

Universität zu Köln  
Sommersemester 2006

Kurzessay zu

**Uwe Wagschal (2004):  
Sieg des Marktparadigmas in der Steuerpolitik?  
Konzepte und Determinanten der Steuererhebung im internationalen Vergleich  
In: PVS-Sonderheft 34, 325-350**

Proseminar "Vergleichende Policy-Forschung"  
Dozent: Dr. Höpner

Vorgelegt von:  
Martin Höpner  
MPIfG, Paulstr. 3, 50676 Köln  
[hoepner@mpifg.de](mailto:hoepner@mpifg.de)  
Matrikelnummer xy

xy. Semester; Fächer

Köln, 2.4.2006

Die Globalisierung zwingt nationale Steuersysteme in einen unerbittlichen Wettbewerb, der die Einnahmen der Staaten senken und letztlich ihren Rückzug gegenüber dem sich ausbreitenden Markt herbeiführen muss – mit dieser These setzt sich Uwe Wagschal in seinem im Jahr 2004 erschienenen Aufsatz „Sieg des Marktparadigmas in der Steuerpolitik? Konzepte und Determinanten der Steuererhebung im internationalen Vergleich“ kritisch auseinander. Wagschal, zum Zeitpunkt der Abfassung des Aufsatzes Professor für Politikwissenschaft an der Universität München, hat zahlreiche Aufsätze zur vergleichenden Policy-Forschung, insbesondere zu wirtschaftspolitischen Fragestellungen, veröffentlicht. Dabei verwendet er häufig die Methode des quantitativen OECD-Ländervergleichs, die wir in unserem Seminar beispielsweise anhand von Aufsätzen von Manfred G. Schmidt, Herbert Obinger und Bernhard Kittel kennen gelernt haben. Bei dem zu besprechenden Aufsatz handelt es sich um einen Überblicksartikel, der vor allem Ergebnisse aus quantitativen Studien zusammenträgt, darüber hinaus aber auch eigene Datenanalysen präsentiert.

Wie verändert sich die Fähigkeit des Staats, unter den Bedingungen internationalen Steuerwettbewerbs Steuern zu erheben und damit seine Ausgaben zu finanzieren? Wagschal zufolge sind die Staatseinnahmen der westlichen Industrieländer als Folge der Internationalisierung nicht erodiert, trotzdem aber geht durchaus Reformdruck vom internationalen Steuerwettbewerb aus – den der Autor aber nicht unbedingt negativ bewertet (Wagschal 2004: 327). Er legt dar, dass im internationalen Vergleich tatsächlich gewisse Konvergenztrends zu beobachten sind, und zwar dahingehend, dass die nominalen Spitzensteuersätze bei der persönlichen Einkommenssteuer und der Körperschaftssteuer (der Einkommenssteuer für Unternehmen) seit etwa zwei Dekaden deutlich sinken. Diese nominalen Steuersenkungen wurden allerdings zu großen Teilen durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen, also durch Streichung von Ausnahmetatbeständen, wieder ausgeglichen. Zudem lässt sich ein internationaler Trend zu höheren Konsumsteuern beobachten. Im Ergebnis sind die Einnahmen der Staaten nicht zurückgegangen.

Die These von der Abwärtsspirale ignoriert, so argumentiert Wagschal, dass der Druck auf möglichst niedrige, wettbewerbsgerechte Steuern nur einer von vielen Gesichtspunkten ist, denen ein Steuersystem gerecht werden muss. Steuersätze werden von Regierungen festgelegt, die wiedergewählt werden wollen. Und die Gunst der Wähler bemisst sich nicht nur an der Niedrigkeit von Steuersätzen, sondern auch an der Qualität der öffentlichen Infrastruktur und der Kompatibilität des Steuer- und Abgabensystems mit dem Gerechtigkeitsempfinden. Werden Ausgaben als notwendig empfunden, ist auch die Erhebung von Steuern beim Wähler vermittelbar. Im Sinne der so genannten Kompensationsthese, so Wagschal, ist sogar denkbar, dass von der Globalisierung Impulse zur Ausweitung der Staatstätigkeit ausgehen: Je offener eine Volkswirtschaft ist, desto verwundbarer ist sie durch Schwankungen auf den Weltmärkten, und desto mehr sieht sich die Poli-

tik gefordert, die negativen Seiten der wirtschaftlichen Offenheit sozialstaatlich abzufedern. Und diese Ausgaben müssen finanziert werden. Kurz: Der Steuerwettbewerb existiert. Aber gleichzeitig gibt es Kräfte, die ihm entgegen wirken und die – zumindest bisher – dafür gesorgt haben, dass den Staaten das Geld nicht ausgeht.

