

3.1 Allgemeine Angaben zu Teilprojekt D 1

3.1.1 Thema

Der Steuerstaat und die internationale Steuerpolitik

3.1.2 Fachgebiet und Arbeitsrichtung

Politikwissenschaft (Internationale Beziehungen, Europaforschung, vergleichende Regierungslehre)

3.1.3 Leiter

Prof. Dr. Philipp Genschel
geb. 14. August 1963
International University Bremen
Campus Ring 1
28759 Bremen
Tel. 0421 200 34 56
e-mail: p.genschel@iu-bremen.de

Der Projektleiter ist gegenwärtig bis 2007 eingestellt, da die IUB zunächst nur Zeitverträge vergeben hat. Eine Verlängerung ist jedoch möglich.

3.1.4 (entfällt)

3.1.5 Erklärung

In dem Teilprojekt sind keine Untersuchungen am Menschen, Studien im Bereich der somatischen Zell- und Gentherapie, Tierversuche oder gentechnologische Untersuchungen vorgesehen.

3.1.6 Beantragte Förderung des Teilprojektes (Ergänzungsausstattung)

Haushaltsjahr	Personalkosten	Sächliche Verwaltungsausgaben	Investitionen	Gesamt
2003	66,2	10,1	•	76,3
2004	66,2	7,4	•	73,6
2005	66,2	4,6	•	70,8
2006	66,2	2,2	•	68,4
Summe 2003-2006	264,8	24,3	•	289,1

(Beträge in Tausend €)

3.2 Zusammenfassung

Der Staat ist ein fiskalisches Gebilde: Was er ist und was er kann hängt entscheidend davon ab, wie und wieviel Geld er mobilisiert. Um festzustellen, ob und wie sich Staatlichkeit wandelt, ist daher eine Analyse der Steuerpolitik von besonderer Bedeutung.

Im Gegensatz zu anderen Politikfeldern, in denen sich der Wandel von Staatlichkeit in Form einer Internationalisierung staatlicher Funktionen vollzieht, ist der Internationalisierungsgrad der Steuerpolitik bisher gering geblieben. Es gibt kein multilaterales Regime für die internationale Steuerpolitik, sondern nur ein mehr oder weniger lückenhaftes Netz bilateraler Doppelbesteuerungsabkommen. Es gibt keine supranationalen Steuern, und auch die Harmonisierung nationaler Steuern, die in der EU seit vierzig Jahren versucht wird, ist bisher noch nicht sehr weit gekommen.

Dies ist bemerkenswert, weil die Steuerpolitik im Prozeß der Globalisierung einer Reihe von Herausforderungen ausgesetzt ist, die eine gewisse Internationalisierung steuerpolitischer Kompetenzen durchaus nahelegen könnten. Sind die Herausforderungen zu schwach? Gibt es zuwenig *Nachfrage* nach Internationalisierung? Oder sind die politischen Widerstände zu stark? Kann eine bestehende Nachfrage nach Internationalisierung aus politischen Gründen nicht durch ein entsprechendes *Angebot* von Internationalisierungsmaßnahmen befriedigt werden? Diese Fragen sollen anhand einer Bestandsaufnahme der nationalen Steuerpolitik im Zeitalter der Globalisierung sowie von vier Paarstudien zu Versuchen der Steuerharmonisierung und -integration in Föderalstaaten, in der EU und auf der internationalen Ebene untersucht werden.

Erste Phase (2003-2006)	Zweite Phase (2007-2010)	Dritte Phase (2011-2014)
<p><i>Bestandsaufnahme:</i> Folgen des geringen Internationalisierungsgrades für die nationale Steuerpolitik</p> <p><i>Internationalisierung als internationale Kooperation</i></p> <p>Vergleich 1: Multilaterales Handels- und bilaterales Doppelbesteuerungsregime</p> <p>Vergleich 2: Steuerharmonisierung & regulative Harmonisierung in der EU</p>	<p><i>Fortsetzung: Internationalisierung als internationale Integration</i></p> <p>Vergleich 3: Steuerintegration und Währungsintegration in der EU</p> <p>Vergleich 4: Steuerintegration in der EU und Steuerintegration in modernen Föderalstaaten</p>	<p><i>Internationalisierungsdynamiken:</i> Synthetisierende Auswertung der Einzelvergleiche im Hinblick auf eine allgemeine Theorie der Internationalisierungsdynamik: Welches sind die Schub-, welches die Bremskräfte der Internationalisierung?</p> <p><i>Interaktionseffekte:</i> Synthetisierende Auswertung der Einzelvergleiche im Hinblick auf die Folgen unterschiedlicher Internationalisierungstempi: Was geschieht, wenn funktional aufeinander bezogene Politikbereiche unterschiedlich schnell internationalisiert werden?</p>

