

Steuern die Steuern Unternehmensentscheidungen?

Giacomo Corneo*
Februar 2005

Abstract

I discuss the theoretical and empirical underpinnings of recent and announced tax policy of the German government. In contrast to a popular view, I argue that German tax policy should focus less on growth and unemployment. Today, the central tasks of tax policy should be to stabilize fiscal revenue and promote income equalization.

Keywords: enterprise taxation, personal income tax, corporate tax, tax reform.

JEL-Classification: D31, D72, H23.

*Free University of Berlin, CEPR, London, CESifo, München und IZA, Bonn. Adresse: Department of Economics, Free University of Berlin, Boltzmannstr. 20, 14195 Berlin; e-mail: gcorneo@wiwiss.fu-berlin.de.

1 Einleitung

Seit einigen Jahren wird die Diskussion um die Steuerreform in Deutschland eindeutig durch die folgende Sicht beherrscht: Steuern sollen gesenkt werden, damit die deutsche Volkswirtschaft wieder spürbar wächst und Arbeitslosigkeit abgebaut wird. Eine für die Volkswirtschaft heilsame Steuerreform habe die Belastung der hohen Einkommen zu verringern und die Unternehmensbesteuerung herunterzufahren. Der schöpferische Geist deutscher Unternehmer würde sich zunehmend aktivieren und die großen Konzerne würden aufhören, ihre Produktion in die Niedrigsteuerländer zu verlagern. Eine unternehmerfreundliche Steuerreform würde letztendlich zu einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte führen, weil das Wachstum der Steuerbasis die Senkung der Steuersätze wettmacht.

Diese Sichtweise hat sich in der Steuerpolitik der Bundesregierung niedergeschlagen. Seit 1998 wurde der Höchstgrenzsteuersatz der Einkommensteuer schrittweise von 53 % auf 42 % gesenkt und der Progressionsgrad erheblich reduziert.¹ Im Jahr 2001 wurde ein neues System der Körperschaftsbesteuerung eingeführt, welches den Gewinn der in Deutschland ansässigen Unternehmen wesentlich weniger belastet als zuvor.

Die herrschende Sicht scheint plausibel. Richtig zu sein, braucht sie aber nicht. In diesem Beitrag wird die herrschende Sicht einer Überprüfung durch die ökonomische Analyse unterzogen. Finanzwissenschaftliche Steuerlehre und angewandte Ökonometrie liefern grundlegende Einsichten in die Frage, ob und wie Steuern die Unternehmensentscheidungen steuern. Diese Instrumente sind geeignet, um die Spielräume zu ermitteln, welche eine progressive und aufkommenstarke Steuerpolitik in Deutschland heutzutage noch hat.

Da mit dem Begriff des Unternehmens sowohl Personen- als auch Kapitalgesellschaften gemeint sind, werden im vorliegenden Beitrag sowohl die Besteuerung der Unternehmer als auch diejenige der Konzerne thematisiert. Im Abschnitt 2 werden Auswirkungen der Besteuerung auf das Verhalten der Unternehmer als Einzelpersonen behandelt. Ein besonderer Augenmerk gilt dem Arbeitsangebot und der Risikobereitschaft der Unternehmer. Abschnitt 3 thematisiert steuerinduzierte Verhaltensweisen der Konzerne. Zunächst wird der Einfluß der Besteuerung auf die Investitionsneigung der Konzerne und auf das Verhalten ihrer Manager besprochen. Dann widmet sich der Beitrag den Standortentscheidungen multinationaler Unternehmen, deren grenzüberschreitenden Gewinnverlagerungen

¹Für eine Analyse der Verteilungswirkung der Einkommensteuerreform sei auf Corneo (2003) hingewiesen.

und dem globalen Steuersenkungswettlauf. Am Schluß wird aus den Lehren empirischer und theoretischer Arbeiten ein kurzes steuerpolitisches Fazit gezogen.

2 Verhaltensreaktionen der Unternehmer

2.1 Theoretische Einsichten

2.1.1 Arbeitsangebot

Unternehmer sind Personen, die unternehmerische Arbeit leisten. Mit der Menge ihrer Arbeit steigt das unternehmerische Einkommen. Gleichzeitig reduziert sich hierdurch die Zeit, die dem Unternehmer übrig bleibt, um mit seiner Familie und seinen Freunden zusammen zu sein oder bestimmte konsumtive Tätigkeiten zu vollziehen. Auf wie viel Freizeit der Unternehmer bereit ist zu verzichten, hängt von der Besteuerung des Einkommens aus seiner Unternehmertätigkeit ab.

Jedem Unternehmer kann man also einen Privathaushalt zuordnen, der Arbeit einer bestimmten Qualität anbietet und Güter sowie Dienstleistungen für seinen Konsum in Anspruch nimmt. Die Frage, wie die Leistungsbereitschaft privater Haushalte von einer Einkommensteuer abhängt, gehört zu den klassischen Themen der finanzwissenschaftlichen Steuerlehre. Die grundlegenden Einsichten in diese Frage liefert die mikroökonomische Theorie des *Arbeitsangebots*. Aufgrund ihres hohen Abstraktionsgrades lassen sich die durch sie gewonnenen Einsichten sowohl auf das Verhalten von Lohnempfängern als auch auf dasjenige von Unternehmern und Selbständigen übertragen.²

Die Mikroökonomie zeigt, daß die Gesamtauswirkung einer Einkommensteuer auf das Arbeitsangebot eines Haushalts sich als Summe von zwei Effekten ergibt: dem Substitutionseffekt und dem Einkommenseffekt.

Der Substitutionseffekt besteht darin, daß die Besteuerung des Arbeitseinkommens die Opportunitätskosten der Freizeit reduziert. Da die Besteuerung den Nettolohn mindert, reduziert sich das verfügbare Einkommen, auf welches die Person implizit verzichtet, wenn sie sich eine zusätzliche Stunde Freizeit gönnt. Demzufolge lohnt es sich für den Haushalt, mehr Freizeit zu beanspruchen, d. h. das Arbeitsangebot zu verringern.

Der Einkommenseffekt entsteht, weil die Besteuerung der Einkommen das für den Konsum des Haushalts verfügbare Budget verkleinert. Um diesen Konsumrückgang zu begrenzen, muß der Haushalt sein Arbeitsangebot erweitern.

Die von der mikroökonomischen Theorie identifizierten Effekte gehen somit in gegensätzliche Richtung. Im Allgemeinen läßt sich allein aus einer mathematischen Herleitung

²Hierzu siehe man z. B. Wellisch (2000, S. 92-108).

nicht sagen, welcher Effekt dominiert. Je nach Haushaltspräferenzen und -ausstattung, Lohn- und Preisniveau kann eine Einkommensteuer das Arbeitsangebot erhöhen, senken oder unverändert lassen.

Im hypothetischen Fall, in dem eine Einkommenssteuerreform bei einem Unternehmer den Grenzsteuersatz verringert, ohne den Durchschnittsteuersatz zu verändern, würde sie bei ihm nur einen Substitutionseffekt auslösen. Der Unternehmer würde dann sein Arbeitsangebot erhöhen. Dies allerdings nur, wenn er nicht bereits sein Arbeitspotential ausgeschöpft hat: Mehr als zwölf Stunden am Tag können die meisten Menschen auf Dauer nicht arbeiten.

