

# Vom Steuer- zum Gebührenstaat : Paradigmen der Staatsfinanzierung im Wettbewerb

Autor(en): **Schäfer, Wolf**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **83 (2003)**

Heft 10

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-166933>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Vom Steuer- zum Gebührenstaat

## Paradigmen der Staatsfinanzierung im Wettbewerb

*Globalisierung und Systemwettbewerb verändern die Bedingungen, unter denen die Steuer- und Abgabensysteme traditionellen Zuschnitts konzipiert worden sind. Deshalb gilt es, veränderte systemwettbewerbskonforme Paradigmen der Finanzierung der Staatstätigkeit in Betracht zu ziehen.*

**Wolf Schäfer**

Nach allgemeinem Verständnis und im Einklang mit Paragraph 3 der deutschen Abgabenordnung werden Steuern als Zwangsabgaben an den Staat ohne spezifische Gegenleistung durch den Staat definiert. Die Einführung von Zwang in die Beziehung zwischen Bürger und Staat entspricht einer organischen Staatsauffassung, der zufolge der Staat als eine hierarchisch über den Privaten stehende Institution mit eigenständiger Persönlichkeit und mit Entscheidungs- und Durchsetzungsmonopol gegenüber den Privaten begriffen wird. Eine solche Staatsauffassung steht grundsätzlich im Widerspruch zur Verfassungsökonomik, in der der Staat als ein freiwilliger Zusammenschluss von Bürgern aufgefasst wird, durch den sie sich gemeinsame Vorteile erschliessen wollen.

Den traditionellen, auf der organischen Staatsauffassung basierenden Besteuerungsprinzipien liegt im wesentlichen eine Theorie der staatlichen Einnahmenbeschaffung zugrunde: Der Staat fixiert aufgrund hoheitlicher Macht das zu erzielende Steueraufkommen, und es gilt dann, dieses Steuervolumen so auf die Steuerzahler zu verteilen, dass jeder das gleiche Opfer bringt. Im Gegensatz zum Leistungsfähigkeitsprinzip der organischen Staatsauffassung steht das Äquivalenzprinzip der verfassungsökonomischen Staatsauffassung individualistischer Prägung. Ihm liegt das Tauschparadigma zugrunde: Mit Hilfe der Besteuerung wird durch den Staat ein Entgelt für die von ihm erbrachten Leistungen erhoben. Dabei wird jeder Bürger gemäss den von ihm in Anspruch genommenen Staatsleistungen belastet. Hier liegt die Basis für die in neueren Ansätzen disku-

tierten Konzeptionen, «Steuern als Preise» zu begreifen.

### Regulierungsspirale bis zur «World Tax»?

Wenn die traditionelle Leistungsfähigkeitsbesteuerung im Rahmen des Ansatzes der Einnahmenbeschaffung im Systemwettbewerb offener Staaten und Regionen an ihre Grenzen stösst, dann gibt es grundsätzlich drei Möglichkeiten staatlicher Ausweichreaktionen, um den Schwund ihrer Steuerautonomie aufzuhalten:

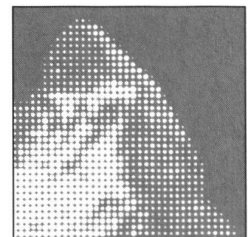
*Erstens* können Regierungen versuchen, ihre Steuerautonomie durch die Reduzierung der Exit-Optionen für die Steuerzahler, mit Hilfe von neuen oder verschärften Kapitalverkehrsbeschränkungen zu retten. Regierungen neigen hier insbesondere zu Beschränkungen des Kapitalexports. Es bedarf keiner näheren Begründung für die Feststellung, dass dieser Weg ökonomisch schädlich ist. Innerhalb der EU ist er deshalb auch nicht mehr gangbar. Allerdings sind gegenüber Drittländern Kapitalverkehrsbeschränkungen grundsätzlich noch möglich.

Eine *zweite* staatliche Ausweichreaktion wäre, die Steuerautonomie auf eine höhere Ebene der Gebietskörperschaften zu verlagern. Dies könnte von der lokalen auf die regionale, von der regionalen auf die bundesstaatliche und von dort auf die zwischenstaatliche, also etwa auf die EU-Ebene geschehen. Der Endzustand wäre bei einer Verlagerung der Steuerregulierung auf die Weltebene erreicht.