3.3 Problemaufriß und Stand der Forschung

3.3.1 Problemaufriß

Ein wesentliches Kennzeichen des demokratischen Rechts- und Interventionsstaates (DRIS) ist das Steuermonopol. Dieses Monopol ist seit den 1970er Jahren von zwei Seiten unter Druck geraten. Auf der einen Seite zwingt die Ausgabedynamik des Wohlfahrtsstaates die Steuerpolitik dazu, konstant hohe Einnahmeerfordernisse zu bedienen. Trotz permanenter Austeritätspolitik sind die Staatsquoten während der 1980er und 1990er Jahre – quer durch alle Esping-Andersenschen Regime – kaum gesunken (Pierson 1998). Der Prozeß der demographischen Alterung wird den Ausgabedruck eher noch erhöhen (Ferguson/Kotlikoff 2000). Auf der anderen Seite greift der Prozeß der Globalisierung die Fähigkeit der nationalen Steuerpolitik an, Einnahmen zu generieren. Zwei eng verknüpfte Probleme lassen sich dabei unterscheiden, die den allgemeinen Denationalisierungsherausforderungen – Konkurrenzprobleme und Reichweitenprobleme (vgl. Zürn 1998: 14) – entsprechen.

- *Steuerwettbewerb*: Die Liberalisierung von grenzüberschreitenden Güter-, Dienstleistungs- und Finanztransaktionen sowie die praktische Erleichterung solcher Transaktionen durch fortlaufende Verbesserungen der Informations-, Kommunikations- und Transporttechnologie setzen den Steuerstaat unter Wettbewerbsdruck. Er kann mobilen Faktoren keine Steuerbelastungen mehr zumuten, die sie anderswo nicht zu tragen haben. *Exit* ist für die Besitzer dieser Faktoren zu einer realen Option und einem glaubwürdigen Drohpotential geworden. Der Staat kann ihnen deshalb seine steuerlichen Bedingungen nicht mehr diktieren, sondern muß durch günstige ‚Steuerangebote‘ um sie werben. Die Freiheitsgrade der nationalen Steuerpolitik nehmen ab. Der Steuerstaat kann nicht mehr autonom entscheiden, wen oder was er mit Abgaben welcher Höhe belasten will (statt vieler: Steinmo 1994; Ganghof 2001).
- *De-Territorialisierung von Besteuerungstatbeständen*: Die traditionelle Architektur des Steuerstaates unterstellt, daß steuerpflichtige Sachverhalte territorial eindeutig zurechenbar sind (z.B. Tanzi 1995). In gewissem Maße war das schon immer eine Fiktion. Aufgrund der Multinationalisierung von Produktionszusammenhängen und des Vordringens kommunikationstechnisch gestützter Transaktionen verliert diese Fiktion aber zunehmend an Brauchbarkeit. Wenn ein Produkt in einem Netz multinational kooperierender Unternehmen erstellt wird, wo sollen die zugehörigen Gewinne und Verluste dann besteuert bzw. veranschlagt werden (z.B. Plasschaert 1997)? Wenn eine Dienstleistung über ein ortloses Medium wie das Internet erstellt oder gehandelt wird, wo soll sie dann steuerpflichtig sein? Dort, wo sie erbracht wird? Dort, wo sie genutzt wird? Oder dort, wo der Server steht (z.B. Avi-Yonah 1997)? Die Schwierig-

keiten bei der Beantwortung solcher Fragen, eröffnen den Steuerpflichtigen Gestaltungsspielräume bei der Steuerplanung, die sie zum fiskalischen Nachteil hochbesteuender Länder nutzen können. Die Steuerarbitrage wird erleichtert, der Steuerwettbewerb weiter angeheizt.

Beide Globalisierungsprobleme lassen sich im Prinzip durch eine Internationalisierung der Steuerpolitik entschärfen. Die Staaten könnten entweder ihre nationalen Steuerpolitiken international koordinieren (Kooperation) oder ihre steuerpolitische Verantwortung gleich an eine supranationale Ebene delegieren (Integration). Bisher ist jedoch weder vom einen noch vom anderen viel zu sehen.