Denkbar ist ferner eine Reform, die nur den Durchschnittsteuersatz mindert. Fällt der Durchschnittsteuersatz bei konstantem Grenzsteuersatz, so kommt es nur zu einem Einkommenseffekt. Der Unternehmer würde dann sein Arbeitsangebot verringern.

Für Steuerpflichtige mit hohem Einkommen hat die Steuerreformen der letzten Jahre zu drastischen Senkungen sowohl des Durchschnittsteuersatzes als auch des Grenzsteuersatzes geführt. Nach der mikroökonomischen Theorie ist die Anreizwirkung dieser Reformmaßnahmen unbestimmt. Dementsprechend stellen solche Reformen weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für die Erhöhung der Leistungsbereitschaft der Unternehmer dar.

2.1.2 Risikoübernahme

Das einfache mikroökonomische Modell des Arbeitsangebotes, das gerade angewandt wurde, vernachlässigt den wichtigen Faktor des unternehmerischen Risikos. Einkommen aus Unternehmertätigkeit sind durch eine relativ hohe Unsicherheit gekennzeichnet. Deshalb spielt die Bereitschaft, Risiko zu übernehmen, eine zentrale Rolle bei der Entstehung einer Unternehmung. Wie beeinflusst Besteuerung die *Risikobereitschaft* der Erwerbstätigen?

Die Frage nach der Auswirkung einer Einkommensteuer auf die Risikoübernahme ist in der Finanzwissenschaft schon lange thematisiert worden. Das klassische Portfoliomodell mit vollständigem Verlustausgleich liefert hierzu folgendes Referenzergebnis: eine Steuersatzerhöhung *fördert* die Risikoübernahme durch den Steuerpflichtigen.³

Die Intuition für dieses Resultat ist einfach. Da der Staat sich durch die Besteuerung an Gewinnen und Verlusten beteiligt, schafft die Besteuerung eine implizite Risikopartnerschaft zwischen Steuerpflichtigen und Staat. Wird der Steuersatz erhöht, lohnt sich für den Steuerpflichtigen, riskanter zu investieren, denn hierdurch kann er sein erwartetes verfügbares Einkommen bewahren, während das zusätzliche Risiko vom Staat getragen wird.

³Hierzu siehe man z. B. Wellisch (2000, S. 128-138).

Unterstellt man keinen Verlustausgleich, so ist die Auswirkung einer Einkommensteuer auf die Risikoübernahme *a priori* unbestimmt. Je vollständiger der Verlustausgleich ist, desto wahrscheinlicher ist es, daß eine Steuersatzsenkung zu weniger Risikoübernahme durch die Bürger führt. Angewandt auf die Steuerreformen der letzten Jahre heißt dies zumindest: Eine steuerliche Entlastung der Besserverdiener ist weder notwendig noch hinreichend für die Förderung ihrer Risikobereitschaft.

2.2 Empirischer Befund

2.2.1 Arbeitsangebot

Es existiert eine Vielzahl ökonometrischer Untersuchungen, welche auf die Messung der Reaktivität des Arbeitsangebotes abzielen. Der Umfang der Reaktionswirkung wird anhand der Arbeitsangebotselastizität gemessen. Beispielsweise mißt die Elastizität in Bezug auf den Nettolohn die prozentuale Änderung des Arbeitsangebots, die herbeigeführt wird, wenn der Nettolohn sich um 1 % erhöht. Diese Elastizität ist für die Steuerpolitik deshalb wichtig, weil der Nettolohn durch die Einkommensteuer beeinflusst werden kann: bei festem Lohn verringert die Einkommensbesteuerung den Nettolohn.

Die überwiegende Mehrheit der ökonometrischen Studien findet sehr niedrige Lohnelastizitäten. Das Arbeitsangebot der Männer ist praktisch starr: Einkommenseffekt und Substitutionseffekt gleichen sich im Durchschnitt aus. Dieses Resultat dürfte auch für die Mehrzahl der Unternehmer gelten, die eben Männer sind. Aber auch für die Bevölkerungsgruppe der verheirateten Frauen, die eine positive, statistisch signifikante, Lohnelastizität aufweist, scheint die Anreizwirkung des Nettolohns bescheiden zu sein. Meistens finden die Untersuchungen einen Wert der Lohnelastizität, der kleiner als 1 % ist.

Die Einkommensteuer belastet nicht nur das Arbeitseinkommen sondern auch das Einkommen aus anderen Quellen, z. B. das Kapitaleinkommen. Deshalb erhöht eine Verringerung des Einkommensteuersatzes das verfügbare Nichtarbeitseinkommen der Haushalte. Nun zeigen alle empirischen Untersuchungen, daß die Arbeitsangebotselastizität in Bezug auf das Nichtarbeitseinkommen negativ ist. Im mikroökonomischen Jargon sagt man, daß die Freizeit ein normales Gut ist. Aus diesem Sachverhalt folgt, daß die steuerliche Entlastung des Nichtarbeitseinkommens den Anreiz mindert, Arbeit zu leisten.

Die oben erwähnten empirischen Befunde suggerieren, dass eine Verringerung des Einkommenssteuersatzes eine bescheidene Gesamtwirkung auf die Leistungsbereitschaft ausübt.⁴

Ein für die steuerpolitische Debatte gravierendes Defizit der meisten Untersuchungen

⁴*Pars pro toto* sei hier die Studie von Zimmermann (1993) erwähnt, welche belegt, daß das Arbeitsangebot deutscher Haushalte recht wenig auf Steuern und Transferleistungen reagiert.

liegt darin, daß sie das Arbeitsangebot der Spitzenverdiener - zu denen viele Unternehmer und Manager zählen dürften - unzureichend abbilden. Die Spitzenverdiener sind gerade diejenigen, die von den letzten Steuersenkungen am meisten profitiert haben. Von ihnen erwartet deshalb die herrschende Meinung zusätzliche Wertschöpfung in besonderem Umfang.

Zur Erfassung des Verhaltens der *working rich* ist es erforderlich, auf die Erfahrungen anderer Länder zurückzugreifen, weil keine passenden Daten für Deutschland verfügbar sind. Für die USA haben Moffit und Wilhelm (1998) Paneldaten ausgewertet, die Auskunft über die Arbeitsstunden sehr reicher Steuerzahler in den Achtzigern geben. Insbesondere waren diese Ökonomen in der Lage, die Reaktion des Arbeitsangebotes der Spitzenverdiener auf den „Tax Reform Act“ im Jahr 1986 zu erforschen. Diese Steuerreform senkte den maximalen Grenzsteuersatz maßgeblich von 50 % auf 28%.

Trotz der gewaltigen Senkung des Spitzensteuersatzes konnten Moffit und Wilhelm keinen signifikanten Anstieg des Arbeitsangebotes beobachten. Ein wahrscheinlicher Grund hierfür ist, dass die Erwerbstätigen unter den Spitzenverdienern schon vor der Steuersenkung so viel gearbeitet haben, dass eine weitere Erhöhung der Arbeitszeit einen dramatischen Nutzenverlust bedeutet hätte bzw. keinen Einkommenszuwachs mit sich gebracht hätte, weil ihr Arbeitspotential bereits ausgeschöpft war.

Insgesamt führt die Auswertung der ökonometrischen Untersuchungen zum Schluß, daß eine Senkung des Einkommensteuersatzes - bei den für entwickelte Volkswirtschaften typischen Niveaus - keine bemerkenswerte Steigerung des aggregierten Arbeitsangebots mit sich bringt.