Im Licht unserer Seminardiskussion ist besonders interessant, welche „typischen“ Variablen der vergleichenden Policy-Forschung dem Autor zufolge Erklärungskraft bei der Analyse der Unterschiede zwischen steuerpolitischen Strategien westlicher Industrieländer besitzen (Wagschal 2005: 344-346). So wird die oben genannte Kompensationsthese in der Forschung allgemein akzeptiert. Darüber hinaus greift die Parteiendifferenzthese, der zufolge die parteipolitischen Lager unterschiedliche steuerpolitische Präferenzen haben und diese auch entsprechend umsetzen: Die Progression der Einkommenssteuer, also die Diskrepanz zwischen Eingangs- und Spitzensteuersätzen, ist besonders ausgeprägt, wo sozialdemokratische Parteien lange Zeit regiert haben. Einen ähnlichen Einfluss üben starke Gewerkschaften aus. Allerdings, so Wagschal, weisen gerade die skandinavisch-sozialdemokratischen Länder gleichzeitig besonders hohe Konsumsteuern auf, die bekanntlich Einkommensschwache überdurchschnittlich belasten. Auch die Anzahl der konstitutionellen Vetopunkte (Lijphart, Schmidt) und der Grad an Fraktionalisierung der Parteiensysteme – beides Variablen, die sich in der vergleichenden Policy-Forschung häufig, über unterschiedlichste Politikfelder hinweg, als erklärungskräftig erweisen – scheinen systematische Auswirkungen auf steuerpolitische Entscheidungen auszuüben. Allerdings legt Wagschal dar, dass die Wirkung der konstitutionellen Vetopunkte in der Forschung besonders umstritten ist.

Der Aufsatz zeigt, dass es sich bei der politikwissenschaftlichen Analyse der Steuerpolitik um ein dynamisches Forschungsfeld handelt, in dem mehrere denkbare Wirkungszusammenhänge nicht eindeutig bestätigt oder zurückgewiesen können, sondern unter den Experten der Fachdebatte umstritten sind. Es kommt hinzu, dass nicht nur die Forschung über den Gegenstand, sondern auch der Gegenstand selbst in Wandel begriffen ist: Die Steuersysteme nahezu aller westlichen Industrieländer befinden sich im Umbau. Verblüffend ist für den steuerpolitischen Laien, wie weit die Ungewissheit über Einzelaspekte in der Forschung mitunter zu gehen scheint. So besteht offenbar keine Einigkeit darüber, ob sich Deutschland bei der Höhe der Unternehmenssteuern an der Spitze der westlichen Industrieländer befindet, oder ob Deutschland für eine unterdurchschnittliche Besteuerung des Faktors Kapital steht (Wagschal 2004: 337).

Wagschals Aufsatz ist mit Spitzen gegen die linke Globalisierungskritik gespickt. Beispielsweise verkennen „Kritiker von Links“, so Wagschal, dass selbst marktorientierte Steuerreformen im internationalen Vergleich große Unterschiede aufweisen (vergleiche hierzu die Übersicht auf S.

329) und dass beispielsweise auch Manchester-Liberale historisch für die Armenvorsorge eingetreten sind. „Eine derart undifferenzierte Polemik“, kommentiert Wagschal (2004: 328), „ist natürlich nicht an Inhalten oder Details interessiert“ – und man fragt sich, ob der Autor hier nicht genau das tut, was er eigentlich kritisiert: nämlich, alle Globalisierungskeptiker über einen Kamm zu scheren. Denn haben, auch in Kenntnis der von Wagschal referierten Ergebnisse politikwissenschaftlicher Forschung, die Kritiker so Unrecht?

Zunächst: Wagschal stimmt mit den Globalisierungskeptikern darin überein, dass von der wirtschaftlichen Internationalisierung tatsächlich Druck in Richtung Steuersenkung für mobile Produktionsfaktoren ausgeht. Der Autor spricht von Konvergenztrends und von Paradigmenwechseln, denen sich auch sozialdemokratische Regierungen nicht entziehen können (Wagschal 2004: 330). Meinungsverschiedenheiten bestehen offenbar eher hinsichtlich der Bewertung dieses Sachverhalts. So könnte der Druck auf den Steuerstaat ja durchaus positiv bewertet werden, weil er auf die Konzentration auf wirklich entscheidende Staatsaufgaben, auf die Beseitigung von Ineffizienzen, auf die Befreiung des Privatsektors von einer erdrückenden Steuerlast hinwirkt. Haben wir also ein Problem mit dem Steuerwettbewerb – oder nicht?