- *Kooperation*: Die internationale Kooperation beschränkt sich bislang im wesentlichen auf bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen, die die ‚Steuergrenze‘ zwischen zwei nationalen Steuersystemen organisieren (Schaumburg 1998) und dabei immer stärker mit den Problemen der De-Territorialisierung konfrontiert sind (vgl. z.B. die entsprechenden Beiträge in Kirchhof u.a. 2000). Eine darüber hinausgehende Harmonisierung der hinter den Grenzen liegenden Steuersysteme ist bisher nur in der EU versucht worden. Selbst da sind trotz großer Anstrengungen nur bescheidene Ergebnisse erzielt worden, wenn man von der bemerkenswerten Ausnahme der Mehrwertsteuer einmal absieht. In der Kapitaleinkommens- und Unternehmensbesteuerung gibt es kaum Harmonisierungsfortschritte, obwohl hier die öffentlichen Klagen über die schädlichen Folgen des Steuerwettbewerbes besonders laut sind (Genschel 2002).
- *Integration*: Eine internationale Integration der Steuerpolitik ist bisher noch nicht ernsthaft in Angriff genommen worden. In der EU wird sie zumindest immer wieder erwogen. In den Anfangsjahren der Gemeinschaft gingen Politiker und Experten mit einiger Sicherheit davon aus, daß der allgemeine Integrationsfortschritt irgendwann auch die Einführung genuin europäischer Steuern notwendig machen würde (vgl. nur Neumark Bericht 1962). Diese Sicherheit ist inzwischen geschwunden. Vereinzelt wird die Einführung europäischer Steuern zwar immer noch angeregt. Erinnerung sei nur an die entsprechenden Vorstöße Romano Prodis und Hans Eichels vom Sommer 2001 (vgl. The Economist 2.6.2001; FAZ 16.6.2001). Im Unterschied zu den 1960er Jahren tragen solche Vorschläge aber heute den Charakter des Unwirklichen und Visionären.

Insgesamt bietet die Steuerpolitik ein eigentümliches Bild von Wandel und Beharrung. Einerseits hat der Prozeß der Globalisierung die Rahmenbedingungen gewandelt und die Autonomiespielräume der nationalen Steuerpolitik angegriffen. Andererseits herrscht international eine „bemerkenswerte Abwesenheit von Kooperation“ (Giovannini 1990: 16). Im politischen Diskurs wird zwar oft nach einer ver-

stärkten Koordinierung der nationalen Steuerpolitiken gerufen. Sie kommt aber weder auf globaler noch auf regionaler Ebene voran.

3.3.2 *Stand der Forschung*

Vorliegende Untersuchungen

In der Politikwissenschaft hat dieser Befund bisher keine große Aufmerksamkeit gefunden. Es gibt eine ausgeprägte Debatte über die Folgen der Globalisierung für die nationale Steuerpolitik. Im Kern geht es um die Frage, wie groß der Anpassungsdruck ist, den der internationale Steuerwettbewerb auf die nationale Steuerpolitik ausübt und warum unterschiedliche Staaten darauf unterschiedlich reagieren (z.B. Steinmo 1994; Quinn 1997; Rodrik 1997; Scharpf 1998; Garrett 1998; Swank 1998; Hallerberg/Basinger 1998; Ganghof 2001). Im Rahmen des Sfb 536 ‚Reflexive Modernisierung‘ wird diese Frage im Kontext des von Prof. Dr. Edgar Grande geleiteten Teilprojektes ‚Globalisierung und die Zukunft des Nationalstaates‘ explizit thematisiert (für erste Ergebnisse Wolf 2002). Steffen Ganghof vom Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln untersucht in einem Dissertationsvorhaben den Einfluß der Globalisierung auf die Unternehmenssteuerreformen der 1990er Jahre (für erste Ergebnisse Ganghof 2002). Sven Steinmo von der Universität von Colorado in Boulder arbeitet ebenfalls an vergleichenden Länderstudien zur Steuerpolitik und analysiert, warum die steuerpolitische Entwicklung in Deutschland, Schweden, den USA und Japan in so unterschiedlichen Bahnen verläuft (für erste Ergebnisse Steinmo 2002; DeWit/Steinmo 2002).

