Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 80 (2000)
Heft: 3

Artikel: Internationaler Steuerwettbewerb als Entdeckungsverfahren
Autor: Durrer, Klaus
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-166262

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Klaus Durrer,
geboren 1967 in Zürich, studierte an der Universität St. Gallen von 1987–1991 Nationalökonomie. Dort war er von 1990–1996 auch als wissenschaftlicher Assistent tätig und promovierte 1996 mit einer wirtschaftspolitischen Dissertation. Seit 1996 arbeitet er bei UBS Group Economic Research als Referent für Wirtschafts- und Finanzpolitik. Ausserdem ist er seit 1998 nebenamtlicher Dozent für Finanzwissenschaft an der Universität St. Gallen.

Internationaler Steuerwettbewerb als Entdeckungsverfahren

«No taxation without representation.» Mit dieser Parole lehnten sich die Bewohner der nordamerikanischen Untertanengebiete vor etwas mehr als 200 Jahren dagegen auf, dass das britische Mutterland nach freiem Ermessen Steuern erheben und ausgeben konnte. Damit nahm die Amerikanische Revolution ihren Anfang. Die Steuerfrage spielte auch in anderen Revolutionen eine wichtige Rolle: Als Gegenleistung für höhere Steuern forderten die Bürger von ihren Herrschern jeweils politische Mitbestimmungsrechte, die sie letztlich auch erhielten. Sie erreichten damit, dass der Staat seine Leistungen vermehrt an ihren Bedürfnissen ausrichten musste. Dies wirkte sich nicht nur auf Wachstum und Wohlstand, sondern schliesslich auch auf die Steuereinnahmen positiv aus.

In den Augen vieler besorgter Bürger stellt die Globalisierung der Märkte die erreichte politische Selbstbestimmung wieder in Frage. Durch die zunehmende Mobilität von Gütern, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren ist ein internationaler Wettbewerb der Standorte in Gang gekommen. Die damit verbundene Verengung politischer Handlungsspielräume auf nationaler Ebene wird heute vielerorts als Bedrohung empfunden. Gerade der Steuerwettbewerb als wichtiger Bestandteil des Standortwettbewerbs weckt Befürchtungen, dass der Staat durch die zunehmende Mobilität von Teilen des Steuersubstrates seine Finanzierungsbasis verliert. Einerseits bestehen Ängste, dass der internationale Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren in einen schädlichen, wenn nicht gar ruinösen Steuersenkungswettlauf mündet. Andererseits wird befürchtet, dass durch die zunehmende Vernetzung und Elektronisierung der Märkte immer mehr Steuersubstrat am Fiskus vorbeigeschleust werden kann. Vor diesem Hintergrund ist in den letzten Jahren in Wissenschaft und Politik eine intensive Diskussion darüber entbrannt, ob und wie der internationale Steuerwettbewerb eingeschränkt werden soll. Diese Diskussion wird im folgenden aus ökonomischer Sicht kritisch beleuchtet. Ausserdem werden für die Schweiz politische Schlussfolgerungen gezogen.

Die Vorzüge des Wettbewerbs als zentrales Ordnungsprinzip einer Marktwirtschaft sind heute weitgehend unbestritten. Er bringt die Nachfrager nach Gütern und Dienstleistungen dazu, ihre Bedürfnisse und Zahlungsbereitschaften zu artikulieren. Gleichzeitig vermittelt er den Anbietern Anreize, Produkte, für die eine Nachfrage besteht, möglichst kostengünstig herzustellen. Der Wirtschaftsnobelpreisträger *Friedrich August von Hayek* hat daher den Wettbewerb treffend als *«Entdeckungsverfahren»* bezeichnet, das über den Preis als Informationsträger Kundenbedürfnisse und effiziente Verwendungen knapper Produktionsmittel offenlegt.[1]

Diese Sichtweise lässt sich direkt auf den Standort- und Steuerwettbewerb übertragen, wenn man die Steuern als Preise für ein Bündel von öffentlichen Leistungen interpretiert. Der Standort- und Steuerwettbewerb sorgt somit für eine bedarfsgerechte und kostengünstige Produktion sowie für eine effiziente Finanzierung staatlicher Leistungen. Damit fördert er die Legitimität des demokratischen Rechtsstaates in zweifacher Weise: *Erstens* stärkt er die Position der Wähler, welche die Effizienz staatlichen Handelns in der Regel nur unvollkommen kontrollieren können. *Zweitens* verbessert er den Schutz von Minderheiten, indem er diesen im Falle einer allzu starken Majorisierung die Möglichkeit gibt, ihre wirtschaftliche Tätigkeit ganz oder zumindest in Teilen an Standorte mit günstigeren Rahmenbedingungen zu verlagern. Schliesslich lässt der Standort- und Steuerwettbewerb auch eine

1 F. A. von Hayek, Der Wettbewerb als Entdekkungsverfahren, in: Freiburger Studien. Mohr/Siebeck, Tübingen 1969.

effiziente Anpassung der staatlichen Leistungen, Institutionen und Steuersysteme an regional und national unterschiedliche Wähleransprüche zu.

