus der Steuererhebung zusammengeführt werden. Die (zusätzliche) Datenbeschaffung und ihre Auswertung mit dem Effekt einer Festlegung der Sollvermögensfreibeträge muß nicht unbedingt aufwendig sein. Aber selbst wenn sie bemerkenswert hohe Kosten beim Fiskus verursacht, im Vergleich zu den Gesamtkosten wird es sich bei diesen Kosten um eine vernachlässigbar geringe Höhe handeln.

Wie schon ausgeführt, werden die für die Festlegung der Sollvermögensfreibeträge heranzuziehenden Daten – sollen die Freibeträge, wie wohl sinnvoll, vor Beginn der Besteuerungsperiode festgelegt werden – nicht zeitnah sein; auch wird die Schätzung der Nutzungsvorteile des Konsumvermögens für die verschiedenen Einkommensschichten nicht so differenziert erfolgen können, wie es aus einer einkommensorientierten Sicht zu wünschen wäre. Am konzeptionellen Maßstab gemessen, lassen sich Fehler nicht vermeiden. Es würde aber nicht von Urteilstatkraft zeugen, würde diese Fehlerhaftigkeit als Ablehnungsargument ins Feld geführt. Aus einer einkommensorientierten Gerechtigkeitssicht wird es in der Steuerpraxis immer Fehler geben. In der realen Welt sind Verstöße gegen die steuerliche Gleichbehandlung unvermeidlich, wird steuerliche Gleichbehandlung nicht formalistisch, sondern personenorientiert materiell verstanden¹³⁹. Ein Verweis auf die Fehlerhaftigkeit genügt mithin nicht. Die kritische Frage lautet, ob die ohnehin vorhandenen Gleichbehandlungsverstöße sich verringern lassen. Selbst wenn nur sehr grobe Zumessungen erfolgen, sprechen jedoch die Gründe (s. unter B.IV), die auf eine gewichtige Verfahrensverbesserung der SzSt gegenüber einer normalen Einkommensteuer hindeuten, für eine durch die SzSt ermöglichte Verringerung der steuerli-

¹³⁹ In einer solchen materiellen Sicht geht es bei der Gleichbehandlung dann nicht um eine Gleichbehandlung von Personengruppen wie Dynastien und auch nicht – wie gelegentlich steuerjuristisch argumentiert wird – um eine solche von Sachen oder auch Einkünften. Zur verfassungsgemäßen Idee der Personenwürde – wie zum ökonomischen Individualismus – paßt einzig ein Verständnis der Gleichbehandlung von Einzelpersonen, das allerdings in Abhängigkeit von den jeweiligen personenbezogenen – etwa besonderen familiären – Umständen Unterschiedliches bedeuten kann. Um diese personenbezogene Gleichbehandlung zu fördern, kann durchaus auch eine ungleichmäßige Besteuerung von Sachen – etwa der nutzungsmäßigen Vorteile von Autos und Wohnungen – angemessen sein. Für eine in dieser Perspektive erfolgende Konzipierung steuerlicher Gleichbehandlung s. auch Hackmann (1983b).

chen Ungleichbehandlung. Vor diesem Hintergrund erscheint es auch nicht problematisch, für die Anfangszeit einer Einführung der SzSt – und darüber hinaus generell für Steuerpflichtige mit Sollzinsperioden von einer Länge bis zu drei oder vier Perioden – Sollvermögensfreibeträge nur einheitlich in Höhe der hochgezinsten Freibeträge für das steuerliche Existenzminimum zu gewähren.

Die Gewährung von Sollvermögensfreibeträgen verursacht nicht nur Verwaltungsprobleme mit Blick auf ihre Festlegung durch den Fiskus bzw. Konstatierung durch den Steuerverordnungs- oder auch Steuergesetzgeber. Zu bedenken sind auch die Implikationen für die Steuerpflichtigen. Nehmen sie die Regelungen zur SzSt gar nicht zur Kenntnis und werden sie bei ihren Entscheidungen nicht berücksichtigt, so hat das für sie keine differentiell bedeutsamen Steuerbelastungskonsequenzen. Aus materieller Sicht ist die SzSt insofern für den Bürger ein verwaltungsfreundliches Verfahren. Trotzdem werden viele wissen und nachvollziehen wollen, wie ihre Steuerzahlungsverpflichtungen zustande kommen. Die nötige Information dafür kann der Fiskus durch Tabellen (oder auch Formeln oder graphische Übersichten) zur Verfügung stellen. Dabei hätte es für jede Länge der Sollzinsperiode eine separate Tabelle (Formel oder Graphik) zu geben, die über den Sollvermögensfreibetrag in Abhängigkeit vom Durchschnittseinkommen der Sollzinsperiode informiert.

Ein allgemeiner Aufklärungsbedarf über die Belastungslogik – im Unterschied zu einer Kenntnis von den für ein steueroptimierendes Verhalten erforderlichen Detailregelungen – besteht noch in einer anderen Hinsicht. Zur Logik der SzSt gehört es, daß das gegenwärtige Konsumverhalten die Steuerzahlungen auch in einer ferneren Zukunft beeinflußt. Im Prinzip hat sie das mit der normalen Einkommensteuer gemeinsam. Gleichwohl ergibt sich ein wichtiger Unterschied. Wer bei der normalen Einkommensteuer in der Gegenwart viel konsumiert, hat nämlich – im Vergleich zur Alternative eines ertragbringenden Sparens – in der Zukunft weniger Steuern zu zahlen. Die SzSt hebt dagegen diesen – mit einer normalen Einkommensteuer verbundenen – Zukunftsentslastungsmechanismus marginal auf. Trotz einer Orientierung der Sollvermögensfreibeträge an einkommensschichtbezogenen durchschnittlichen Konsumgrößen kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, daß Steuerpflichtige mit hohem Konsum im jungen Jahren (vor allem wenn sich ihre relative Einkommensposition im Laufe ihres Lebens verschlechtert) in älteren Jahren Probleme haben, die auf die Sollzinseinkommen anfallenden Steuern aufzubringen. Das periodische Einkommen eines Jahres muß also nicht ausreichen, um die in der betreffenden Periode fälligen Steuern zu zahlen¹⁴⁰. Mit Blick auf diese nicht ausschließbare Möglichkeit dürfte es auch aus einer einkommensorientierten Gerechtigkeitssicht geboten sein¹⁴¹, eine – auf das periodische Ist-Einkommen be-

¹⁴⁰ Eine – auch aus einkommensorientierter Gerechtigkeitssicht gebotene – interperiodische Durchschnittsbesteuerung (s. dazu Hackmann, 1979) sowie für einen konkreten als Gesetzestext ausformulierten Vorschlag für einen generellen interperiodischen Progressionsausgleich Hackmann, 1982) würde die Problematik zwar entschärfen, sie ist aber keine Garantie dafür, daß sie nicht auftreten kann.

zogene – Belastungsobergrenze vorzusehen¹⁴². Für den Kreis dieser Steuerpflichtigen würde dann marginalanalytisch die Anreizlogik der normalen Einkommensteuer gelten.

So wie das Verfahren der SzSt bislang erörtert wurde, setzt seine Anwendung eine Veranlagung aller Steuerzahler zur Einkommensteuer voraus. Dies ist allerdings weitgehend auch die Voraussetzung einer puristischen Realisierung der ZbSt. Gegenüber der bestehenden Einkommensteuerpraxis wäre das in beiden Fällen eine nicht unerhebliche Komplizierung. Auf Einzelheiten ist hier nicht einzugehen. Es liegt jedoch bei der SzSt nahe, Steuerpflichtige mit niedrigen verfügbaren Einkommen, unter Gewährung von hinreichend hohen Sollvermögensfreibeträgen und von Freibeträgen für Kapitaleinkünfte nicht in das betreffende Besteuerungsverfahren der SzSt oder ZbSt einzubeziehen. Eine solche Vorgehensweise trägt auch zur Entschärfung der zuvor angesprochenen Finanzierungsproblematik bei. Ähnliche Regelungen lassen sich auch bei einer ZbSt vorstellen. Weil die Schutzzinsen höher sein können als die tatsächlich bezogenen Kapitalerträge, muß eine solche Freistellung bei ihr jedoch kein Privileg sein. Bei der ZbSt ist eine solche Freistellungsmethode deshalb grundsätzlich problematischer als bei der SzSt.

VI. Verbleibende Einführungsprobleme

Mit der Umstellung von Besteuerungsverfahren sind vielfach Einführungsprobleme verbunden¹⁴³. ZbSt und SzSt sind insofern einführungsfreundlich, daß sie – anders als die traditionellen Verfahren der Konsumbesteuerung – keine individuell problematischen Belastungsfolgen generieren. Diesbezüglich sind mithin keine Übergangsregelungen erforderlich. Die Ankündigung der Einführung einer SzSt motiviert allerdings u. a. bei Eigenfinanzierung zu einem Vorziehen von Konsumgüterkäufen, sie hat also einen konjunkturell expansiven Effekt, und zwar auch unter idealtypischen Bedingungen. Für Reaktionsmöglichkeiten auf diese Problemlage sei auf Ausführungen an anderer Stelle verwiesen¹⁴⁴. Bei der ZbSt vermag ich

¹⁴¹ Deshalb dürften auch verfassungsmäßige Gesichtspunkte für eine solche Steuerbegrenzung sprechen. Überhaupt mag sich – das gilt allerdings gleichfalls für die ZbSt – bei der SzSt die Frage stellen, ob sie sich mit den grundlegenden Wertentscheidungen der deutschen Verfassung vereinbaren läßt. Dies kann hier nicht im einzelnen geprüft werden. Das Prüfungsergebnis dürfte davon abhängen, ob Abweichungen des individuellen Konsums vom Durchschnittskonsum ein spezieller Steuerbelastungsgrund sein dürfen, ob die SzSt die einkommensorientierte Steuerbelastung im Durchschnitt verbessert und welche verwaltungsmäßigen und sonstigen Vorteile ihr Einsatz bringt.

¹⁴² Vgl. dazu und zu der im folgenden anzusprechenden Begrenzung der SzSt *Hackmann* (1991/92).

¹⁴³ S. näherhin dazu *Hackmann* (1991/1992).

¹⁴⁴ S. *Hackmann* (1991/1992). Wird nicht eine rezessive Wirtschaftsphase als Einführungszeit gewählt, dürfte sich – wie vielleicht auch aus Eingewöhnungsgründen – eine „stotternde Einführung“ empfehlen. Demzufolge wäre zunächst mit einer maximalen Länge der

nicht zu erkennen, daß sich bei ihr unter idealtypischen Bedingungen überhaupt gewichtige Einführungsprobleme stellen. Bei Abweichungen des Schutzzinssatzes von den Kalkulationszinssätzen ist allerdings mit Vermögensumbewertungen zu rechnen. Von vornherein ist aber wohl nicht zu erwarten, daß sie ein quantitativ bedeutsames Gewicht haben. Ein solches Vermögensumbewertungsrisiko als Folge der Einführung des Besteuerungsverfahrens ist – was das Erwerbsvermögen betrifft – mit der SzSt nicht verbunden.

E. Zusammenfassende Schlußfolgerungen

Für den Vergleich von zinsbereinigter Einkommensteuer und SzSt wurde hier eine Vielzahl von Gesichtspunkten betrachtet. Wäre ein Verfahren in allen vergleichsrelevanten Hinsichten dem anderen überlegen, läge das Vergleichsurteil auf der Hand. Das ist jedoch beim Vergleich von ZbSt und SzSt nicht der Fall, und es stellt sich die Aufgabe eines Abwägens von Vorzügen in der einen und Nachteilen in der anderen Hinsicht. Ein solches Abwägen ist aus methodischen wie aus praktischen Gründen nicht einfach durchzuführen. Mit methodischen Schwierigkeiten ist zu rechnen, weil beim Abwägen eventuell Wertungsgesichtspunkte zum Tragen kommen müssen, die möglicherweise intersubjektiv unterschiedlich gesehen werden und sich auch nicht aus den grundlegenden Wertentscheidungen etwa der deutschen Verfassung ableiten lassen. Soweit solche Schwierigkeiten bestehen, ist ein zu einem eindeutigen Ergebnis kommendes wissenschaftlich begründetes Urteil nicht möglich.

Methodische Schwierigkeiten resultieren nicht nur aus dem wechselseitigen Abwägen von urteilsrelevanten Ziieldimensionsen. Diese Schwierigkeiten sind auch die Folge der in der Realität vielfältig bestehenden Interdependenzbeziehungen und der Verhaltensabhängigkeiten von Wirkungen. Für die Erörterung der Leistungsfähigkeit einkommens- und konsumorientierter Verfahren finden in der Tradition der allgemeinen Gleichgewichtstheorie stehende Analyseansätze gegenwärtig besondere Beachtung. Hier wurde ein anderer – allerdings vom gleichgewichtstheoretischen Denken nicht unbeeinflußter – Weg beschritten. Die zu vergleichenden Besteuerungsverfahren wurden mit Blick auf verschiedene Wirkungs- bzw. Problemebenen miteinander verglichen. Diese Betrachtungsweise ist jedoch mit der Gefahr einer Vernachlässigung bestehender Interdependenzbeziehungen verbunden. Für den hier interessierenden Verfahrensvergleich hat diese Problematik eine unmittelbare Bedeutung. Betrachtet man die relevanten ökonomischen Zusammenhänge

Sollzinsperiode von etwa zwei oder drei Jahren für alle zu beginnen. Nach dieser Zeit – aber im unmittelbaren Anschluß – würde dann jeder wieder mit einer Sollzinsperiode von Null starten, die jetzt aber eine maximale Länge von etwa fünf bis sieben Jahren zu umfassen hätte. Im Sinne dieses Ansatzes wäre dann die maximale Sollzinsperiode stetig zu verlängern.

nämlich in einer – m.E. langfristig angemessenen – angebotstheoretischen neoklassischen Sicht, dann erhöht, wie früher erläutert, eine größere arbeitsbezogene Leistungsfreundlichkeit längerfristig die Kapitalproduktivität und damit die Investitionstätigkeit. Die vermehrten Investitionen können das zu ihrer güterwirtschaftlichen Finanzierung erforderliche Sparen unter solchen Umständen sogar selber induzieren¹⁴⁵. In einer solchen Perspektive wäre es verfehlt, die Investitionsförderung – wie es mit den ökonomischen Modellbetrachtungen durchweg, wenn nicht gar ausschließlich geschieht – primär als ein Problem der Sparförderung zu begreifen. Problematisch an dieser Modellbetrachtung wäre also mit Blick auf eine Förderung von Investitionstätigkeit nicht nur die Frage der (kompensierten) Steuersatzreagibilität des Sparsens und der Auswirkungen der – nach Einkommensschichten differenzierten – steuerlichen Entzugseffekte auf das Sparen. Für die Beurteilung der komparativen investiven Effekte hätten die Arbeitsanreizwirkungen dann eine potentiell erhebliche Bedeutung. Ein Abwägen zwischen Arbeitsangebotseffekten auf der einen und Spar- bzw. Investitionswirkungen auf der anderen Seite wäre methodisch verfehlt.

In der gerade skizzierten angebotstheoretischen Perspektive kommt es für den ökonomisch grundlegenden Vergleich der Besteuerungsverfahren entscheidend auf die differentiellen arbeitsbezogenen Leistungsanreizwirkungen an, die in der Diskussion um konsumorientierte Besteuerungsverfahren – soweit nicht gar durch die Annahme einer exogenen Bestimmtheit ganz ausgeklammert – insgesamt eher stiefmütterlich behandelt werden. Auf der Basis der hier vorgenommenen Prüfungen lassen sich die differentiellen Arbeitsangebotswirkungen von ZbSt und SzSt nicht mit zweifelsfreier Gewißheit beurteilen, wenn von dem problemadäquaten Vergleichsrahmen von Steueraufkommensgleichheit ausgegangen wird. Zwar sind die tariflichen Steuersätze als Folge einer ZbSt ex-post-analytisch dann merklich höher als bei einer SzSt. Bestimmen, wie es in ökonomischen Verhaltensanalysen vielfach modelliert wird, die tariflichen Steuersätze die Arbeitsangebotsentscheidungen, ist wegen der – als Folge der Steueraufkommensgleichheit prinzipiellen Gleichheit der Entzugseffekte – von günstigeren Arbeitsangebotswirkungen der SzSt auszugehen. Die SzSt würde dann also im Vergleich zur ZbSt eindeutig nicht nur das Sparen begünstigen, sondern auch die arbeitsbezogene Leistungsfeindlichkeit der Steuererhebung verringern.

¹⁴⁵ Vor diesem Hintergrund ist das – das heutige deutsche Bewußtsein wohl beherrschende – Meinungsklima problematisch. Danach sind die Investitionen zu fördern, um die Arbeitsproduktivität zu erhöhen und um ein hohes Lohnniveau zu sichern. Manches spricht für eine umgekehrte Kausalität. Die – bei gegebener Kapitalausstattung bestehende – Durchschnittsproduktivität der Arbeit und die Höhe der Lohnkosten bestimmen das Investitionsverhalten. Die Attraktivität Deutschlands als Investitionsstandort in der Vergangenheit wäre demgemäß die Folge einer im internationalen Vergleich und relativ zu den Lohnkosten hohen Arbeitsproduktivität, und die (jüngere) Minderung dieser Attraktivität das Resultat eines relativen Produktivitätsrückgangs oder – da Zukunftserwartungen das Investitionsverhalten bestimmen – der Erwartung eines solches Rückgangs.

Kritisch ist jedoch zu fragen, ob und in welchem Umfang die tariflichen Steuersätze einer Steuerperiode in steuerlicher Hinsicht das Arbeitsangebotsverhalten der betreffenden Periode bestimmen. Nach der Logik ökonomischer Rationalmodelle (unter Bedingungen der Sicherheit) ist eher davon auszugehen, daß das Arbeitsangebotsverhalten von – als Konsum- oder Vermögensminderungssätzen verstandenen – „Konsumminderungssätzen“ abhängt. Diese steuerlichen Konsumminderungssätze sind bei der SzSt (wie bei einer normalen Einkommensteuer) grundsätzlich höher als die tariflichen Steuersätze; bei der ZbSt stimmen beide jedoch überein. Es spricht vieles dafür, daß bei der SzSt auch die Konsumminderungssätze durchweg niedriger sind als die Konsumminderungssätze bei einer unter der Bedingung von Aufkommensneutralität erfolgenden ZbSt. Die Überlegenheit der SzSt unter spars- wie arbeitsbezogenen Leistungsanreizgesichtspunkten bestünde dann zweifelsfrei. Eine Garantie, daß die Konsumminderungssätze bei der ZbSt generell niedriger sind, kann jedoch nicht gegeben werden. Es läßt sich nicht ausschließen, daß trotz der höheren tariflichen Steuersätze bei der ZbSt deren Konsumminderungssätze für manche Steuerpflichtige niedriger sind als bei der SzSt, auch wenn das sicherlich nicht bei allen der Fall ist. Ausschließen läßt sich allerdings schon, daß die Konsumminderungssätze der SzSt unter der Bedingung von Aufkommensgleichheit die der ZbSt generell übersteigen.

Mit durchweg niedrigeren Konsumminderungssätzen bei einer SzSt als bei einer aufkommensgleichen ZbSt ist im übrigen vor allem zu rechnen, wenn beide Verfahren – soweit überhaupt als möglich implementierbar – in vertikal distributiver Hinsicht übereinstimmen. Aber selbst insoweit sich die Konsumminderungssätze bei der SzSt für einzelne als höher erweisen sollten, würde das bei diesen Personen noch keine größere arbeitsbezogene Leistungsfeindlichkeit beweisen. Es gibt gewichtige Gründe, den Konsumminderungssätzen keine ausschließlich entscheidungsrelevante Bedeutung beizumessen. Die optisch greif- und liquidiätsmäßig unmittelbar fühlbaren tariflichen Steuersätze haben eine eigenständige Entscheidungsbedeutung. Dieses mindert weiter die Relevanz der Möglichkeit, daß die steuerlichen Konsumminderungssätze bei der SzSt in einzelnen Fällen vielleicht höher sein mögen als bei der ZbSt. Aber selbst wenn das Urteil über die komparativen durchschnittlichen („globalen“) Leistungsanreizwirkungen der beiden Besteuerungsverfahren deshalb in der Schwebe gelassen wird, so sind für ein abrundendes Urteil über die komparativen Leistungsanreizwirkungen beider Besteuerungsverfahren doch weitere Unterschiede zu berücksichtigen. Diese – „strukturelle Differenzeffekte“ ausdrückenden – Unterschiede sprechen (fast) eindeutig für eine größere Leistungsfreundlichkeit der SzSt. So werden unter der Bedingung vertikaler Verteilungsneutralität durch die SzSt die Leistungsanreize für wirtschaftlich aufstrebende Kreise verbessert, während die ZbSt die steuerlichen Leistungsanreizeinschränkungen bei den alten Vermögenseliten gering hält.

Wird für den Vergleich beider Verfahren nicht von vertikaler Verteilungsneutralität ausgegangen, werden durch die ZbSt die alten Vermögenseliten auf jeden Fall distributiv begünstigt, und es ist zu fragen – was in der vorliegenden Arbeit aber

nicht weiter thematisiert wurde –, ob sich die ZbSt überhaupt mit der nach der deutschen Verfassung gebotenen Sozialstaatlichkeit verträgt. Nach einhelliger Auffassung von Verfassungskommentatoren impliziert Sozialstaatlichkeit eine Vorliebe für Gleichheit: Wie in der *Rawlsschen Theorie der Gerechtigkeit* ist Ungleichheit begründungsbedürftig! Es bestehen erhebliche Zweifel, daß sich für die mit der ZbSt verbundene Begünstigung von Vermögensreichen und besonders der alten Vermögenseliten eine Begründung, wie etwa die Ermöglichung eines höheren Wirtschaftswachstums oder das Schaffen produktiver Arbeitsplätze, finden läßt. Die Gerechtigkeitsdefizite der ZbSt lassen sich kaum bestreiten, und zwar nicht einmal dann, wenn der individuelle Konsum als steuerlich primär relevanter Gleichheitsmaßstab zu nehmen wäre. Eine Charakterisierung der ZbSt als konsumorientiert ist nämlich nicht gerechtfertigt, wenn konsumorientiert bedeutet, daß sich die Verteilung der Steuerlasten auf die verschiedenen Steuerpflichtigen nach der Höhe des Konsums dieser Personen richtet.

Die Fragwürdigkeit, die ZbSt als konsumorientiert zu charakterisieren, hat damit zu tun, daß die ZbSt partiell einen Schedulencharakter hat bzw. ihre Einführung die in der Praxis der Einkommensbesteuerung – etwa mit den zu findenden Formen einer verselbständigte Unternehmensbesteuerung – ohnehin schon vorhandenen Schedulenelemente verstärkt. Eine Entscheidung für die ZbSt bedeutet eine Umkehrung des säkularen Trends zu einer verstärkten personalisierten synthetischen Einkommensbesteuerung; die SzSt würde diese Tendenz hingegen fortführen. Bei einer konsequent weiter entwickelten Einkommensteuer – Teilhabersteuer für den Bereich der Unternehmensbesteuerung, konsequente Anwendung des Anrechnungsverfahrens bei der internationalen Einkommensbesteuerung und Einbeziehung der quantitativ bedeutsameren unrealisierten Wertsteigerung in den steuerlichen Einkommensbegriff – macht die SzSt einen Staat (bei vergleichsweise hoher Wohnsitzimmobilität seiner Staatsbürger) steuerpolitisch weitgehend autonom bzw. wettbewerbsrobust. Trotz der hohen Mobilität des Produktionsfaktors Kapital – in Abgrenzung zur Wohnsitzmobilität der Kapitaleigner – kann ein Staat dann nach seinem eigenen Urteil von gerechter Steuererhebung Steuerpolitik betreiben. Die – die heutige steuerpolitische Diskussion entscheidend beeinflussende – Ohnmacht als Folge von Globalisierung ergibt sich (unter der Bedingung einer hohen internationalen Wohnsitzimmobilität natürlicher Personen) nämlich nur bei einer ertragsteuerlich erfolgenden Steuererhebung oder wegen fehlender Kontrollierbarkeit von im Ausland bezogenen Kapitaleinkünften. Die SzSt ist in Verbindung mit einer konsequent verwirklichten Einkommensbesteuerung ein Instrument, das diese Kontrollmöglichkeiten, ohne daß sich die Staaten abgestimmt verhalten, massiv verbessert. Im Vergleich zu einer normalen Einkommensteuer ist dies einer der großen Vorteile der SzSt in einer offenen und globalisierten Welt. Diesen Vorteil weist allerdings auch die ZbSt auf. Bei ihr wird er jedoch durch einen Verzicht des Staates auf Steuererhebung erreicht.

Das Verfahren der SzSt hat besonders attraktive Seiten im Vergleich zu einer normalen Einkommensteuer. Es bietet – allerdings nur pauschal befriedigende –

Lösungen für die Besteuerung von einkommensmäßigen Nutzungsvorteilen des Konsumvermögens; die SzSt wird mit dem Problem des Schuldzinsenabzugs fertig und erleichtert auch die Problematik der aus Progressionsausgleichserwägungen erfolgenden (intrafamiliären) Einkommensübertragungen. Bei der ZbSt stellen sich diese Problemfragen wiederum – als Folge eines Steuerverzichts – erst gar nicht, so daß die SzSt gegenüber der ZbSt in dieser Hinsicht keine Pluspunkte sammeln kann, wird von dem – erheblichen – Nachteil der steuerausfallbedingten höheren Steuertarife abgesehen. Pluspunkte für die ZbSt ergeben sich grundsätzlich, wenn es um die Einführung der Verfahren geht. Abgesehen von nicht ausschließbaren (leichten) Umbewertungen der Vermögensbestände ist nicht zu erkennen, daß sich bei ihr besondere Einführungsprobleme stellen. Die Einführung der SzSt bereitet – auch wenn ihnen wohl nicht großes Gewicht beizumessen ist – größere administrative Probleme als die der ZbSt. Wird die SzSt eingeführt, kann es obendrein problematische konjunkturelle Anstöße geben; in einer rezessiven Wirtschaftsphase wirken sich diese Anstöße allerdings eher günstig aus.