Untersuchungen zur internationalen Steuerpolitik gibt es dagegen kaum. Die wenigen Ausnahmen beschränken sich fast ausschließlich auf die EU und hier fast ausschließlich auf den untypisch stark harmonisierten Bereich der Mehrwertsteuer (Puchala 1983, 1984; Hahn 1988; Mette 1992, 1994). Darüber hinaus gibt es nur Einzelstudien zu ausgewählten Aspekten der Kapital- und Unternehmensbesteuerung (z.B. Radaelli 1995, 1997; Dehejia/Genschel 1999; Bernauer 2000: Kap. 5). Überblicksdarstellungen fehlen vollkommen. Anders als beispielsweise in der Währungs- oder der Handelspolitik, zu denen es eine ganze Reihe von Standardwerken gibt, die die historischen Entwicklungslinien des jeweils zuständigen internationalen Regimes nachzeichnen (vgl. statt vieler Eichengreen 1996; Senti 2000), findet man in der Steuerpolitik nichts Vergleichbares. Eine politische Geschichte des Regimes bilateraler Doppelbesteuerungsverträge muß noch geschrieben werden. Auch eine Gesamtdarstellung der europäischen Steuerpolitik fehlt, was um so erstaunlicher ist, weil in der Integrationsliteratur sonst zu fast jedem Politikbereich gleich mehrere Monographien verfügbar sind (vgl. nur Rehbinder/Stewart 1985; Héritier u.a. 1994; Leibfried/Pierson 1995; Falkner 1998; Dyson 1994; Eichengreen/Frieden

1994).¹ Der Mangel an historisch-deskriptivem Material begrenzt auch die Möglichkeiten der Analyse und Theoriebildung. Es gibt bisher keinen Versuch einer generellen Erklärung der spezifischen Probleme der internationalen Kooperation und Integration in der Steuerpolitik. Eine *policy determines politics*-orientierte Analyse fehlt vollkommen, obwohl sie in anderen Bereichen schon viel zum Verständnis von Regimeentstehung und -dynamik beigetragen hat (vgl. nur Zürn/Wolf/Efinger 1990; Yarbrough/Yarbrough 1992; Cohen 1998).

Zwei unzureichende Erklärungsstränge

Aber liegt die Erklärung für den geringen Internationalisierungsgrad der Steuerpolitik nicht sowieso auf der Hand? Steuern gehören zum „Kernbestand nationaler Souveränität“ (Mette 1994: 34). Sie sind „in solchem Maße Ausdruck der Eigenstaatlichkeit ihrer Träger, daß ... deren Unterordnung unter gemeinsame internationale Gesichtspunkte daher gewissermaßen fast einem Verzicht auf eigene Politik gleichkommen würde“ (Schmölders 1961: 137). Das geringe *Angebot* an Internationalisierungsbereitschaft kann deshalb nicht überraschen. Oder doch? Souveränitätsargumente sind lange Zeit auch gebraucht worden, um die Schwierigkeiten eines Europäischen Währungszusammenschlusses zu erklären. Auch das Geld galt als eine der „wesentlichen Souveränitäten des modernen Nationalstaats“ (Fischer 2000:8). Auch seine Integration war lange Zeit ein „Nicht-Ereignis“ (Tsoukalis zit. in Cohen 1998: 75). Am Ende ist sie aber im Rahmen der Europäischen Währungsunion doch vollzogen worden. Der Hinweis auf die nationale Souveränität ist berechtigt, insofern er ein außergewöhnlich starkes Zögern von Regierungsstellen markiert, eine Internationalisierung nationaler Kompetenzen zu erwägen. Er erklärt aber nicht, woher dieses Zögern kommt und unter welchen Umständen es möglicherweise verschwinden könnte.

Eine zweite ebenfalls sehr naheliegend erscheinende Erklärung erweist sich bei genauerem Hinsehen als genauso unzulänglich. Könnte der Grund für den geringen Internationalisierungsgrad der Steuerpolitik nicht einfach darin liegen, daß der Globalisierungsdruck in diesem Bereich besonders schwach ist und/oder daß die Internationalisierung keine sachadäquate Lösung der durch diesen Druck verursachten Probleme verspricht, kurz, daran, daß kaum *Nachfrage* nach Internationalisierung besteht? Natürlich könnte das sein. Es wäre allerdings ein funktionalistischer Fehlschluß, dies aus dem geringen Internationalisierungsgrad selbst ablesen zu wollen (vgl. allgemein Elster 1987). Wenn die Globalisierung in der Steuerpolitik tatsächlich (oder auch nur in den Augen der relevanten Akteure) geringere Anpas-

¹ Im Herbst 2002 erscheint allerdings ein Buch des Antragstellers, das helfen soll, diese Lücke zu füllen (Genschel 2002).

sungsprobleme verursacht als in anderen Politikfeldern und wenn die Internationalisierung tatsächlich (oder auch nur im Bewußtsein der Akteure) keine sachgemessene Lösung dieser Probleme bietet, so muß das gezeigt und darf nicht einfach unterstellt werden. Selbst wenn tatsächlich demonstriert werden könnte, daß die Nachfrage nach Internationalisierung in der Steuerpolitik besonders gering ist, bliebe immer noch die Frage, woran das liegt.