Obwohl die effizienzsteigernde Wirkung des Standort- und Steuerwettbewerbs von *Charles Tiebout* bereits 1956 aufgezeigt wurde[2], tut man sich damit bis heute schwer. Unterschiedliche Steuersysteme und -belastungen werden immer noch häufig als Ursache von Marktverzerrungen und nicht als Ausdruck von verschiedenartigen Wähleransprüchen und Effizienzunterschieden wahrgenommen. Dabei wird jedoch übersehen, dass die Wissenschaft bis heute weder für die optimale Ausgestaltung der Steuersysteme noch für die optimale Staatsorganisation brauchbare Rezepte liefern kann. Auf der Suche nach dem effizienten Leistungs- und Steuerstaat bleibt man daher auf den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren angewiesen.

Dieser Holzschnitt könnte das Spiegelbild zu «L'irréparable» sein. Unter den zehn Drucken scheint er der eindeutigste. Ein Schriftstück gibt dem Mann von einer beruflichen oder gesellschaftlichen Schmach Nachricht, worauf dieser einem Nervenzusammenbruch nahe ist. Doch der Gesichtsausdruck der Frau ist mitleidlos, ganz so, als habe sie diesen Augenblick sehnlichst erwartet. Seine Niederlage erscheint wie die Folge ihres Racheaktes, der von einem Dritten ausgeführt wurde, wobei offen bleibt, ob ihr der Zufall zu Hilfe gekommen ist, oder sie jemand einen Auftrag gegeben hatte, ihrem Mann zu schaden. (Michael Wirth)
*Félix Vallotton, **«Le triomphe»**, gravure sur bois, 17,6 x 22,4 cm. Lausanne, Musée cantonal des Beaux-Arts (s. auch S. 31).*

Die wohl bekannteste wissenschaftliche Kritik am Steuerwettbewerb stammt von *Wallace E. Oates*.[3] Danach führt der Konkurrenzkampf um mobiles Steuersubstrat unter Regionen und Ländern dazu, dass zu wenig Steuern erhoben und zu wenig öffentliche Leistungen produziert werden. Als Vergleichsmassstab dient *Oates* dabei ein Steuermonopol oder -kartell. Dass in einem Monopol höhere Preise verlangt werden können als im freien Wettbewerb, ist unbestritten. Ebenso unbestritten ist aber, dass in einem Monopol nicht mehr, sondern weniger Leistungen angeboten werden. Eigentlich wäre somit nicht unter den Bedingungen des Steuerwettbewerbs, sondern unter jenen des Steuermonopols oder -kartells eine Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen zu befürchten. Wie kommt dieser Widerspruch zustande? *Oates* geht davon aus, dass die Rente, die im Steuermonopol entsteht, zumindest teilweise für die Finanzierung öffentlicher Leistungen verwendet wird, die nicht den Bedürfnissen der Steuerzahler entsprechen, sondern anderen Anspruchsgruppen zugute kommen. Bei solchen Leistungen kommt es durch den Steuerwettbewerb tatsächlich zu einem Abbau. Gleichzeitig profitieren jedoch die Steuerzahler von einem besseren und kostengünstigeren Angebot an staatlichen Leistungen.

Sozialer Frieden – ein Wettbewerbsfaktor

Steuerwettbewerb reduziert somit die Umverteilungsspielräume des Staates und stärkt die Position der Steuerzahler. Daraus wird häufig der Schluss gezogen, dass Steuerwettbewerb den Staat zum Abbau von Leistungen für die sozial Schwachen zwinge. Dabei handelt es sich jedoch um einen Trugschluss in dreifacher Hinsicht: *Erstens* steht keineswegs fest, dass die Rente in einem Steuermonopol oder -kartell zur Unterstützung der sozial Schwachen eingesetzt würde. Empirische Studien zeigen vielmehr, dass staatliche Umverteilung häufig gut organisierten gesellschaftlichen Gruppen zugute kommt, die ihre Interessen in der Politik wirksam

2 C. M. Tiebout, A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy 64 (1956), 416-24.

3 W. E. Oates, Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

Empirische Studien zeigen, dass staatliche Umverteilung häufig gut organisierten gesellschaftlichen Gruppen zugute kommt, während viele sozial Schwache durch die Maschen der staatlichen Netze fallen.