Unter Verwaltungsgesichtspunkten erweckt die ZbSt auf den ersten Blick den Eindruck einer fraglosen Überlegenheit im Vergleich zu einer normalen Einkommensteuer und damit auch im Vergleich zu einer SzSt, wenn das Problem der Besteuerung nur aus der Perspektive unternehmensinterner Vorgänge gesehen wird¹⁴⁶. Eine ausschließlich betriebsorientierte (betriebswirtschaftliche) Perspektive ist jedoch unangemessen und zu eng. Werden die zwischen den Betrieben und ihren („natürlichen“) Eigentümern sowie Arbeitnehmern bestehenden Beziehungen berücksichtigt, zeigt sich, daß bestimmte mit der ZbSt verbundene und mit Bewertungsfragen zusammenhängende verwaltungsmäßige Entlastungen mit – im Vergleich zur Einkommensteuer – dringlicher werdenden anderen Verwaltungs- und Kontrollproblemen einhergehen. Zur angemessenen Bewältigung dieser Probleme könnte es sich durchaus als zweckmäßig erweisen, im Prinzip an einer auf die Bedürfnisse einer normalen Einkommensbesteuerung zugeschnittenen Buchführungskonvention auch nach Einführung der ZbSt festzuhalten.

In der vorliegenden Abhandlung wurden durchweg nur idealtypisch reine Formen von ZbSt und SzSt verglichen. Speziell unter steuerpraktischen Gesichtspunkten sind die reinen nicht unbedingt die besten Lösungen. Dies gilt für die SzSt. Radikal umgesetzt würde eine SzSt nämlich eine mit Vermögensermittlungen verbundene Veranlagung aller erfordern. Dies gilt allerdings auch für die (persönliche) ZbSt. Eine solche Veranlagung aller ist jedoch aus praktischen Gründen – bei bei-

¹⁴⁶ Aber selbst dann ist zu beachten, daß die ZbSt ihre Vorteile im wesentlichen aus einem Steuerverzicht zieht. Daß ein genereller Verzicht auf Steuererhebung der größtmögliche Schritt zu einer Steuervereinfachung und Reduzierung von Verwaltungskosten ist, überrascht nicht. Generell ist das jedoch keine Lösung. Ein isolierter Vergleich der beiden Besteuerungsverfahren unter Verwaltungsgesichtspunkten ist steuerpolitisch deshalb nicht angemessen. Ein angemessener Vergleich müßte etwa auf die – auf das Steueraufkommen bezogenen – Verwaltungskosten abstellen, wie sie sich bei der ZbSt für die Steuern ergeben, die der Staat auch tatsächlich einnimmt.

den Verfahren wie bei einer normalen Einkommensteuer – kaum sinnvoll. Vor diesem Hintergrund liegt die Einführung von Sonderregelungen zwecks Reduzierung der Anzahl der der SzSt oder der ZbSt zu unterwerfenden Steuerfälle nahe. Die kroatische Steuerpraxis lässt sich als eine in dieser Perspektive erfolgende Sonderregelung deuten. Dabei werden in Kroatien die Erträge des Finanzvermögens (wie Dividenden) steuerlich generell freigestellt. Eine solche – von weiteren Sonderregelungen nicht begleitete – Freistellung setzt jedoch Anreize zur Steuerarbitrage. Zunächst liegen die Anreize zu einer steuerrechtlichen Drapierung von Lohneinkommen als Kapitalerträge auf der Hand. Dies kann etwa dadurch geschehen, daß den Inhabern von Betrieben oder auch den Beschäftigten zu günstigen Konditionen Kredite gegeben werden (und diese die aufgenommenen Mittel als Konsumkredite nutzen oder am Kapitalmarkt anlegen). Dabei kann sich ein Betrieb mit einer solchen Strategie – weil betrieblich ein steuerlicher Schuldzinsenabzug möglich ist – am Kapitalmarkt (praktisch sogar bei seinen Schuldnern) verschulden. Auf diese und ähnliche Weise lasen sich auch die – steuerlich zu belastenden – „Übergewinne“ zum Verschwinden bringen. Dabei ist nicht nur die Kreditgewährung ein Medium zur Einengung von Bemessungsgrundlagen; auch eine betriebliche Kreditnahme mit – jetzt für den Kreditgeber – günstigen Konditionen kann dem gleichen Zweck dienen. Ohne Sonderregelungen und geeignete Kontrollen (bis hin zur Überprüfung der Konditionen für Lieferantenkredite) kann ein – die kroatischen Erfahrungen bestätigen es¹⁴⁷ – Mischsystem des Grundmusters, wie es in Kroatien existiert, nicht funktionieren.

Allerdings stellt sich die Frage, ob es nicht bessere Lösungen gibt. Vielleicht ist es ein akzeptabler Weg, das Privileg einer generellen steuerlichen Freistellung der Erträge finanzieller Aktiva nur Steuerpflichtigen mit hinreichend niedrigen Erträgen des Finanzvermögens zu gewähren. Da ein solches rechtliches Privileg – bei niedrig verzinslichen hochliquiden Anlagen – ökonomisch kein Privileg sein muß, ist der Weg einer partiell für einzelne Steuerpflichtige oder auch Anlageformen erfolgenden steuerlichen Freistellung von Kapitalerträgen bei der ZbSt jedoch nicht unproblematisch. Dieses und andere möglichen Lösungswege oder auch weitere Probleme sind hier nicht weiter zu erörtern. Bei der SzSt stellen sich die Fragen der angesprochenen Art jedenfalls nicht, wenn für Steuerpflichtige bis zu einer bestimmten Höhe des (regulär) zu versteuernden Einkommens Kapitalerträge generell nicht zu versteuern sind und diese Steuerpflichtigen auch nicht der SzSt unterworfen werden.

Literatur

Alesina, A. / Rodrik, P. (1994): Distributive Politics and Economic Growth, Quarterly Journal of Economics, Bd. 109, S. 465 - 490.

¹⁴⁷ Vgl. für die kroatischen Erfahrungen und die steuerpolitischen Reaktionen darauf auch Rose (1998).

- Andrews, W. D. (1980): A Supplemental Personal Expenditure Tax, in: Pechman (1980): S. 127 - 151.
- Atkinson, A. B. (1995): Public Economics in Action. The Basic Income / Flat Tax Proposal, Oxford.
- Atkinson, A. B. / Sandmo, A. (1980): Welfare Implications of the Taxation of Savings, Economic Journal, Bd. 90, S. 529 - 549.
- Auerbach, A. J. (1985): The Theory of Excess Burden and Optimal Taxation, in: Auerbach / Feldstein (1985): S. 61 - 127.
- Auerbach, A. J. / Feldstein, M. (1985): Handbook of Public Economics, Vol. I, Amsterdam u. a. O.
- Auerbach, A. J. / Kotlikoff, L. J. (1987): Dynamic fiscal policy, Cambridge u. a. O.
- Blundell, R. (1987): Econometric Approaches to the Specification of Life-Cycle Labour-Supply and Commodity Demand Behavior, Discussion Paper No. 150, Centre for Economic Policy Research, London.
- Boadway, R. / Bruce, N. (1984): A General Proposition on the Design of a Neutral Business Tax, Journal of Public Economics, Bd. 24, S. 234 - 239.
- Boadway, R. / Wildasin, D. (1996): Taxation and Savings, in: Devereux (1996): S. 55 - 106.
- Boyer, D. J. / Russell, S. M. (1995): Is it Time for a Consumption Tax?, National Tax Journal, Bd. 48, S. 363 - 372.
- Bradford, V. D. (1986): Untangling the Income Tax, Cambridge u. a. O.
- (1991): Die X-Steuer: Ein Weg zur Steuervereinfachung, in: Rose (1991a): S. 175 - 191.
- Cnossen, S. / Bird, R. (Hrsg.) (1990): The Personal Income Tax. Phoenix from the Ashes?, Amsterdam u. a. O.
- Devereux, M. P. (1996): The Economics of Tax Policy, Oxford.
- Fehr, H. / Wiegard, W. (1997): Numerische Gleichgewichtsmodelle: Grundstruktur, Anwendungen und Erkenntnisgehalt, Jahrbuch für Ökonomie und Gesellschaft, Bd. 13, S. 296 - 339.
- (1998): Effizienz- und Verteilungswirkungen einer zinsbereinigten Einkommen- und Gewinnsteuer, Tübinger Diskussionsbeiträge Nr. 124, März 1998.
- Feldstein, M. (1978): The Welfare Cost of Capital Income Taxation: Journal of Political Economy, Bd. 86, S. S29-S51.
- (1997): How Big should Government be?, National Tax Journal, Bd. 50, S. 197 - 213.
- Frank, R. H. (1997): The Frame of Reference as a Public Good, Economic Journal, Bd. 107, S. 1832 - 1845.
- Frankfurter Institut (Kronberger Kreis) (1996): Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt, Schriftenreihe, Bd. 30.
- Freeman, R. (1996/97): Solving the New Inequality, Boston Review, Bd. 21.
- Fullerton, D. / Lyon, A. B. (1986): Uncertain Parameter Values and the Choice Among Policy Options, Journal of Public Economics, Bd. 30, S. 109 - 116.

Gordon, R. H./Bovenberg, A. L. (1996): Why is Capital so Immobile Internationally? Possible Explanations and Implications for Capital Income Taxation, American Economic Review, Bd. 86, S. 1057 - 1075.

Hackmann, J. (1979): Die Besteuerung des Lebenseinkommens – Ein Vergleich von Besteuerungsverfahren, Tübingen.

- (1982): Ein Gesetzesvorschlag für einen generellen interperiodischen Progressionsausgleich, Steuer und Wirtschaft, 59. (12.) Jg., S. 173 - 191.
- (1983a): Die Bestimmung des steuerrechtlichen Einkommensbegriffs aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 134, Berlin, S. 661 - 702.
- (1983b): Zu einer verteilungspolitisch ausgerichteten Theorie der indirekten Besteuerung, in: D. Pohmer (Hrsg.), Zur optimalen Besteuerung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 128, Berlin, S. 261 - 328.
- (1989): Einkommensteuerliche Investitionswirkungen bei unterschiedlichen Fassungen des steuerlichen Einkommensbegriffs, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 109, S. 49 - 74.
- (1990): Does Economic Growth Require a Shift to Consumption Taxation?, in: G. Krause-Junk (Hrsg.), Public Finance and Steady Economic Growth, The Hague, S. 122 - 142.
- (1991 / 1992): Die Durchsetzung der Zinsbesteuerung, Finanzarchiv, N.F., Bd. 49, S. 3 - 83.
- (1992a): Meldepflicht für Kapitaleinkünfte als Alternative zur „Abschlagsteuer“ verbunden mit einer Erhöhung des Sparer-Freibetrags – Der Vorschlag der „Zinskommission“ in kritischer Hinsicht, Betriebs-Berater, Beilage 11 zu Heft 17 / 1992, S. 1*-19*.
- (1992b): Zu den Nutzungsdauerwirkungen der Einkommensbesteuerung, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 112, S. 169 - 186.
- (1992c): Die Überwindung von Kapitalfehlallokationen durch eine Besteuerung von Sollzinseinkommen, Kredit und Kapital, 25. Jg., S. 491 - 527.
- (1994): Die einkommensteuerliche Berücksichtigung des Existenzminimums. Einige kritische Anmerkungen anlässlich der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit des Grundfreibetrags und ein Lösungsvorschlag, Betriebs-Berater, Beilage 19 zu Heft 28 / 1994, S. 1*-27*.
- (1996): Verteilungsgerechtigkeit aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: H. Nutzinger (Hrsg.), Wirtschaftsethische Perspektiven III, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 228 / III, Berlin, S. 95 - 136.

Haller, H. (1964): Die Steuern, Tübingen.

Hausman, J. A. (1985): Taxes and Labor Supply, in: Auerbach und Feldstein (1985): S. 213 - 263.

Hax, H. u. a. (Hrsg.) (1989): Zeitaspekte in betriebswirtschaftlicher Theorie und Praxis, Stuttgart.

Hines jr., J. R. (1996): Altered States: Taxes and the Location of Foreign Direct Investment in America, American Economic Review, Bd. 86, S. 1076 - 1094.

- Huber, B.* (1996): Optimale Finanzpolitik und zeitliche Inkonsistenz. Eine theoretische Analyse, Heidelberg.
- Hughes, G. A. / Heal, G. M.* (Hrsg.) (1980): Public Policy and the Tax System, London.
- Kahn, C. H.* (1973): The Place of Consumption and Net-worth Taxation in the Federal Tax Structure, in: Musgrave (1973): S. 133 - 154.
- Kaiser, M.* (1992): Konsumorientierte Reform der Unternehmensbesteuerung, Heidelberg.
- Kaldor, N.* (1955): An Expenditure Tax, London, 3. Aufl. 1959.
- (1980), Comments zu Andrews (1980), in: Pechman (1980): S. 151 - 157.
- Kaplow, L.* (1994): Human Capital under an Ideal Income Tax, *Virginia Law Review*, Bd. 80, S. 1477 - 1514.
- (1996): On the Divergence between Ideal and Conventional Treatment of Human Capital, *American Economic Review* 86, S. 347 - 357.
- Killingsworth, M. R.* (1983): Labor Supply, Cambridge (UK) u. a. O.
- King, M. A.* (1980): Savings and Taxation, in: Hughes und Heal (1980): S. 1 - 35.
- König, R.* (1997): Wirtschaftliche Effizienz und Steuerreformen, Heidelberg.
- MacCurdy, T. E.* (1983): A Simple Scheme for Estimating an Intertemporal Model for Labor Supply and Consumption in the Presence of Taxes and Uncertainty, *International Economic Review*, Bd. 24, S. 265 - 289.
- McLure jr., C. E. / Zodrow, G. R.* (1991): Administrative Vorteile des individuellen Steuervorauszahlungs-Ansatzes gegenüber einer direkten Konsumbesteuerung, in: Rose (1991a): S. 117 - 174.
- (1998): The Economic Case for Foreign Tax Credits for Cash Flow Taxes, *National Tax Journal*, Bd. 51, S. 1 - 22.
- Mennel, A.* (1980): Steuern in Europa, USA, Kanada und Japan, Herne.
- Mirrlees, J. A.* (1997): Information and Incentives: The Economics of Carrots and Sticks, *Economic Journal*, Bd. 107, S. 1311 - 1329.
- Mishan, E. J.* (1981): Introduction to Normative Economics, Oxford.
- Mitschke, J.* (1976): Über die Eignung von Einkommen, Konsum und Vermögen als Bemessungsgrundlage der direkten Besteuerung, Berlin.
- Musgrave, R. A.* (Hrsg.) (1973): Broad-based Taxes, Baltimore u. a. O.
- Pechman, J. A.* (Hrsg.) (1980): What Should be Taxed: Income or Expenditure, Washington.
- Peffekoven, R. / Fischer, H.* (1982): Art. Ausgabensteuer, HdWW, Bd. 9, Stuttgart u. a. O., S. 697 - 706.
- Pollak, H.* (1991): Gestaltungs- und Folgeprobleme progressiver Ausgabensteuertarife, in: Rose (1991a): S. 373 - 391.
- Rolph, E. R.* (1973): Discriminatory Effects of the Income Tax Treatment of Owner-occupants, *National Tax Journal*, Bd. 26, S. 471 ff.
- Rose, M.* (Hrsg.) (1991a): Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, Heidelberg.

- (1991b): Plädoyer für ein konsumbasiertes Steuersystem, in: Rose (1991a): S. 7 - 34.
 - (1998): Konsumorientierung des Steuersystems – theoretische Konzepte im Lichte empirischer Erfahrungen, in: G. Krause-Junk (Hrsg.), Steuersysteme der Zukunft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 256, Berlin, S. 247 - 278.
- Schneider, D.* (1998): Ist die Einkommensteuer überholt? – Kritik und Reformvorschläge. Referat anlässlich des 32. Hochschulkurses aus Finanzwissenschaft in Innsbruck.
- Schreiber, U.* (1996): Notwendigkeit und Alternativen einer Reform der Besteuerung von Kapitaleinkommen, in: O. H. Jacobs und C. Spengel (Hrsg.), Aspekte der Unternehmensbesteuerung in Europa, Baden-Baden, S. 85 - 115.
- Simons, H. C.* (1938): Personal Income Taxation, Chicago u. London, 6. Aufl. 1970.
- Sinn, H.-W.* (1989): Neue Wege der Unternehmensbesteuerung: Eine Replik, Wirtschaftsdienst, 69. Jg., S. 159 - 164.
- Summers, L. H.* (1981): Capital Taxation and Accumulation in a Life Cycle Growth Model, American Economic Review, Bd. 71, S. 533 - 544.
- Wenger, E.* (1983): Gleichmäßigkeit der Besteuerung von Arbeits- und Vermögenseinkünften, Finanzarchiv, N.F., Bd. 41, S. 207 - 257.
- (1989): Besteuerung und Kapitalbildung als intertemporales Optimierungsproblem, in: Hax (1989): S. 279 - 295.
- Wohlgemuth, M.* (1996): Die persönliche Ausgabensteuer: Simulation alternativer Tarifvorschläge für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt.
- Zodrow, G. R.* (1990): The Choice between Income and Consumption: Efficiency and Horizontal Equity Aspects, in: Cnossen und Bird (1990): S. 85 - 115.

Globalisierung, Systemwettbewerb und Steuerpolitik

Von *Rupert Windisch*, Jena

The existence of a state is essential
for economic growth, the state,
however, is the source of man-made
economic decline.

Douglass C. North

In diesem Referat wird zuerst in Teil A das Phänomen der ökonomischen Globalisierung gekennzeichnet, soweit dies für das Verständnis der folgenden Teile zweckmäßig erscheint. Globalisierung ist die faktische Grundlage des internationalen Systemwettbewerbs, dessen Analyse unter verschiedenen Aspekten den Gegenstand von Teil B bildet. Einen tragfähigen Ansatz für die normative Bewertung des Systemwettbewerbs zu finden, ist die Aufgabe von Teil C. Teil D wendet sich dann der nationalen Steuerpolitik als einem Teilbereich des Systemwettbewerbs zu, und Teil E zieht zum Schluß ein Resümee der angestellten Überlegungen.

A. Globalisierung und internationaler Systemwettbewerb

Ökonomische Globalisierung heißt das Schlagwort für ein komplexes Phänomen, das sich einer präzisen Beschreibung verschließt und durchaus unterschiedliche Bewertungen erfährt. Vor dem Hintergrund umwälzender technischer Neuerungen namentlich im Informations-, Kommunikations- und Transportwesen beobachtet man in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts eine vorher so nicht bekannte ökonomische Integrationswirkung und Interdependenzverstärkung durch arbeitsteiligen Wettbewerb von Individuen und Unternehmen auf transnationalen Märkten. Kennzeichnend dafür ist eine historisch beispiellose Zunahme nicht nur des Weltwarenhandels, sondern auch der Mobilität von Dienstleistungen einschließlich qualifizierten Humankapitals sowie vor allem des Finanzkapitals. Jedoch dient nur ein vergleichsweise geringer Teil der Transaktionen auf dem Weltdevisenmarkt der Finanzierung des internationalen Handels und der Direktinvestitionen, bei denen im Unterschied zu den kurzfristigen Finanz- und den Portfolioinvestitionen neben dem Ertrags- bzw. Renditemotiv die durch eine entsprechend hohe Kapitalbeteiligung abgesicherte (Möglichkeit der) Einflußnahme des inländischen Unterneh-

mens auf die Geschäftspolitik des mit ihm verbundenen ausländischen Unternehmens eine wenigstens gleichrangige Bedeutung beansprucht¹. In der jüngsten Vergangenheit gaben kurzfristig spekulative Kapitalbewegungen Anlaß zu kontroversen Diskussionen über das „richtige“ – den Wohlstand betroffener Nationen längerfristig befördernde – Regelwerk für den internationalen Kapitalverkehr; dieses Thema wird aber im vorliegenden Beitrag nicht behandelt.

Wenn sich *Geldkapital* weltweit praktisch unbeschränkt auf der Suche nach der höchsten (risikobereinigten) Rendite bewegt, würde man erwarten, daß Maßnahmen inländischer Politik, welche die heimische Sparneigung erhöhen (z. B. steuerliche Anreize) oder senken (z. B. Rentenfinanzierung im Umlageverfahren), keinen Einfluß auf den Umfang der heimischen Investition haben, die dann zu dem Zinssatz, der auf dem Weltkapitalmarkt bestimmt wird, Zugang zu einem praktisch unendlich elastischen Geldkapitalangebot hat. Die hochgradig positive Korrelation zwischen den Dekadendurchschnitten der heimischen Sparquote und der heimischen Investitionsquote in den industrialisierten Volkswirtschaften während der 1970er Jahre und 1980er Jahre war deshalb ein zugleich überraschender und paradoxer empirischer Befund (*Feldstein-Horioka-Paradox*). Hohe „Savings retention“-Koeffizienten zeigten an, daß zusätzliche heimische Ersparnis anstatt renditemaximierend auf den internationalen Kapitalmarkt zu mehr als zwei Dritteln in die heimische Investition floß; dieser empirische Befund ist auch von neueren Studien im wesentlichen bestätigt worden (*Feldstein*, 1994). Administrative und politische Barrieren können, da sie für den Kapitalverkehr zwischen hochentwickelten Volkswirtschaften weitestgehend beseitigt sind, für diesen Befund *nicht* verantwortlich gemacht werden. Daß Geldkapital tatsächlich unbeschränkt mobil sein kann, zeigen die erwähnten kurzfristig-spekulativen, gegen abwertungsbedrohte Länder gerichteten Kapitalbewegungen.

Die empirisch erwiesene *Segmentierung des globalen Marktes für Portfoliokapital* läßt sich nach *Feldstein* vor allem auf die Präferenz der Kapitalanleger für die ihnen „nahen“ und deshalb vertrauten Kapitalmärkte sowie auf ihre Scheu gegenüber Wechselkurs- und politischen Risiken zurückführen, wobei die Präferenz für Anlagen auf dem heimischen Kapitalmarkt tendenziell mit dessen Größe zunimmt. Der immerhin doch beträchtliche Anteil (15 - 20%) ausländischer Anlagen in den Portfolios ist *kein* Indiz für entsprechend umfangreiche Kapitalbewegungen zwischen dem Land des Anlegers und dem Anlageland, weil mit vielen Transaktionen gegenläufige Kurssicherungsgeschäfte verbunden sind. Wenn beispielsweise ein Euro-Guthaben, das ein deutscher Unternehmer bei einer Schweizer Bank einrichtet, diese veranlaßt, zur Kurssicherung ein auf Euro lautendes Wertpapier oder ein Euro-Guthaben bei einer deutschen Bank zu erwerben, hat *netto* kein Kapitaltransfer zwischen der Schweiz und dem Euro-Raum stattgefunden.

¹ Von dieser Einflußnahme zeugt der wachsende Anteil des sog. *Intra-Firmen-Handels* am Welthandel; vgl. *United Nations* (1995).

Besondere Bedeutung für die Globalisierung ökonomischer Aktivitäten wird der *Internationalisierung von Produktionsprozessen in multinationalen Unternehmen*, also der länderübergreifenden geographischen Zerlegung des gesamten Leistungsprozesses solcher Unternehmen in weitgehend selbstständig vollzogene Teilprozesse, beigemessen. Diese Dimension der Globalisierung ist namentlich an den *Direktinvestitionen im Ausland* abzulesen. Was zumindest die USA betrifft, findet Feldstein (1994, S. 16 ff.) keine signifikante Korrelation der Direktinvestitionen im Ausland mit der volkswirtschaftlichen Sparquote. Die Gründe für derartige Investitionen würden somit nicht darin liegen, daß inländisches Sparkapital in lukrative Anlagen dieser Art im Ausland drängt, sondern seien woanders zu suchen, so insbesondere im Wunsch nach Produktionsstätten in wichtigen Absatzgebieten, in dem Vorteil, den niedrigere ausländische Arbeitskosten bieten und, was Klodt (1997) hervorhebt, in der *Internationalisierung unternehmensspezifischer Skalen-erträge*, der sog. *headquarter services*, namentlich der Ergebnisse erfolgreicher Forschung und Entwicklung, auf expandierenden Auslandsmärkten. Feldstein (1994, S. 17) stellt weiter (für 18 OECD-Länder) fest, daß Direktinvestitionen eines Landes im Ausland in beinahe demselben Umfang inländische Investition verdrängen. Er führt dies erstens auf vorgegebene Gesamtkapitalbudgets in multinationalen Unternehmen und zweitens wiederum auf die Segmentierung des Weltportfoliokapitalmarktes zurück, so daß in dem Umfang, in dem Direktinvestitionen im Ausland das im Inland verfügbare Anlagekapital beanspruchen, eben nicht automatisch ein Zustrom ausländischen Portfoliokapitals für Ersatz sorgt.

Globalisierung ist ferner durch wachsende *Mobilität des Faktors Arbeit* gekennzeichnet, wenn es auch zutrifft, daß die aktuelle Bedeutung des Migrationsphänomens nicht mit der internationalen Kapitalbewegungen verglichen werden kann (vgl. World Bank, 1995). Es bedarf aber nicht unbedingt der Wanderung des Faktors Arbeit, um eine zunehmende Integration der Arbeitsmärkte weltweit herbeizuführen, die sich in einer tendenziellen Angleichung der *Relationen* der Entlohnung unterschiedlicher Arbeitsqualifikationen niederschlägt. Man kann sich die zugrundeliegenden Zusammenhänge sehr vereinfacht am *Modell* einer Volkswirtschaft klar machen, die nur aus zwei Sektoren besteht: dem A-Sektor, der hochqualifiziertes Humankapital intensiv, d. h. mit einem vergleichsweise hohen Anteil, nutzt, und dem B-Sektor, der geringqualifizierte Arbeitsplätze intensiv nutzt. Es sind dann *zwei Einflußfaktoren* für die langfristige Entwicklung der Relation der Entlohnung dieser beiden Kategorien von Arbeitskräften verantwortlich (Richardson, 1995, S. 40 f.): Der *erste* Faktor ist eine zunehmende *Öffnung transnationaler Märkte* bei freiem, insbesondere nicht durch Zölle und anderen protektionistischen Maßnahmen behinderten Handel, welche, so sei angenommen, den relativen Weltmarktpreis der B-Güter sinken läßt. Dies senkt tendenziell in der gesamten Volkswirtschaft das Realeinkommen des im B-Sektor *intensiv* genutzten Produktionsfaktors, also der geringqualifizierten Arbeitskräfte, vorausgesetzt der Lohnsatz dieser Arbeitskräfte kann flexibel reagieren (*Samuelson-Stolper-Theorem*). Denn durch die mit der Importzunahme der B-Güter einhergehende Schrumpfung des heimi-

9 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 259/II

schen *B*-Sektors werden geringqualifizierte Arbeitskräfte freigesetzt, die im *A*-Sektor nur nach einer u.U. starken Lohnsenkung wieder Beschäftigung finden können. Ist die Flexibilität des Reallohnsatzes dieser Arbeitskräfte infolge institutioneller „Rigiditäten“ nach unten (zu) eng begrenzt, beispielsweise durch streng durchgesetzte Minimallohnvorschriften, dann wird anhaltende Arbeitslosigkeit der niedrig Qualifizierten eintreten. Der zweite Faktor ist ein höheres Wachstum exogenen technischen Fortschritts im *A*- als im *B*-Sektor, also eine sektorspezifische Differenz der Wachstumsraten der totalen Faktorproduktivität². Davon geht eine Sogwirkung des *A*-Sektors auf beide Arten von Arbeitskräften aus, aber ihre vergleichsweise geringe Eignung für den *A*-Sektor wirkt wiederum in Richtung einer Reallohnneinbuße der gering qualifizierten Arbeitskräfte.