Die *dritte* Ausweichstrategie besteht darin, die nationale Steuerautonomie durch Absprachen mit Gebietskörperschaften oder Regierungen anderer Staaten über

*Wolf Schäfer ist Professor am Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre der Universität der Bundeswehr Hamburg. (schaefer@unibw-hamburg.de)*

*Eine ungekürzte Fassung des Beitrags mit Anmerkungen und Literaturhinweisen kann vom Autor angefordert werden.*



---

**Weg von  
Steuerstaat, hin zum  
Gebührenstaat.  
Weg vom opfernden  
Steuerzahler,  
hin zum  
tauschenden Bürger.**

---

eine Steuerharmonisierung zu sichern. Es handelt sich dabei dann um regierungsamtliche internationale Steuerkartelle, die den Steuerwettbewerb ausschalten sollen.

Die Ausschaltung von Wettbewerb, auch von Steuerwettbewerb, muss stets mit Argusaugen betrachtet werden, weil meist auch die segensreichen Wirkungen des Wettbewerbs gleich mitbeseitigt werden. Darüber hinaus erzeugen alle genannten hoheitlichen Ausweichreaktionen ein zunehmendes Regulierungsgeflecht, das durch den Globalisierungsprozess an Grenzen stösst. Denn es ist illusorisch anzunehmen, dass die staatlichen Regulierungsaktivitäten bestimmter Jurisdiktionen jemals von allen gegenwärtig über 190 Staaten der Erde gleichermassen akzeptiert werden. Die regulatorische Ausschaltung von Steuerwettbewerb innerhalb der EU oder zwischen den Ländern der OECD verliert ihre Wirkungskraft, wenn das Regulierungsterrain an den nationalen Grenzen dieser Integrationsräume endet. Dies aber ist die Realität.

#### **Überholtes Paradigma der Einnahmenbeschaffung**

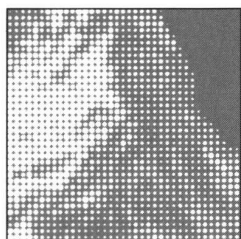
Wenn Regierungen darüber Klage führen, dass international operierende Unternehmen durch Verlagerung ihrer Hauptniederlassungssitze in ausländische Niedrigsteuerzentren sich ihrer inländischen Besteuerung entziehen, dann muss die Frage gestellt werden, wo denn das eigentliche Problem liegt. Ist die Globalisierung der Schurke im Stück, weil sie das traditionelle Besteuerungsparadigma der Einnahmenbeschaffung bedroht und an seine Grenzen führt? Oder ist es gerade dieses System traditioneller Einnahmenbeschaffung, das zunehmend inadäquat wird, weil es mit der fortschreitenden Globalisierung immer weniger kompatibel geworden ist? Sind es die Steuerzahler, die dem Staat entweichen, oder ist es nicht vielmehr der Staat, der das Tauschprinzip missachtet und deshalb die nicht opferbereiten Steuerzahler verliert? Da die Globalisierung ein weltweites Programm zur Durchsetzung des Äquivalenzprinzips freiwilliger Tauschakte darstellt, ist es nur konsequent, dass

auch das Besteuerungsparadigma sich anpasst: Weg vom Paradigma der Einnahmenbeschaffung, dessen Funktionsfähigkeit die Abwesenheit von Exit-Optionen voraussetzt, hin zum Äquivalenzparadigma der Steuern als Preise, das durch die Existenz von Exit-Optionen geradezu befördert wird. Weg vom Steuerstaat, hin zum Gebührenstaat. Weg vom opfernden Steuerzahler, hin zum tauschenden Bürger.

Ein vermeintlich überzeugendes Argument gegen Systemwettbewerb und für Harmonisierung liegt in der Behauptung, dass unterschiedliche institutionelle Regulierungen Wettbewerbsvor- und -nachteile hervorrufen, die den internationalen Wettbewerb verfälschen. Dieses Argument wird speziell und besonders für den Steuerwettbewerb sowie den Bankdienstleistungswettbewerb immer wieder vorgebracht. Es gehe doch nicht an, dass zum Beispiel Steuerhinterziehung in der Schweiz als straffreie Ordnungswidrigkeit behandelt werde, während sie in Deutschland eine strafbare Handlung sei. Es gehe auch nicht an, dass das Bankgeheimnis in der Schweiz, in Österreich und in Luxemburg strikter ausgeprägt sei und gehandhabt werde als in Deutschland und Frankreich. Es gehe auch nicht an, dass in einem Land die Quellensteuer bestehe und im anderen Land ein striktes System von Kontrollmitteilungen gehandhabt werde. Die Forderung nach Harmonisierung aller oder möglichst vieler dieser Regelungen entspringt der Begründung, dass man ein «level playing field» schaffen müsse, also ein Wettbewerbsfeld eingeebnetes, gleicher institutioneller Bedingungen, die die Wettbewerbsverzerrungen beseitigen.