durchsetzen können, während viele sozial Schwache durch die Maschen der staatlichen Netze fallen.[4] *Zweitens* stellen soziale Sicherheit und politische Stabilität Güter dar, für die selbst hochmobile Steuerzahler bis zu einem gewissen Grad aufzukommen bereit sind. Gerade in der seit langem global ausgerichteten Schweizer Wirtschaft besteht ein ausgeprägtes Bewusstsein für den Wert des sozialen Friedens als Standortfaktor. *Drittens* sind von einer Intensivierung des Steuerwettbewerbs auch Effizienzgewinne zu erwarten, die letztlich allen zugute kommen. Es ist somit durchaus denkbar, dass der Steuerwettbewerb schliesslich zu mehr sozialer Sicherheit führen wird.

Gegen den Steuerwettbewerb wird auch vorgebracht, er führe zu Trittbrettfahrerverhalten.[5] Danach kann ein Staat seine Steuerbelastung tief halten, indem er seine eigenen Leistungen, beispielsweise im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit oder des Umweltschutzes, einschränkt und vermehrt auf die Leistungen umliegender Länder abstellt. Dieses Problem existiert zwar, wird aber nicht durch den Steuerwettbewerb verursacht. Es ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass staatliches Handeln grenzüberschreitende Effekte haben kann. Wo solche Effekte auftreten, braucht es eine verstärkte internationale Zusammenarbeit im Bereich der hoheitlichen Aufgabenerfüllung. Eine Steuerharmonisierung würde das Trittbrettfahrerproblem auf internationaler Ebene dagegen nicht beseitigen. Die höheren Steuereinnahmen würden in einem solchen Fall in Bereichen ausgegeben, wo andere Staaten nicht oder sogar negativ betroffen würden.

Kein Ruin des Staates

Ängste vor einem ruinösen Steuersenkungswettlauf, der die Finanzierungsbasis des Staates gefährden könnte, erweisen sich bei näherer Betrachtung als unbegründet. Es ist nicht allein die Steuerbelastung, sondern ebensosehr der dafür gebotene Gegenwert an öffentlichen Leistungen wie Infrastruktur, Sicherheit und politische Stabilität, der den Standortentscheid beeinflusst. Daneben gibt es noch eine Vielzahl weiterer Standortfaktoren, die ebenfalls eine Rolle spielen. Für einen Staat besteht auch kein Anreiz, mobile Produktionsfaktoren um jeden Preis anzuziehen. Selbst im härtesten Steuerwettbewerb lohnt sich die Ansiedlung mobiler Produktionsfaktoren nur, wenn die erwarteten Mehreinnahmen bei den Steuern die Kosten der beanspruchten Infrastruktur noch decken. Ein Staat, der dies nicht beachtet, schadet in erster Linie sich selbst.

Es gibt auch keinerlei Anhaltspunkte für einen Steuersenkungswettlauf: Obwohl fast alle OECD-Länder ihre Steuersätze für private Haushalte und Unternehmen in den letzten Jahren deutlich gesenkt haben, ist der Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandprodukt im OECD-Raum gestiegen. Dieser paradox anmutende Sachverhalt lässt sich dadurch erklären, dass die Steuersatzreduktionen in der Regel von einer Verbreiterung der Steuerbasis begleitet waren. Dadurch konnte die Steuerbelastung gesenkt werden, ohne die Steuereinnahmen zu schmälern. Der Steuerwettbewerb hat folglich in den OECD-Ländern nicht zum vielerorts befürchteten Steuerabbau, sondern zu belastungsärmeren und damit effizienteren Steuersystemen geführt.

In jüngerer Zeit steht daher nicht mehr der Steuerwettbewerb an sich, sondern der *schädliche* Steuerwettbewerb im Zentrum der politischen Diskussion. An der Frage, was unter «schädlichem Steuerwettbewerb» zu verstehen ist, scheiden sich allerdings die Geister. Verständlicherweise versucht jedes Land, diesen Begriff so zu definieren, dass die Steuerpolitik wichtiger Konkurrenzländer, aber nicht die eigene, darunter fällt. Wenn man die Diskussion über den schädlichen Steuerwettbewerb aus ökonomischer Sicht beurteilen will, erweist sich ein Blick auf die Konzepte der modernen Wettbewerbstheorie und -politik als äusserst hilfreich. Dort spricht man nicht von schädlichem Wettbewerb, sondern von wettbewerbsschädigendem Verhalten, und zwar dann, wenn einzelne Akteure oder Kartelle ihre marktbeherrschende Stellung dazu missbrauchen, um den wirksamen Wettbewerb einzuschränken. Übertragen auf den internationalen Steuerwettbewerb würde dies bedeuten, dass wirtschaftlich einflussreiche Staaten oder Staatenbündnisse ihre Position ausnützen, um den wirksamen Steuerwettbewerb zu behindern. Interessanterweise sind es ge-

4 Vgl. z.B. C. Schultze, The Distribution of Farm Subsidies, in: K. E. Boulding und M. Pfaff (eds.): Redistribution to the Rich and the Poor, Wadsworth, Belmont, Calif. 1972.