Es ist ein bemerkenswertes Ergebnis, daß *nur* die beiden genannten Einflußfaktoren für eine theoretisch stringente Erklärung langfristig zunehmender Lohnspreizung in Frage kommen³. Empirische Evidenz unterstützt dieses theoretische Ergebnis, ist aber aus einer Reihe von Gründen nicht vergleichbar eindeutig, weil insbesondere bereits die relevante Abgrenzung der Sektoren und die Messung der Preise der sektorspezifischen Produkte sowie des Wachstums der sektoralen totalen Faktorproduktivität erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Empirische Untersuchungen zeigen auch, daß Beschäftigungszunahme und Reallohnsteigerung qualifizierter Arbeitskräfte mit ihrer Abwanderung aus nicht exportorientierten in exportorientierte Branchen bzw. Unternehmen einhergehen (Richardson, 1995, S. 49 f.).

Der Prozeß der ökonomischen Globalisierung hat neben dem technisch-organisatorischen Fortschritt wichtige *politische* und *soziokulturelle Veränderungen* zur Voraussetzung. Die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen war eine Epoche ökonomischer Desintegration im Gefolge der Weltwirtschaftskrise und des Zusammenbruchs des Goldstandards mit zunehmender Beschränkung transnationaler Güter- und Faktorbewegungen aufgrund der in die Isolation des Gefangenendilemmas führenden Neigung, durch „beggar-thy-neighbour“-Politik im Wege von Abwertungswettläufen die Last der ökonomischen Krise des eigenen Landes auf andere Länder abzuwälzen (vgl. Kenwood/Lougheed, 1993, Kap. 13). Nach dem Zweiten Weltkrieg bestand im Zeitalter des Kalten Krieges über vier Jahrzehnte eine bipolare Weltordnung, deren politische und ökonomische Kraftfelder durch den globalen Systemwettbewerb der grundlegend verschiedenen Ordnungskonzepte der beiden Supermächte bestimmt wurden. Im westlichen Teil der Welt hatten auf verschiedenen Gebieten und Ebenen Bemühungen Erfolg, angesichts wachsenden

² Die Wachstumsrate der totalen Faktorproduktivität in einem Produktionssektor ist positiv, wenn die Wachstumsrate des Produktionsausstoßes dieses Sektors höher ist, als sie sich aufgrund der Produktionsfunktion dieses Sektors aus den Wachstumsraten der Produktionsfaktoreinsätze ergeben würde.

³ „Relative factor rewards . . . are *not* linked in any rigid way to trade volumes, nor to sectoral production shares, nor to the economy's overall factor supplies, nor to technology that augments effective units of factors by simply changing their generic productivity, nor to changing demand patterns within the society“ (Richardson, 1995, S. 42).

Wohlstands den Protektionismus einzudämmen und zwischenstaatliche Barrieren schrittweise abzutragen, die den freien Fluß von Gütern und Kapital behinderten. Liberalisierung und Deregulierung wurden Leitmotive in der westlichen Welt, welche staatsinterventionistische und keynesianische Politikmuster in die Defensive drängten. Verschiedene Spielarten einer prinzipiell freiheitlich-kapitalistischen Wirtschaftsordnung konnten sich dauerhaft im Rahmen demokratisch-parlamentarisch regierter Staatswesen etablieren. Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Fall des Eisernen Vorhangs ist die bipolare Weltordnung zusammengebrochen. Der Privatisierung der ökonomischen Sphäre in den planwirtschaftlichen Ländern des ehemaligen sowjetischen Machtbereichs und speziell ihrer staatlichen Industrievermögen schienen sich prinzipiell keine Hindernisse mehr in den Weg zu stellen. Es konnte der Eindruck entstehen, als sei durch den endgültigen Sieg „des“ westlichen Kapitalismus und der ihm eigenen sozio-kulturellen Muster das „Ende der Geschichte“ (Fukuyama, 1992) in einer „deregulierten“ Welt gekommen, in der ein einheitlicher Typus konkurrierender multinationaler Unternehmungen („global players“) die ökonomischen Verhältnisse wesentlich prägt. Aber eine solche eindimensionale Sichtweise bedeutet eine unzulässige Vernachlässigung der prägenden Kraft kulturell-national spezifischer Institutionen und Ideologien (i. S. v. wahrnehmungsleitenden Weltsichten)⁴. Auch hat vielfältige Erfahrung neuer Unordnung zwischen Staaten und innerhalb vom Zerfall bedrohter Staaten die Menschen eines Besseren belehrt. Ihr Bewußtsein wächst, zugleich Teilnehmer und Betroffene eines internationalen Systemwettbewerbs zu sein.

B. Was bedeutet Systemwettbewerb?

I. Institutionen, Regeln und Handelnsordnung

Ein Gefüge von Institutionen, die in Verbindung mit den ihnen systematisch zugeschriebenen Verhaltensmustern von Handelssubjekten unter bestimmten Funktionsgesichtspunkten als zusammengehörig betrachtet werden, kann ein *System* genannt werden; dabei sollen nicht nur Individuen, sondern auch Organisationen als Handelssubjekte gelten. Derart lässt sich sinnvoll beispielsweise vom System der umlagefinanzierten Rentenversicherung, vom System einer unabhängigen Noten-

⁴ In einem jüngst erschienenen Buch wird die Vorstellung, ökonomische Globalisierung bringe „das“ multinationale Unternehmen hervor, als „amerikanischer Mythos“ bezeichnet und demgegenüber die kulturell-national bedingte Verschiedenheit von Unternehmensphilosophien, -interessen, -zielen und -strategien hervorgehoben, die gerade ein sich intensivierender internationaler Wettbewerb deutlicher hervortreten lasse (Doremus et.al., 1998): „The overarching story is one of increasing economic openness in national economies and deepening integration across dynamic markets – all conditioned and ultimately constrained by the extent to which still-divergent national governing structures can accommodate themselves to one another“ (ebenda, S. 141).

bank, vom System einer wettbewerblichen Marktwirtschaft oder auch von einem nationalen System der Besteuerung sprechen. Der Begriff „System“ soll jedoch keine Vorstellung von „Wohlordnung“ oder irgendeiner „Optimalität“ ihrer Ausgestaltung vermitteln.

Mit dem Begriff *Institution* wird eine in bestimmter Weise abgegrenzte Konfiguration individueller Verfügungsrechte über knappe Güter⁵ bezeichnet, welche die gesellschaftlich anerkannte Durchsetzung von Handlungsmöglichkeiten mit Bezug auf diese Güter regeln. Durchsetzen von Handlungsmöglichkeiten *eines* Verfügungsrechtsträgers bedeutet notwendig den Ausschluß bestimmter Handlungsmöglichkeiten *anderer*, privater oder staatlicher, Akteure. Institutionen haben die *auf Dauer* angelegte doppelte *Funktion*, zum einen Handlungsmöglichkeiten von Individuen und Organisationen zu beschränken (*North*, 1990) und zum anderen für zukünftige wiederkehrende Situationen bestimmte (als solche wahrgenommene) Probleme der Koordination und Motivation individueller Handlungen in einer durchsetzungsfähigen Weise berechenbar zu regeln. Man kann Institutionen als eine *Menge von aufeinanderbezogenen sanktionsbewehrten Regeln* ansehen, wobei sich „äußere“ Institutionen, namentlich die Regeln der Rechtsordnung, auf staatliche Durchsetzungsverfahren, dagegen „innere“ Institutionen, wie beispielsweise gruppenspezifische Normen des „guten“ Umgangs miteinander, auf innergesellschaftliche (informelle) Sanktionsmechanismen stützen. Die Sanktionsbewehrung richtet sich gegen Regelverletzungen, mit denen einige die Regeltreue der vielen anderen opportunistisch ausnutzen könnten. In dieser Sichtweise sind Regeln das von den Mitgliedern der sie befolgenden Gruppe gemeinsam geteilte *Wissen* darüber, welches Verhalten sie voneinander in den geregelten Situationen sozialer Interaktion zu erwarten haben. Institutionen als praktiziertes Regel-Wissen bewirken dann dauerhafte *Verlässlichkeit* im Sinne von *Stabilität* institutionsspezifisch zu erwartender Handlungsmuster. Dauerhafte Verlässlichkeit bestärkt das *Vertrauen* in die Institution und leistet Komplexitätsreduktion, indem sie einen Teil der Unsicherheit abbaut, mit der die Akteure bei Abwesenheit der Institution zu leben hätten. Die Befolgung einer Regel, die sich in der Vergangenheit bewährt hat, gibt eine gewisse Sicherheit, daß sich die nach ihr Handelnden im Durchschnitt der Fälle, für welche die Regel gilt, mit Bezug auf die von der Regel zu erfüllende soziale Funktion „richtig“ verhalten. Diese Berechenbarkeit hat mehr Gewicht als die aufwendige und ungewisse Chance, in jeder konkreten komplexen Situation die jeweils „optimale“ Handlungsalternative herauszufinden. Hayek (1976, S. 36) nennt deshalb Institutionen „an adaption to our ignorance“: Sie sind Wegweiser für „richtiges“ Verhalten bei „konstitutiver Unwissenheit“ über die in komplexen Situationen dem individuellen Wissen regelmäßig nicht zugängliche Gesamtheit der Erfolgsbedingungen.

⁵ Der Begriff *Gut* umfaßt sowohl materielle Güter (Personen- und Sachleistungen) als auch immaterielle Güter, nämlich „*Rechte*“ (z. B. Forderungen, Urheber- und Patentrechte) und „*Verhältnisse*“ (z. B. Kundenstamm eines Unternehmens).

Hayek hat heuristisch wertvolle Unterscheidungen von Ordnungsebenen und Ordnungstypen vorgenommen: Der Ordnungsebene von *Regeln* stellt er die durch das Handeln der Akteure im Rahmen dieser Regeln hervorgebrachte *Handelnsordnung* gegenüber. *Taxis* nennt *Hayek* Handelnsordnungen innerhalb von Regeln, die zur planmäßigen Erfüllung eines bestimmten Zwecks entworfen worden sind, zum Beispiel Regeln der Besteuerung mit dem Zweck nachhaltiger Erzielung von Einnahmen zur Finanzierung der Staatsausgaben. *Kosmos* ist *Hayeks* Begriff für *spontane Ordnungen*, welche nach einer auf *A. Ferguson* und *D. Hume* zurückgehenden Formulierung „das Ergebnis menschlichen Handelns sind, aber nicht das Ergebnis menschlicher Absicht“. Zu den *spontan entstandenen* sozialen Institutionen, die also individuell zweckgerichtetes Handeln, ohne damit einen allgemeinen Zweck zu verfolgen, unbeabsichtigt hervorgebracht hat, gehören etwa die Benutzung von (primitivem) Geld und der Tausch auf Märkten. Die von *Hayek* als *Katallaxie* bezeichnete Handelnsordnung, welche aus der marktlichen Koordination der Pläne autonom disponierender Wirtschaftssubjekte entsteht, beruht auf den „gesetzten“ Regeln der *Privatrechtsordnung* (*F. Böhm*) und den spontan entstandenen informellen Regeln etwa der „guten“ Sitten unter ordentlichen Kaufleuten. Aber auch das „gesetzte“ Recht bringt „gute“ Regeln in den seltensten Fällen als Ergebnis des Reißbrettentwurfs einer überragenden Einzelvernunft hervor. So enthalten die Regeln der *Privatrechtsordnung* zusammen mit der unerlässlichen „*Kampfordnung*“ (*F. Böhm*) für zulässiges Handeln im *Wettbewerb* das in einer gut zwei Jahrtausende währenden *Rechtstradition* angesammelte Wissen über die Funktionalität allgemeiner und abstrakter Normen⁶.

Eine Institution gewinnt mit der wachsenden Zahl von Individuen, die von ihr Gebrauch machen, an *Bestandsfestigkeit*. Es etablieren sich spezifische Informationskanäle und -formen, ferner Rollen und Rollenerwartungen und neben kodifizierten Regeln ein implizites Wissen der Teilnehmer über den „richtigen“ Umgang miteinander. Man hat den Begriff *Netzwerkeffekte* geprägt, um Externalitäten der Komplementarität zu bezeichnen, welche die eine Institution nutzenden Individuen durch kompatible Verhaltensweisen und -erwartungen erzeugen. Anpassungen einer Institution an sich verändernde Umweltzustände sind deshalb typischerweise „*pfadabhängig*“, d. h. sie geschehen unter weitgehender Wahrung der Zeitkonsistenz der Erwartungen – gestern gebildete Erwartungen sollen morgen nicht enttäuscht werden – und „Schonung“ des institutionsbezogen investierten „Kapitals“ (*David*, 1994). *Historische Priorität* und *pfadabhängige Evolution* verleihen einer alten Institution ein *Beharrungs- und Behauptungsvermögen* gegenüber dem Anziehungspotential einer konkurrierenden neuen Institution, welche veränderten Umweltzuständen zwar besser entsprechen mag, aber den Zuspruch von erst

⁶ Allgemein sind Normen, wenn sie für eine unbekannte Zahl im voraus nicht bestimmbare Personen und Anwendungsfälle gelten; abstrakt sind sie, wenn sie nur gewisse, nach den Handlungsumständen genau beschriebene Handlungsmöglichkeiten untersagen, mit denen dann nicht gerechnet werden muß. Darüber hinaus sind sie offen für im voraus unbekannte Handlungsmöglichkeiten, die sich menschliche Kreativität in der Zukunft erschließen mag.

(noch) relativ wenigen Nutzern gefunden hat, weil vielen Nutzern der alten Institution der Wechsel zur neuen als zu kostspielig erscheint. Eine alte Institution mag deshalb wachsendem Druck durch veränderte Umweltzustände über eine lange Zeit standhalten, jedoch – anstatt allmählich zu erodieren – *plötzlich zusammenbrechen*, wobei mehr oder weniger zufällige Ereignisse eine „Kettenreaktion“ revolutionären Geschehens auslösen können (vgl. Kuran, 1995). Die Institution kann dann gründlich untergehen, so daß sie, sollte sie zu einer späteren Zeit unter veränderten Umweltzuständen wieder „gebraucht“ werden, unter Aufwendung enormer Energie- und Zeitkosten ganz neu erfunden bzw. entdeckt und wieder „gelernt“ werden muß (David, 1994, S. 218 f.).

II. Funktionen des Wettbewerbs auf Märkten und ihre Sklerotisierung durch rentenstrebende Interessengruppen

Eine Gesellschaft, die sich auf *Marktwettbewerb* als fundamentales Ordnungsprinzip der Wirtschaft einläßt, kann von funktionstüchtigem, d. h. unter geeigneten Regeln ausgetragenen Wettbewerb erwarten, daß die Anbieter der „*Konsumentensouveränität*“ dienen

- durch Entwicklung und Anwendung der kostenmäßig günstigsten Techniken und Organisationsformen, um die Stückkosten tendenziell so weit wie möglich zu senken;
- durch Produktinnovation, um die angebotene Güterpalette so vielfältig zu machen, daß alle Nachfragewünsche, auch die von Minderheiten, befriedigt werden, deren Zahlungsbereitschaft ausreicht, kostendeckende Grenzkostenpreise zu zahlen; und
- durch die Tendenz zu einem Preis-Leistungsverhältnis der Produkte, das gegenüber möglichem Marktzutritt gewinnstrebender Konkurrenten auf längere Sicht beim Ausgleich von Angebot und Nachfrage nur einen Normalgewinn erwarten läßt.

In einer Epoche der Globalisierung gewinnen die skizzierten Kräfte des Marktwettbewerbs weltweite Wirksamkeit und verstärken seine zentrale Funktion: *den Wettbewerb als soziales Entdeckungsverfahren* (Hayek, 1968/69). Im Vergleich mit anderen praktizierten Verfahrensweisen, namentlich solchen einer mehr oder weniger stark zentralisierten volkswirtschaftlichen Planung, empfiehlt sich der Wettbewerb auf Märkten in historischer Perspektive als das beste bekannte Verfahren zur Bewältigung des *zentralen Informationsproblems jeder großen Gesellschaft*, nämlich des Problems der im Hinblick auf die Konsumentensouveränität bestmöglichen Koordination und Verwertung der in den einzelnen Gesellschaftsmitgliedern verkörperten Fähigkeiten und Kenntnisse, ohne daß irgendjemand im voraus wissen kann, welche Leistungen gewünscht werden und wer sie am besten erbringen kann.

Schumpeter hat komplementär den Wettbewerb dynamischer Unternehmer als einen die kapitalistische Wirtschaftsstruktur „unaufhörlich von innen heraus“ revolutionierenden „*Prozeß der schöpferischen Zerstörung*“ (Schumpeter, 1942 / 1950, S. 137 f.) charakterisiert. „Die Konkurrenz der neuen Ware, der neuen Technik, der neuen Versorgungsquelle, des neuen Organisationstyps“, also „jene Konkurrenz, die über einen entscheidenden Kosten- und Qualitätsvorteil gebietet und die bestehenden Firmen nicht an den Profit- und Produktionsgrenzen, sondern in ihren Grundlagen, ihrem eigentlichen Lebensmark trifft“, ist für Schumpeter „der mächtige Sauerteig, der auf lange Sicht die Produktion ausdehnt und die Preise herunterdrückt“. Sie zeige sich gegenüber der reinen Preisikonkurrenz waffengleicher nicht-innovativer Unternehmen um soviel wirksamer, „wie es ein Bombardement ist im Vergleich zum Aufbrechen einer Tür“ (Schumpeter, 1942 / 1950, S. 140). Anlagen, Organisation, Humankapital, Reputation und Geschäftsverbindungen bedingen *versunkene Kosten*, d. h. eine irreversible Bindung von Ressourcen derart, daß die darin versenkten Geldsummen nur auf den Produktlinien wieder hereingebracht werden können, in die sie investiert wurden; ohne Versenken von Kosten kann spezifische Produktivität als Wettbewerbsvorteil in der Arbeitsteilung nicht erreicht werden. Die Kampfordnung des Wettbewerbs gewährleistet jedoch nur die physische Integrität der eingesetzten Ressourcen, schützt aber nicht vor deren Entwertung als Folge zulässigen und erfolgreicher Handelns anderer Konkurrenten. Auch der Prozeß der schöpferischen Zerstörung hat eine tendenziell globale Dimension.

Die beiden skizzierten Wesenszüge funktionstüchtigen Wettbewerbs bringen den einzelnen in eine zwiespältige Lage: Als „globaler“ Konsument kann er uneingeschränkt wünschen, daß der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren so gut wie möglich funktioniert. Als Anbieter produktiver Leistungen richten sich seine eigennützigen Wünsche jedoch auf eine *privilegierte*, d. h. vor wirksamem Wettbewerb geschützte *Produzentenstellung*. Solchen Schutz und damit ein „ruhiges Leben“ gewährt am besten eine Monopolstellung. Weil die Marktkräfte eine Monopolstellung, wie schon Adam Smith bemerkt und die Chicago-Schule analytisch begründet hat, immer nur sporadisch und vorübergehend zulassen, kann sie letztendlich nur als ein Geschöpf staatlicher Gewalt bestehen (Demsetz, 1982), zum Beispiel weil der Staat Marktzutrittsbarrieren zugunsten der davon begünstigten Produzentengruppe mit seinen Zwangsmitteln dauerhaft durchzusetzen bereit ist. Allgemeiner gilt, daß, soweit die vorhin beschriebene *Entdeckungs-, Filter- und Disziplinierungsfunktion des Wettbewerbs beeinträchtigt* wird, ein Anbieter, weil er insoweit nicht auf aktuelle oder potentielle Konkurrenten Rücksicht zu nehmen braucht, in der Lage ist,

- relativ ineffiziente Techniken zu verwenden und den Nachfragern kostenmäßig tragbare Preissenkungen vorzuhalten;
- die Nachfrager mit schlechterer Produktqualität zu versorgen und ihnen durch Beschränkung der angebotenen Güter- und Leistungspalette wertvolle Substitutionsmöglichkeiten zu entziehen; sowie

- auch auf längere Sicht überdurchschnittliche Gewinne zu erzielen, ohne im Wettbewerb mit nachstoßenden Innovatoren ständig vorne liegen zu müssen.

Der entscheidende Punkt ist nun, daß sich mit Hilfe der Staatsgewalt ökonomisch vorteilhafte Positionen erreichen und dauerhaft behaupten lassen, ohne daß die Vorteilsempfänger zuvor einen produktiven – innovativen – Beitrag zur Vermehrung des Sozialprodukts geleistet haben. Privilegierte Positionen, deren Vorteil einem *unverteilenden Zugriff* auf das Sozialprodukt entspringt, müssen allerdings hinreichend knapp gehalten werden, wenn sich ihr Vorteilspotential nicht erschöpfen soll. Solche Knappheit erzeugt ihrerseits *Wettbewerb um staatliche Vergünstigungen* dieser nicht-produktiven Art, welcher in der angelsächsischen Literatur als sog. *rent-seeking* in den letzten beiden Jahrzehnten Gegenstand umfangreicher Forschungen geworden ist (vgl. für einen neueren Überblick Tollison, 1997). Auch Begleiterscheinungen wie namentlich die Korruption – Begünstigung, Schmiergeld, Bestechung – unter Politikern, Bürokraten und Geschäftsleuten fanden das Interesse einiger Ökonomen. Nährboden dieser dunklen Seiten der Entfaltung menschlichen Eigennutzes ist der ständig angewachsene Umfang, den die staatlichen Ausgaben und Regulierungen gerade auch in den marktwirtschaftlich-kapitalistischen Ländern unter dem Leitbild des „Wohlfahrtsstaats“ erreicht haben. Der permanente Kampf, wer zur individuell profitablen Nutzung der „Allmende“ *Besteuerungspotential* zugelassen wird bzw. Steuervergünstigungen erhält, macht einen wesentlichen Teil des *politischen Wettbewerbs* in pluralistischen Demokratien aus. Dieser Wettbewerb trägt insoweit anarchische Züge, wie er das Vertrauen in die private (exklusive) Verfügungsrechte schützende Funktion des Staates untergräbt, wenn rentenstrebende Gruppen durch keine verfassungsmäßigen Schranken gehindert werden, Verteilungsfeldzüge vorzubereiten und oft auch erfolgreich durchzuführen. In dieser Hinsicht sprach schon Eucken (1952/1990, S. 339) von einem „*Prinzip der Amoral*“, denn die *Gruppenprivilegierung* durch staatliche Vergünstigungen ist ihrer Natur nach nicht verallgemeinerungsfähig, und ihm entging auch nicht die „paradoxe“ Verbindung mit herrschenden Ansichten, welche dem Staat als Überperson fast unbeschränkte Aufgaben zu übertragen bereit sind, so als ob er „der unabhängige und wohlwollende Vater seiner Bürger“ wäre. Daß er genau dies *nicht* ist, hat allerdings bereits Schumpeter (1942/1950, S. 428) mit aller Klarheit ausgesprochen und damit der Public Choice-Schule ihren zentralen Untersuchungsgegenstand vorgegeben.

Die volkswirtschaftlich auf längere Sicht schädlichste Wirkung nicht-produktiven Rentenstrebens liegt in der *Sklerotisierung institutioneller Strukturen*. Dies sei am *Beispiel* der Konzessionierung einer Berufssparte verdeutlicht, die typischerweise zunächst mit dem Schutz der – so wird geltend gemacht – zu wenig informierten und deshalb vor Übervorteilung durch die Anbieter zu schützenden Kundenschaft gerechtfertigt wird. Man darf aber sogleich vermuten, daß es mindestens ebenso wichtig um das ruhige und nicht zu knappe Auskommen geht, das eine administrativ abgesicherte Marktzutrittsbeschränkung den Erstinhabern dieser Berufsposition gewährleistet. Ihr im Hinblick auf den niedrigen Risikograd über-

durchschnittliches Einkommen ist ökonomisch betrachtet eine Art von *Monopolrente*, wenn auch offiziell vornehmer von einem angemessenen Einkommen gesprochen wird. Ist nun eine solche Berufsposition faktisch übertragbar, dann wird in der Konkurrenz der Bewerber um die Nachfolge das Angebot der Bewerber gewinnen, der dem Ersthaber den höchsten kapitalisierten Wert jener Monopolrente bezahlt. Das bedeutet jedoch, daß trotz des Weiterbestehens der administrativen Marktzutrittsbeschränkung dieser Rechtsnachfolger, weil er Kosten in den Erwerb jener gesicherten Position versenkt hat, nur einen *Normalverdienst* erwarten kann, denn das in den Erwerb der Rechtstellung investierte Geld hätte ja andernfalls bei einer Anlage auf dem Kapitalmarkt Zinsen gebracht. In dem Moment, in dem der staatliche Konzessionierungsschutz durch *Deregulierung* beseitigt wird, muß jeder Zweiterwerber die in die Rechtsnachfolge investierten Mittel abschreiben. Natürlich wird er sich gegen eine solche Vermögensvernichtung nach Kräften wehren, und dies ist die ökonomische Interpretation dessen, was in der Politik gemeinhin *Besitzstandswahrung* genannt wird. *Staatliche Umverteilungspolitik*, mittels welcher sich erfolgreiche *Rent seeker* Einkommens- und Vermögenspositionen verschaffen, welche ihnen der Markt nicht dauerhaft ermöglicht hätte, führt über kurz oder lang in *Verteilungsfallen*, und diese Verteilungsfallen tragen wesentlich zu zunehmender wirtschaftlich-politisch-institutioneller Immobilität oder *Sklerose* bei, in der Olson (1982) mit guten Gründen die entscheidende Ursache für den *Niedergang von Nationen* sieht. Der Begriff der Sklerose steht also für den Befund, daß eine geographisch abgegrenzte Volkswirtschaft infolge verminderter Anpassungsfähigkeit wichtiger Institutionen gemessen an Indikatoren (makro-)ökonomischer *Performance* wie (primär) Niveau und Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens, ferner Beschäftigungslage, Inflation u. a. im Verhältnis zu anderen vergleichbaren Volkswirtschaften in beträchtlichem Maß zurückgefallen ist.