2.2.2 Unternehmensgründung

Ogleich die Einkommensbesteuerung empirisch nur einen geringen Einfluss auf die Arbeitszeit der Unternehmer hat, könnte sie einen signifikanten Einfluss auf die Entscheidung ausüben, *eine Unternehmung zu gründen*. Generiert diese unternehmerische Tätigkeit wichtige, das wirtschaftliche Wachstum beschleunigende Effekte, sollte die Steuerpolitik angemessene Anreize für Unternehmensgründungen berücksichtigen.

Ein beachtenswerter empirischer Nachweis über Steuern und unternehmerische Tätigkeit wurde kürzlich von Cullen und Gordon (2002) geführt. Sie untersuchten die Querschnittsstichproben der von 1964 bis 1993 abgegebenen persönlichen Einkommenssteuererklärungen, welche von dem amerikanischen Amt für Einkommensstatistik zur Verfügung gestellt werden. Einer weit verbreiteten Annahme widersprechend stellten sie fest, daß eine Herabsetzung des Steuersatzes der persönlichen Einkommensteuer die unternehmerische Tätigkeit mindert.

Dieser Befund steht mit der oben erläuterten theoretischen Einsicht im Einklang: da ein höherer Steuersatz mehr Risiko auf die Regierung weitergibt, verringert er die Risikoprämie der Unternehmer und fördert somit die Selbstständigkeit. Nach Cullen und Gordon gibt es einen weiteren Faktor, der ihres Ergebnis erklärt: Eigentümer von kleinen Unternehmen sind eher als Gehaltsempfänger in der Lage, ihr Einkommen steuerlich niedriger auszuweisen. Der Anreiz, eine Unternehmung zu starten anstatt als Angestellter bzw. Manager zu arbeiten, nimmt mit der Steuervermeidung zu. Je höher der Steuersatz ist, desto stärker ist der Anreiz, Unternehmer statt Angestellter zu sein.⁵

2.2.3 Deklariertes Einkommen

Die sich im letzten Jahrzehnt neu herausgebildete empirische Finanzwissenschaft widmet sich bevorzugt dem *Effekt der Einkommensbesteuerung auf das steuerlich deklarierte Einkommen*. Das Niveau des deklarierten Einkommens hängt nicht nur vom Arbeitsangebot der Steuerpflichtigen ab. Wichtig sind auch die Akkumulation von Humankapital, die Ersparnisbildung, Anstrengungen hinsichtlich der Intensität mit der gearbeitet wird, die Art der gewählten Vergütung, die Ausübung von steuerlich absetzbarer Tätigkeiten und das Einhalten von steuerlichen Vorschriften. Diese Verhaltensweisen können von Niveau und Struktur der Einkommensteuer beeinflusst werden.

Saez (2004) offeriert in seiner umfangreichen Studie eine sehr detaillierte Betrachtung der Steuerempfindlichkeit des gemeldeten Einkommens in den USA von 1960 bis 2000, eine Periode in der der Steuertarif stark variierte. Auffallenderweise stellt er fest, daß Steuerzahler unterhalb des obersten Perzentils der Einkommensverteilung – die entsprechende Einkommensgrenze lag bei etwa \$280.000 im Jahr in 2000 – praktisch nicht auf den Einkommensteuersatz reagieren. Der Anteil des obersten Perzentils der Einkommensverteilung weist sehr starken Reaktionen auf, die allerdings kurzfristiger Natur sind. Die Zensiten antizipieren die bevorstehenden Änderungen des Steuergesetzes und schichten ihre steuerlichen Einkünfte zwischenjährlich um. Neben diesen kurzfristigen Effekten zeigt der Anteil des obersten 1% der Einkommen einige langfristigen Reaktionen auf drastische Steuersenkungen. Jedoch sind diese Reaktionen zum größten Teil auf eine Verlagerung der Einkommen vom Unternehmenssektor zum privaten Sektor zurückzuführen. Der Zuwachs der Steuerbasis im Bereich der persönlichen Einkommensteuer geht überwiegend zu Lasten der besteuerten Unternehmensgewinne.

Insgesamt zieht Saezs Analyse ernsthaft in Zweifel, ob überhaupt ein Erfolg auf der Angebotsseite durch die Steuersenkungen der letzten 40 Jahre in den USA existiert.⁶

⁵Der Aufsatz von Cullen und Gordon erläutert ferner die schwerwiegenden methodologischen Probleme älterer Artikel, in denen behauptet wurde, daß Steuersenkungen Unternehmensgründung fördern würden.

⁶Aufgrund einer mikroökonomischen Studie kommt Piketty (1999) zu dem Ergebnis, daß kleine

3 Verhaltensreaktionen der Konzerne

Die steuerpolitische Debatte ist stark auf die Problematik des zwischenstaatlichen Wettbewerbs um Standortentscheidungen von Unternehmen fokussiert. Diesem Phänomen wird auch hier relativ viel Beachtung geschenkt. Vorab soll aber nicht unerwähnt bleiben, daß Steuern nicht nur Standortentscheidungen sondern eine Vielzahl von Entscheidungen von Konzernen beeinflussen können, die selbst in einer geschlossenen Volkswirtschaft von grundlegender Bedeutung sind.

3.1 Investitionen

Ein klassisches Thema der Finanzwissenschaft ist, wie Unternehmensbesteuerung die *Investitionen* von Unternehmen beeinflussen. Im Referenzmodell wird ein Unternehmen betrachtet, das in Wettbewerbsmärkten operiert, Zugang zu perfekten Kapitalmärkten hat und seinen Firmenwert maximiert. Es wird gezeigt, daß die Anreizwirkung der Besteuerung vom Steuersystem abhängt.⁷

Steuersysteme des Schanz-Haig-Simons-Typs können investitionsfördernd oder investitionshemmend wirken. Im Fall der Besteuerung von unternehmerischen Einkommen und Zinseinkommen lassen sich zwei Effekte herausgreifen. Auf der einen Seite erhöht eine Steuersenkung in jeder Periode die Nettozahlungsüberschüsse des Unternehmens; hierdurch erhält das Unternehmen einen Anreiz, mehr zu investieren. Auf der anderen Seite erhöht die Steuersenkung den Nettozinsfaktor, mit dem die Überschüsse abdiskontiert werden. Hierdurch entsteht ein negativer Anreiz auf die Investitionsbereitschaft. Im idealen Fall einer korrekten steuerlichen Erfassung des ökonomischen Gewinns ist die Besteuerung investitionsneutral.

Wird der ökonomische Verschleiß der Investitionsgüter steuerlich mit einer zeitverteilten Abschreibung erfasst, so hängt der Effekt der Besteuerung vom Vergleich zwischen der Abschreibungsrate und der Verschleißrate ab. Ist letztere kleiner als erstere, wird das besteuerte Unternehmen in Folge einer Steuersatzsenkung weniger investieren. Ist die Abschreibungsrate geringer als die Verschleißrate, wird das besteuerte Unternehmen in Folge einer Steuersatzsenkung mehr investieren.

Nun belasten die Unternehmenssteuern nicht nur den ökonomischen Gewinn von Investitionen sondern auch die daraus resultierenden Reingewinne. Die statische Modellbetrachtung eines gewinnmaximierenden Unternehmens zeigt unmittelbar, daß eine Steuer auf den Reingewinn investitionsneutral ist - solange der Durchschnittsteuersatz kleiner

Veränderungen in den französischen Spitzensteuersätzen geringe Reaktionen im Spitzeneinkommen zur Folge hatten, die aber nicht von Dauer waren.