Auf der Suche nach zureichenden Erklärungen

Im Rahmen des beantragten Teilprojektes sollen die Gründe des geringen Internationalisierungsgrades der Steuerpolitik untersucht werden. Die Bestimmungsfaktoren der Nachfrage nach und des Angebots an internationaler Kooperation und Integration sollen identifiziert und die Ursachen der eigentümlich verhaltenen Internationalisierungsdynamik der Steuerpolitik erklärt werden. Die Untersuchung erscheint aus zwei Gründen lohnend:

Der eine Grund ist eher substantieller Natur. Die Entwicklung der Steuerpolitik kann nicht angemessen verstanden werden, ohne die Ursachen ihres geringen Internationalisierungsgrades zu berücksichtigen. Welche steuerpolitischen Probleme die entwickelten Industriestaaten intern beschäftigen, hängt schließlich auch davon ab, welche Möglichkeiten der externen Problemlösung durch internationale Kooperation und Integration sie haben (Wolf 2002).

Der andere Grund ist eher analytischer Natur. Gerade weil die Internationalisierung der Steuerpolitik bisher noch wenig fortgeschritten ist, kann sie zur Aufklärung der allgemeinen Bedingungen von Internationalisierung in besonderem Maße beitragen. Um die Bestimmungsgründe von Internationalisierungsprozessen zu erkennen, reicht es nämlich nicht, nur Fälle anzuschauen, in denen es tatsächlich zu einer Internationalisierung von politischen Entscheidungen gekommen ist. Man braucht auch Fälle, in denen die Internationalisierung entweder scheitert oder gar nicht erst versucht wird. Erst dieses Kontrastmaterial liefert die Varianz auf der abhängigen Variable (Internationalisierungsgrad), die zur Generierung und Plausibilisierung kausaler Hypothesen notwendig ist. In der Fallstudienliteratur wird dieser Notwendigkeit nur selten entsprochen. Mit „Entdeckerfreude“ (Mayntz 2000: 17) blicken die meisten Autoren noch auf bescheidenste Kooperations- und Integrationsansätze, während Fälle blockierter – oder gar nicht erst erwogener – Internationalisierung, wenn nicht geleugnet, so doch zumindest nicht analysiert werden. Das Teilprojekt soll helfen, dieses Defizit zu lindern.

3.4 Eigene Vorarbeiten

Philipp Genschel hat sich in der Vergangenheit intensiv mit der Logik internationaler Kooperation (Genschel/Plümper 1996, 1997; Genschel 1997) und europäischer Integration beschäftigt (Genschel 1998, 2000b). In den letzten Jahren widmete er sich vor allen Dingen der Analyse der europäischen Steuerpolitik. In seiner Habilitationsschrift rekonstruiert er die historische Entwicklung der europäischen Steuerharmonisierung von der Montanunion bis heute und analysiert die für diese Politik typischen Zielsetzungen, Konfliktmuster und Ergebnisse (Dehejia/Genschel 1999; Genschel 2002b). Daneben hat er auch die Rückwirkungen des internationalen Steuerwettbewerbs auf die nationale Steuerpolitik entwickelter Industriestaaten erforscht (Genschel 2000a, 2002a).