Zwangswise erfolgende Umverteilung durch den Staat bedeutet im Endergebnis, daß Paul etwas genommen wird, das er Peter nicht freiwillig geben möchte, wobei die den Transfer exekutierenden Umverteilungsbürokratien ebenfalls ihren Anteil erhalten. Wenn aber Paul als Eigentümer eines transnational mobilen Produktionsfaktors imstande ist, diesen Faktor und dessen Erträge dem Zugriff inländischer Fisci zu entziehen, dann greifen die umverteilenden Politiker und ihre Klientel sozusagen ins Leere. Sie sehen ihre Umverteilungsziele durchkreuzt und fordern von den Staaten, deren Institutionen die Vereitelung der Umverteilungsabsichten ermöglicht haben, eine solche in Zukunft ausschließende „*Harmonisierung*“ der als „schädlich“ ausgemachten Institutionen. Diese pointierte (Über-)Zeichnung zeigt das Spannungsverhältnis zwischen Systemwettbewerb und Vorab-Harmonisierung. Wie jeder Wettbewerb, der produktiv wirksam sein soll, bedarf auch der Systemwettbewerb der Vorab-Festlegung „geeigneter“ Regeln. Diese Regeln sollen die – noch näher zu bestimmende – Funktion des Systemwettbewerbs stärken, nicht sie schwächen oder gar ausschalten. Die facettenreiche Erörterung dieses Spannungsverhältnisses ist für den Rest dieses Beitrags sein zentrales Thema.

III. Grundlegende Kennzeichnung des internationalen Systemwettbewerbs

Für eine vollständig geschlossen (d. h. durch völlige Abwesenheit transnationaler Güter- und Faktorwanderungen gekennzeichnet) gedachte Volkswirtschaft ist *politischer Wettbewerb* Systemwettbewerb, soweit die um politische Ämter konkurrierenden Personen für die staatliche Durchsetzung bestimmter Institutionen (komplexe) stehen, die sich konzeptionell sinnvoll als „Systeme“ abgrenzen lassen und mit Bezug auf die Erfüllung bestimmter Funktionen in der Gesellschaft als Substitute angesehen werden. Auf *diese* Interpretation von Systemwettbewerb, die in keinem direkten Zusammenhang mit Globalisierung steht, wird hier nicht näher eingegangen.

Während im ökonomischen Wettbewerb zugleich Konsument A seine Wahl von Gut X und Konsument B seine Wahl von Gut Y realisieren kann, falls beide Güter am Markt angeboten werden, kann Bürger A gegebenenfalls nur an Wahlterminen ein anderes Politikangebot als Bürger B wählen, während beide der nach dem Wahltermin umgesetzten Politik *unteilbar* ausgesetzt sind. Mit (Teilen) dieser Politik unzufriedene Bürger haben legal (wenn überhaupt) nur die Möglichkeit des *Widerspruchs* (Hirschman, 1970), dessen Erfolgswahrscheinlichkeit mit der Wählerzahl und dem politischen Gewicht der Widersprechenden steigt und dessen Intensität von friedlichem Protest bis zum staatsgefährdenden Bürgerkrieg reichen kann. Erscheint Individuen erfolgreicher *Widerspruch* gegen nicht präferenzkonforme Institutionen als aussichtslos oder – sei es wegen befürchteter Repressalien, sei es auch nur wegen der Transaktionskosten der Organisation wirksamen Widerspruchs – als zu kostspielig, dann kann *Abwanderung* (Hirschman, 1970) eine *individuelle* Problemlösung dadurch bieten, daß sich das betreffende Individuum faktisch dem Geltungsbereich der abgelehnten Institution entzieht. Eine modellhafte Abbildung derartiger „*Abstimmung mit den Füßen*“ ist das bekannte Modell von Tiebout (1956), in welchem die Kommunen eines föderal organisierten Staatswesens als konkurrierende „Teilsysteme“, sog. *ökonomische Klubs*⁷, erscheinen, die mittels ihres Paketangebots von lokalen öffentlichen Gütern und deren Finanzierungsmodalitäten in einem „horizontalen“ Wettbewerb um mobile Einwohner (Haushalte und Unternehmen) stehen. Man kann das *Tiebout-Modell*, auf das hier ebenfalls nicht näher eingegangen wird, als ein Paradigma des Systemwettbewerbs betrachten, muß dabei allerdings berücksichtigen, daß es über den lokalen Gebietskörperschaften eine diese hoheitlich „überwölbende“ staatliche Ebene gibt, welche den Gebietskörperschaften eine Ordnung ihres Wettbewerbs vorgibt. Vergleichbares trifft für Nationalstaaten als konkurrierende „Systeme“ nicht zu.

⁷ Ein *ökonomischer Club* stellt ein öffentliches Gut, bei dem ab einer bestimmten Nutzungsintensität Konsumrivalität besteht (impure public good), für eine (endogen zu bestimmende) begrenzte Zahl von Mitgliedern bereit, die dafür einen Mitgliedsbeitrag entrichten; Nicht-Mitglieder sind ausgeschlossen (vgl. ausführlich Cornes/Sandler, 1996).

Dieser Beitrag begreift den *internationalen Systemwettbewerb* als die nationen-übergreifende *Konkurrenz nicht-kooperativer Anbieter von Institutionen(komplexen) um Geltungsbereiche „ihrer“ Institutionen, namentlich staatlich oder gegebenenfalls supranational festgelegter Regelwerke samt der ihnen zugeordneten Durchsetzungsmechanismen*. Geltungsbereich meint das *Attraktionsgebiet* von Institutionen oder, wenn man Institutionen als Klubgüter begreift, die Abgrenzung des Klubs. Konventionell wird die Begrenzung des Geltungsbereichs von Rechtsinstitutionen auf das Territorium des gesetzgebenden „Souveräns“ hervorgehoben, doch erweitern sich diese Grenzen global, wenn internationale Handelspartner für ihre Transaktion(en) die Geltung beispielsweise eines bestimmten (nationalen) Kaufrechts oder der von vornherein international entstandenen *lex mercatoria* vereinbaren, weil diese Regeln ihnen einvernehmlich attraktiver erscheinen als konkurrierende nationale Angebote vergleichbarer Rechtsnormen. Werden bestimmte Institutionen außerhalb „ihres“ Territoriums als besonders erfolgreich wahrgenommen und deshalb kopiert oder imitiert, dann vergrößert sich auch auf diese Weise faktisch ihr Geltungsbereich. Im Ergebnis bedeutet Geltungsbereich einer Institution, daß Individuen ein bestimmtes Verhalten, im besonderen ökonomische Transaktionen, den Regeln dieser Institution freiwillig unterwerfen – in diesem Fall läßt sich zutreffend von *individueller „Wahl“* dieser Institution sprechen – oder aber sich dieser Unterwerfung nicht entziehen können.

Für das neuzeitliche Westeuropa hat eine moderne Geschichtsauffassung herausgearbeitet, daß es in erster Linie nicht Wohlwollen gegenüber den Untertanen, sondern *existenzielle Konkurrenz* – der Kampf ums Überleben – zwischen ungefähr gleich starken Territorialstaaten in einem labilen Gleichgewicht latenten Krieges gewesen ist, der die Herrschenden nach dem Scheitern des mercantilistischen Lenkungsexperimentes am Ende des Ancien régime schließlich überwiegend den „kapitalistischen Weg“ einschlagen ließ (vgl. statt aller Jones, 1991): Die Entfesselung der Kräfte freien Wettbewerbs durch Aufhebung ständestaatlicher Bindungen und der Gewährung von Rechtsstaatlichkeit zusammen mit Vertragsfreiheit, also weitreichender Privatautonomie im Wege einer staatlich durchgesetzten Privatrechtsordnung. Am Beginn dieses Jahrhunderts war auf diesem Weg in einzelnen Ländern, vor allem Großbritannien, zum Teil ein Grad der Internationalisierung ökonomischer Aktivitäten erreicht worden (siehe Kenwood/Lougeed, 1992, Teil I), wie er nach den beiden Weltkriegen erst im letzten Quartal dieses Jahrhunderts in der westlich orientierten Welt wieder erreicht und letztlich übertroffen wurde.

Unter der *Friedensordnung*, die dem atomaren Schutzschild der westlichen Supermacht geschuldet war, fanden sich Nationalstaaten in den Kerngebieten Westeuropas bereit, einvernehmlich ihre Souveränität dadurch zu beschränken, daß sie auf Gegenseitigkeit ihren Bürgern die sog. *ökonomischen Grundfreiheiten* zusicherten, nämlich die Freiheit des Warenverkehrs, die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Niederlassungsfreiheit, die Dienstleistungsfreiheit und die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs. Diese *ordnungsökonomische Grundentscheidung des E(W)G-Vertrags* hat Regeln für den Systemwettbewerb festgelegt mit weitreichenden

den Konsequenzen, deren Tragweite die politischen Repräsentanten der Nationalstaaten – man möchte rückblickend sagen, glücklicherweise – nicht im einzelnen voraussehen konnten. Zwei Konsequenzen sind besonders hervorzuheben:

(i) Ein nationaler Institutionenanbieter gewinnt politischen Handlungsspielraum, *international mobile Faktoren* an seinen Standort zu binden, indem er gemessen an ihren Präferenzen den Eigentümern dieser Faktoren attraktive institutionelle Arrangements, also Vorteile aus einer *institutionellen Arbitrage*, anbietet. Der später in Abschnitt D ausführlich behandelte internationale Steuerwettbewerb repräsentiert prototypisch diese Spielart des Systemwettbewerbs.

(ii) Der *freie grenzüberschreitende Verkehr von Waren und Dienstleistungen* bringt es mit sich, daß im Bestimmungsland Waren und Dienstleistungen konkurrieren, die als ein für die Nachfrager wahrnehmbares Qualitätsattribut unter Umständen erheblich unterschiedliche nationale Regulierungen, zum Beispiel hinsichtlich von Herstellungsverfahren, umweltbezogenen Produkteigenschaften, Berufszugangserfordernissen oder Solvabilitätsansprüchen an Anbieter von Finanzdienst- und Versicherungsleistungen, repräsentieren. Die Verwirklichung der Marktfreiheit schließt jede staatliche Maßnahme aus, die geeignet ist, den Handel innerhalb des von der Gewährung der Grundfreiheiten erfaßten Gebietes „unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern“⁸. Die Regeln des Systemwettbewerbs gebieten dann die Anerkennung der Regulierung im Ursprungsland, wo immer die Ware oder Dienstleistung abgesetzt wird (*Ursprungslandprinzip*), so daß die präferenzbestimmte Produktwahl der Nachfrager zugleich auch eine Auswahl unter verschiedenen nationalen Regulierungssystemen impliziert. Wendet sich beispielsweise eine erhebliche Zahl von inländischen Nachfragern in *Kenntnis der nationalen Regulierungsunterschiede* von einem nach inländischem Standard erzeugten Produkt ab, dann fühlen sich inländische Anbieter durch die betreffende Regulierung ihres Heimatstaates diskriminiert. Regulierungstraditionen kommen in dieser Weise auf den Prüfstand: Sie können wirksam aufgebrochen, die Regulierungsdichte kann „verdünnnt“ werden. Auf jeden Fall gerät der inländische Regulierer, wenn er das Bestimmungslandprinzip weiterhin durchsetzen möchte, unter politischen Rechtfertigungsdruck, warum eine bestimmte Regulierung aus „zwingenden Erfordernissen“ etwa des Lebens-, Gesundheits- oder Umweltschutzes, der Lauterkeit des Handelsverkehrs oder des Verbraucherschutzes geboten und ihre spezifische Ausgestaltung nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz „geeignet, erforderlich und zumutbar“⁹ ist.

⁸ So die Formulierung des Europäischen Gerichtshofs im wegweisenden Fall „Dassonville“; vgl. dazu ausführlich *Mussler* (1998).

⁹ Dies ist die vom Europäischen Gerichtshof im Fall „Cassis de Dijon“ verwendete Formel.

IV. Politische Reaktionen auf den Systemwettbewerb

Die vorangehenden Ausführungen sollten deutlich gemacht haben, daß sich Systemwettbewerb als ein regelgeleitetes Verfahren zur Entdeckung von (möglicherweise besseren) Institutionen und zur Kontrolle der Machtausübung staatlicher Institutionenanbieter verstehen läßt. Institutionelle Veränderung ist in aller Regel mit der Entwertung bestimmter Verfügungsrechte verbunden, deren Besitzstand, wie früher ausgeführt worden ist, häufig hartnäckig verteidigt wird. Dies erklärt wenigstens zum Teil die vor allem in „älteren“ Demokratien mit einem etablierten Interessengeflecht von Verteilungskoalitionen (*Olson, 1982*) vielfach beobachtete Trägheit, um nicht zu sagen Widerwilligkeit, auf unausweichlichen Systemwettbewerb eher passiv-defensiv zu reagieren anstatt ihn als Herausforderung zu aktiv-strategischer Institutionengestaltung anzunehmen, wobei auch die in einer Gesellschaft vorherrschenden *Mentalitäten* und Traditionen eine bedeutsame Rolle spielen.

Mit Bezug auf die politischen Reaktionen, die unter dem Druck des Systemwettbewerbs auf Institutionen nationalstaatlicher Politik in Betracht gezogen werden können, nennen *Mantzavinos/Vanberg (1996)* vier Möglichkeiten (hier in veränderter Reihenfolge und Akzentuierung wiedergegeben): (i) die bewußte *Annahme der Herausforderung* durch den Systemwettbewerb aufgrund einer seine Entdeckungs- und Kontrollfunktion bejahenden Einstellung; (ii) die auf anderslautende Vereinbarungen keine Rücksicht nehmende *Wiedereinführung des nationalstaatlichen Protektionismus* mittels repressiver Regulierung gegen die bereits erreichte Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren; (iii) die bewußte *Verlagerung von Regulierungskompetenzen* auf eine supranationale Hoheitsebene und (iv) die zwischenstaatliche Vereinbarung eines Institutionenkartells durch *Vorab-Harmonisierung*. Die Alternativen (i) und (ii) sind offensichtlich diametral gegensätzlich und wahrscheinlich beide in der Realität schwer durchsetzbar. Alternative (i) mag unter einem weltweiten Effizienzmaßstab wünschenswert erscheinen, jedoch ist am Ende von Teilabschnitt a) auf die pfadabhängige Beharrungstendenz von Institutionen hingewiesen worden, die ihrer Anpassungsfähigkeit durchaus Grenzen setzt. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich am *Beispiel der sog. Sozialstandards* zusammenfassend auf die Alternativen (iii) und (iv).

Vorab-Harmonisierung ist die Verteidigungsstrategie, mit der politisch mächtige Interessengruppen mißliebige Wirkungen eines Systemwettbewerbs durch *Kartellierung von Institutionen* ausschalten oder wenigstens vermindern wollen. Staatliche Institutionen kennzeichnen kraft ihrer Territorialität Standorte; *Standortwettbewerb* ist immer auch nationalstaatlicher Institutionenwettbewerb, in dem komparative Vorteile oder Nachteile spezifischer institutioneller Arrangements zur Geltung kommen. *Ricardos* Modell komparativer Kostenvorteile als Voraussetzung für die Möglichkeit, Wohlstandsgewinne durch internationalen Handel zu verwirklichen, ist vor dem Hintergrund „*natürlicher*“ Unterschiede in den Standorteigenschaften konzipiert worden. Darunter werden unterschiedlich Produktionstechniken, unterschiedliche klimatische oder geographische Bedingungen, die unterschiedliche Zu-

gänglichkeit von natürlichen Verkehrswegen und durch das Vorkommen natürlicher Ressourcen unterschiedlich bevorzugte Lagen verstanden. In die Diskussionen um eine *Vorab-Harmonisierung von Sozialstandards* wird nun die Vorstellung eingebracht, daß sog. „*künstliche*“ Standortvorteile beseitigt werden müßten, wenn der ökonomische Wettbewerb seine Entdeckungs-, Filter- und Disziplinierungsfunktion in „fairer“ Weise entfalten soll. Als „*künstliche*“ Standortvorteile mit potentiell „wettbewerbsverzerrender“ Wirkung gelten etwa – aus der Sicht der Kritiker – „unzulängliche“ Umweltschutzauflagen, „laxe“ Regelungen der Arbeitsbedingungen (z. B. bezüglich Arbeitszeit und -schutz oder Kündigung) oder (zu) „niedrige“ Niveaus der sozialen Absicherung bei Krankheit und im Ruhestand. Mächtige Verteilungskoalitionen in den Ländern mit hohen Sozialstandards erheben dann gegenüber Niedrigstandardländern den *Vorwurf des unlauteren Umwelt- bzw. Sozial- „Dumpings“*¹⁰ und fordern, ihre hohen Umwelt- und Sozialstandards im Interesse eines von ihnen als „fair“ betrachteten Wettbewerbs auch dort einzuführen. Diese Interessengruppen in den Hochstandardländern sehen ihre ökonomische Position durch ein die „Errungenschaften des Sozialstaats“ gefährdendes „race to the bottom“ bedroht und wollen deshalb ein „race to the top“ durchsetzen, d. h. sie verfolgen die Strategie, die Kosten der Konkurrenten aus den Niedrigstandardländern bewußt zu erhöhen (*Vaubel*, 1995, S. 119).

Die Frage, um die es hier letztlich geht, betrifft das *normative* Problem, welche *Metaregeln* für die „faire“ Austragung von Systemwettbewerb, die dann zugleich Bedingungen für den Wettbewerb zwischen ökonomischen Handlungssubjekten mit heterogenen Präferenzen darstellen, dauerhaft gelten sollen. Erhebliche Unterschiede zwischen Ländern und Regionen im Niveau des Pro-Kopf-Einkommens (PKE) sind mitbestimmend für unterschiedliche Sozialstandards. So findet man innerhalb der Europäischen Union eine starke *positive* Korrelation zwischen dem PKE und dem Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt eines Landes oder der Präferenz für kürzere Arbeitszeiten gegenüber höheren Löhnen; und eine *negative* Korrelation zwischen dem PKE und dem Anteil befristeter Arbeitsverträge, der Wochenarbeitszeit oder dem in Meinungsumfragen ausgedrückten Wunsch nach stärkerer Berücksichtigung der „sozialen Dimension“ (*Vaubel*, 1995, S. 126 ff.). Soll es einem Land gestattet sein, „seinen“ Unternehmen weniger strenge Umweltstandards – vorausgesetzt die Umweltbelastung ist regional begrenzt und von den in der Region Ansässigen (mehrheitlich) akzeptiert – aufzuerlegen, damit sie eine höhere Chance haben, ihre Produkte profitabel auf transnationalen Märkten absetzen zu können? Sollen Arbeitnehmer die bewußte und freie Wahl haben dürfen, um einer erhöhten Sicherheit ihrer Arbeitsplätze willen niedrigere Umwelt-, Arbeitsschutz- und Sozialstandards „einzutauschen“? Wenn ein solcher „Tausch“ ihren Präferenzen entspricht, welche Berechtigung kommt dann Gruppen aus anderen Ländern mit anderen herrschenden Präferenzen zu, diese

¹⁰ Das geschieht in bewußter Verbiegung des Begriffs „Dumping“, der eine Preisdiskriminierung inländischer gegenüber ausländischer Nachfrager bzw. einen Verkauf an diese zu einem Preis bedeutet, der unter den variablen Stückkosten des Produkts liegt.

Präferenzen zum transnationalen Maßstab „fairen“ Systemwettbewerbs zu erheben?

Wird über nationale Sozialstandards in supranationalen Gremien von Chefbürokraten und Ministern unter weitgehender Ausschaltung der nationalen Parlamente entschieden, dann gewinnen Interessengruppen, namentlich der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, über ihren Zugang zu diesen Entscheidungsträgern an Macht. Je nach der erforderlichen Abstimmungsmehrheit kommt es in diesen Gremien entscheidend auf den (die) Repräsentanten *des Landes* an, das in der minimal erforderlichen Koalition der am stärksten regulierten Ländern die vergleichsweise am wenigsten weitgehende Regulierung aufweist. Je weiter man vom Einstimmigkeitsprinzip abrückt, desto *höher* fällt tendenziell das Regulierungsniveau aus, für das sich die erforderliche Mehrheit entscheidet (Vaubel, 1995, S. 120). Die Erfahrung zeigt, daß letztlich *alle* Niedrigstandardländer – auch die überstimmten – durch ihnen angemessen erscheinende *Kompensationstransfers* für die Akzeptierung der höheren Standards gewonnen werden müssen. In den beteiligten Volkswirtschaften entstehen allokativen Zusatzkosten in Abhängigkeit von der Art und Finanzierung dieser Transfers. Die verordnete Erhöhung arbeitsbezogener Sozialstandards läßt, falls die Arbeitsproduktivität sich nicht gleichermaßen erhöht, die Lohnstückkosten ansteigen und führt dann zur Freisetzung von Arbeitskräften, also unfreiwilliger Arbeitslosigkeit. Soweit die Reallöhne nachgeben, entspricht die Mischung aus dem pekuniären Arbeitslohn und dem nicht-pekuniären Sozialstandard *nicht* den Präferenzen der Betroffenen. Schließlich sind die Folgen eines Mißerfolgs der Harmonisierung von Sozialstandards durch Unterlaufen seitens der Betroffenen oder wegen des politischen und ökonomischen Wettbewerbsdrucks aus Ländern, die in die Vorab-Harmonisierung nicht eingebunden werden können, von allen Beteiligten des Harmonisierungskartells, nicht nur seinen Initiatoren, zu tragen. Dagegen bietet Wettbewerb nationalstaatlicher Sozialpolitiken Raum für *parallele Experimente* (Mantzavinos/Vanberg, 1996, S. 333), deren Beobachtung im Zeitablauf für die Bürger einsehbar erweisen wird, was sich ihnen als nachahmenswerte politische Innovation darstellt und was ein Fehlschlag gewesen ist. Bezeichnungen wie „nachahmenswert“ oder „Fehlschlag“ lenken nunmehr die Aufmerksamkeit darauf, daß auch der evolutierende Charakter des System- und Institutionenwettbewerbs nicht von einer *normativen Bewertung* dispensiert. Welche Grundlagen sich dafür bieten, ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

C. Gedanken zu Grundlagen einer Bewertung des Systemwettbewerbs

I. Moralischer Individualismus

Moralische Autonomie kommt einem Individuum zu, wenn es in der Gesellschaft, in der es lebt, nicht als Mittel, sondern im Kantschen Sinn als Zweck behan-

delt wird. Das Individuum wird als Zweck behandelt, wenn es *selbstbestimmt seine eigenen Projekte verfolgen* kann. *Moralischer Individualismus* möge das Postulat genannt werden, daß jedes (mündige) Individuum die *maximale Freiheit*, sein Wissen zur Verfolgung eigener Projekte einzusetzen, besitzen soll, welche mit einer gleichartigen Freiheit jedes anderen Individuums verträglich ist. Welche Projekte ein Individuum als seine „eigenen“ präferiert, hat nur es selber zu entscheiden – ein „sozialer Körper“, ein imaginärer allwissender und wohlwollender Planer oder „die Gesellschaft“ als solche kann keine Wertvorstellungen entwickeln. Die Freiheit, eigene Projekte zu verfolgen, besitzt ein Individuum nur dann, wenn es diese Freiheit im Fall des Konflikts mit entgegenstehenden Interessen Dritter behaupten kann. Die wechselseitige Anerkennung des *Fundamentalanspruchs* eines Individuums, es bei der Verfolgung seiner Projekte *gewähren zu lassen*, ist Gegenstand des *Grundvertrages* („Sozialkontrakt“) zwischen den Mitgliedern einer „in Ordnung“ lebenden Gesellschaft (siehe unten III)). Dieser Fundamentalanspruch ist notwendige Bedingung für die Freiheit individueller Projektverfolgung und beinhaltet, was zu unterstreichen ist, eine *negative Forderung*, nämlich die Enthaltung anderer von zwangswiseer Behinderung eines Individuums bei der Verfolgung seiner Projekte¹¹. Von solcher Behinderung abgesehen, haben aber Dritte keine darüber hinausgehende Verpflichtung, den *Erfolg* der Projekte des Individuums sicherzustellen oder auch nur, das Individuum bei seiner Projektverfolgung aktiv zu unterstützen.