Meines Erachtens gibt die Forschungsliteratur überzeugende Hinweise darauf, dass neben möglichen positiven Impulsen des Steuerwettbewerbs auch potenziell problematische, der Lösung aktueller wirtschaftspolitischer Probleme entgegen wirkende Effekte zu bedenken sind. Solche Effekte werden beispielsweise in dem (als Pflichtlektüre gekennzeichneten) Text von Genschel (2000) beschrieben. Er geht davon aus, dass erfolgreiche Wirtschaftspolitik vor dem Hintergrund des Trends zur Dienstleistungsgesellschaft nur betrieben werden kann, wenn es der Politik gelingt, das Beschäftigungspotenzial im Dienstleistungssektor zu erschließen. In den vergangenen Jahrzehnten wurde der Faktor Arbeit zunehmend mit Steuern und Abgaben belastet. Hohe Steuern und Abgaben auf Arbeit, insbesondere auf niedrig produktive Arbeit, hemmen die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor. Erfolgreiche Beschäftigungspolitik, so Genschel, muss also niedrig produktive Arbeit von Steuern und Abgaben entlasten.

Auch wenn die Einnahmen aus der Körperschaftssteuer (und die Einnahmen aus der Besteuerung sehr hoher persönlicher Einkommen) durch den Steuerwettbewerb nicht zusammengebrochen sind, wären sie ohne den internationalen Steuerwettbewerb doch gleichwohl höher (Genschel 2000: 278-285). Ohne Steuerwettbewerb hätten die Regierungen auf steigende Ausgaben – insbesondere: Sozialausgaben – mit einer höheren effektiven Kapitalbesteuerung reagieren können und hätten nicht auf zusätzliche Belastungen dort ausweichen müssen, wo man sie aus beschäftigungspolitischer Sicht am wenigsten haben will: bei den Arbeitseinkommen. Somit – so argumen-

tiert jedenfalls Genschel (2000: 291) – hat der internationale Steuerwettbewerb durchaus zur Krise des Wohlfahrtsstaats beigetragen. Und müsste sich dieses Problem nicht noch verstärken, wenn der Spielraum zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen aufgebraucht ist? Müsste dann nicht ein Punkt erreicht sein, an dem sich der Steuerwettbewerb direkt in Krisen des Wohlfahrtsstaats übersetzt?

„Länder, die den Steuerwettbewerb bejahen“, wirft Wagschal (2004: 346) den Globalisierungskritikern vor, „werden an den Pranger gestellt, weil sie angeblich ‚schädlichen‘ Steuerwettbewerb betreiben.“ Auch hier fragt man sich, ob der Autor nicht über das Ziel hinausschießt. Nicht nur die Besteuerung von Kapitaleinkommen, sondern auch die Besteuerung hoher persönlicher Einkommen wird vom internationalen Steuerwettbewerb tangiert. Ist es nicht in der Tat ein problematischer Zustand, wenn eine geringe Anzahl sehr kleiner Länder mit üppigen Steuervergünstigungen, laxer Steueraufsicht und ausgeweiteten Bankgeheimnissen experimentieren, um Steuerflüchtlinge aus anderen Ländern anzuziehen (Genschel 2000: 284)? Es mag sein, dass sich daran gegen den Willen dieser Länder nicht viel ändern lässt. Aber ist es schon „normativ gefärbt“ (so Wagschal 2004:327 unter Hinweis auf Fritz W. Scharpf), auf einen solchen Umstand hinzuweisen? Und gäbe es nicht genauso viele „konservative“ und „liberale“ Irrtümer der Steuerpolitik zu kritisieren wie „linke“ Fehleinschätzungen?

Uwe Wagschals Aufsatz führt die Vorzüge des internationalen Vergleichs anhand des Beispiels der Steuerpolitik überzeugend vor. Er weist nach: Die Globalisierung hat bisher nicht dazu geführt, dass die Steuereinnahmen der westlichen Industrieländer erodieren. Allerdings stellt sich die Frage, ob sich der Autor nicht Zerrbild linker Globalisierungskritik zurecht bastelt, um es umso genüsslicher zerstören zu können. Denn letztlich widerspricht Wagschal der These vom Druck des Steuerwettbewerbs nicht, und in der Tat sei eine Entwicklung auszumachen, die der Autor als „Trend zu mehr wettbewerbsorientierten Steuersystemen“ (Wagschal 2004: 347) bezeichnet. Verbleibende Differenzen sind vor allem unterschiedlichen Bewertungen dieser Entwicklung geschuldet. Wagschal stellt – eher implizit als explizit – die heilsamen Wirkungen des Steuerwettbewerbs heraus. Ist diese Position weniger „normativ gefärbt“ oder „ideologisch“ als jene der Globalisierungsskeptiker, die er so nachdrücklich kritisiert? Das könnte ein Gegenstand unserer Seminardiskussion sein.

## **Literatur**

Genschel, Philipp (2000): Der Wohlfahrtsstaat im Steuerwettbewerb. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 7, 2, 267-296.

Wagschal, Uwe (2004): Sieg des Marktparadigmas in der Steuerpolitik? Konzepte und Determinanten der Steuererhebung im internationalen Vergleich. In: Roland Czada, Reinhard Zintl (Hg.), Politik und Markt. PVS-Sonderheft 34/2003. Wiesbaden: VS Verlag, 200-325.