Literaturangaben zu den eigenen Vorarbeiten

- Dehejia, Vivek H. & Philipp Genschel (1999) „Tax competition in the European Union“ *Politics & Society* 27:3 403-430
- Genschel, Philipp (1997) „How fragmentation can improve co-ordination: Setting standards in international telecommunications“ *Organization Studies* 18:4 603-622
- (1998) „Markt und Staat in Europa“ *Politische Vierteljahresschrift* 39:1 55-79
 - (2000a) „Der Wohlfahrtsstaat im Steuerwettbewerb“ *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7:2 267-296
 - (2000b) „Grenzen der Problemlösungsfähigkeit der EU“ in: Edgar Grande & Markus Jachtenfuchs, Hg. *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden: Nomos 191-207
 - (2002a) „Globalization, tax competition and the welfare state“ *Politics & Society* 30:2 244-274
 - (2002b) *Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb in der Europäischen Union*, Frankfurt a.M.: Campus (i. E.)
 - & Thomas Plümper (1996) „Wenn Reden Silber und Handeln Gold ist. Kooperation und Kommunikation in der internationalen Bankenregulierung“ *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3:2 225-253
 - & Thomas Plümper (1997) „Regulatory competition and international co-operation“ *Journal of European Public Policy* 4:4 626-642

3.5 Arbeitsprogramm (Ziele, Methoden, Arbeits- und Zeitplan)

3.5.1 Forschungsziele

Das Teilprojekt verfolgt drei Ziele: Die Probleme der internationalen Steuerpolitik sollen beschrieben, ursächlich erklärt und in ihren Folgen für den Wandel von Staatlichkeit analysiert werden.

Beschreibung: Das Teilprojekt will eine politische Geschichte der internationalen Steuerpolitik liefern. Die Genese des internationalen Regimes der Doppelbesteuerungsverträge und die Bemühungen um die Harmonisierung und Integration der Steuerpolitik in der EU sollen rekonstruiert werden. Es soll deutlich werden, welche Kooperationsstrukturen in der internationalen Steuerpolitik bestehen und woran darüber hinausgehende Internationalisierungsinitiativen gescheitert sind. Und es soll gezeigt werden, welche Folgen das Scheitern dieser Initiativen und der allgemein geringe Internationalisierungsgrad der Steuerpolitik für die nationale Steuerpolitik haben.

Erklärung: Das Teilprojekt will die Ursachen des bisher geringen Internationalisierungsgrades der Steuerpolitik identifizieren. Dazu sollen die politischen, ökonomischen und sozialen Einflußfaktoren auf die Nachfrage nach und das Angebot von internationaler Kooperation und Integration analysiert werden. Langfristiges Ziel ist die Entwicklung einer an Theodore Lowi (Lowi 1964) angelehnten *policy determines politics*-Theorie von Internationalisierungsdynamiken und Internationalisierungsmustern.

Folgenabschätzung: Das Teilprojekt will schließlich die Folgen der internationalen Steuerpolitik für die zukünftige Gestalt von Staatlichkeit abschätzen. Wenn die Steuerhoheit im wesentlichen beim Nationalstaat bleibt, während wichtige andere Kompetenzen auf die supranationale Ebene verlagert werden, hat das zwangsläufig Folgen für die Gestalt, Effektivität und Legitimität von Politikprofilen. Das Teilprojekt soll untersuchen, wie diese aussehen.

3.5.2 Untersuchungsmethode

Die Internationalisierung der Steuerpolitik ist bisher noch nicht sehr weit gediehen. Das zentrale Anliegen des Teilprojektes ist es, zu untersuchen woran das liegt.

Bestandsaufnahme

In einem ersten Arbeitsschritt soll untersucht werden, welche Auswirkungen der geringe Internationalisierungsgrad auf die nationale Steuerpolitik hat. Die Untersuchung konzentriert sich dabei auf die EU-Mitgliedstaaten, weil einerseits der Grad wirtschaftlicher Verflechtung zwischen diesen Staaten besonders hoch ist, so daß die Probleme von Steuerwettbewerb und De-Territorialisierung von Besteuerungsgrundlagen sich besonders drängend stellen, und weil diese Staaten andererseits besonders weitreichende Initiativen diskutiert haben, um diesen Problemen durch internationale Kooperation zu begegnen. Die Untersuchung soll überprüfen, welchen Einfluß das Scheitern dieser Initiativen auf die nationale Steuerpolitik der Mitgliedstaaten hat. Dazu wird in einem kontrafaktischen Gedankenexperiment unterstellt, die Vorschläge, die in den 1960er Jahren zur Harmonisierung der Kapitalertragsbe-