Der Fundamentalanspruch jedes Individuums auf Nichtbehinderung bei der Verfolgung eigener Projekte dient der Kennzeichnung des moralischen Postulats individueller Autonomie. Er ist die grundlegende Charakteristik des moralischen Individualismus, legt aber für sich genommen weder moralisch noch legal konkrete Rechte und Pflichten fest. Diese Konkretisierung erwächst erst aus der Geschichte und Tradition menschlichen Zusammenlebens, der Größe der Gemeinschaft oder Gesellschaft, den in ihr herrschenden Interessenslagen und dem erreichten Wissensstand. Wenn beispielsweise in einer menschlichen Gemeinschaft die Überzeugung herrscht, durch bestimmte Handlungen von Individuen werde ein „böser Zau- ber“ bewirkt, der Unglück über alle Mitglieder der Gemeinschaft bringt, dann werden derartige Handlungen in dieser Gruppe nicht durch einen Fundamentalanspruch auf Nichtbehinderung geschützt, sondern vielmehr unter schwere Strafe gestellt werden. Wenn sich jedoch die Erkenntnis durchsetzt, jene Handlungen seien „harmlos“, dann wird ihre Vornahme durch den Anspruch auf Nichtbehinderung geschützt werden. Aufgrund der Evolution des Wissens über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge und der in einer menschlichen Gemeinschaft herrschenden Wertvorstellungen bilden sich zunächst *konkrete moralische Rechte* und die ihnen kor-

¹¹ Diesen Fundamentalanspruch bezeichnet Lomasky als „basic rights“ und führt dazu aus (1987, S. 83): „basic rights are those moral constraints that impose minimal demands on the forbearance of others such that individuals can pursue projects amidst a world of similar beings, each with his own life to lead, and each owing the same measure of respect to others that they owe to him.“

respondierenden Pflichten heraus. Die soziale Funktion von Rechten und Pflichten, Unsicherheit im Hinblick auf das durch sie geregelte Verhalten in Abwägung mit den Durchsetzungskosten so weit wie möglich zu vermindern, kann regelmäßig noch dadurch verstärkt werden, daß bestimmte moralische Rechte und Pflichten im Wege formalisierter politischer Verfahren in *gesetzlich festgelegte* Rechte und Pflichten transformiert werden.

Aus beliebig vielen diene das folgende *Beispiel* zur Verdeutlichung: Raucher mögen es als moralische Pflicht ansehen, innerhalb von *kleinen Gruppen* in Gegenwart von Nichtrauchern das Rauchen zu unterlassen, wenn sie nicht von der wenigstens impliziten Zustimmung der Nichtraucher ausgehen können; gegenüber „Fremden“ mögen sie sich diese Verhaltenseinschränkung aber nicht auferlegen. Sind nun die Gesundheitsschädlichkeit des „passiven“ Rauchens und die Folgekosten für die betroffenen Nichtraucher hinreichend belegt, dann mag die Gesellschaft im Wege der Gesetzgebung den Rauchern bestimmte Pflichten auferlegen, Beeinträchtigung von Nichtrauchern zu unterlassen. Entsprechend dem Grad der Durchsetzung dieser Rechte und Pflichten wird allgemein die Unsicherheit von Nichtrauchern über bestimmte Verhaltensweisen von Rauchern vermindert – die Nichtraucher sind insoweit nicht mehr auf die Rücksichtnahme von Rauchern im Kleingruppenkontext angewiesen.

Die Freiheitssphäre, die der normative Individualismus jedem Individuum verallgemeinerungsfähig zugesteht, setzt voraus, daß die anderen Individuen der Gemeinschaft oder Gesellschaft ihre Verpflichtung zur Nichtbehinderung anerkennen. Der Angel punkt des moralischen Individualismus ist die interpersonelle *Anerkennung individueller Verfügungsrechte* als Inbegriff der Handlungsspielräume, die ein Individuum bei der Verfolgung seiner Projekte gegenüber Dritten durchsetzen kann, die ihm also festzustellen erlauben, in welchen Bereichen es frei handeln kann. In diesem Sinn sind *Freiheit und individuelle Verfügungsrechte eine unteilbare Einheit*. Einer gängigen Klassifikation folgend ist der überwiegende Teil individueller Verfügungsrechte „privater“ Natur, also *exklusiv*, d. h. jeden Dritten von der Verfügung über das Gut ausschließend, und durch Rechtsgeschäft, namentlich mittels Vertrag, übertragbar. Andere Verfügungsrechte sind *ausschließlich, aber nicht übertragbar*; sie lassen wie die Verfügung über das „eigene Humankapital“ zwar die Erzielung von Erträgen („*ususfructus*“) in vereinbarten Verwendungen, aber nicht den Transfer des umfassenden Verfügungsrechts, die freiwillige Versklavung, zu. Eine dritte Gruppe von Verfügungsrechten ist *weder exklusiv noch übertragbar*, sondern kann nur „*gemeinsam*“ ausgeübt werden: die betroffenen Güter sind dann „*Allmendegüter*“ (Common-pool-Ressourcen) oder *öffentliche Güter*. Die Existenz von Allmendegütern ist (nur) durch entsprechend hohe Transaktionskosten erklärbar, nämlich hohe Kosten der Definition und Durchsetzung privater Verfügungsrechte im Vergleich mit den niedrigeren Kosten aus der erwartungsgemäß „verschwenderischen“ Nutzung eines Allmendegutes. Während bei Allmendegütern der Anspruch auf Nichtbehinderung durch Dritte nur mehr oder weniger „verdünnt“ wirksam ist, spielt er bei (reinen) öffentlichen Gütern keine Rolle, bei

denen definitionsgemäß keine Nutzungs rivalität besteht. Da aber auch öffentliche Güter knappe Güter sind, stellt sich hier die zentrale Frage, wie über den Umfang ihrer Bereitstellung sowie über die Verteilung der Bereitstellungs- und Erhaltungskosten entschieden wird, wenn Nichtrivalität in der Nutzung besteht und freier Zugang zur Nutzung gewährt wird. Denn dann legt individuelle Rationalität egoistischen Individuen nahe, ihren finanziellen Beitrag zur Bereitstellung des öffentlichen Gutes zu Lasten anderer möglichst gering zu halten mit der Wirkung, daß individueller Opportunismus des Trittbrettfahrens die Bereitstellung des öffentlichen Gutes gefährdet.

II. Klassischer Liberalismus versus Wohlfahrtsliberalismus

In „kleinen“ Gruppen bilden sich kraft spezifischer Beziehungen der „Nähe“ Verfügungsrechte heraus, die individuelle Projektverfolgung weitergehend beschränken, als dies in einer „großen“ Gesellschaft möglich erscheint. Wesentliche Gründe hierfür sind der höhere Grad an Übereinstimmung in Projekten und Zielen der Gruppenmitglieder und die vergleichsweise geringen Kosten sozialer Kontrolle. Beispiele für derartige *Moral communities* (James M. Buchanan) bieten die Kernfamilie, der Klan, der Freundeskreis, aber etwa auch auf Dauer angelegte berufliche und geschäftliche Beziehungen, die selbst zwischen reinen Egoisten verlässliche Kooperation, Loyalitäten und Verhaltensweisen, so *als ob* Altruismus herrschen würde, hervorbringen (Axelrod, 1984). Die Abwesenheit derartiger Nähebeziehungen zwischen ihren Mitgliedern kennzeichnet wesentlich die Lage eines Individuums innerhalb einer „großen“ *Gesellschaft*. Die Frage, welche Konsequenz eine große Gesellschaft für den unter ihren Mitgliedern gebotenen *Grad der Nichteinmischung* hat, wird je nach dem weltanschaulichen Standpunkt verschiedenen beantwortet. Dies soll in Gegenüberstellung von klassischem und sog. Wohlfahrtsliberalismus etwas näher ausgeführt werden.

Aus *klassisch-liberaler* Sicht hat jedes Individuum einen verallgemeinerungsfähigen Fundamentalanspruch auf Nichtbehinderung (noninterference) der Verfolgung seiner Projekte. Es hat grundsätzlich¹² keine allgemeinen Ansprüche an andere Individuen, die über den fundamentalen Anspruch auf Nichtbehinderung hinausgehen, namentlich keine allgemeinen Ansprüche gegen Dritte, welche diese verpflichten würden, dem Individuum bei der Verfolgung seiner Projekte aktiv beizustehen. Eine solche Pflicht des B, Projekte des A aktiv zu fördern, würde nämlich dessen (A's) Projekte wenigstens teilweise zu denen des B machen. Dazu bedarf es aber der ausdrücklichen oder stillschweigenden Zustimmung des B, soll der Anspruch des B, daß die Verfolgung seiner Projekte durch Dritte nicht beeinträchtigt werden soll, erfüllt werden. Der Zustimmung gleichzuhalten sind *besondere*

¹² Für nicht-libertäre Vertreter der klassischen liberalen Position besteht *eine* Ausnahme, die im nächsten Absatz beschrieben wird.

Bindungen, die B moralisch verpflichten könnten, A in seiner Projektverfolgung zu unterstützen, nämlich A's und B's Zugehörigkeit zu einer *Moral community*, die eine derartige Bindung zu stiften vermag.

Nicht-radikale Positionen des klassischen Liberalismus lassen – im Gegensatz zur strengen „libertären“ Position – eine Ausnahme von dem Grundsatz rein negativ definierter Fundamentalansprüche auf Nichtbehinderung der individuellen Projektverfolgung zu: Soweit ein Individuum infolge einer „*offenbaren Notlage*“ nicht imstande ist, überhaupt eigene Projekte zu verfolgen, erwächst ihm ein Anspruch auf „*angemessene Hilfe*“ gegenüber anderen Individuen, deren Ansprüche auf individuelle Projektverfolgung insoweit nicht mehr unbedingt gelten (Lomasky, 1987, S. 128). Von dieser Ausnahme abgesehen, gibt es aber aus der Sicht des klassischen Liberalismus keine moralische Rechtfertigung, ein Individuum zu zwingen, so zu handeln, als ob es mit einem ihm „*fremden*“ Individuum durch eine *besondere Beziehung* der Sorge oder Sympathie verbunden wäre.¹³

Diese Zurückhaltung gibt der sog. *Wohlfahrtsliberalismus* auf. Für ihn ist Nichtbehinderung individueller Projektverfolgung allenfalls eine *notwendige*, aber *keine hinreichende* Bedingung für „wirkliche“ Freiheit des Individuums, denn es könne einem Individuum an den Mitteln fehlen, eigene Projekte zu verfolgen. Während aber die nicht-radikale Position des klassischen Liberalismus lediglich ein Sicherheitsnetz bei offenen Notlagen vorsieht, lässt es der Wohlfahrtsliberalismus in weiten Grenzen offen, was als „*Mangel an Mitteln*“, eigene Projekte zu verfolgen, angesehen wird. Was immer dann „*die Gesellschaft*“ als eine *spezifische Bedürftigkeit* von (bestimmten Gruppen von) Individuen anerkennt, sichert aus der Sicht des Wohlfahrtsliberalismus diesen Individuen ein *Recht auf alles* zu, *dessen sie als „bedürftig“ angesehen werden*, um ihre Projekte verfolgen zu können: Gesundheitsvorsorge, Wohnung, Arbeit, Ausbildung, Erholung, der Schutz gegen das Risiko, von Reiseveranstaltern übervorteilt zu werden, etc., oder schlicht ein höheres als das Markteinkommen. So vielfältig spezifische Bedürftigkeiten von politischen Mehrheiten „festgestellt“ werden können, so prinzipiell maßlos ist dann auch die *spezifische ökonomische Diskriminierung* oder (je nach Standpunkt) *Privilegierung*, die der Wohlfahrtsliberalismus für gerechtfertigt hält. „*Rechte*“ auf die Be seitigung spezifischer Bedürftigkeiten sind „nackt“ ohne die Verpflichtung anderer, „ihren Teil“ dazu beizutragen. Unsicherheit über zukünftige Belastung „verdünnt“ die Verfügungsrechte der Betroffenen und reduziert somit *deren Möglichkeiten*, eigene Projekte zu verfolgen.

Es sollte hervorgehoben werden, daß sich klassischer Liberalismus und Wohlfahrtsliberalismus nicht etwa durch den Umfang unterscheiden, in dem sie die In-

¹³ Man liest schon bei Wicksell (1896, S. 114): „Etwas ganz anderes aber ist es, zu solcher Anteilnahme gezwungen zu werden. Der Zwang ist an sich immer ein Uebel, die Ausübung von Zwang kann m.E. nur durch die offenkundige Notwendigkeit gerechtfertigt werden.“ Von diesem Fall einer „*Notlage*“ abgesehen würde „ja schließlich der Ausweg der Privatinitiative, der freien Zusammenschließung beinahe immer offen“ stehen.

teressen von Individuen als schutzbedürftig ansehen, sondern in der *Art und Weise*, in der sie den Schutz dieser Interessen für moralisch gerechtfertigt halten (Lomasky, 1987, S. 91, 93). Für den klassisch-liberalen Standpunkt ist das „*Gewährenlassen*“ der Projektverfolgung Einzelner oder von Gruppen, die sich *freiwillig* zu einem solchen Zweck zusammengeschlossen haben, allgemein moralisch gefordert und für den libertären keinesfalls mehr. Speziell im Bereich des Ökonomischen ist dann moralisch die *Unterlassung* aller Handlungen, im besonderen auch von Staatseingriffen, geboten, mit denen etwa die Freiheit der Verfügung über Produktionsmittel, die Freiheit des Marktzugangs und die Vertragsfreiheit eingeschränkt oder gar aufgehoben werden könnte.¹⁴ Eine nicht-radikale Position des klassischen Liberalismus fügt eine nach einem allgemeinen Kriterium der Angemessenheit festgelegte Hilfe in offensichtlichen Notlagen hinzu. Aber erst der Wohlfahrtsliberalismus eröffnet „der Gesellschaft“ die letztendliche Entscheidung über eine nach spezifischer Bedürftigkeit diskriminierende Verteilung des Wohlstands unter ihren Mitgliedern. Zwei berühmte Zitate bringen die diametral entgegengesetzten Positionen auf den Punkt: Die libertäre Position formuliert 1792 der damals 25jährige *Wilhelm von Humboldt* in seinen „*Ideen zu einem Versuch, die Gränzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen*“ (Humboldt, 1792/1960, S. 52): „*der Staat enthalte sich aller Sorgfalt für den positiven Wohlstand der Bürger und gehe keinen Schritt weiter, als zu ihrer Sicherstellung gegen sich selbst und gegen auswärtige Feinde notwendig ist; zu keinem anderen Endzwecke beschränke er ihre Freiheit.*“ Dagegen sieht *John Stuart Mill* in seinen „*Principles of Political Economy*“ die Produktion von Gütern gleichsam unproblematisch durch „natürliche“ Gesetze bestimmt an, während ihre Verteilung vorgenommen werden könne, wie es „der Gesellschaft“ beliebt (Mill, 1848/1961, S. 199 f.): „*The things once there, mankind, individually or collectively, can do with them as they like.*“

III. Kontrakttheoretische Begründung des moralischen Individualismus

Wenn man die Freiheiten eines Individuums, seine Projekte zu verfolgen, auf der Basis von individuellen Verfügungsrechten definiert, dann können diese Freiheiten nicht selbst als Prinzip der Abgrenzung von Verfügungsrechten dienen, will man nicht einem Zirkelschluß verfallen. Welcher Weg einer normativen Rechtfertigung von Verfügungsrechten bietet sich dann an? Entsprechend dem Grundpostulat des normativen Individualismus, den Einzelnen immer als Zweck und niemals als Mittel zu sehen, kann allein das Individuum Träger von Wertvorstellungen sein,

¹⁴ „To demand liberty as a right is not in conflict with the recognition of the separateness of persons and their projects. Rather, it is responsive to such separateness: because persons are separate beings individuated in part by virtue of the particular projects to which they commit themselves, they are rationally entitled to insist that they be let alone to pursue their own designs and not be enlisted as adjuncts to the projects of others. Classical liberalism is the moral endorsement of persons' individuality“ (Lomasky, 1987, S. 99).

nicht aber „die Gesellschaft“ oder ein imaginärer allwissender und benevolenter Diktator, welcher „der Gesellschaft“ eine „soziale Wohlfahrtsfunktion“ zur Bewertung sozioökonomischer Zustände an die Hand gibt. Es ist dann keinesfalls ge-rechtfertigt, irgendwie „extern“ begründete, den Individuen vorgegebene Kriterien für die Bewertung von Ergebnissen und Institutionen sozialer Interaktion heranzuziehen (vgl. Buchanan/Congleton, 1998, Kap. 1). Soziale Interaktion muß vielmehr im wesentlichen als ein sehr komplexes strategisches Spiel betrachtet werden, dessen Akzeptanz davon abhängt, daß die *Spielregeln*, welche die Verfolgung der individuellen Projekte kanalisieren, von allen Teilnehmern als nicht-diskriminierend, d. h. als fair anerkannt werden. *Zustimmung und nichts anderes ist der letztendliche normative Test:* Regeln, die einstimmige Zustimmung erfahren haben, sind deshalb fair. Diese Implikation ist jedoch nicht umkehrbar: Regeln haben nicht deshalb allgemeine Zustimmung erfahren, weil sie „fair“ sind; denn damit würde man bestimmte, die Individuen transzendierende, objektive wahre und daher verpflichtende „Fairness“ oder „Gerechtigkeits“-Kriterien voraussetzen, die es in einer auf der Grundlage des moralischen Individualismus errichteten Ordnung wesensmäßig nicht gibt.

Natürlich würde es ein egoistisches Individuum vorziehen, selbst maximale Freiheit in der Verfolgung seiner Projekte zu genießen, dagegen dieselbe Freiheit den anderen Individuen zu verwehren. Eine solche Position ist jedoch auf einer Verfassungsebene keinesfalls konsensfähig; die Individuen werden nur einen Konsens über *wechselseitig zugestandene maximale Freiheit* finden können. Verallgemeinerungsfähigkeit im Sinne der Gewährleistung einer für alle gleichen Freiheit eigener Projektverfolgung impliziert das *Verbot, privilegierte Handlungsspielräume bestimmter Gruppen durch diskriminierende Beschränkungen von Handlungsspielräumen anderer Gruppen bzw. Individuen* zu schaffen. Der kontrakttheoretische Ansatz fragt, ob rationale Individuen in einer als *ursprünglich* gedachten Entscheidungssituation Regeln zugestimmt haben könnten, welche bestimmten (Gruppen von) Individuen privilegierte Handlungsspielräume gewähren. Die Antwort lautet: nein (Buchanan/Congleton, 1998, S. 11).

Nach jedem „Spiel“ werden immer wieder einige Teilnehmer mit regelgerecht zustandegekommenen Resultaten nicht zufrieden sein, weil sie subjektiv andere Ergebnisse erwartet oder sich gewünscht haben. Aber wenn und weil sie den Spielregeln zugestimmt haben, müssen sie, um sich treu zu bleiben und die legitimen Erwartungen der anderen Teilnehmer nicht zu enttäuschen, regelgerecht erzielte Ergebnisse akzeptieren. Ihre Zustimmung zu diesen Resultaten ist in diesem Zeitpunkt moralisch irrelevant. Sie müssen nur jene Resultate nicht akzeptieren, die ihren legitimen Erwartungen widersprechen, weil sie nicht regelgerecht zustandegekommen sind. Es ist evident, daß nicht alle Menschen alle Regeln gutheißen, denen ihr Verhalten unterworfen ist. Man denke beispielsweise an verfassungsmäßig zustandegekommene Gesetze über Aufgaben mit einem Verwendungszweck, den eine in die Finanzierung einbezogene Minderheit mißbilligt. Wird dieser Minderheit nicht moralisch unzulässiger Zwang auferlegt, muß sie nicht – wie es bis-

weilen drastisch ausgedrückt wird – Zwangsarbeit leisten, um die von ihr geforderten Abgaben aufzubringen?

In einer jüngsten Veröffentlichung bekräftigt James M. Buchanan (*Buchanan/Congleton, 1998, S. 4*) die *kontrakttheoretische Perspektive konstitutioneller Regefunden*:

„The rules for living together – the basic law and political structure – are, quite literally, made up or created in some participatory process of discussion, analysis, persuasion, and mutual agreement. In this conception of social order, the constitution, inclusively defined, emerges from agreement among those who must abide by the constraints contained within it. The constitutional stage, which involves both law and politics, is understood and described best in term of an exchange of agreements among participating members of the community. Persons agree to constraints on their own liberties in exchange for comparable constraints being imposed on the liberties of others. The metaphor is that of a social contract. And agreement itself serves as the criterion for goodness or truth. That rule or political action that is good for the community of persons is defined by that option upon which agreement is reached rather than some imagined correspondence with an independently discoverable object of community search.“

„*Constitutional exchange*“ bedeutet für Buchanan die Übertragung des einfachen Modells eines von Täuschung und Zwang freien Tausches zwischen irgend zwei Individuen auf die Verfassungsebene der Findung von *Grundregeln* menschlichen Zusammenlebens, welche die *Zustimmung aller Teilnehmer eines gedachten verfassungsgebenden Konvents gefunden haben könnten*. Das Einstimmigkeitsprinzip, also Pareto-Optimalität, ist hier kein Kriterium zur Bewertung von Zuständen, welche soziale Interaktion in der „post-konstitutionellen“ Phase hervorbringt, sondern kennzeichnet die individuelle Freiheit bei der „*konstitutionellen*“ Auswahl von *Regeln*, denen alle Individuen deshalb zustimmen, weil jedes Individuum von ihrer Geltung *ex ante*, wo es in einer Situation „ursprünglicher“ Ungewissheit befindlich gedacht wird, einen (Netto-)Vorteil erwartet (vgl. Buchanan/Tullock, 1962, S. 252). Auf dieser fundamentalen Ebene der Auswahl von Regeln für das Institutionendesign hebt genügend starke Ungewissheit über die individuellen zukünftigen Positionen ein Interesse an zwischenmenschlichem Zwang auf: Jeder Grund, den ein Individuum haben könnte, ein bestimmtes Design vorzuziehen, ist zugleich Grund genug für alle anderen, dieses Design ebenfalls allen Alternativen vorzuziehen. In dieser Weise erfährt *Zwang*, soweit er in der „*postkonstitutionellen*“ Phase in bestimmten Institutionen vorgesehen ist, seine Rechtfertigung durch die *Einstimmigkeit*, welche in der konstitutionellen Phase über die Regeln hergestellt worden ist, nach denen in der postkonstitutionellen Phase über Institutionen zu entscheiden ist.

Aber wie sehen nun die Regeln bzw. fundamentalen Institutionen konkret aus, auf die sich rationale Individuen hinter einem genügend dicken *Schleier der Ungewissheit* einigen würden? Ein grundlegendes Problem ist die genauere Spezifikation der Ungewissheit des Individuums – was soll es über sich und seine künftige Stellung in der Gesellschaft nicht wissen dürfen, damit es jene Regeln nicht selbst-

süchtig und parteiisch auswählt? Eine weitere Frage betrifft den Grad der Risikoscheu des unter Ungewißheit entscheidenden Individuums. Nur aus extremer Risikoscheu folgt das Maximin-Prinzip oder, wie es *Rawls* genannt hat, das Differenzprinzip, wonach die ungünstigste Position in der Gesellschaft so gut wie möglich zu stellen ist. Auch die Rawlssche Folgerung, daß kein Individuum seine Fähigkeiten, Talente und Vorteile „verdient“ habe und deshalb auch keinen Anspruch auf sich daraus ergebende Vorteile geltend machen könne, der vielmehr „der Gesellschaft“ vorbehalten sei, ist mit der Position des normativen Individualismus nicht vereinbar¹⁵ und findet auch in der Empirie moralischer Bewertungen wenig Unterstützung (vgl. *Frohlich/Oppenheimer*, 1992). Schließlich besteht für die Individuen in der konstitutionellen Entscheidungslage fundamentale Ungewißheit über die praktischen Konsequenzen der Anwendung bestimmter Regeln, welche erst in dieser Anwendung unter den dann historisch gegebenen Umständen sichtbar werden. Erst nachdem sich bestimmte Kontingenzen historisch verwirklicht haben, kann man rückblickend fragen, ob sich rationale Individuen in Kenntnis der Wirkungen auf die in Rede stehenden Regeln hinter dem Schleier der Ungewißheit über ihre eigene Position geeinigt hätten. Was unter den damals vorausgesehenen Bedingungen gute Gründe für die Festlegung einer bestimmten Regel gewesen sind, mögen es nunmehr nach dem Eintritt veränderter Umstände für wenigstens einige Gruppen von Individuen nicht mehr sein. Bei aller Phantasie und fachlicher Kompetenz, die Ökonomen haben mögen, bleiben ihre Empfehlungen für institutionelle Veränderungen, um den Status quo zu „verbessern“, solange ein persönliches Werturteil, als die vorgeschlagenen neuen Regeln nicht durch *einstimmige Zustimmung* der Betroffenen legitimiert sind. *Erzwungene Effizienz hat niemals das Signum wissenschaftlicher Begründbarkeit für sich.* Die Zustimmung muß eine wirkliche, ausdrückliche oder stillschweigende, sein; eine hypothetisch gedachte ist keine wirkliche Zustimmung.

Das individualistische Modell eines „constitutional exchange“ erweckt zumindest den Anschein eines szientistischen Konstruktivismus (*Hayek*), und tatsächlich ist ein Kontrakt über Grundnormen hinter einem Schleier der Ungewißheit höchst selten, wenn überhaupt jemals, abgeschlossen worden. Auch die vielberufene Stunde „Null“ ist nur metaphorisch gemeint: stets kommt – offen und versteckt – vielfältige historische Pfadabhängigkeit von entscheidungsbestimmenden Positionen zur Geltung. Evolutionstheoretisch argumentierende Sozialphilosophen wie *Hayek*

¹⁵ Wenn ich keinen *besonderen* Anspruch auf mögliche Früchte *meiner* höchstpersönlichen Eigenschaften und Fähigkeiten haben soll, nach welchem Verständnis kann ich dann noch als eine Person, ein Individuum im moralischen Sinn gelten? Ein utilitaristischer Kalkül, der die Ausnützung von Talenten auf Kontraktbasis nur für moralisch gerechtfertigt erklärt, wenn sie „der Gesellschaft“ oder auch einer spezifisch gekennzeichneten Gruppe einen Nutzen- oder Wohlfahrtszuwachs bringt, nimmt das Individuum als solches nicht ernst: es wird, um mit *Kant* zu sprechen, als Mittel benutzt anstatt als Zweck an sich respektiert zu werden. Wenn auch im praktischen Resultat häufig kein Unterschied sein mag – die moralische Basis der libertären und einer utilitaristischen Interpretation von Freiwilligkeit sind grundverschieden.

sehen die „rules of just conduct“ als Produkt kultureller Evolution: Haben Gruppen, die nach ihnen leben, im Wandel der historischen Umstände nicht nur überlebt, sondern sozio-kulturelle Felder oder Nischen bislang erfolgreich behauptet, dann gilt der Filtertest der sozio-kulturellen Selektion unter konkurrierenden Institutionen als bis auf weiteres bestanden. Infolge der historisch bedingten Relativität gibt es keine absolut gültigen „rules of just conduct“. Das Kriterium für die Akzeptanz *neuer* Regeln sind nicht deren vermutete Ergebnismuster, sondern ihre Verträglichkeit mit der Gesamtheit der überlieferten und bewährten Institutionen.