⁷Eine ausführlichere Behandlung dieser Frage findet man z. B. bei Homburg (2003, Kap. 8).

als Eins ist. Gleiches gilt bei einer dynamischen Modellierung, wenn der gesamte Reingewinn in der Periode besteuert wird, in der die Investition in Angriff genommen wird. Wird der Reingewinn in den Folgeperioden belastet, so ergibt sich im Vergleich zur sofortigen Besteuerung ein Zinsvorteil für das Unternehmen, wodurch die Investitionsneutralität verletzt wird.

Diese Ergebnisse zeigen, daß die pauschale Aussage, wonach eine Senkung der Unternehmensbesteuerung die Investitionen ankurbelt, in der Finanzwissenschaft keinerlei theoretische Grundlage besitzt. Der Zusammenhang zwischen Besteuerung und Investitionen ist viel komplizierter, als von der herrschenden Sicht angenommen wird.

Ferner gibt es empirisch relevante Aspekte des Zusammenhangs zwischen Steuern und Investitionen, die in der politischen Debatten unzureichend gewürdigt werden. Weitgehend vernachlässigt wird beispielsweise die Auswirkung der Besteuerung auf die Investitionen, welche indirekt durch den Einfluß der Steuern auf das gesamtwirtschaftliche Ersparnis zustande kommt. Eine aufkommensneutrale Steuerreform, die das Kapitaleinkommen entlastet, erzeugt eine intergenerationelle Umverteilung, weil das Kapitaleinkommen hauptsächlich den älteren Generationen zufließt. Davon negativ betroffen ist das verfügbare Einkommen der jüngeren Generationen, welche aber überproportional zur Ersparnisbildung beitragen. Durch diesen Effekt verringert die betrachtete Steuerreform die gesamtwirtschaftlichen Ersparnisse. Sowohl in den theoretischen Wachstumsmodellen als auch in ökonometrischen Untersuchungen führen niedrigere inländische Ersparnisse zu einem niedrigeren Kapitalstock und einem geringeren langfristigen Wirtschaftswachstum.⁸

3.2 Managerial rent-seeking

Die meisten Konzerne werden nicht von ihren Eigentümern sondern von Angestellten bzw. Manager geleitet. Zwischen Eigentümern und Management besteht ein Interessenkonflikt. Aufgrund des Informationsvorteils des Managements gegenüber den Anteilseignern verläuft dieser Konflikt nicht ohne Reibungsverluste. In der ökonomischen Theorie spricht man von einem *principal-agent* Problem. Dieses Problem wird gravierender, je weniger die Eigentümer das Management überwachen. Dadurch verschärft sich das Problem der Informationsasymmetrie und die Manager verfolgen zunehmend ihren eigenen Vorteil auf Kosten des Unternehmens bzw. seiner Eigentümer. Skandalumwitterte Firmennamen wie Enron, Vivendi, Parmalat oder Worldcom mögen die praktische Relevanz dieses Problems veranschaulichen.

Wenn die Entlohnung des Topmanagements exorbitant wird, stellt dies *per se* kein

⁸Hierzu siehe man z. B. Uhlig und Yanagawa (1996).

ökonomisches Problem dar.⁹ In erster Linie entspricht das rasante Wachstum der Managergehälter lediglich einer Umverteilung von den Anteilseignern zu den Manager. Gleichwohl kann die Aussicht auf Topgehälter Verhaltensreaktionen der Manager hervorrufen, die bedeutsame Effizienzeinbuße verursachen. Beispielsweise können Manager in Versuchung geraten, die Bilanzen zu frisieren, um besonders erfolgreich zu erscheinen und so hohe Prämien zu erlangen. Manipulationen von Bilanzen, die zu einem überhöhten Kurs der Aktien führen, rufen eine Fehlallokation realer Ressourcen hervor, weil die Investoren vom Aktienmarkt ein falsches Signal erhalten.¹⁰

Sind die Konzernmanager weitgehend frei von der Kontrolle durch die Eigentümer, kann eine progressive Einkommensteuer zu ihrer Disziplinierung beitragen.¹¹ Hier zeigt sich, daß im Gegensatz zur vorherrschenden Meinung ein hoher Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer einen Effizienzgewinn herbeiführen kann.

Die Entlohnung der Top-Manager orientiert sich oft an der laufenden Rentabilität des Unternehmens. Aufgrund der unvollkommenen Kontrolle durch die Anteilseigner können Top-Managers Entscheidungen treffen, die kurzfristig die Rentabilität ihres Unternehmens vervielfachen aber langfristig die Existenz des Unternehmens gefährden ("*take-the-money-and-run* Strategien"). Diese Resultate können z. B. durch den Ankauf überbewerteter Beteiligungen herbeigeführt werden. Die Erfahrung zeigt, daß solche Strategien ein Unternehmen mittelfristig in den Ruin treiben können.

Es liegt die Vermutung nah, daß Manager ihr Verhalten mit Blick auf den Gegenwartswert ihrer künftigen Nettoeinkommen bestimmen. Eine Erhöhung des Grenzsteuersatzes für die sehr hohen Einkommen kann dazu dienen, daß der Manager den Anreiz erhält, im Interesse der Investoren zu handeln, weil es sich nicht lohnt, kurzfristig sehr hohe Einkommen zu erzielen. Diese werden ja von der Besteuerung stark belastet. Umgekehrt fördert die Senkung des Spitzensteuersatzes das opportunistische Verhalten der Top-Manager. Somit kann die Steuerprogression der Disziplinierung der Manager dienen und hierdurch zur Vermeidung von Fehlallokationen beitragen.

⁹Für die USA hat man die Entwicklung der Einkommen von Managern und Arbeitnehmern empirisch festhalten können. In 1970 verdiente der durchschnittliche CEO rund das 25-fache von dem, was ein Industriearbeiter verdiente. Im Jahr 2003 lag das Einkommen des CEO beim 301-fachen des Einkommens eines Industriearbeiters (Anderson et al., 2004).

¹⁰Empirisch finden Johnson et al. (2003), daß das Mißverhalten der Manager stark mit ihren Verdienstmöglichkeiten korreliert ist. Je stärker die Bezahlung vom Aktienkurs abhängig ist, desto höher liegt die Wahrscheinlichkeit, daß die Manager sich betrügerisch verhalten.

¹¹Empirische Untersuchungen belegen, daß in vielen Unternehmen die Top-Manager einer engen Kontrolle entgehen können, in dem sie z. B. ihre Freunde in die Aufsichtsräte wählen lassen. So finden Bertrand und Mullainathan (2000), daß viele CEOs *de facto* ihre eigene Bezüge festlegen. Nach der sogenannten *skimming view* wählen die CEOs für sich die maximale Vergütung aus, die die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit nicht erweckt.

3.3 Internationale Standortentscheidungen

Vom Interessenkonflikt zwischen Anteilseignern und Führungskadern werde nun abstrahiert, die Unternehmen seien Gewinnmaximierer. Wie beeinflussen Steuern die Standortentscheidungen von Konzernen in einer integrierten Weltwirtschaft mit freiem Kapitalverkehr?