steuerung (Europäische Kommission 1967) und in den 1970er Jahren zur Harmonisierung der Körperschaftsbesteuerung (Europäische Kommission 1975) diskutiert wurden, seien im Ministerrat tatsächlich angenommen worden. Wie hätte sich dadurch die Problemstellung der Einkommens- und Körperschaftssteuerreformen verschoben, mit denen praktisch alle EU-Mitgliedstaaten während der 1980er und 1990er Jahre beschäftigt waren? Die These, die in enger Kooperation mit Steffen Ganghof vom Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung empirisch untermauert werden soll, lautet, daß die Problemstellung eine grundsätzlich andere gewesen wäre und die Entwicklung der Kapitaleinkommensbesteuerung in andere Bahnen gelenkt hätte. Bestimmte gegenwärtig zu beobachtende Entwicklungstrends wie etwa die Rückkehr zu klassischen Systemen der Körperschaftsbesteuerung oder die Aufgabe globaler zugunsten von schedulären Konzepten der Einkommensbesteuerung wären abgeschwächt oder ganz verhindert worden (Ganghof 2001). In diesen Entwicklungstrends äußern sich schon die Autonomiebeschränkungen, die der Steuerwettbewerb und die De-Territorialisierung von Besteuerungstatbeständen der nationalen Steuerpolitik auferlegen.

Die methodischen Probleme kontrafaktischer Analyse sind bekannt (vgl. nur Tetlock/Belkin 1996). Sie müssen aber in Kauf genommen werden, um zu sehen, welche Effekte die weitgehende Nicht-Internationalisierung auf die reale Steuerpolitik hat.

Untersuchungsdesign und Fallauswahl

Das Hauptanliegen des Teilprojektes ist es, zu analysieren, warum der Internationalisierungsgrad der Steuerpolitik bisher so auffällig gering geblieben ist. Zu diesem Zweck werden die verschiedenen Ausprägungsformen der internationalen Steuerpolitik mit Fällen verglichen, in denen es zu einer sehr viel stärkeren Internationalisierung vormals nationaler Kompetenzen – bzw. Nationalisierung vormals subnationaler Kompetenzen – gekommen ist. Der Vergleich dient dabei nicht nur der Ursachenerforschung, sondern viel fundamentaler noch der Bewußtseinsbildung, daß die Internationalisierung in der Steuerpolitik eigentümlich rückständig ist.

Insgesamt sind vier Vergleiche vorgesehen. Die beiden ersten beschäftigen sich mit der Logik internationaler Kooperation. Die beiden letzten forschen nach der Logik internationaler Integration. In jedem dieser Vergleiche sollen die Problemlagen beschrieben werden, die eine stärkere oder schwächere politische *Nachfrage* nach Internationalisierung durch Kooperation bzw. Internationalisierung durch Integration angeregt haben. Und es sollen die spezifischen Interessenkonstellationen analysiert werden, die es den betroffenen Regierungen leichter oder schwerer ma-

chen, auf diese Nachfrage mit einem entsprechenden *Angebot* an Kooperations- bzw. Integrationsmaßnahmen zu reagieren.²

Internationalisierung als internationale Kooperation

- Vergleich 1 kontrastiert die Entwicklung der internationalen Kooperation in der Handels- und der Steuerpolitik. Die Zentralfrage ist, warum die Zusammenarbeit nach bilateralen Anfängen in beiden Bereichen nur in der Handelspolitik im GATT und später der WTO multilateralisiert wurde, während es in der Steuerpolitik im wesentlichen bei bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen blieb?
- Vergleich 2 kontrastiert die Entwicklung der Kooperation zwischen den EU-Mitgliedstaaten in der Steuerharmonisierung und der regulativen Harmonisierung im Umweltschutzbereich. Woran liegt es, daß nationale Regulierungen scheinbar einfacher zu harmonisieren sind als nationale Steuern?

Internationalisierung als internationale Integration

- Vergleich 3 kontrastiert die (Nicht-)Integration der Steuern in der EU mit dem Prozeß der Währungsintegration. Warum waren die Mitgliedstaaten eher bereit, ein europäisches Geld zu schaffen, als europäische Steuern?
- Vergleich 4 stellt die (Nicht-)Integration der Steuern in der EU der steuerpolitischen Entwicklung moderner Föderalstaaten gegenüber. Die Zentralfrage ist hier, warum sich die für viele – aber nicht alle – Föderalstaaten typische fiskalpolitische Zentralisierungstendenz nicht auch in der europäischen Steuerpolitik durchsetzt.