Die Harmonisierung zur Schaffung eines «level playing field» widerspricht allen grundlegenden ökonomischen Prinzipien, wie wir sie aus der ökonomischen Theorie der Entwicklung und des Wachstums kennen, die eben nicht ein «level», sondern gerade ein «uneven playing field» als treibende Kraft für Produkt-, Prozess- und Standortinnovationen identifiziert.

Als Argument für die Harmonisierung wird immer häufiger die Gefahr eines



«*race to the bottom*» beschworen, die dem Systemwettbewerb immanent sei. Die Befürchtung wird geäußert, dass sich die Regierungen gegenseitig im Regulierungsniveau so weit herunterkonkurrieren, dass sie das Optimum unterschreiten. Im Extremfall verschwindet die Regulierung vollständig.

#### **Führt Steuerwettbewerb in den Staatsruin?**

Als besonders anschauliches Beispiel wird der Steuerwettbewerb angeführt und hier wiederum die Besteuerung der Kapital-, also auch der Zinseinkommen. Wenn die Regierungen die Kapitalertragssteuern senken, um Auslandskapital anzulocken, so wird das Ausland dies ebenfalls tun, was wiederum die Gegenreaktion im Inland hervorruft und so weiter. Dieses strategische Spiel soll schliesslich zur vollständigen Befreiung des international mobilen Faktors Kapital führen, was wiederum die Folge hat, dass die immobilen Faktoren bei Aufrechterhaltung des staatlichen Ausgabenniveaus eine um so höhere Steuerlast tragen müssen. Soll diese aber vermieden werden, so ist der Staat gezwungen, seine Ausgaben zu kürzen, und das bedeutet zum Beispiel auch, dass er sein Leistungsangebot reduziert. Eine Harmonisierung der Steuern, insbesondere der Kapitalertragssteuern, oder auch der Steuersysteme, müsse, so das Argument, derartige Fehlentwicklungen verhindern.

Der tatsächlich existierende Steuerwettbewerb, zum Beispiel zwischen den Kantonen in der Schweiz, zwischen den Staaten in den USA und auch in der EU, zeigt, dass sich eine Steuerabwärtsspirale mit den entsprechenden infrastrukturellen Erosionen empirisch nicht nachweisen lässt. Es wird sich für jedes Land beziehungsweise für jeden Standort ein Gleichgewicht zwischen Regulierungskosten und -nutzen herausbilden, so dass das Regulierungsniveau insgesamt und speziell das der Besteuerung keineswegs auf Null herabfällt. Diese Gleichgewichtsvorstellung impliziert aber nichts anderes, als dass sich im Systemwettbewerb das Äquivalenzparadigma der Steuern als Preise

durchsetzt. Mit diesem Äquivalenzdenken ist auch die Gegenhypothese zum «*race to the bottom*», nämlich ein «*race to the top*» vereinbar: Warum sollten Staaten im Systemwettbewerb um die mobilen Faktoren nur mit Kostenunterbietung, nicht aber mit Qualitätsüberbietung konkurrieren? Genau das passiert doch im Wettbewerb um mobiles Kapital, zum Beispiel zwischen den eidgenössischen Bankplätzen und denen innerhalb der EU.

#### **Steuerharmonisierung hat keine Zukunft**

Mit der Globalisierung und dem ihr innewohnenden Systemwettbewerb stösst das traditionelle Besteuerungsparadigma der Zwangseinnahmen ohne spezifische staatliche Gegenleistung an seine Grenzen. Es wird zunehmend obsolet. Mehr und mehr sollte sich das Äquivalenzdenken im Abgabeverlangen des Staates durchsetzen, weil die Globalisierung ein Programm zur umfassenden Durchsetzung freiwilliger Tauschakte mit Exit-Optionen darstellt, die sich auch in den Beziehungen zwischen den Privaten und dem Staat niederschlagen. Dieses neue Bedingungsgefüge verträgt sich nicht mit den aktuellen Bestrebungen aus dem politisch-administrativen Raum der EU und OECD, den System- und Steuerwettbewerb durch Zentralisierung und Harmonisierung zu beschränken. Sie sind letztlich der Versuch, den Schwund der staatlichen Steuer- und Regulierungsautonomie aufzuhalten. Stattdessen wäre es ganz im Sinne der Konstitutionenökonomik zukunftsfähig, wenn die Staaten sich gegenüber ihren Bürgern weniger als Opfer fordernde Einnahmenbeschaffer, sondern zunehmend als Nutzen stiftende Tauschpartner begriffen. Dann ist nicht mehr Harmonisierung, sondern mehr Wettbewerb auf der politischen Agenda. ■

---

**Warum sollten  
Staaten im System-  
wettbewerb um die  
mobilen Faktoren  
nur mit  
Kostenunterbietung,  
nicht aber mit  
Qualitätsüberbietung  
konkurrieren?**

---