3.3.1 Theoretische Einsichten

Der zentrale Forschungsgegenstand ist in diesem Bereich der Zusammenhang zwischen Unternehmenssteuern und *Direktinvestitionen*. Letztere bezeichnen Auslandsinvestitionen, bei denen der ausländische Investor die Kapitalkontrolle ausübt. Von Kapitalkontrolle spricht man, wenn der Investor wenigstens 10 % des Eigenkapitals des Unternehmens besitzt. Die vorrangige Frage ist, wie national unterschiedliche Körperschaftsteuern die Ströme der Direktinvestitionen beeinflussen.¹²

Handeln die Unternehmen gewinnmaximierend und wird der Unternehmensgewinn nach dem Quellenlandprinzip¹³ besteuert, werden die Unternehmen diejenige Standorte auswählen, die *ceteris paribus* den Gewinn durch die Besteuerung weniger belasten.

Die Annahme des *ceteris paribus* ist lediglich ein Hilfsmittel. Im Allgemeinen können internationale Standortentscheidungen von einer Reihe nationaler Faktoren beeinflusst werden. Darunter fallen z. B. die Lohnkosten und die Nähe zu den Nachfragern der Güter, die vom Unternehmen produziert werden. Außerdem sind niedrige Unternehmenssteuern nicht das einzige Instrument, womit nationale Regierungen die Attraktivität ihres Standorts für international agierende Investoren verbessern können. Die Richtung von Direktinvestitionen wird durch die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur - wie Verkehrsnetz und Energieversorgung - das Vorhandensein ausgebildeter Fachkräfte sowie die Gewährung von Rechtsstaatlichkeit und sozialem Frieden mitbestimmt.

Das wirtschaftspolitische Interesse an den Direktinvestitionen wird damit begründet, daß sie zum Kapitalstock und dem technologischen Stand eines Landes beitragen. Wenn der Gesamtbetrag, den ein multinationaler Konzern für seine Investitionen ausgibt, vorgegeben ist, z. B. durch die Höhe der einbehaltenen Gewinne, verringert jeder Euro Auslandsinvestition den inländischen Kapitalstock um ein Euro. In diesem Fall haben Aus-

¹²Wichtig ist auch die Frage nach der materiellen Inzidenz von Unternehmenssteuern bei internationaler Kapitalmobilität. Auf diese Frage wird hier nicht näher eingegangen. Es sei lediglich auf den Aufsatz von Braulke und Corneo (2004) hingewiesen. Dort wird die These widerlegt, daß Kapitalbesitzer die Last der Unternehmenssteuer nicht tragen, wenn Kapital völlig mobil ist.

¹³Dies bedeutet, daß das Unternehmen in dem Land steuerpflichtig ist, aus dem sein Gewinn stammt. Üblicherweise wird dieses Prinzip durch die Freistellungsmethode verwirklicht, d.h.: der Wohnsitzstaat des Unternehmens verzichtet auf die Besteuerung des im Ausland generierten Gewinns.

landsinvestitionen eindeutig einen negativen Effekt auf Wachstum und Beschäftigung im Inland.

Haben multinationale Konzerne Zugang zu vollkommenen Kapitalmärkten, können sie jede gewünschte Investition durch Fremdkapital finanzieren. In diesem Fall kann man aus der Entwicklung der Auslandsinvestitionen eines Konzerns keinen Rückschluß auf die heimischen Investitionen ziehen. Eine Änderung der Unternehmenssteuern im Heimatland wird sowohl den gewünschten Kapitalbestand im Inland als auch den gewünschten Kapitalstock im Ausland verändern. Diese Änderungen hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab. Wichtig ist z. B., ob das inländische und das ausländische Kapital Substitute oder Komplemente im Produktionsprozess des Konzerns sind und ob die Produkte, die im Inland und im Ausland hergestellt werden, Substitute oder Komplemente sind.

Bei festem Weltkapitalstock schaden inländische Unternehmenssteuern der Attraktivität des inländischen Standorts für die Investoren und üben einen negativen Effekt auf den inländischen Kapitalbestand aus. Im Umkehrschluß kann eine Regierung den inländischen Kapitalstock und ihre Steuerbasis erhöhen, wenn sie im Alleingang die Gewinnsteuern verringert. Kämpfen nationale Regierungen gegeneinander um die Gunst der multinationalen Konzerne, so werden sie versuchen, sich gegenseitig hinsichtlich ihrer Unternehmensbesteuerung zu unterbieten. Dies kann - aber muß nicht - dazu führen, daß die gesamten Steuereinnahmen sinken. Um den international mobilen Unternehmen eine angemessene öffentliche Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, braucht der Staat Einnahmen, mit denen er die Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter finanziert. Jedenfalls ist eine Verschiebung der steuerlichen Belastung auf die relativ immobilen Produktionsfaktoren insbesondere den Faktor Arbeit zu erwarten. Diese wird tatsächlich beobachtet. Im Bereich der Infrastruktur wird erwartet, daß Nationalregierungen den Interessen der international mobilen Unternehmen höheres Gewicht beimessen.

Der grenzüberschreitende Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen wird von Regierenden als Rechtfertigung gebraucht, sich dem steuerpolitischen Kurs anderer Staaten anzupassen. Durch diese Anpassungen unterminiert der Steuerwettbewerb die Vielfalt der nationalen Steuersysteme. Tatsächlich stehen die gerade skizzierten Tendenzen im Einklang mit den beobachteten steuerpolitischen Entwicklungen der OECD-Länder seit den Achtziger Jahren.¹⁴

3.3.2 Quantifizierung

Eine Senkung der Unternehmenssteuern kann zwar international mobile Investoren anlocken, aber sie kann auch zu erheblichen Mindereinnahmen für den Fiskus führen. Ob

¹⁴Hierzu siehe man z. B. Slemrod (2004) und Devereux *et al.* (2003).

ein bestimmtes Land am internationalen Steuerwettbewerb weiter teilnehmen soll, hängt von dem *Ausmaß* der zu erwartenden Effekten für dieses Land ab. Deshalb ist ein Quantifizierungsversuch solcher Effekte vor einer steuerpolitischer Entscheidung unabdingbar.

Die Quantifizierung der oben genannten Effekte bedarf eines beachtlichen empirischen Wissens. Eine für diese Quantifizierung zentrale Größe ist die Elastizität der Direktinvestitionen (abgekürzt FDI für *foreign direct investments*) in Bezug auf den inländischen Steuersatz.

In den letzten Jahren hat sich eine Vielzahl ökonometrischer Studien mit der Messung der Elastizität der FDI befasst. Da die Datenlage in Deutschland unbefriedigend ist, gibt es keine systematische mikroökonomische Studie der deutschen Direktinvestitionen. Auch in diesem Bereich stammen die meisten empirischen Untersuchungen aus den USA. Hierzu ist anzumerken, daß die USA das Anrechnungsverfahren verwenden, während in Deutschland die Freistellungsmethode benutzt wird, um eine Doppelbesteuerung multinationaler Unternehmen zu verhindern. *Ceteris paribus* sollten Unternehmen bei Anwendung der Freistellungsmethode stärker auf internationale Steuersatzunterschiede reagieren als unter dem Anrechnungsverfahren.¹⁵

Die empirischen Untersuchungen zur Reaktivität der FDI auf Steueränderungen unterscheiden sich voneinander in vielen Aspekten. Die Unterschiede betreffen den Zeitraum, die Länder und die Sektoren, die analysiert werden und ob Mikro- oder aggregierte Daten ausgewertet wurden. Ferner gibt es Unterschiede bei der Spezifikation der Modelle, der Definition der Variablen, die FDI und Steuersatz abbilden, sowie bei den verwendeten Schätzverfahren.