5 Vgl. z.B. H.-W. Sinn, The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, in: Journal of Public Economics 66 (1997), 247-74.

rade solche Staaten und Staatenbündnisse, die im Kampf gegen den schädlichen Steuerwettbewerb die Wortführerschaft übernommen haben. Der Verdacht, dass es nicht darum geht, den internationalen Steuerwettbewerb auf eine gesunde Basis zu stellen, sondern ihn generell einzuschränken, ist daher nicht von der Hand zu weisen.

Zweifelhafte Pläne von OECD und EU

Als wichtigste Diskussionsforen im Zusammenhang mit dem schädlichen Steuerwettbewerb haben sich die OECD und die EU profiliert. Beide Organisationen werten eine niedrige effektive Steuerbelastung in Verbindung mit intransparenten Regulierungen und Verfahren oder speziellen Steuerregimes für *Offshore*-Tätigkeiten als Anzeichen dafür, dass sich ein Staat am schädlichen Steuerwettbewerb beteiligt. Dass mangelnde Transparenz und die Privilegierung einzelner wirtschaftlicher Tätigkeiten die Effizienz eines Steuersystems reduzieren und daher für den betreffenden Staat schädlich sein können, ist an sich unbestritten. Gerade der zunehmende internationale Steuerwettbewerb erhöht jedoch den Druck auf die einzelnen Staaten, solche Ineffizienzen von sich aus zu beseitigen. Warum dieses Problem nun zusätzlich auch auf internationaler Ebene angegangen werden muss, konnten bisher weder die OECD noch die EU plausibel darlegen. Erklärungsbedarf herrscht auch in bezug auf das Kriterium der niedrigen effektiven Steuerbelastung. Dieses kann zu einem Einfallstor werden, um letztlich jede Art von Steuerwettbewerb für schädlich zu erklären.

Über den mit der EU gemeinsamen Kriterienkatalog hinaus sieht die OECD auch im ungenügenden Austausch steuerrelevanter Informationen auf internationaler Ebene eine Ursache von schädlichem Steuerwettbewerb. Sie verlangt daher, dass die Steuerbehörden für Erhebungs- und Kontrollzwecke den weltweiten Zugriff auf Informationen über die Steuerpflichtigen erhalten. Staaten wie die Schweiz, die über Steuersysteme verfügen, die weitgehend ohne administrativ aufwendige Erhebung von Informationen durch die Steuerbehörden auskommen, sollen sich entsprechend anpassen. Ob die von diesen Ländern praktizierte oder die von der OECD propagierte Lösung die bessere ist, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Statt den Wettbewerb darüber entscheiden zu lassen, will die OECD nun aber ihr System auf politischer Ebene durchsetzen. Die EU verfolgt bei ihrer Zinsbesteuerungsrichtlinie einen ähnlichen, aber insofern etwas offeneren Kurs, als sie ihren Mitgliedern die Wahl lässt zwischen dem offenen Austausch steuerrelevanter Informationen und der Erhebung einer rückforderbaren

Die OECD verlangt, dass die Steuerbehörden für Erhebungs- und Kontrollzwecke den weltweiten Zugriff auf Informationen über die Steuerpflichtigen erhalten.

Keine Evidenz für internationalen Steuersenkungswettlauf

Steuern und Sozialabgaben in Prozent des Bruttoinlandprodukts

Bei Verdacht auf Steuerhinterziehung steht den schweizerischen Steuerbehörden das Instrument der Ermessestaxation zur Verfügung. Dieses System erlaubt eine effiziente Steuererhebung ohne übermässigen Eingriff in die Privatsphäre der Steuerzahler und ist mit dem schweizerischen Bankkundengeheimnis kompatibel.