Aber unterliegt es nicht u.U. großer Meinungsverschiedenheit, welche Regeln dem Corpus *bewährter* Institutionen zugehören und inwieweit eine vorgeschlagene neue Regel mit diesem Corpus *vereinbar* ist? Das Ergebnis des Regelwettbewerbs zwischen Jurisdiktionen (Vanberg/Kerber, 1994) kann nicht gedanklich vorweggenommen werden, denn die evolutionäre Perspektive beruht ja gerade darauf, daß niemand das Wissen haben kann, um ergebnisbezogen optimale Regeln gleichsam am Reißbrett zu konstruieren. Erst der längerfristige Bestand von Regeln und Normen, ihre Bewährung in der praktischen Anwendung gegenüber konkurrierenden Regeln, macht sie zur Grundlage legitimer Erwartungen der ihnen Unterworfenen. Wenn eine neue Regel zwar Wirkung entfaltet, aber eine entgegenstehende alte Regel noch nicht (vollständig) verdrängt hat, entsteht Unsicherheit, welche Regel gilt, und verminderte Berechenbarkeit regelgeleiteten Verhaltens. Das Kriterium hypothetischer Zustimmung zu der neuen Regel in einer als ursprünglich gedachten Situation gibt dann wenig Hilfestellung. Was zählt, ist die *tatsächliche Zustimmung*, nämlich die gelebte und derart beständig erneuerte *Billigung der konstitutionellen Regeln durch diejenigen, die ihr Verhalten nach den von diesen Regeln bestimmten Institutionen ausrichten*. Die Prüfsteine gelebter Zustimmung sind „*Widerspruch*“ und „*Abwanderung*“ (Hirschman, 1970). Einem Individuum, das unter Regeln lebt, gegen die es weder Widerspruch artikuliert, noch sich ihrer Geltung durch Abwanderung entzieht, darf man um so eher Loyalität und freiwillige Zustimmung zu diesen Regeln unterstellen, je geringer für dieses Individuum die (Opportunitäts-)Kosten von Widerspruch bzw. Abwanderung sind. Despotische Regime, aber etwa auch die Mafia, pflegen die Kosten von Widerspruch und Abwanderung gezielt so hoch zu machen (durch Repressalien schlimmer Art gegen das „dissidente Individuum“ und seine Angehörigen), daß für unbekannt viele Menschen, die unter den Regeln eines solchen Regimes leben (müssen), die Annahme einer tatsächlich freiwilligen Zustimmung zu diesen Regeln höchst ungesichert erscheint. Regimegefährdung durch *latenten Krieg im Innern* oder *Sezession* ist die Folge, wenn ein (nicht unerheblicher) Teil der unter das Regime gezwungenen Individuen, ohne als „fanatisch“ gelten zu müssen, seinen Grundregeln tatsächlich nicht zustimmt. Aber freilich: Wer legt fest, welches Individuum deswegen als „fanatisch“ gelten muß, weil es sich von der Zustimmung zu den konstitutionellen Regeln ausschließt?

Der normative Maßstab, mit dem sich konkrete Erscheinungsformen der Beschränkung staatlicher Souveränität durch Systemwettbewerb bewerten lassen, wird somit in diesem Beitrag im normativen Individualismus in Verbindung mit

seiner kontraktheoretischen Begründung gesucht. Diese Sichtweise steht im bewußten Gegensatz zu wohlfahrtsökonomischen Argumentationsmustern, die auf eine soziale Wohlfahrtsfunktion zurückgreifen und die Figur eines allwissenden, benevolenten Planers bemühen, in den die betreffenden Ökonomen – vielleicht unbewußt – ihr Wunschbild des utilitaristisch aufgeklärten Interventionisten projizieren. Mit Bezug auf Kollektiventscheidungen über öffentliche Ausgaben und Einnahmen hat diese Sichtweise in aller Klarheit zuerst Wicksell (1896) vertreten. Von der Prämisse ausgehend, daß es „doch ein handgreifliches Unrecht“ sein würde, „wenn jemand zur Kostendeckung von Massregeln herangezogen würde, die sein wohlverstandenes Interesse nicht nur nicht fördern, sondern demselben vielleicht schnurstracks zuwiderlaufen“, kommt Wicksell zu seiner grundlegenden äquivalenztheoretischen Interpretation legitimer Staatsaktivität: „Es wird folglich hier theoretisch, und annäherungsweise auch praktisch, immer möglich sein, eine solche Verteilung der Kosten zu vereinbaren, dass die betreffende Ausgabe, sobald sie überhaupt einen die Kosten übersteigenden Nutzen verspricht, allen Parteien als eine unzweifelhaft gewinnbringende erscheinen muss und insofern sogar *einstimmig* bewilligt werden könnte. Ist dies dagegen in keinerlei Weise zu erreichen, so liegt m.E. in diesem Umstand ein aposteriorischer und der einzige mögliche Beweis vor, dass die fragliche Staatstätigkeit der Gesamtheit doch nur einen, dem notwendigen Opfer nicht entsprechenden Nutzen bringen würde und deshalb rationellerweise verworfen werden muss“ (Wicksell, 1896, S. 112, 113). Da auf absolute Einstimmigkeit „aus praktischen Gründen“ – Kosten der Entscheidungsfindung, strategischer Einsatz des implizierten Vetorechts – wohl verzichtet werden muß, reiche auch „*relative Einstimmigkeit*“ (S. 116) hin.

Die Wicksellsche Position ist also, daß *alle* Beziehungen zwischen Menschen – sowohl die privatwirtschaftlich vermittelten als auch die durch politische Willensbildung staatlich hergestellten Verhältnisse – letztlich auf den frei betätigten Willen, also auf die *freiwillige Zustimmung* und damit *Einstimmigkeit* aller Beteiligten und nicht auf Zwang, sei er privaten oder staatlichen Ursprungs, zurückführbar sein sollen. Der Staat verfügt zwar als Rechtsschutzstaat über das Monopol legitimer Gewaltksamkeit, aber er dient aus der Perspektive des moralischen Individualismus mit allen seinen Aktivitäten, auch dem Einsatz von Zwang, ausschließlich bestimmten *verallgemeinerungsfähigen Zielen der Einzelnen*, welche diese Ziele auf sich allein gestellt oder mittels freiwilliger Kooperation nicht zu erreichen vermögen. Soweit Kollektiventscheidungen mit Mehrheit möglich sind, ist der einzelne vor gravierender Beeinträchtigung seiner im Status quo bestehenden Verfügungsrechte nicht sicher. Dies macht die Ambivalenz des Steuerstaates aus: Er befördert, indem er Kollektivgüter, welche potentiell allen Bürgern Nutzen stiften, bereitstellt, den nationalen Wohlstand, aber seine Besteuerungsmacht macht ihn gleichermaßen fähig, diesen Wohlstand zu gefährden, im schlimmsten Fall zu zerstören, wenn er durch genügend rücksichtslose Sonderinteressen vereinnahmt wird. Was der Systemwettbewerb beitragen kann, um diese Gefährdung zu begrenzen, ist die zentrale Frage des folgenden Abschnitts.

D. Steuerpolitik im Systemwettbewerb

Steuerpolitik im Steuerstaat, dessen Evolution historisch mit der des national ge-einigten Territorialstaates einherging, war bis in die jüngste Vergangenheit primär an nationalen wirtschaftlichen und sozialen Belangen ausgerichtet. Die Bedeutung der immer auch vorhandenen internationalen Dimension hat sich gegenüber der Behauptung „souveräner“ nationalstaatlicher Politikgestaltung in Grenzen gehalten. Mit dem als Globalisierung bezeichneten Grad internationaler Kapitalmobilität, der nirgendwo die perfekte Kapitalmobilität der theoretischen Modelle erreicht, aber für die entwickelten Industrienationen doch eine starke Annäherung daran darstellt, ist die nationalstaatliche Abgeschlossenheit souveräner Politikgestaltung und der Steuerpolitik im besonderen aufgebrochen worden. Es ist offensichtlich, daß der Wettbewerb standortgebundener staatlicher Regelungssysteme staatliche Souveränität im traditionellen Sinn beschränkt, diesem Begriff aber, wie sich später zeigen wird, zugleich einen in gewisser Hinsicht normativ gewandelten Inhalt gibt. Nationale Steuerpolitik hat sich insbesondere darauf einzustellen, daß international tätige Unternehmen des Produktions- wie des Finanzsektors umfassende Möglichkeiten haben, einzelne Glieder in der Kette ihrer Leistungen und Transaktionen nach freier Wahl einzelnen Staaten zuzuordnen. Weil diese Unternehmen somit viele dieser Beziehungen zu einzelnen Staaten mit vertretbaren Transaktionskosten gegeneinander austauschen können, laufen Staaten, die unter Rückgriff auf ihr Gewaltmonopol und möglicherweise auch unter Verletzung bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen diese Wahlfreiheit der Unternehmen beschränken, Gefahr, sowohl ihre Reputation als fairer Teilnehmer am Systemwettbewerb als auch den Wohlstand ihrer Bürger nachhaltig zu beschädigen. Die Implikation dieser Aussage für die nationale Steuerpolitik sind im folgenden näher zu untersuchen, wobei die direkte Besteuerung ganz im Vordergrund steht. Für die indirekten Steuern wird auf den Beitrag von Bernd Genser in diesem Band sowie auf Genser/Haufler (1996) und Kanbur/Keen (1993) hingewiesen.

I. Effiziente Besteuerung und Steuerwettbewerb

Strebt ein Land *nationale Wohlstandsmaximierung* an, dann wird es eine Steuerpolitik betreiben, welche die Summe aus dem Inlandseinkommen und der Verzinsung des von Inländern ins Ausland exportierten Kapitals so groß wie möglich macht. Dafür ist es notwendig, daß der heimische Bruttozinssatz, r , der die Kapitalproduktivität im Inland ausdrückt, der ausländischen Nettoverzinsung, $r^f - t^f$, aus der Sicht des Kapitalexportlandes (= Inland) entspricht, wobei r^f den ausländischen Bruttozinssatz und t^f den ausländischen Steuerbetrag pro im Ausland investierter Kapitaleinheit bezeichnet. Im *Weltkapitalmarktgleichgewicht* ist es den Kapitalanlegern gleichgültig, ob sie eine marginale Kapitaleinheit im In- oder im Ausland investieren, d. h. die Nettoverzinsung von In- und Auslandsinvestitionen

muß dann übereinstimmen. Angenommen, das kapitalexportierende Inland erhebt von Inländern auf inländische Kapitaleinkommen eine Wertsteuer mit dem Satz τ , d. h. die Nettoverzinsung der inländischen Kapitalanlage beträgt $r(1 - \tau)$. Soll gemäß dem Weltmarktgleichgewicht diese inländische Nettoverzinsung mit der ausländischen übereinstimmen *und zugleich* die für nationale Wohlstandsmaximierung notwendige Bedingung $r = r^f - t^f$ erfüllt sein, dann ist die inländische Besteuerung ausländischer Kapitaleinkünfte so zu gestalten, daß sich aus Sicht eines inländischen Kapitalexporteurs auf seine Auslandsanlagen eine Nettoverzinsung von $(r^f - t^f)(1 - \tau)$ ergibt.¹⁶ Dies erfordert, daß es inländischen Kapitalexporten gestattet ist, die von ihnen im Ausland entrichtete Steuer (t^f) von der ausländischen Bruttoverzinsung (r^f) als Teil der Bemessungsgrundlage für die inländische Kapitaleinkommensteuer (τ) abzuziehen. Im Vergleich mit der *Methode des Steuerabzugs* stellt sich die Nettoverzinsung von Auslandsinvestitionen bei den üblicherweise angewandten Methoden der *Anrechnung bzw. Freistellung* als zu günstig dar:¹⁷ Rechnet der Kapitalexportstaat die im Ausland gezahlte Quellensteuer auf die inländische Steuerschuld an, dann beträgt die Nettoverzinsung der Auslandsanlagen $r^f(1 - \tau)$ und ist damit um $t^f(1 - \tau)$ günstiger als bei der Abzugsmethode. Im Fall der Freistellung der Auslandseinkünfte von der inländischen Besteuerung ist die Nettoverzinsung der Auslandsanlagen $r - t^f$ und damit um $\tau(r^f - t^f)$ höher als bei der Abzugsmethode. Die Folge ist jeweils eine Verzerrung der internationalen Kapitalverteilung zugunsten des Auslands, m.a.W., eine vermeidbare Wohlstandseinbuße des Inlandes infolge eines ineffizient geringen Kapitalbestandes (vgl. Homburg, 1997, S. 274 f.).

Angenommen, das ausländische Kapitalimportland ist wie das Kapitalexportland eine kleine Volkswirtschaft, die von sich aus den Weltmarktkapitalzins nicht zu beeinflussen vermag. Wie hoch sollte dann das ausländische Kapitalimportland die *Quellensteuer* t^f auf Kapitalanlagen von Ausländern unter dem Gesichtspunkt *seiner* nationalen Wohlstandsmaximierung bemessen, wenn das Kapitalexportland die wohlstandsmaximierende Methode des Steuerabzugs anwendet? Der Kapitalexporteur verdient auf Kapitalanlagen in seinem Land die Nettorendite $(1 - \tau)r$, auf Anlagen im ausländischen Kapitalimportland die Nettorendite $(1 - \tau)(r^f - t^f)$. Die Auslandsanlage ist nicht attraktiv, wenn $r \geq r^f - t^f$ oder äquivalent $r^f \leq r + t^f$ ist. Das Einkommen der Inländer im ausländischen Kapitalimportland ist eine zunehmende Funktion der dort investierten Kapitalmenge, und diese nimmt (unter üblichen Annahmen) zu, wenn die von den Kapitalanlegern geforderte Bruttoverzinsung r^f sinkt, wobei r^f nicht unter r fallen darf, wenn das Kapital im Ausland gehalten werden soll. Folglich erreicht das Inländereinkommen im ausländischen Kapitalimportland sein Maximum für $r^f = r$, d. h. dann und nur dann, wenn $t^f = 0$ ist. Das zentrale Ergebnis lautet somit, daß das ausländische

¹⁶ Gleichsetzung von in- und ausländischer Nettoverzinsung ergibt dann $r(1 - \tau) = (r^f - t^f)(1 - \tau)$ oder $r = r^f - t^f$, also die notwendige Bedingung für nationale Wohlstandsmaximierung.

¹⁷ Dies wurde zuerst von Peggy P. Richman (1963) gezeigt.

Kapitalimportland, wenn es seinen *Wohlstand maximieren* will, bei *internationaler Kapitalmobilität auf jegliche Quellenbesteuerung der Erträge des importierten Kapitals verzichten* muß, und auch auf eine negative Besteuerung, d. h. eine Subventionierung an der Quelle (Gordon, 1986; Homburg, 1997, S. 268 f.). Das Fazit der bisher angestellten Überlegungen ist, daß unter der Zielsetzung nationaler Wohlstandsmaximierung „die Kapitalexportstaaten einen Steuerabzug vorsehen und die Kapitalimportstaaten nicht besteuern. Das Welteinkommensprinzip und das Wohnsitzprinzip¹⁸ werden in Reinform verwirklicht und es kommt nicht zu Doppelbesteuerung. Dieser Zustand bildet ein *Nash-Gleichgewicht*: Bei optimalem Verhalten der jeweils anderen Staaten kann kein Staat das Inländereinkommen durch Wechsel zu einer anderen Steuerpolitik erhöhen“ (Homburg, 1997, S. 277 f., Hervorhebung im Original).

Der von nationaler Wohlstandsmaximierung gebotene Verzicht auf eine Quellenbesteuerung der Investitionserträge des Inlandskapitals liefert jedoch *keine stichhaltige Argumentation gegen Steuerwettbewerb*. Denn es gibt die Alternative einer Kapitaleinkommensbesteuerung des *Inländerkapitals*, also der Erträge aus den Ersparnissen der Inländer nach dem Welteinkommensprinzip in Verbindung mit dem Wohnsitzprinzip (Homburg, 1997; Huber, 1997). Die Durchsetzung dieser beiden Prinzipien ist freilich mit zwei erheblichen Problemen belastet: dem Problem der *Beobachtbarkeit von Auslandseinkommen* und dem Problem der *Wohnsitz- bzw. Sitzwahl* (zu diesem Problem später). Das Problem der Beobachtbarkeit von Auslandseinkommen hängt eng mit dem Grad der *Steuerehrlichkeit* der inländischen Kapitalanleger zusammen und erlangt Bedeutung hauptsächlich für *individuelle private Anleger*, die ihre ausländischen Kapitalerträge verheimlichen. Soweit ihnen dies gelingt, ergibt sich als Arbitragebedingung die Übereinstimmung des ausländischen Bruttozinses mit dem inländischen Nettozins. Aber eine analoge Arbitragebedingung gilt auch für nicht steuerehrliche ausländische Kapitalanleger im Inland. Beide Arbitragebedingungen zusammen sind jedoch bei positiven Steuersätzen wechselseitig unverträglich. Das bedeutet indes, daß im Marktgleichgewicht jeweils das Ausland die „Klientel“ der nicht steuerehrlichen Anleger des Inlands anzieht mit der Wirkung eines tendenziellen Ausgleichs der Bruttozinsen. Dann haben aber die Inländerbesteuerung und die Steuerhinterziehung keine Wirkung auf die internationale Kapitalverteilung bzw. den im Inland investierten Kapitalbestand und die von ihm abhängigen Arbeitsplätze (Homburg, 1997, S. 276). Diese Neutralität gilt selbstverständlich *nicht* im Hinblick auf das Kapitalsteueraufkommen: Von Steuerhinterziehung durch Verschweigen von Auslandseinkünften stark betroffene Staaten erleiden entsprechende große Minderein-

¹⁸ Das *Wohnsitzprinzip* betrifft die *persönliche Steuerpflicht* und macht eine Person in dem Staat steuerpflichtig, in dem sie ihren Wohnsitz (oder gewöhnlichen Aufenthaltsort) bzw. (bei einer Körperschaft) ihren Sitz hat. Das *Welteinkommensprinzip* betrifft die *sachliche Steuerpflicht* und zieht einen persönlich Steuerpflichtigen mit seinem Welteinkommen zur Besteuerung ohne Rücksicht darauf heran, in welchem Territorium Einkommen(stelle) erzielt wurde(n).

nahmen aus Kapitaleinkommensteuern, aber diese Betroffenheit hängt in der Regel mit der Höhe des Steuerdrucks auf Kapitaleinkommen zusammen (siehe dazu später).

Wird die nationale Perspektive durch den Standpunkt *weltwirtschaftlicher Effizienz* ersetzt, dann sollte die internationale Kapitalallokation so erfolgen, daß die Grenzproduktivität des Kapitals weltweit angeglichen ist. Dies wird sichergestellt, wenn die Staaten nach dem *Welteinkommensprinzip* besteuern. Dann erhält ein Kapitaleigentümer auf seine Anlage im Inland den Nettozins $r - t$, wenn r für den inländischen Bruttozinssatz und t für den prozentual ausgedrückten Steuerbetrag pro Kapitaleinheit steht, den der besteuernde Staat vorsieht, und auf seine Anlage im Ausland den Nettozinssatz $r^f - t$, wenn r^f den ausländischen Bruttozinssatz angibt. Weltkapitalmarktgleichgewicht besteht, wenn die Nettoverzinsung im In- und im Ausland angeglichen ist, also $r - t = r^f - t$ gilt. Dann stimmen aber auch die Bruttozinsen überein, $r = r^f$, und es macht für die Besteuerung keinen Unterschied, in welchem Land die Kapitalanlage (Investition) erfolgt; es besteht *Kapitalexportneutralität* bzw. *Produktionseffizienz*. Was dagegen die intertemporale Wahl zwischen Gegenwarts- und Zukunftskonsum, also *Ersparnisbildung*, angeht, ist der Inländer mit dem Zinsfaktor $1 - r - t$, der Ausländer mit dem Zinsfaktor $1 - r - t^f$ konfrontiert, wenn t^f den ausländischen Steuerbetrag pro Kapitaleinheit bezeichnet. Im Fall unterschiedlicher Besteuerung, $t \neq t^f$, sind beide Zinsfaktoren unterschiedlich, und es besteht deshalb *Konsumineffizienz*.

Diese Konsumineffizienz lässt sich vermeiden, wenn die Staaten Einkommen nach Maßgabe des *Territorialprinzips*¹⁹ besteuern. Dann werden nämlich Inländer und Ausländer im jeweiligen Quellenstaat ihres Kapitaleinkommens gleich besteuert, und insbesondere zahlen alle ausländischen Kapitalanleger im Kapitalimportland denselben Steuerbetrag pro Einheit ihrer Kapitalanlage; es besteht *Kapitalimportneutralität*. Inländer wie Ausländer erhalten auf Anlagen im Inland die Nettoverzinsung $r - t$ und auf Anlagen im Ausland die Nettoverzinsung $r^f - t^f$. Im Kapitalmarktgleichgewicht müssen weltweit die Nettozinsen angeglichen sein, folglich gilt $r - t = r^f - t^f$. Dann sind, was die intertemporale Konsumwahl betrifft, Inländer und Ausländer mit weltweit gleichhohen Zinsfaktoren konfrontiert – es gilt $1 - r - t = 1 - r^f - t^f$ –, und deshalb besteht *Konsumeffizienz*. Aber zugleich ist für $t \neq t^f$ auch $r \neq r^f$, d. h. Bruttoverzinsung im In- und Ausland stimmen nicht überein, die Kapitalverteilung unter den Ländern ist verzerrt und es besteht deshalb internationale *Produktionsineffizienz*.

Es lässt sich ein überzeugendes Argument dafür vorbringen, daß internationaler Produktionseffizienz größeres Gewicht zukommt als der Konsumeffizienz und darin der große Vorteil des Weitereinkommensprinzips bzw. der durch dieses gewährleisteten Kapitalexportneutralität zu sehen ist (*Homburg*, 1997, S. 282). Kapitalex-

¹⁹ Beim *Territorialprinzip* erstreckt sich die sachliche Steuerpflicht eines persönlich Steuerpflichtigen nur auf das Einkommen, welches auf dem Territorium des besteuernden Staates erwirtschaftet wurde.

portneutralität verpflichtet den besteuernden Staat lediglich, die Höhe sämtlicher Auslandseinkünfte *einheitlich nach inländischem Recht* zu ermitteln: Es bedarf weder einer internationalen Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlagen noch einer der Steuersätze. Der Preis, welcher für diese *nationale Besteuerungsautonomie* zu bezahlen ist, ist der Verzicht auf Konsumeffizienz, und er erscheint vom Standpunkt nationaler Wohlstandsmaximierung nicht zu hoch, wenn man später darzustellende Public Choice-Argumente für Steuerwettbewerb als gewichtig ansieht.

Interessenvertreter der heimischen Großindustrie sind allerdings geneigt, eine Lanze für *Kapitalimportneutralität* im Wege der *Freistellung* ausländischer Kapitaleinkünfte von der inländischen Besteuerung zu brechen. Sie begründen dies mit Chancengleichheit ihrer inländischen Tochterunternehmen auf den ausländischen Märkten durch steuerliche Gleichstellung mit den dortigen Konkurrenten. Aber wie *Homburg* (1997, S. 283) zutreffend bemerkt, hat die Chancengleichheit der Auslandstochter mit ihren dortigen Mitbewerbern nichts mit der Besteuerung des repatriierten Gewinns zu tun, welcher wirtschaftlich der Inlandsmutter zuzurechnen sei. Die Freistellungsmethode hat bei internationaler Kapitalmobilität Produktionsineffizienz zur Folge, weil sie tendenziell den im Inland verfügbaren Kapitalbestand vermindert. Aus unternehmensegoistischer Sicht nehmen die Mutterunternehmen natürlich gerne eine gute Infrastruktur und einen hohen Ausbildungsstand der Arbeitskräfte im Inland gerade auch zur Beförderung profitabler Auslandsaktivitäten in Anspruch und versuchen zugleich, den von ihnen zu bezahlenden „Preis“ dafür zu drücken, indem sie die steuerliche Freistellung der Auslandsgewinne fordern. Gibt nationale Steuerpolitik dieser Forderung nach, dann schwächt sie damit den heimischen Produktionsstandort und sein Potential, dauerhafte Arbeitsplätze zu schaffen.

Das Argument, die Anwendung der Freistellungsmethode auf die Auslandseinkünfte von ausländischen Tochterunternehmen schmälere den nationalen Wohlstand, ist allerdings stark von der Voraussetzung unbeschränkter internationaler Kapitalmobilität abhängig. Es gilt nicht, wenn man entsprechend dem *Feldstein-Horioka-Paradox* (oben Abschnitt A) von einem *segmentierten* internationalen Kapitalmarkt ausgeht (*Feldstein*, 1994, S. 23): Unter diesen Bedingungen eröffnet möglicherweise erst eine *Direktinvestition* im Ausland für ihre Finanzierung den Zugang zu einem ausländischen Kreditangebot mit gegebenenfalls günstigeren Finanzierungskosten, als sie dem inländischen Mutterunternehmen zur Verfügung stehen. Das durch Freistellung entgangene Steueraufkommen ist dann gegen den Vorteil abzuwägen, der dem inländischen Mutterunternehmen aus dem Zugang zu günstigen Fremdfinanzierungskonditionen im Ausland erwächst. Sollte dieser Vorteil stärker ins Gewicht fallen, wofür es nach *Feldstein* wenigstens für US-Mutterunternehmen Evidenz gibt, erscheint die Freistellungsregel, soweit sie ausländische Direktinvestitionen begünstigt, gegenüber der Steuerabzugsregel der Behandlung ausländischer Kapitaleinkommen im Hinblick auf nationale Wohlstandsmehrung vorzugswürdig.