Gute Überblicksartikel zu den ökonometrischen Untersuchungen wurden von Hines (1999) und de Mooji und Ederveen (2001) vorgelegt. Beide Artikel kommen zu dem Schluß, daß es solide empirische Evidenz eines *statistisch signifikanten Effektes der Besteuerung auf Direktinvestitionen* gibt. Das Ausmaß dieses Effektes ist nicht sonderlich groß aber auch nicht vernachlässigbar. Die Elastizität der FDI in Bezug auf den Steuersatz beträgt nach Hines -0,6 (*consensus estimate*). Ederveen und de Moij finden für die durchschnittliche Elastizität den Wert -0,7, während der Medianwert -0,5 beträgt.

Um die Implikationen dieses empirischen Befunds zu veranschaulichen, wenden wir uns einem fiktiven Rechenbeispiel zu.

Rechenbeispiel für das Land Balnibarbi

¹⁵Beim Anrechnungsverfahren werden etwaige im Ausland erhobene Steuern wie Vorauszahlungen auf die Höhe der Steuer des Wohnsitzlandes angerechnet. Typisch ist eine beschränkte Anrechnung der ausländischen Steuerschuld. Daraus resultiert eine nur partielle Anreizwirkung ausländischer Besteuerung auf international tätige Unternehmen, die aus Ländern stammen, die das Anrechnungsverfahren verwenden.

Heutzutage werden die Unternehmensgewinne in Balnibarbi mit einem Steuersatz in Höhe von 30 % belastet. Der Kapitalverkehr ist frei und viele multinationale Konzerne sind aktiv. Jährlich fließen 30 Mrd. Dukaten als ausländische Investitionen dem Land Balnibarbi zu; in die umgekehrte Richtung werden Investitionen in Höhe von 50 Mrd. Dukaten getätigt.

In Balnibarbi ist die Arbeitslosigkeit hoch - rund 5 Millionen Arbeitslose gibt es - und deswegen wird überlegt, den Steuersatz der Unternehmenssteuern von 30 % auf 27 % zu reduzieren. Allerdings erfüllt bereits heute der Staat von Balnibarbi das verhasste Lindalino-Kriterium zur Begrenzung des öffentlichen Haushaltsdefizits nicht. Der balnibarbische König möchte zwar die Arbeitslosigkeit abbauen, aber möchte nicht riskieren, daß sein Staat unter den Meistern der globalen Finanz in Verruf gerät.

Schon seit der Zeit Gullivers gibt es in Balnibarbi eine Akademie, in deren Fakultät der politischen Projektmacher einige hervorragende Gelehrte steuerpolitische Entwürfe für die Landesregierung ausarbeiten. Deshalb wendet sich der König eines Tages den Gelehrten der Fakultät der politischen Projektmacher zu, um Rat zu holen. Am nächsten Tag teilt der Fakultätssprecher folgende Überlegungen seinem Souverän mit:

Die Direktinvestitionen nach Balnibarbi reagieren auf den heimischen Steuersatz mit einer Elastizität von -0,7. Wenn der heimische Steuersatz von 30 % auf 27 % reduziert wird, entspricht dies eine Verringerung um 10 %. Die Steuersenkung wird daher die ausländischen Investitionen nach Balnibarbi langfristig um 7 % erhöhen. Bei 30 Mrd. Dukaten ausländischer Direktinvestitionen entspricht dies 2,1 Mrd. Dukaten.

Die Steuersenkung wird ferner den Anreiz balnibarbischer Investoren schwächen, ihre Produktionsstätte ins Ausland zu verlagern. Geht man von einer gleichen Elastizität von -0,7 aus, so ergibt sich eine langfristige Verringerung der balnibarbischen Auslandsinvestitionen um 3,5 Mrd. Dukaten.

Diese Prognosen beziehen sich auf den sogenannten *steady-state*, d. h. die Situation, die eintritt, wenn das Wirtschaftssystem nach anfänglicher Störung durch die Politikänderung wieder zur Ruhe gekehrt ist. Trotz der Fülle der Studien wissen wir kaum etwas über die Dynamik der Anpassung. In Ermangelung besserer Anhaltspunkte, wollen wir davon ausgehen, daß der neue *steady-state* sofort erreicht wird.

Welche Bedeutung hat die Änderung der Direktinvestitionen für den Kapitalstock Balnibarbis? Nach der Referenzstudie des brobdingnagschen Professors Agripetrus haben Direktinvestitionen einen Eins-zu-Eins-Effekt auf den inländischen Kapitalbestand.¹⁶ Obwohl seine Ergebnisse inzwischen nicht unumstritten sind, tun wir, als ob sie bare Münze

¹⁶Vgl. Feldstein (1995).

wären. Dann erhöht die Steuersatzsenkung den balnibarbischen Kapitalstock um 2,1 plus 3,5 gleich 5,6 Mrd. Dukaten.

Wenn wir davon ausgehen, daß die international immobilien Investoren auf die Steuerensenkung nicht reagieren, erfährt Balnibarbi jedes Jahr eine Kapitalstockerhöhung um jene 5,6 Mrd. Dukaten. Unterstellt man eine Verschleißrate der Kapitalgüter in Höhe von 10 %, dann sinkt der Zuwachs des Kapitalbestandes über die Zeit, wie es in der Tabelle 1 gezeigt wird.

Tabelle 1: Quantitative Auswirkungen der Steuerentlastung für die balnibarbische Volkswirtschaft.

Anzahl der Jahren nach der Reform	Δ Kapitabestand im Vergleich zum Status-quo	Δ Beschäftigung im Vergleich zum Status-quo
1	5,6	20.000
2	10,6	36.755
3	15,2	51.161
4	19,3	63.072
5	23	72.946

Was bedeutet der zusätzliche Kapitalbestand für das *Beschäftigungsvolumen* in Balnibarbi? Unterstellen wir einen aktuellen Kapitaleinsatz je Erwerbstätigen multinationaler Konzerne in Höhe von 280.000 Dukaten. Bei dieser Kapitalintensität verwandeln sich nach einem Jahr die zusätzlichen 5,6 Mrd. Dukaten Kapitalstocks in 20.000 Arbeitsplätze. Unterstellt man, daß die Kapitalintensität jährlich um 3 % zunimmt, ist der Beschäftigungseffekt wie in Tabelle 1 dargestellt. Hiernach erhöht sich die Zahl der Beschäftigten nach fünf Jahren um fast 73.000.

Die *fiskalische Auswirkung* der Steuerensenkung ergibt sich aus vier Effekten. Erstens erhöht sich die Steuerbasis der Unternehmenssteuern durch den Anstieg des inländischen Kapitalstocks. Zweitens verringert sich die steuerliche Belastung der bereits in Balnibarbi ansässigen Unternehmen. Drittens erhöht sich das Aufkommen der Einkommensteuer, wenn die von den Unternehmen ersparten Steuern in Form von Dividenden an balnibarbische Anteilseigner weitergegeben werden. Viertens gibt es indirekte Effekte insbesondere durch die Lohnsteuer und die Mehrwertsteuer, die von den neuen Beschäftigten entrichtet werden, sowie durch die Ersparnisse bei der Arbeitslosenunterstützung.