Quellensteuer an der Zahlstelle. Als Zahlstelle wird dabei die depot- oder kontoführende Bank des Zinsempfängers bezeichnet. Die EU-Lösung lässt zwar einen gewissen Systemwettbewerb zwischen den beiden wählbaren Alternativen zu, schliesst aber weitere mögliche Ansätze zur Steuererfassung von Zinserträgen aus. So wäre beispielsweise die schweizerische Verrechnungssteuer mit der EU-Quellensteuer nur beschränkt kompatibel, da sie nicht an der Zahlstelle, sondern direkt beim Zinsschuldner erhoben wird.

Effiziente Schweizer Lösung

Sowohl die OECD als auch die EU möchten die Schweiz in ihre Harmonisierungsbestrebungen im Bereich der Steuererhebung einbinden. Das schweizerische System weicht jedoch von den Ansätzen, die momentan in OECD und EU diskutiert werden, grundlegend ab. Es basiert primär auf der Selbstdeklaration durch die Steuerpflichtigen. Subsidiär wird auf Zinsen und Dividenden von Schweizer Schuldnern eine Verrechnungssteuer erhoben, die im Falle der ordnungsgemässen Deklaration durch die Steuerpflichtigen zurückgefordert werden kann. Bei Verdacht auf Steuerhinterziehung steht den Steuerbehörden ausserdem das Instrument der Ermessenstaxation zur Verfügung. Dabei genügt es, wenn die Steuerbehörde anhand von Plausibilitätsüberlegungen zeigen kann, dass der Steuerpflichtige seine steuerbaren Einkünfte oder Vermögenswerte nicht ordnungsgemäss deklariert hat. Kann der Steuerpflichtige keinen Gegenbeweis erbringen, so muss er sowohl eine Nachsteuer als auch eine Strafsteuer bezahlen. Dieses System erlaubt eine effiziente Steuererhebung ohne übermässigen Eingriff in die Privatsphäre der Steuerzahler und weitgehend ohne administrativ aufwendige Erhebung von Informationen durch die Steuerbehörden. Im Gegensatz zur Lösung, welche die OECD durchsetzen will, ist es auch mit dem schweizerischen Bankkundengeheimnis kompatibel.

Die Schweiz als kleine, rohstoffarme Volkswirtschaft war dem internationalen Wettbewerb immer schon stärker ausgesetzt als die meisten anderen OECD-Staaten. Mit ihrer mässigen Steuerbelastung und ihrem effizienten Steuersystem verfügt sie in diesem Wettbewerb aber über einen klaren Vorteil. Dieser Vorteil gerät jedoch durch das Wachstum der öffentlichen Ausgaben im Inland und zunehmende Harmonisierungsbestrebungen im Ausland immer mehr unter Druck. Er muss daher durch entschlossenes Handeln verteidigt werden. Im Inland gilt es, das vorhandene Sparpotential bei den öffentlichen Ausgaben auszuschöpfen. Gleichzeitig muss die Effizienz des Steuersystems weiter verbessert werden. Mit dem Übergang von der Warenumsatz- zur Mehrwertsteuer und der Unternehmenssteuerreform wurden in den letzten Jahren wichtige Schritte in diese Richtung unternommen. Die nun anstehende Neuordnung der Bundesfinanzen bietet eine gute Gelegenheit für zusätzliche Reformen. Gegenüber dem Ausland muss die Schweiz selbstbewusst für ihr effizientes System der Steuererhebung einstehen, indem sie dessen Kohärenz und überlegene Effizienz der internationalen Staatengemeinschaft überzeugend darlegt. Nur wenn ihr dies gelingt, kann sie sich im zunehmenden internationalen Standort- und Steuerwettbewerb auch weiterhin erfolgreich behaupten.

International Tax Competition as a Discovery Procedure

Whereas taxes were a cause for revolution in earlier centuries they have become a cause for migration in the age of globalisation. This raises fears among citizens and politicians alike that growing international tax competition will end up in a race to the bottom. However, these fears are unfounded, as a closer look at theoretical arguments and empirical data shows. Indeed, international tax competition leads to more efficient provision and financing of public goods by the state rather than the end of taxation. The international political discussion has, therefore, shifted from tax competition in general to the issue of harmful tax competition. Despite the fact that there is no clear argument for international collective action in this area the OECD and the EU are both working on proposals detailing how to eliminate harmful tax competition. This arouses suspicion that the word «harmful» is used here in order to legitimise efforts to arbitrarily curb international tax competition. Switzerland, as a relatively small economy with few natural resources, has always been exposed to a higher degree to international competition than other countries. However, with its low tax burden and a levy system based largely on self-declaration the country still has an edge over most of its competitors. Yet, this competitive advantage is increasingly put at risk due to rising public expenditures and pressure to adapt its tax levy system to OECD and EU standards. It is these forces that Switzerland must resist, if it is to preserve its favourable framework for economic activity. ✦