II. Leviathan-Staaten und Steuerwettbewerb

Die Theorie effizienter internationaler Besteuerung unter der Bedingung unbeschränkter Kapitalmobilität vermag relativ einfache Regeln für nationale Steuerpolitik zu liefern, doch zeigt die internationale Besteuerungswirklichkeit, daß diese Regeln vielfach verletzt werden. Soweit dafür nicht eine Verletzung jener Bedingung verantwortlich zu machen ist, kann der Schluß gezogen werden, daß sich nationale Steuerpolitik in der Hauptsache *nicht* an Effizienzüberlegungen ausrichtet. Man beobachtet etwa, daß zahlreiche Staaten Quellensteuern auf Inlandskapital selbst dann erheben, wenn der jeweilige (Wohn-)Sitzstaat des Kapitalanlegers diese Steuern nicht anrechnet. Man beobachtet auch, daß Kapitalexportstaaten nicht die unter Effizienzgesichtspunkten gebotene Abzugsmethode (siehe früher) anwenden, sondern die Anrechnungsmethode. Will man nicht so unvorsichtig sein, derartige Steuerpolitik als „irrational“ abzutun, dann bedarf sie einer rationalen Erklärung. Eine solche Erklärung liefert die *Leviathan-Hypothese*, nach der Nationalstaaten tendenziell die *Steuereinnahmen maximieren* und *nicht* den nationalen *Wohlstand*.

Ein *Leviathan-Staat* greift, um die Besteuerung der Einkommen (und Vermögen) immobiler Faktoren nicht zu überspannen, auch zur Quellenbesteuerung mobiler Faktoren, wenn dies seine Steuereinnahmen erhöhen kann, wobei ihn die durch Quellensteuern infolge des Kapitalabzugs hervorgerufene Zusatzlast nicht weiter kümmert (vgl. *Homburg*, 1997, S. 286). Bei annahmegemäß unbeschränkter internationaler Kapitalmobilität tragen aber weder die ausländischen noch die inländischen Eigentümer des Inlandskapitals infolge der Quellensteuer eine Steuerlast, da sie den Weltmarktzinssatz als Nachsteuerrendite durchsetzen können. Belastet sind *ausschließlich* die Eigentümer der immobilen Faktoren, nämlich zum einen direkt durch den steuerlichen Zugriff auf ihre Einkommen, namentlich die Arbeitseinkommen, und zum anderen indirekt infolge Überwälzung der Quellensteuer auf Kapitaleinkommen. Wäre das Angebot immobiler Faktoren vollständig unelastisch, dann könnte auch der Leviathan-Staat auf die Quellenbesteuerung verzichten. Aber das Arbeitsangebot ist nicht vollkommen unelastisch, so daß es der Einnahmenmaximierung dient, den Widerstand gegen die direkte Besteuerung des Arbeitseinkommens mit der Folge einer zu starken Verminderung des (offiziellen) Arbeitsangebots durch die nicht „direkt“ spürbare Belastung im Wege einer Quellenbesteuerung des Kapitaleinkommens abzufangen.²⁰

²⁰ Die Ubiquität von Quellenbesteuerung in Form von *Körperschaftsteuern* läßt nach *Gordon/MacKie-Mason* (1998) eine effizienzbezogene Begründung darst zu, daß die Staaten damit Steuervermeidungsstrategien entgegenwirken wollen, Teile der inländischen Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit, also der Einkommensteuer unterliegende Lohneinkommen, über Kapitalbeteiligungen in nicht-ausgeschüttete Gewinne von (Töchtern ausländischer) Kapitalgesellschaften mit der Absicht zu verwandeln, künftige Kapitalgewinne steuerfrei zu realisieren.

Kapitalexportstaaten setzen ihrerseits die Anrechnung von Quellensteuern auf das im Ausland erwirtschaftete Kapitaleinkommen auf die inländische Steuerschuld der Kapitalanleger als Instrument ein, um diese vom *Wegzug* aus dem Inland in ein steuerfreundlicheres Land *abzuhalten*. Die Steueranrechnung kommt dem Leviathan-Staat immer noch billiger als eine allgemeine Steuersenkung, von der auch die immobilen Produktionsfaktoren bzw. die Eigentümer bereits realisierter Investitionen privatwirtschaftlichen Vorteil hätten. Allerdings wird die Anrechnungsmethode mit einer gewissen Zurückhaltung zu handhaben sein, etwa durch Begrenzung auf *Teilanrechnung* in Höhe der anteiligen inländischen Steuer, weil sich bei volle(re)r Anrechnung ausländische Staaten eingeladen sehen, über eine Erhöhung der anrechenbaren Quellensteuern die Kapitalexportstaaten vermehrt an der Finanzierung ihrer Staatsausgaben zu „beteiligen“.

Kapitalexportstaaten, welche die Besteuerung einsetzen, um Kapitalanleger mit Steuerprivilegien oder sogar negativen Steuern, d. h. mit Subventionen, auf ihr Territorium zu locken, werden seitens der sich geschädigt fühlenden Staaten mit dem Vorwurf des *ungezügelt ruinösen Steuerwettbewerbs* angefeindet. Hobbessche Anarchie im Kampf rational-egoistischer Leviathane um mobile Steuerbemessungsgrundlagen lässt dann früher oder später die Überzeugung reifen, daß die Zeit gekommen sei, die „Waffen niederzulegen“, sich „um Frieden zu bemühen“ und den steuerlichen „Krieg eines jeden gegen jeden“ durch einen *Kontrakt über Steuerkooperation* zu beenden.

Potentiell ruinöser Wettbewerb entsteht, wenn Staaten nach dem Territorialprinzip in Verbindung mit dem Quellensteuerprinzip besteuern. Ein einfach strukturiertes Modell, das den Zustand solchen Steuerwettbewerbs zwischen kleinen Leviathan-Staaten und seine Beendigung durch Harmonisierung der Kapitalbesteuerung abbildet, haben *Edwards/Keen* (1996) entwickelt. Ohne hier auf Einzelheiten einzugehen, sei der Gedankengang ihrer Modellüberlegungen kurz skizziert. Im nicht-kooperativen Besteuerungsgleichgewicht ist die Grenzrate der Substitution zwischen einem öffentlichen und einem privaten Gut trotz effizienter Produktion des öffentlichen Gutes größer als Eins. Der Grund dafür liegt in der annahmegemäß nicht anreizneutralen Besteuerung von Inlandskapital, welche eine *marginale Zusatzlast* (MZL) erzeugt. Aus der Sicht eines einzelnen Landes ist Kapital eine *mobile Besteuerungsgrundlage*, deren Elastizität mit Bezug auf die Quellensteuer t die Größe von MZL bestimmt; entsprechend MZL erhöhen sich dann die volkswirtschaftlichen Grenzkosten der Bereitstellung des öffentlichen Gutes. Für alle Länder zusammen ist dagegen *Kapital* annahmegemäß keine *mobile Besteuerungsbasis*. Deshalb können alle Länder zusammen durch Koordination der Kapitalbesteuerung, die dann wie eine *Pauschalbesteuerung* wirkt, die *marginale Zusatzlast vermeiden*. Je höher die marginale Zusatzlast im nicht-kooperativen Besteuerungsgleichgewicht ist, desto größer stellen sich die potentiellen Vorteile für die Bürger aus einer internationalen Besteuerungskoordination dar. Wenn also die kleinen Staaten alle zusammen die Kapitalbesteuerung *einheitlich* um $dt>0$ erhöhen, dann kann sich das Kapital dieser marginalen Steuerveränderung nicht (mehr) dadurch

entziehen, daß es in ein anderes Land „flüchtet“. Da für alle Länder zusammen ein fixes Kapitalangebot vorausgesetzt wurde und alle Länder annahmegemäß identisch sind, wird sich nach dieser Besteuerungskoordination die Kapitalverteilung auf die einzelnen Länder nicht ändern, sondern nur die Nettoverzinsung des Kapitals in allen Ländern gleich stark sinken.

Die zwischenstaatliche Koordination der Kapitalsteuer bringt der Regierung jedes Landes zu Lasten des privaten Konsums ein zusätzliches Steueraufkommen dR . Eine *nur benevolente* Regierung wendet diese Mehreinnahmen *ausschließlich* der vermehrten Bereitstellung des öffentlichen Gutes G zu, denn dadurch kann sie, weil im nicht-koordinierten Besteuerungsgleichgewicht die Grenzrate der Substitution zwischen dem öffentlichen und dem privaten Gut größer als Eins ist, den Bürgernutzen maximal steigern. Eine *nicht nur benevolente Regierung* verwendet einen kleinen oder größeren Teil des zusätzlichen Steueraufkommens *nicht* im Bürgerinteresse, sondern zur Steigerung ihres „Eigenkonsums“ C um dC . Edwards/Keen (1996, S. 129, Proposition 5), zeigen, daß der Nutzenzuwachs dU des repräsentativen Steuerbürgers in jedem Staat infolge Besteuerungskoordination genau dann positiv ist, wenn die Ungleichung $(1 - dC/dR)(1 + MZL) > 1$ gilt.

Auch eine nicht nur benevolente Regierung wird die volkswirtschaftlichen Grenzkosten der Aufbringung von Steuermitteln so gering wie möglich halten wollen und deshalb ihre verschiedenen Besteuerungsinstrumente derart einsetzen, daß die letzte GE Steuermittel bei *allen* Steuern eine gleichhohe marginale Zusatzlast (MZL) je GE Steueraufkommen erzeugt. Die *Quintessenz* der gesamten Argumentation besteht in der folgenden Aussage: Bei nicht-koordinierter Steuerpolitik werden infolge des „Steuerwettbewerbs“ international mobile Faktoren zu gering besteuert, und die Höhe der marginalen Zusatzlast ihrer Besteuerung ist ein Indikator für das *ineffiziente, nämlich zu geringe, Niveau der Bereitstellung von öffentlichen Gütern*. Folglich kann eine Pareto-überlegene Versorgung mit öffentlichen Gütern im Wege international koordinierter Steuerpolitik erreicht werden, weil dann die mobilen Faktoren einem „harmonisierten“ Steuerzugriff mit der Wirkung einer anreizneutralen „Pauschbesteuerung“ unterliegen – die volkswirtschaftlichen Kosten einer derart erhobenen GE Steueraufkommen betragen deshalb exakt 1 GE . Eine nicht nur benevolente Regierung wendet von jeder marginalen GE Steueraufkommen lediglich $(1 - dC/dR)$ für mehr öffentliche Güter zum Nutzen der Bürger auf. Stellt eine benevolente Regierung öffentliche Güter im Umfang $(1 - dC/dR)$ bereit, so betragen die volkswirtschaftlichen Kosten bei „Steuerwettbewerb“ $(1 - dC/dR)(1 + MZL)$. Solange diese Kosten $(1 - dC/dR)(1 + MZL)$ größer sind als die 1 GE Steueraufkommen, welche eine nicht nur benevolente Regierung dem Bürger bei Steuerkoordination wegnimmt, um ihm dafür $(1 - dC/dR)$ mehr an öffentlichen Gütern zu geben, ist die Steuerkoordination für den Bürger vorteilhaft; genau das besagt die Ungleichung am Ende des letzten Absatzes. Es sei zum Beispiel $MZL = 0,25$ eine plausible Schätzung (vgl. Browning, 1987); dann ist $MZL/(1 + MZL) = 0,20$. Danach könnte die Grenzeigung (dC/dR) einer Regierung zum verschwenderischen Eigenkonsum aus Steuermitteln bis zu 20% betra-

gen, damit der Bürger noch einen Nutzen von der Koordination der Besteuerung international mobiler Besteuerungsgrundlagen hat.

In seinem Modell des Fiskalwettbewerbs widmet *Fuest* (1997) dem Einfluß spezifischer politisch-ökonomischen Modalitäten des Regierungshandelns besondere Aufmerksamkeit. Die Grundstruktur seines Modells entspricht derjenigen des Modells von *Edwards/Keen*. Bei *Fuest* drückt der Steuerwettbewerb die Steuer t auf das mobile Kapital gegen Null, folglich müssen die Staatsausgaben, soweit die Steuermittel aus anreizneutraler Besteuerung von ökonomischen Gewinnen und Renten ausgeschöpft sind, durch nicht-neutrale Steuern auf immobile Steuerbasen, etwa durch eine proportionale Steuer auf das Lohneinkommen, aufgebracht werden. Die steuerliche Zusatzlast bildet wiederum das Potential für eine den Bürger-nutzen erhöhende internationale Koordination der Fiskalpolitik, vorausgesetzt das Regierungsverhalten ist hinreichend benevolent. Es ist die Modellierung des Regierungsverhaltens, der *Fuest* besonderes Gewicht gibt. Was bei *Edwards/Keen* den „Eigenkonsum“ C der Regierung ausmacht, wird bei *Fuest* zerlegt in das „*diskretionäre Budget B*“ der Regierung, über das sie und ihre Bürokratien verfügen, ohne dem Bürger Nutzen zu bringen, und die *Subventionen S* zur – für den außenstehenden Bürger ebenfalls nutzlosen – Begünstigung politisch einflußreicher Interessengruppen. Anders als B geht aber S neben der Bürgerwohlfahrt W (vergleichbar mit dem Nutzen U) in die *Popularitätsfunktion P(W, S)* der Regierung ein, wobei *Fuest* Separabilität des Einflusses von W und S auf P annimmt. Wenn ihre Wiederwahl nur gewährleistet ist, falls die Regierung ein Popularitätsniveau $P \geq P^0$ erreicht, dann schließt die Sicherung der Mindestpopularität P^0 aus, daß die Subventionen und die Wohlfahrt des repräsentativen Haushalts beide zunehmen, denn S und W substituieren einander bei einem vorgegebenen Popularitätsniveau P^0 . Die Popularitätsfunktion $P(W, S)$ ist ihrerseits eingebettet in die eigentliche Zielfunktion $Z(B, P(W, S))$ der Regierung.

Auch in *Fuests* Modell werden die Steuern effizient im Sinne der Minimierung der steuerlichen Zusatzlast erhoben. „Ineffizienz“ im Vergleich zur Fiskalpolitik einer benevolenten Regierung kennzeichnet dagegen *Umfang und Zusammensetzung der Staatsausgaben*, die nicht nur für das öffentliche Gut G getätigter werden, sondern auch für die dem Bürger annahmegemäß keinen Nutzen stiftenden Verwendungen B und S . *Fuests* Analyse hebt zwei Fälle hervor: Im Fall (a) maximiert die Regierung ihre Popularität („Stimmenmaximierung“) unter der Nebenbedingung $B \geq B^0$ für das diskretionäre Budget, wobei B^0 auch Null sein kann. Im anderen Fall (b) maximiert die Regierung ihr diskretionäres Budget B unter der Nebenbedingung („Wiederwahlrestriktion“) $P \geq P^0$. In beiden Fällen ist es für eine im Sinne der Regierung beste Ausgabenpolitik notwendig, daß im Optimum eine marginale, für öffentliche Güter bereitgestellte Geldeinheit denselben Stimmenzuwachs erbringen muß wie eine marginale Erhöhung von Subventionen an Interessengruppen (*Fuest*, 1997, S. 13). Der Unterschied zwischen den Fällen (a) und (b) zeigt sich, wenn eine internationale Koordination der Steuerpolitik zustande kommt: Im Fall (a) gereicht sie den Bürgern zum Vorteil, falls das Gewicht, wel-

ches die Popularitätsfunktion der Ausgabenkategorie S , den Subventionen, und damit die „marginale Verschwendungsquote“ gibt, nicht zu hoch ist. Im Fall (b) dagegen geht Steuerkoordination *eindeutig* zu Lasten der Bürger, und es gewinnen ausschließlich die Regierung, ihre Bürokratien und Klientelinteressen: Die koordinierte Steuererhöhung bedeutet eine Popularitätseinbuße der Regierung, die sich genötigt sieht, die Wiederwahlrestriktion $P \geq P^0$ sicherzustellen. Dabei verwendet sie die zusätzlichen Steuermittel zwar auch, um die Versorgung der Bürger mit öffentlichen Gütern G zu verbessern, aber sie steigert zugleich die Subventionen S an die Interessengruppen – S kann G bezüglich der Wirksamkeit auf die Popularität P substituieren (siehe früher) –, und sie erhöht ihr diskretionäres Budget B . Gegenüber diesen „verschwenderischen“ Ausgabensteigerungen für S und B fällt die zusätzliche Mittelzuwendung an öffentliche Güter G zu gering aus, um den Verlust wettzumachen, den die höhere Besteuerung infolge der internationalen Steuerkoordinierung dem repräsentativen Wähler-Haushalt zufügt.

III. Metaregeln für „fairen“ Steuerwettbewerb

Jüngste Bemühungen auf supranationaler Ebene um die Festlegung auf Regeln eines „fairen“ Steuerwettbewerbs bzw. die Kennzeichnung potentiell schädlicher Steuerregime stellen für die Europäische Union der „Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung“ (Kommission, 1997, Anhang 1) und für die OECD die Veröffentlichung *Harmful Tax Competition* (OECD, 1998) dar. In beiden Regelwerken gelten im wesentlichen die folgenden Kategorien steuerlicher Maßnahmen als potentiell schädlich und begründen deshalb die Vermutung unfairen Steuerwettbewerbs:

(i) Die *Gewährung steuerlicher Privilegien* (preferential tax regimes) ausschließlich für Gebietsfremde oder für Transaktionen mit Gebietsfremden bzw. von Vorteilen, die vollständig von der inländischen Wirtschaft isoliert sind (sog. ring fencing). Notorische Beispiele sind ungewöhnlich niedrige Pauschalierungen der Gewinne aus Finanzdienstleistungen internationaler Unternehmen („belgische Koordinationszentren“), großzügig bemessene Risikorückstellungen („niederländische Holding- und Finanzierungsgesellschaften“) sowie die Gewinnversteuerung mit einem im Vergleich zum üblichen Körperschaftsteuersatz des Kapitalimportlandes sehr niedrigen Steuersatz („Dublin Docks-Modell“ des „International Financial Service Centre“).

(ii) *Steueroasen* (tax havens), die gekennzeichnet sind durch die Gewährung von steuerlichen Vorteilen, ohne daß ihnen eine tatsächliche Wirtschaftstätigkeit oder eine substantielle wirtschaftliche Präsenz in dem vorteilsgewährenden Staat zugrunde liegt. Was eine substantielle Wirtschaftstätigkeit darstellt, mag vor allem im Hinblick auf Finanzdienstleistungen nicht immer unumstritten sein – man denkt hauptsächlich an substantielle Produktions- und Vertriebsaktivitäten –, „Briefka-

11*

stenfirmen“ und passive Investments („money boxes“) sind es jedenfalls nicht. Steueroasen begünstigen Steuerhinterziehung, namentlich der Wohnsitzbesteuerung von Zinseinkommen, und kriminelle Transaktionen wie Geldwäsche (*OECD*, 1998, S. 24).

(iii) Mangelhafte Umsetzung internationaler Richtlinien für die Gewinnermittlung internationaler Unternehmen, vor allem der *Dealing-at-arm's-length-Regel*²¹ gemäß Art. 9 des *OECD*-Musterabkommens für das *Transfer pricing*. Hierher gehören beispielsweise Praktiken, Gewinne über konzern eigene Dienstleistungszentren oder Patentverwertungsgesellschaften in Niedrigsteuerländer zu schleusen. Wenn man beklagt, daß die Finanzbeamten bei der Überprüfung konzerninterner Verrechnungspreise völlig überfordert seien, dann lohnt sich vielleicht der Rückgriff auf die kalifornische Methode der *unitary taxation* mit ihren – nicht zu komplizierten – Schlüsseln („Umsatz“, „Lohnsumme“, „Wert des Anlagevermögens“) länderspezifischer Zuweisungen weltweit entstandener Konzergewinne.

(iv) Mangelnde Transparenz von Besteuerungsvoraussetzungen, insbesondere der Einräumung von Steuervergünstigungen, einschließlich einer undurchsichtigen und laxen Handhabung auf der Steuerverwaltungsebene oder der Verweigerung des Informationsaustausches mit anderen nationalen Steuerbehörden. Hierzu gehört auch die Praxis, mit Personen, die über ein hochdotiertes Humankapital verfügen (z. B. Managern und Forschern in internationalen Konzernen oder „Stars“ im Show- und Sportgeschäft), individuelle Vereinbarungen über deren Steuerzahllast zu treffen.

Die erfolgreiche Durchsetzung eines Kodex „guter“ Besteuerung kann nicht einseitig oder bilateral, sondern nur multilateral durch ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen erfolgen kann. Die *OECD* schlägt einen *dreistufigen Ansatz* vor: Empfehlungen für nationale Steuerpolitiken (*OECD*, 1998, S. 38) betreffen u. a. die Begrenzung der steuerlichen Freistellung von ausländischen Einkünften, den Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden und mit transnationalen Banken, erhöhte Transparenz bei der Anwendung der Transfer-pricing-Richtlinien der *OECD*. Empfehlungen für internationale Steuerabkommen (*OECD*, 1998, S. 40 f.) betreffen u. a. intensiveren Informationsaustausch über Praktiken schädlichen Steuerwettbewerbs, die Aufhebung von Altabkommen mit Steueroasen, transnationale Amtshilfe und Vereinheitlichung bei der Durchsetzung der Steueransprüche. Empfehlungen zur besseren internationalen Zusammenarbeit der Fisci (*OECD*, 1998, S. 52 f.) zielen schließlich auf die Schaffung einer *internationalen Einrichtung zur Überwachung eines fairen Steuerwettbewerbs* und betreffen u. a. Richtlinien gegen schädliche Steuerpraktiken, die Einrichtung eines „*Forums*“ zur Über-

²¹ Dies ist die Bezeichnung für den aus dem US-amerikanischen Steuerrecht stammenden Grundsatz, daß Leistungsentgelte zwischen abhängigen Gesellschaften so festzusetzen sind, als handele es sich um nicht verbundene, voneinander unabhängige Marktteilnehmer, und deshalb so, wie sie ein gewissenhafter und ordentlicher Geschäftsleiter unter sonst vergleichbaren Umständen mit einem „fremden Dritten“ vereinbart hätte.

wachung der Einhaltung dieser Richtlinien und Veröffentlichung schädlicher Steuerpraktiken sowie der dafür verantwortlichen Länder. Man hofft, daß Informationen und Daten über das Verhalten der Staaten im Steuerwettbewerb und speziell die Auflistung sich steuerschädlich verhaltender Länder auch ohne Sanktionsinstrumente, die (noch) nicht vorgesehen sind, über einen Reputationsverlust Staaten veranlassen könnten, auf schädliche Besteuerungspraktiken zu verzichten. Allerdings sind die Erfahrungen, die man im GATT mit der internationalen Durchsetzung von allgemeinen Richtlinien gemacht hat, für diese Hoffnung nicht allzu ermutigend. Möglicherweise vergrößert ein Erscheinen auf der veröffentlichten Liste der Steueroasen eher noch den Zustrom von Besteuerungsbussen, weil lukrative Steuerumgehungs möglichkeiten damit erst richtig bekannt gemacht werden.

Mit der Bezeichnung „*Steuerdumping*“ für eine niedrig(er)e Besteuerung von Einkünften ausländischer Kapitaleigner im Quellenstaat soll der schädliche Charakter derartigen Steuerwettbewerbs sinnfällig zum Ausdruck gebracht werden. Aber worin besteht das „Schädliche“? Durch niedrig(er)e Besteuerung von Kapitaleinkünften ausländischer Kapitaleigner im Quellenstaat erscheint keiner der ausländischen Sitzstaaten der Kapitalanleger geschädigt, denn er hat, sofern er im Wege der Anrechnung (nicht der Freistellung) Maßnahmen zu Milderung einer Doppelbesteuerung ergreift, höhere Steuereinnahmen, wenn der Quellenstaat die Kapitaleinkünfte ausländischer Kapitalanleger niedrig besteuert, und dann auch keine ineffizient geringe Kapitalbildung, wenn er den Abzug der im Quellenstaat gezahlten Steuer von der inländischen Bemessungsgrundlage zuläßt (siehe oben unter I)). Die niedrig(er)e Besteuerung ausländischer Kapitaleinkünfte durch den Quellenstaat mag man aus der Effizienzperspektive mit der höheren Angebotselastizität dieser Besteuerungsgrundlage im Vergleich mit inländischen Besteuerungsbussen begründen.²² Allerdings paßt diese Begründung tendenziell auch für einen Leviathan-Staat.

Hans-Werner Sinn (1994, 1997) hat – auch modellmäßig ausgearbeitete – Thesen vorgetragen, wonach *Steuerwettbewerb eine Erscheinungsform ruinöser Konkurrenz* zwischen Staaten sei, die zum einen deren Fähigkeiten untergrabe, staatliche Kernfunktionen nachhaltig wahrzunehmen, und zum anderen den Sozialstaat in seiner Substanz gefährde. Im Kern geht es in *Sinns* Argumentation um die mehr oder weniger weitgehende Verlagerung der Finanzierungslast aus der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen im Quellenstaat auf die Steuerpflichtigen mit heimischen Besteuerungsbussen. Öffentliche Güter wie Sicherheit nach

²² Richter/Wiegard (1996, S. 19 f.) heben hervor, daß zwischen der *Mobilität von Kapital* und der *Mobilität von Unternehmen* Unterschieden werden sollte. Für die Ansiedlungsent scheidung mobiler Unternehmen komme es auf die *durchschnittliche* Steuerbelastung der Unternehmensgewinne an alternativen Standorten an und nicht auf die effektive Grenzsteuerbelastung. Die effektive *Grenzsteuerbelastung*, die sich aus dem Zusammenspiel von Bemes sungsgrundlage und tariflicher Steuerbelastung ergibt, ist für *marginale Investitionen* spezifi scher Art und den entsprechenden *Kapitalzufluß* maßgebend, aber nicht für die 0 – 1-Ent scheidung über den Standort eines mobilen Unternehmens.

außen und im Innern, die Infrastruktur im engeren und weiteren Sinn und sozialen Frieden nehmen im Quellenstaat X auch die Kapitaleigner – inländische wie ausländische – in Anspruch, die hier Kapitaleinkünfte erwirtschaften. Nun könnte man argumentieren, daß, soweit es sich bei den in Anspruch genommenen Leistungen des Quellenstaates X um ein öffentliches, also durch Nichtrivalität der Nutzung gekennzeichnetes, Gut handelt, die Nutzung des bereitgestellten Gutes durch Kapitaleigner keine Grenzkosten verursache. Das läßt aber die Frage unbeantwortet, wer in welchem Umfang die Last der Finanzierung der Bereitstellung des öffentlichen Gutes tragen bzw. wie Trittbrettfahren an diesem Gut ausgeschlossen werden soll.