Zur Ermittlung des ersten Effekts unterstellen wir eine Rentabilität in Höhe von 5 % des investierten Kapitals. Im ersten Jahr steigt das inländische Kapital um 5,6 Mrd. Dukaten und damit steigen die Unternehmensgewinne um 280 Mio. Dukaten. Bei einem Steuersatz von 27 % ergeben sich Mehreinnahmen in Höhe von knapp 76 Mio. Dukaten. Den Verlauf dieser Mehreinnahmen findet man in der zweiten Spalte der Tabelle 2.

Tabelle 2: Fiskalische Auswirkungen der Steuerentlastung für den balnibarbischen Staat.

Anzahl der Jahren nach der Reform	Erster Effekt	Zweiter Effekt	Dritter Effekt	Vierter Effekt	Insgesamt
1	0,08	-3,2	0,24	0,40	-2,48
2	0,14	-3,2	0,24	0,74	-2,08
3	0,21	-3,2	0,24	1,02	-1,73
4	0,26	-3,2	0,24	1,26	-1,44
5	0,31	-3,2	0,24	1,46	-1,19

Der zweite Effekt wird durch die Entlastung des inländischen Unternehmenssektors verursacht. Bei einer Verringerung des Steuersatzes um 10 %, verringert sich die Steuerschuld der Unternehmen ebenfalls um 10 %. Geht man von 32 Mrd. Dukaten Einnahmen durch die Unternehmenssteuern aus, verliert der balnibarbische Fiskus jährlich 3,2 Mrd. Dukaten.

Das Ausmaß des dritten Effektes hängt von der Ausschüttungspolitik der Unternehmen und der Staatsangehörigkeit ihrer Eigentümer ab. Wenn der Anteil des Gewinns vor Steuer, der ausgeschüttet wird, konstant bleibt, ergeben sich keine Mehreinnahmen durch die Einkommensbesteuerung der Anteilseigner. Vielmehr prognostizieren wir, daß die Hälfte der Steuerersparnis - d. h. 1,6 Mrd. Dukaten - ausgeschüttet wird und daß 3/4 der Anteilseigner Inländer sind. Dann gibt es zusätzliche 1,2 Mrd. Dividenden, die in Balnibarbi zu versteuern sind. Angenommen, daß die ausgeschütteten Gewinne bei den Anteilseignern einem Steuersatz in Höhe von 40 % unterliegen. Bei Verwendung des in Balnibarbi geltenden Halbeinkünfteverfahrens werden zusätzliche 600 Mio. Dukaten besteuert. Die jährlichen Mehreinnahmen betragen folglich 240 Mio. Dukaten.

Der vierte Effekt wird durch die Senkung der Arbeitslosigkeit und die Steigerung der Lohnsumme bedingt. Durch Wegfallen von Transferleistungen, Entstehung von Lohnsteuereinnahmen und gesteigerte Einnahmen aus der Mehrwertsteuer profitiert der Fiskus aus der Entwicklung der FDI. Unterstellt man eine jährliche Nettoeinnahme von 20.000 Dukaten pro neuen Beschäftigten, verbessert sich der öffentliche Haushalt im ersten Jahr um 400 Mio. Dukaten. Für die darauffolgenden Jahre findet man die entsprechenden Nettoeinnahmen in der Tabelle 2.

Die fiskalische Gesamtwirkung der Stensenkung wird ebenfalls in Tabelle 2 dargestellt. Aus der fiskalischen Gesamtwirkung und dem Beschäftigungsimpuls kann man die impliziten fiskalischen Kosten der Schaffung von Arbeitsplätzen ermitteln. Im ersten Jahr kostet jeder neu geschaffene Arbeitsplatz dem Staat 124.000 Dukaten. Im Zeitverlauf werden diese Kosten geringer; im fünften Jahr kostet jeder Arbeitsplatz dem Staat rund 16.300 Dukaten.

Da die fiskalische Gesamtwirkung negativ ist, muß der Staat durch weitere finanzpolitische Maßnahmen das resultierende Loch stopfen. Angesichts der Bindung am Lindalino-Vertrag ist an eine Neuverschuldung nicht zu denken. Also sind woanders die Abgaben zu erhöhen oder die öffentlichen Ausgaben zu kürzen. Diese Folgemaßnahmen werden wiederum einen Einfluß auf Wachstum und Beschäftigung haben.

Sowohl der Beschäftigungseffekt als auch die fiskalische Auswirkung der betrachteten Maßnahme hängen von den Reaktionen der ausländischen Regierungen ab. Was die Direktinvestitionen beeinflusst, ist nicht das absolute Niveau der balnibarbischen Steuern, sondern das Steuerdifferential zu den anderen Ländern. Bisher wurde der *ceteris paribus* Methode entsprechend angenommen, daß die ausländischen Regierungen sich passiv verhalten. Unterstellt man hingegen, daß nach T Jahren das Ausland seine Steuersätze in gleichem Umfang wie in Balnibarbi senkt, verewigen sich die Auswirkungen, die nach T Jahren erzeugt wurden.

Nehmen wir beispielsweise an, daß nach zwei Jahren das Steuerdifferential zwischen Balnibarbi und Lilliput, Brobdingnag, Laputa, Luggnagg, Glubbdubrib usw. wieder das heutige Niveau erreicht hat. Dann werden nach zwei Jahren Direktinvestitionen in gleicher Höhe wie heute getätigt. Dies bedeutet, daß auch im dritten Jahr nach der Reform die gleichen Effekte im Vergleich zum Status-quo wie im Jahr davor eintreten. In diesem Fall wurden sich der jährliche Beschäftigungseffekt auf rund 37.000 Arbeitsplätze und die jährliche fiskalische Gesamtwirkung auf etwa 2 Mrd. Mindereinnahmen festigen.

Nach dieser Erläuterung bedankte sich der König bei den Gelehrten und ging sodann in sein bescheidenes Kämmerchen, wo er es liebte, in Ruhe über Grundsatzfragen der Steuerpolitik nachzudenken. Nach drei Tagen kam er aus seinem Zimmer und verkündete eine Steuerreform, die kein einziges Mitglied der Fakultät der politischen Projektmacher erwartet hatte.

3.4 Internationale Gewinnverlagerung

Internationale Unterschiede bezüglich der Unternehmensbesteuerung können nicht nur reale Investitionen beeinflussen, sondern auch eine *grenzüberschreitende Verschiebung der Erträge* hervorrufen. Multinational tätige Unternehmen versuchen ihren Gewinn auf die von ihnen angesiedelten Länder so zu verteilen, daß ihre gesamte Steuerschuld minimiert wird. Dies bedeutet: Gewinne werden steuertechnisch zu Ländern mit einer niedrigen Besteuerung verschoben; Verluste wandern zu den Hochsteuerländern.

Derzeit verfügen Konzerne über eine Vielzahl legaler Umwege, um die von ihnen erwirtschafteten Erträge grenzüberschreitend zu verschieben. Eine Methode ist die steuermini-

mierende Festlegung von innerbetrieblichen Verrechnungspreisen für grenzüberschreitende Transaktionen. Weitere Möglichkeiten ergeben sich bei der Auswahl zwischen Fremdfinanzierung und Eigenkapital sowie bei der Festlegung von Lizenzgebühren z. B. für die Gewährung der Namensnutzung.¹⁷

Die Auswirkung der Unternehmenssteuern auf die grenzüberschreitende Gewinnverlagerung durch multinationale Konzerne ist empirisch schwer zu erfassen. Die Messungstechnik steckt hier noch in Kinderschuhen. Für Deutschland existiert eine Studie von Ramb und Weichenrieder (2004), die sich dem Problem der sogenannten dünnen Kapitalisierung ausländischer Investoren widmet. Diese Studie findet, daß die Besteuerung einen relativ bescheidenen Effekt auf die Finanzierungsstruktur der in Deutschland tätigen Konzerne ausübt.

Offensichtlich verstärkt die grenzüberschreitende Gewinnverlagerung der Konzerne den Anreiz für Nationalregierungen beim Steuersenkungswettlauf mitzumachen. Wenn der Anteil multinationaler Konzerne am nationalen Gewinn sehr hoch ist und die Gewinnverlagerung sehr elastisch auf Steuersatzänderungen reagiert, kann eine Steuersatzsenkung prinzipiell zu Mehreinnahmen führen, zumindest wenn die Reaktion der anderen Regierungen sich ausreichend verzögert.

Grundsätzlich läßt sich der Steuerwettbewerb durch internationale Kooperation aussetzen. Denkbar wäre beispielsweise ein "GATT der Besteuerung", der verbindliche Mindeststeuersätze für die Unternehmenssteuern festlegt und eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen sowie der Erhebungstechnik vorschreibt. Die heutige Realität ist davon weit entfernt. Selbst im Rahmen der Europäischen Union sind alle Versuche der Steuerharmonisierung in diesem Bereich gescheitert. Das Steuerpaket 2003 der EU beinhaltet zwar einen Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung, der bestimmte Formen eines schädlichen Steuerwettbewerbs eindämmen soll. Jedoch stellt der Kodex nur eine politische Verpflichtung der einzelnen Mitgliedsländer dar; dem Verhaltenskodex fehlt die rechtliche Verbindlichkeit. Da die europäische Verfassung im Bereich der direkten Besteuerung keine Abtretung der Kompetenzen vorsieht, wird die Unternehmensbesteuerung Sache der einzelnen Mitgliedstaaten bleiben bzw. weiterhin dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegen.

4 Fazit

Der herrschenden Sicht widersprechend, läßt sich die pauschale Behauptung, daß eine Steuersenkung die Leistungsbereitschaft der Unternehmer erhöhe und das Wachstum belebe, weder von der Theorie noch von der Empirie stützen. Stellvertretend sei hier das

¹⁷Hierzu siehe man z. B. Hines (1999).

Fazit erwähnt, das von Rebelo und Stokey (1995) am Ende ihres klassischen Aufsatzes über die "Growth Effects of Flat-Rate Taxes" gezogen wurde. Die zwei berühmten Chicago-Ökonomen schrieben: "*There is, as yet, no theoretical presumption or empirical evidence of substantial growth effects from factor taxation.*"

Die Fortschritte der theoretischen und der empirischen Forschung während der letzten Jahren haben an der Gültigkeit dieser Schlußfolgerung nichts geändert. So haben Auswertungen neuer Paneldatensätze, die eine relativ große Anzahl von Beobachtungen enthalten, bestätigt, daß der Einfluß der Besteuerung auf das Wirtschaftswachstum relativ gering ist. So faßt der ehemalige Wachstumsökonom der Weltbank Easterly (2001) die empirischen Ergebnisse zusammen: "*There is no statistical association between the statutory tax rate and economic growth, either across time in the United States or across countries in the world.*" (S. 235)

Weder die ökonomische Theorie noch die ökonometrischen Befunde liefern ausreichende Gründe, anzunehmen, daß eine regressive Steuerentlastung - wie diejenige, die von den deutschen Reformen der letzten sechs Jahren herbeigeführt wurde - zu spürbar mehr Wachstum führt und sich selbst finanziert. Vielmehr suggerieren die Beiträge der Wirtschaftswissenschaft, daß solche Reformen annähernd wachstumsneutral sind und zu langfristigen Mindereinnahmen für den öffentlichen Sektor führen.

Angesichts dieser Befunde sollte das Gemeinwesen die Einkommensteuer und die Unternehmenssteuern nicht in den Dienst wachstumspolitischer bzw. beschäftigungspolitischer Ziele stellen. Das Fehlen einer nachhaltigen Finanzpolitik sowie die zunehmende Ungleichheit und Volatilität der Markteinkommen deuten vielmehr darauf hin, daß heutzutage Einkommensteuer und Unternehmenssteuern in Deutschland in erster Linie fiskalische und verteilungspolitische Funktionen erfüllen sollten.

Bibliographie

- Anderson, S., Cavagh, J., Hartman, C., Klinger, S. und S. Chan, Executive Excess 2004, mimeo, Institute for Policy Studies, Washington D.C.
- Bertrand, M. und S. Mullainathan (2000), Do CEOs set their own pay? The ones without principal do, *NBER Working Paper* No. 7604.
- Braulke, M. und G. Corneo (2004), Capital Taxation May Survive in Open Economies, *Annals of Economics and Finance* 5, 237-244.
- Corneo, G. (2003), Verteilungsarithmetik der rot-grünen Einkommensteuerreform, mimeo, Universität Osnabrück.
- Cullen, J. and R. Gordon (2002), Taxes and Entrepreneurial Activity: Theory and Evidence for the U.S., *NBER Working Paper* No. 9015.
- de Mooij, R. und S. Ederveen (2001), Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research, *CPB Discussion Paper* No. 3.
- Devereux, M., Lockwood, B. und M. Redoano (2003), Capital Account Liberalization and Corporate Taxes, *IMF Working Paper* 03/180.
- Easterly, D. (2001), *The Elusive Quest for Growth*, MIT Press, Cambridge.
- Feldstein, M. (1995), The Effects of Outbond Foreign Direct Investment on the Domestic Capital Stock, in Feldstein, M. et al. (eds.), *The Effects of Taxation on Multinational Corporations*, University of Chicago Press, Chicago.
- Hines, J. (1999), Lessons from Behavioral Responses to International Taxation, *National Tax Journal* 54, 305-23.
- Homburg, S. (2003), *Allgemeine Steuerlehre*, Vahlen, München.
- Johnson, S., Ryan, H. und Y. Tian (2003), Executive Compensation and Corporate Fraud, mimeo, Texas A&M University.
- Moffit, R. and M. Wilhelm (1998), Taxation and the labor supply: Decisions of the affluent, *NBER Working Paper* No. 6621.
- Piketty, T. (1999), Les hauts revenus face aux modifications des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu en France, 1970-1996, *Economie et Prevision* 138-139, 25-60.

- Ramb, F. und A. Weichenrieder (2004), Taxes and the financial structure of German inward FDI, CESifo WP 1355.
- Rebelo, S. und N. Stokey (1995), Growth Effects of Flat-Rate Taxes, *Journal of Political Economy* 103, 519-550.
- Saez, E. (2004), Reported Incomes and Marginal Tax Rates, 1960-2000: Evidence and Policy Implications, *NBER Working Paper* No. 10273.
- Slemrod, J. (2004), Are Corporate Tax Rates, or Countries, Converging?, *Journal of Public Economics* 88, 1169-1186.
- Uhlig, H. und N. Yanagawa (1996), Increasing the Capital Income Tax May Lead to Faster Growth, *European Economic Review* 40, 1521-1540.
- Wellisch, D. (2000), *Finanzwissenschaft II*, Vahlen, München.
- Zimmermann, K. (1993), Labour responses to taxes and benefits in Germany, in A. B. Atkinson und G. Viby Mogensen (Hrsg.), *Welfare and Work Incentives: A North European Perspective*, Oxford University Press, 192-240.