Auf diese Frage gibt das an *Wicksell* (1896) anknüpfende Besteuerungsmodell von *Lindahl* (1919/1967) eine grundsätzlich tragfähige Antwort: Weil ein öffentliches Gut seiner Natur nach von jedem Nutzer in gleicher Menge genutzt werden muß, also nicht wie ein privates Gut zum gleichen Preis in unterschiedlicher Menge gekauft werden kann, ist der *Steuer-Preis* der Nutzung für jeden Nutzer entsprechend seiner individuellen marginalen Zahlungsbereitschaft für das öffentliche Gut (gegebenenfalls) unterschiedlich hoch festzusetzen. Bei „richtig“ festgesetzten Steuer-Preisen („benefit taxes“) würden alle potentiellen Nutzer dieselbe Menge des öffentlichen Gutes nachfragen und, weil sie alle aus diesem institutionellen Arrangement einen positiven Nutzen ziehen, ihm auch *einstimmig* zustimmen. Der Pferdefuß dieses eleganten Vorschlages liegt im strategischen Anreiz jedes potentiellen Nutzers bei Nichtausschließbarkeit von der Nutzung des öffentlichen Gutes, seine wirkliche Zahlungsbereitschaft strategisch-eigennützig nicht bzw. viel zu niedrig anzugeben. Über die Steuerpreise muß dann politisch mit der Mehrheit und nicht einstimmig entschieden werden. Mehrheitsentscheidungen erlauben politisierte Steuer-Preise, welche die in der jeweiligen entscheidenden Mehrheit vertretenen Interessen(gruppen) privilegieren, und sie erlauben vor allem *Umverteilung gegen den Willen der dafür zur Zahlung Herangezogenen. Sinns These*, Steuerwettbewerb könnte den „*Zusammenbruch des Sozialstaats*“ herbeiführen, wird damit begründet, daß „mobile factors cannot be taxed for redistributive purposes“ (*Sinn*, 1994, S. 101).²³

Diese zunächst einleuchtende These ist mißverständlich, wenn sie Umverteilung schlechthin meint. Denn es gibt neben der erzwungenen eine aus mindestens drei

²³ Eine empirische Überprüfung dieser These erweist sich als schwierig. Für die Schweiz, die in ihrer föderalen Steuerstruktur am ehesten dem Staatenverbund der EG entsprechen dürfte, da die Kantone im Schweizer Föderalismus ein hohes Maß an körperschafts- und einkommensteuerlicher Souveränität haben, kommen *Feld/Kirchgässner* (1995) und *Kirchgässner/Pommerehne* (1996) bei der Betrachtung der direkten Einkommensbesteuerung zu dem Ergebnis, daß es zwar geringen, aber keinen ruinösen Steuerwettbewerb in der Schweiz gibt und folglich auch keinen daraus resultierenden Zusammenbruch des Sozialstaates. Allerdings warnen *Kirchgässner/Pommerehne* (1996) davor, diese Resultate aus der Schweiz vorbehaltlos auf einen europäischen Kontext zu übertragen. Zum einen seien unterschiedliche Präferenzen in der EU und in der Schweiz zu beachten, zum anderen finde der Wettbewerb in der Schweiz unter räumlich viel kleinerem Bezug statt.

Gründen gewollte Umverteilung, zu der deswegen auch Eigentümer mobiler Faktoren prinzipiell ihren Beitrag zu leisten bereit sein könnten:

- (i) Sie mögen das Gut „sozialer Frieden“ als positiv bewertete Standorteigenschaft schätzen und die staatliche Organisation der „Produktion“ dieses Gutes in einem ihnen angemessen erscheinenden Ausmaß, d. h. zu einem von ihnen akzeptierten „Preis-/Leistungs-Verhältnis“, akzeptieren.
- (ii) Wer aus „Altruismus“ materiell weniger gut gestellten Bürgern Geld- oder Realtransfers unter der Bedingung zukommen lassen möchte, daß Trittbrettfahren anderer „Altruisten“ an seiner Transferleistung ausgeschlossen ist, der mag ebenfalls bereit sein, Abgaben zum Zweck der Umverteilung zu bezahlen, falls die Verwendung „stimmt“, insbesondere Umverteilung von Besser- zu Schlechtergestellten und nicht etwa umgekehrt erfolgt.
- (iii) Umverteilung ist, wie *Sinn* selbst hervorhebt, auch dann gewollt, wenn sie in der Sache den Vollzug einer *Versicherungsleistung* darstellt, der von seiten rationaler Bürger eine breite Zustimmung zuteil wird. Derartig freiwillige Umverteilung lässt sich im wesentlichen mit einer „sozialen Versicherung“ individueller Katastrophenfälle und offensichtlicher Notlagen (vgl. oben Abschnitt C) begründen, die man als prinzipiell einstimmig beschlossen auffassen kann. Sie rechtfertigt aber jedenfalls nur eine *begrenzte* Umverteilung und sicherlich keine kostspielige Alimentation überdimensionierter Staatsbürokratien, keine Dauersubventionierung nicht (mehr) wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze und auch keine Umverteilung, mit der die Anhäufung einer Schuldenlast für künftige Generationen einhergeht.

Der häufige Wechsel entscheidender Mehrheiten in parlamentarischen Demokratien begünstigt, falls keine verfassungsmäßige Schranken entgegenstehen, tendenziell (*Buchanan/Congleton*, 1998)

- die Investition knapper Ressourcen in unproduktives Rentenstreben zur Erlangung privilegierter ökonomischer Positionen mit Hilfe staatlicher Macht;
- maximale Differenzierung bzw. Diskriminierung sowohl auf der Ausgaben- wie auch auf der Einnahmeseite des öffentlichen Budgets, die aber keine wohlfahrtsökonomische Begründung für sich hat, sondern politischen Mehrheitsverhältnissen und ihren jeweiligen Privilegierungsneigungen entspringt;
- höheren Verwaltungsaufwand infolge der genannten diskriminierenden politischen Entscheidungen.

Im Dienste der *Bürgersouveränität* – diese im Rousseauschen Sinne verstanden als die allen Bürgern *gemeinsamen* Interessen nach Abzug der definitionsmäßig nicht verallgemeinerbaren Gruppen-, d. h. Sonderinteressen, – plädiert *Buchanan* in einer ausdrücklich anerkannten Verwandtschaft mit Hayekschen Grundthesen für das *konstitutionelle Prinzip, auf den Einsatz staatlichen Zwangs zur Durchsetzung diskriminierender Politik zu verzichten* (*Buchanan/Congleton*, 1998). Neben der Gleichheit der Person vor dem Gesetz soll also gleichrangig die *Gleichbehandlung aller Personen und Gruppen in der Politik* treten. Dieses Prinzip bedeutet im

Hinblick auf die Einnahmeseite öffentlicher Budgets eine in ihrer Grundausrichtung *allgemeine Besteuerung*²⁴, wobei *Buchanan/Congleton* eine Präferenz für den Vorschlag einer *Flat rate income tax* haben, wie er namentlich von *Hall/Rabushka* (1983) gemacht worden ist: eine lineare Einkommensteuertariffunktion, die keine Begünstigungen zuläßt, außer allenfalls einen Grundfreibetrag, falls indirekte Progression politisch gewünscht wird. Für sich genommen läßt sich eine allgemeine Besteuerung breiter Bevölkerungsschichten mit guten Gründen als Schrittmacher nachhaltigen Wachstums der Staatsausgaben sehen, wie dies von US-amerikanischen Autoren gegen die dortige Einführung einer Mehrwertsteuer vorgetragen wurde, die eine vergleichsweise geringe Steuerelastizität ihrer Bemessungsgrundlage, eine hohe Aufkommensstabilität und eine niedrige Zusatzlast aufweist.²⁵ Für *Buchanan/Congleton* (1998) ist deshalb neben einem allgemeinen Besteuerungsregime von gleichrangiger Bedeutung, daß verfassungsmäßig eine *nichtdiskriminierende staatliche Ausgabenpolitik* gewährleistet ist, die das staatliche Ausgabenvolumen insgesamt begrenzt, weil sie nur solche Ausgaben zuläßt, die potentiell *allen* Bürgern Nutzen bringen,²⁶ also in erster Linie öffentliche Güter und Leistungen – die Agenda des klassischen Minimalstaates – und Umverteilung nur insoweit, als sie von den (meisten) Bürgern gewollt wird. Insgesamt soll also *fiskalische Äquivalenz* (*Olson*, 1969) im Sinne einer breiten Übereinstimmung von Nutznießern, Stimmbürgern und Steuerbelasteten erreicht werden.

Man kann sich vorstellen, daß *Prinzipien der Allgemeinheit der Besteuerung* in Verbindung mit dem *Grundsatz fiskalischer Äquivalenz* zum *Gegenstand der Metaregeln* des Steuerwettbewerbs gemacht werden (vgl. *Giovannini*, 1989, S. 486 f.). Maßgebend für die internationale Besteuerung von Individuen wäre das Wohnsitzprinzip in Verbindung mit dem Welteinkommensprinzip. Unternehmensbesteuerung am Standort von Unternehmen kann eingesetzt werden, um dem Unternehmen Ballungsgrenzkosten etwa in Gestalt einer als Cash-flow-Steuer gestalteten kommunalen Gewinnsteuer („reformierte Gewerbeertragsteuer“, *Richter/Wiegard*, 1996) anzulasten und es zur Finanzierung nationaler öffentlicher Güter (einschließlich der Kerninfrastruktur und gegebenenfalls Maßnahmen zur Verminderung von

²⁴ *Buchanan/Congleton* (1998, S. 93) räumen ein, daß es leichter ist, Bewegungen hin zu bzw. weg von einem allgemeinen Besteuerungsregime auszumachen, als dieses selbst zu charakterisieren.

²⁵ „That is why Milton Friedman said, „The only good tax is a bad tax.“ To paraphrase the way that my former Harvard colleague Larry Summers put it, the Republicans are against VAT because it is a money machine, and the Democrats are against it because they think that it is regressive. The VAT will be enacted, he went on to say, when the Democrats realize that it is a money machine and the Republicans realize that it is regressive. Frankly, I like Milton’s point better than Larry’s“ (*Barro*, 1996, S. 126).

²⁶ „the generality requirement will produce patterns of fiscal outcomes that will minimize the destruction of economic value. In the perspective that recognizes the reality of politics, general taxation becomes first best constitutionally, even if it is acknowledged that qualifying tax-share distributions may remain second- or third-best from the idealized perspective of benevolent government“ (*Buchanan/Congleton*, 1998, S. 89).

Umweltbelastungen) durch eine geeignet anreizneutral gestaltete Körperschaftssteuerung heranzuziehen. Unter Steuerwettbewerb wird die Höhe dieser unternehmensbezogenen Steuern von Umfang und Kosteneffizienz der Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen im Sitzstaat bestimmt sein. Diese dem Sitzstaat entrichteten Unternehmensteuern sollten für ausländische Kapitalanleger (anteilig entsprechend ihrer Kapitalbeteiligung) bei der Einkommenbesteuerung durch ihren Wohnsitzstaat von der Steuerbemessungsgrundlage Kapitaleinkommen abzugsfähig sein. Die grundsätzliche Entscheidung für das Wohnsitzprinzip und das Prinzip allgemeiner Besteuerung legt es ferner nahe, genügend politischen Druck auszuüben, damit Formen internationaler Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Banken und Steuerbehörden gefunden werden, welche die Hinterziehung der Besteuerung von Kapitalerträgen möglichst weitgehend unterbinden.

Im Rahmen der Metaregeln für „*fairen*“ Steuerwettbewerb kann, Stefan Sinn (1992) folgend, in groben Zügen seine Wirkung auf innerstaatliche Umverteilungsvorgänge im Zusammenspiel von Abwanderung und Widerspruch folgendermaßen beschrieben werden: In der Ausgangslage nehmen die Eigentümer des mobilen Faktors Kapital eine Steuerbelastung wahr, deren Höhe sie als „leistungsfeindlich“ interpretieren und deshalb nicht länger hinnehmen wollen. Sie reagieren durch Abwanderung, in dem sie Kapital in beträchtlichem Umfang aus dem „Hochsteuerland“ abziehen. Der Kapitalabzug wird als ein Thema im politischen Wettbewerb wirksam und möge die Regierung zu einer Senkung der Kapitalsteuern und einer Erhöhung von Steuern auf immobile Produktionsfaktoren, namentlich den Faktor Arbeit, veranlassen. Da die Eigentümer der immobilen Faktoren hauptsächliche Nutznießer der staatlichen Umverteilungspolitik sind, senkt eine Erhöhung ihrer Steuerbelastung den Nettovorteil aus der Umverteilung und damit auch ihre „Zufriedenheit“ mit der Regierung, die jene Steuererhöhung auf den Weg gebracht hat. Die verbesserten steuerlichen Bedingungen für Kapitaleigentümer begünstigen zwar die allgemeine Wirtschaftslage, können jedoch den Popularitätsverlust infolge verminderter Umverteilung („Sozialabbau“) nicht wettmachen. Wegen des Widerspruchs steht die Regierung in Gefahr, abgewählt zu werden. Da sie diese Gefahr abwenden will, sieht sie sich genötigt, eine alternative Strategie einzuschlagen, und senkt die Steuern auf Kapitalanlagen, ohne die Steuerlast der Eigentümer immobiler Faktoren zu erhöhen. Das bedeutet aber in gewissem Umfang Verzicht auf „Eigenkonsum“ und „diskretionäre Budgets“ der politischen Akteure – was geeignet ist, die Popularität der Regierung zu verbessern – und läuft wahrscheinlich auch auf eine gewisse Einschränkung staatlicher Umverteilung hinaus.

Nach dem Muster dieser Überlegungen reduziert also funktionierender internationaler Steuerwettbewerb in erster Linie die Monopolrenten staatlicher Entscheidungsträger und den Handlungsspielraum staatlicher Umverteilung. Werden Monopolrenten von Regierungen und Bürokratien sowie eine zu weit getriebenen Umverteilung als hauptsächliche Ursachen von Ineffizienz, „Sklerotisierung“ und zu geringem Produktivitätswachstum angesehen, dann erscheint Steuerwettbewerb als eindeutig wohlstandsfördernd.

E. Resümee

Brennan/Buchanan (1980, Kap. 9) haben schon vor längerer Zeit die Public Choice-These vorgetragen, daß internationaler Steuerwettbewerb im Interesse der Stärkung der Bürgersouveränität einen wichtigen Beitrag zur Zähmung des demokratischen Leviathan leisten kann. Der umgreifendere Kontext des Systemwettbewerbs vor dem Hintergrund ökonomischer Globalisierung hat diesen Beitrag in seinem Bemühen geleitet, grundlegende Gedanken zu einer Analyse nationalstaatlicher Institutionenkonkurrenz im Rahmen einer internationalen Friedensordnung zu entwickeln.

Zum Schluß soll auf eine interessante Beobachtung hingewiesen werden, nämlich die zunehmende Häufigkeit der Koinzidenz von ökonomischer Integration und politischem Separatismus (Alesina et al., 1995). Diese Beobachtung verträgt sich nicht gut mit den Empfehlungen einer wohlfahrtsökonomischen Literatur, die dem gesellschaftlichen Planer nahelegt, durch zentralistische Lösungen für großräumige fiskalische Einheiten die Größenvorteile (economies of scale) beim Angebot öffentlicher Güter auszunutzen, externe Effekte aller Art soweit wie möglich zu internalisieren und durch – auch geographisch – umfassende Umverteilungssysteme die einzelnen Regionen und Länder gegen sie spezifisch treffende negative Schocks zu versichern. Die theoretische Analyse zur Erklärung der Diskrepanz zwischen empirischem Befund und wohlfahrtsökonomischer Analyse hat im besonderen folgende Resultate erbracht:

- (i) Es bestehen *regional stark differenziert ausgeprägte Bürgerpräferenzen*, die einem spezifischen Lebensstil, gemeinsamer Geschichte und Kultur und der daraus erwachsenden landsmannschaftlichen Verbundenheit entspringen. Solche sog. weiche Standortfaktoren erweisen sich im politischen Prozeß regelmäßig erstaunlich resistent gegenüber der Gewichtung von vermeintlichen ökonomischen Sachzwängen, etwa in Gestalt unausgenutzter Skalenerträge bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, in der Blaupause des „sozialen Planers“.
- (ii) Gewährleistet die internationale Rahmenordnung die ökonomischen Grundfreiheiten, dann schrumpft die *ökonomische* Bedeutung der Größe eines Landes, namentlich im Hinblick auf die Größe der frei zugänglichen Märkte, gegenüber „rein politischen“ Faktoren regionaler Identitätsbewahrung.
- (iii) Zentralistische Regime einer geographisch weit ausgreifenden „sozialen Versicherung“ gegen negative Schocks mögen „ökonomische“ *Unsicherheit* reduzieren, aber zugleich wächst mit ihnen das allgemeine Machtpotential für Staats-eingriffe, und in *diesem* Umstand können die Bürger in den jeweiligen Regionen eine nicht gewollte Zunahme „*politischer*“ *Unsicherheit* sehen, weshalb sie eine Fiskalunion ablehnen und lieber jeweils in regional getrennten fiskalischen Einheiten bleiben wollen.
- (iv) *Länderweise Verschiedenheit von Institutionen* spielt eine besonders wichtige Rolle: So unterscheiden sich Systeme der sozialen Sicherheit signifikant im

Umfang der gewährten Leistungen, in der Art ihrer Finanzierung mit entsprechenden Konsequenzen für die (explizite oder implizite) Staatsverschuldung sowie in den Verwaltungsverfahren. Zentralisierung bringt die Gefahr mit sich, daß Regionen, die „großzügigeren“ Regelungen zuneigen, Verteilungskoalitionen bilden, um den finanziellen Fonds des Abgabenaufkommens anderer Regionen wie eine Art von Allmenderessource auszubeuten. Es ist eine offene Frage, wieweit sich die Kräfte der Integration durch globalisierten Wettbewerb gegenüber diesen politischen Kräften durchsetzen, welche geographisch begrenzte Integration durch Regulierung und Harmonisierung anstreben.

Literatur

- Alesina, A. / Perotti, R. / Spolaore, E. (1995): The Political Economy of Fiscal Discipline: Together or Separately? Issues on the Costs and Benefits of Political and Fiscal Unions, European Economic Review, Bd. 39, S. 751 - 758.*
- Axelrod, R. (1984): The Evolution of Cooperation, New York.*
- Barro, R. J. (1996): Getting It Right. Markets and Choices in a Free Society, Cambridge, Mass.*
- Brennan, G. / Buchanan, J. M. (1980): The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge.*
- (1985): *The Reason of Rules*, Cambridge.
- Browning, E. K. (1987): On the Marginal Welfare Cost of Taxation, in: American Economic Review , Bd. 77, S. 11 - 23.*
- Buchanan, J. M. / Congleton, R. D. (1998): Politics by Principle, Not Interest. Toward Non-discriminatory Democracy, Cambridge.*
- Buchanan, J. M. / Tullock, G. (1962): The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor.*
- David, P. M. (1994): Why are Institutions the ‚Carriers of History‘?: Path Dependence and the Evolution of Conventions, Organizations and Institutions, Structural Change and Economic Dynamics, Bd. 5, S. 205 - 220.*
- Demsetz, H. (1982): Economic, Legal and Political Dimensions of Competition, Amsterdam.*
- Doremus, P. N. / Keller, W. W. / Pauly, L. W. / Reich, S. (1998): The Myth of the Global Corporation, Princeton.*
- Edwards, J. / Keen, M. (1996): Tax Competition and Leviathan, European Economic Review, Bd. 40, S. 113 - 134.*
- Eucken, W. (1952 / 1990): Grundzüge der Wirtschaftspolitik, Tübingen.*
- Feld, L. P. (1997): Exit, Voice and Income Taxes: The Loyalty of Voters, European Journal of Political Economy, Bd. 13, S. 455- 479.*

- Feld, L. P. / Kirchgässner, G. (1995): Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen? *Wirtschaftsdienst*, Jg. 75, S. 562 - 568.
- Feldstein, M. (1994): *Tax Policy and International Capital Flows*, Kiel.
- Frohlich, N. / Oppenheimer, J. A. (1992): Choosing Justice: An Experimental Approach to Ethical Theory, Berkely / Oxford.
- Fuest, C. (1997): Internationale Koordination der Fiskalpolitik: Wohlfahrtsökonomische versus Politökonomische Sicht, *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 48, S. 174 - 192.
- Fukuyama, F. (1992): *The End of History and the Last Man*, New York.
- Genser, B. / Haufner, A. (1996): Tax Competition, Tax Coordination and Tax Harmonization: The Effects of EMU, *Empirica*, Bd. 23, S. 59 - 89.
- Giovannini, A. (1990): International Capital Mobility and Capital-Income Taxation, *European Economic Review*, Bd. 34, S. 480 - 488.
- Gordon, R. H. (1986): Taxation of Investment and Savings in a World Economy, *American Economic Review*, Bd. 76, S. 1086 - 1102.
- Gordon, R. H. / MacKie-Mason, J. K. (1998): Why Is There Corporate Taxation in a Small Open Economy? The Role of Transfer Pricing and Income Shifting, in: D. Pines / E. Sadka / I. Zilcha (Hrsg.): *Topics in Public Economics*, Cambridge, S. 237 - 261.
- Hall, R. E. / Rabushka, A. (1983): *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*, New York.
- Hayek, F. A. v. (1968 / 69): Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: F. A. v. Hayek, *Freiburger Studien*, Tübingen, S. 249 - 265.
– (1973): *Law, Legislation and Liberty*, vol. 1: Rules and Order, London.
– (1976): *Law, Legislation and Liberty*, vol. 2: The Mirage of Social Justice, London.
– (1979): *Law, Legislation and Liberty*, vol. 3: The Political Order of a Free People, London.
- Hirschman, A. O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Mass.
- Hochman, H. M. / Rodgers, J. D. (1969): Pareto Optimal Redistribution, *American Economic Review*, Bd. 59, S. 549 - 557.
- Homburg, S. (1997): *Allgemeine Steuerlehre*, München.
- Huber, B. (1997): Der Steuerwettbewerb: Gefahr oder Chance?, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 23, S. 242 - 256.
- Humboldt, W. von (1792 / 1960): Ideen von einem Versuch, die Gränzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen, in: W. v. Humboldt: *Werke in fünf Bänden*, Bd. 1, 2. Aufl., Darmstadt, S. 56 - 233.
- Jones, E. L. (1991): *Das Wunder Europa*, Tübingen.
- Kanbur, R. / Keen, M. (1993): Jeux Sans Frontiers: Tax Competition and Tax Coordination When Countries Differ in Size, *American Economic Review*, Bd. 83, S. 877 - 892.
- Keen, M. (1993): The Welfare Economics of Tax Co-ordination in the European Community: A Survey, *Fiscal Studies*, Bd. 14, S. 15 - 36.
- Kenwood, A. G. / Lougheed, A. L. (1992): *The Growth of the International Economy*, London / New York.

- Kirchgässner, G. / Pommerehne, W. W. (1996): Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, *Journal of Public Economics*, Bd. 60, S. 351 - 371.
- Klodt, H. (1997): Globalisierung: Phänomen und empirische Relevanz, Beitrag zur Jahrestagung für Neue Politische Ökonomie in Jena.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997): Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs in der Europäischen Union, 97/564, Brüssel.
- Kuran, T. (1995): *Private Truths, Public Lies*, Cambridge, Mass.
- Lindahl, E. (1919 / 1967): Just Taxation – A Positive Solution, in: R. A. Musgrave / A. T. Peacock (Hrsg.): *Classics in the Theory of Public Finance*, New York, S. 168 - 176.
- Lomasky, L. E. (1987): Persons, Rights, and the Moral Community, New York / Oxford.
- Mantzavinos, C. / Vanberg, V. (1996): Sozialpolitik und Standortwettbewerb. Die ordnungs-politische Perspektive, in: B. Külp (Hrsg.): *Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit*, Freiburg i. Br., S. 315 - 343.
- Mill, J. S. (1848 / 1961): *Principles of Political Economy*, London / New York.
- Mussler, W. (1998): Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel, Baden-Baden.
- North, D. C. (1990): *Institutional Structure and Institutional Change*, Cambridge.
- OECD (1998): Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue, Paris.
- Olson, M. (1969): The Principle of „Fiscal Equivalence“, The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, *American Economic Review*, Bd. 59, S. 479 - 487.
- Rawls, J. A. (1971): *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass.
- Richardson, J. D. (1995): Income Inequality and Trade: How to Think, What to Conclude, *Journal of Economic Perspectives*, Bd. 9, S. 33 - 55.
- Richman, P. P. (1963): *Taxation of Foreign Investment Income*, Baltimore.
- Richter, W. F. / Wiegard, W. (1996): Steuern und unternehmensbezogene Staatsausgaben, in: H. Siebert (Hrsg.): *Steuerpolitik und Standortqualität*, Tübingen, S. 13 - 47.
- Schumpeter, J. A. (1942 / 1950): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, München.
- Sinn, H.-W. (1994): How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition, *Scottish Journal of Political Economy*, Bd. 41, S. 85 - 107.
- (1997): The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, *Journal of Public Economics*, Bd. 66, S. 247 - 274.
- Tiebout, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, Bd. 64, S. 416 - 424.
- Tollison, R. D. (1997), Rent seeking, in: D. C. Mueller (Hrsg.): *Perspectives on Public Choice*, Cambridge, S. 506 - 525.
- United Nations (Hrsg.) (1995): *World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness*, New York / Genf.

- Vanberg, V./Kerber, W.* (1994): Institutional Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, Constitutional Political Economy, Bd. 5, S. 198 - 219.
- Vaubel, R.* (1995): Social Regulation and Market Integration: A Critique and Public-Choice Analysis of the Social Chapter, Aussenwirtschaft, Bd. 50, S. 111 - 132.
- Wicksell, K.* (1896): Finanztheoretische Untersuchungen, Jena.
- World Bank* (1995): World Development Report: Workers in an Integrating World, London.