Zur Fallauswahl

Die Fälle auf der Steuerseite bilden fast das gesamte Spektrum internationaler Kooperations- und Integrationsbemühungen in der Steuerpolitik ab. Das Netz bilateraler Doppelbesteuerungsabkommen (Vergleich 1) und die Harmonisierungsinitiativen der EU (Vergleich 2) bilden den Kern der internationalen *Kooperation* im Steuerbereich.³ Eine *Integration* nationaler Steuerkompetenzen ist bisher nur in der EU erwogen worden. Die EU ist deshalb der einzige Fall, auf den sich eine Untersuchung der internationalen Steuerintegration überhaupt stützen kann (Vergleiche 3 und 4).

Die Kontrastfälle wurden nach methodischen und didaktischen Kriterien ausgewählt. In methodischer Hinsicht ging es darum, Fälle zu finden, die auf der abhängigen Variable (Internationalisierungsgrad) von den Steuerfällen abweichen,

² Zur Verwendung der Nachfrage- und Angebotsheuristik für die Erforschung internationaler Kooperation und Integration vgl. Mattli 1999: Kap.3, ursprünglich Keohane 1983.

³ Seit den 1990er Jahren ist allerdings auch die OECD verstärkt im Kampf gegen Steueroasen aktiv (OECD 2000). In einer späteren Projektphase könnte das eine eigene Untersuchung wert sein.

gleichzeitig aber zumindest einige potentiell wichtige unabhängige Variablen konstant halten (George 1979). Vergleich 1 hält den historischen Entstehungskontext und den Kreis der an der internationalen Zusammenarbeit beteiligten Staaten konstant und erleichtert dadurch, die beobachteten Variationen auf der abhängigen Variable (Bilateralismus in der Steuer- und Multilateralismus in der Handelspolitik) auf policy-spezifische Unterschiede zurückzuführen. Die Vergleiche 2 und 3 halten jeweils den institutionellen Kontext (die EU) und den Kreis der beteiligten Akteure (EU-Mitgliedstaaten) konstant, so daß auch hier gute Chancen bestehen, die unterschiedlichen Ausprägungen der abhängigen Variable (starke vs. schwache Harmonisierung bzw. Integration vs. Nicht-Integration) auf policy-spezifische Unterschiede zurückzuführen. Vergleich 4 schließlich hält die Policy konstant (Steuerpolitik) und erleichtert dadurch, die unterschiedlichen Ausprägungen der abhängigen Variable (starke vs. schwache Integration) auf Unterschiede in den institutionellen Rahmenbedingungen zurückzuführen.

In didaktischer Hinsicht geht es darum, Fälle auszuwählen, die besser erforscht und insofern ‚bekannter‘ sind als ihre steuerpolitischen Gegenstücke. Das hat nicht nur den forschungspragmatischen Vorzug, bei der Fallrekonstruktion auf einen größeren Bestand von Sekundärliteratur zurückgreifen zu können. Wichtiger ist, daß die spezifischen Besonderheiten eines noch relativ unerforschten und insofern ‚fremden‘ Falles besser erkennbar werden, wenn man sie mit relativ wohl erforschten und insofern ‚vertrauten‘ Fällen kontrastiert. Fremdes mit fremdem zu vergleichen erzeugt zuviel neue Information auf einmal. Es wird schwer, das Beobachtete empirisch und theoretisch einzuordnen. Der Vergleich mit theoretisch bereits verorteten Fällen ist deshalb instruktiver.

Im folgenden werden alle vier Vergleiche kurz skizziert.

Vergleich 1: Das bilaterale Doppelbesteuerungs- und das multilaterale Handelsregime

Auf den ersten Blick entwickelten sich die internationale Kooperation in der Steuer- und der Handelspolitik in sehr ähnlichen Bahnen. In beiden Politikbereichen begann die Zusammenarbeit Mitte des neunzehnten Jahrhunderts auf der Basis bilateraler Verträge. In beiden Bereichen wurden während der Zwischenkriegszeit Anstrengungen unternommen, die Zusammenarbeit zu multilateralisieren. Nur die internationale Handelspolitik wurde nach dem zweiten Weltkrieg aber tatsächlich in ein multilaterales Regime - das GATT und später die WTO - überführt, während es in der Steuerpolitik bei einem Regime bilateraler Doppelbesteuerungsabkommen blieb (z.B. Irwin 1993; Schaumburg 1998: Rz.16.14-16.21). Auf den zweiten Blick liegen die Dinge schon weniger eindeutig. Einerseits waren die Handelsverträge schon im neunzehnten Jahrhundert ‚multilateraler‘ als die Doppelbesteuerungsab-

kommen, weil sie auf der Basis der Meistbegünstigungsklausel abgeschlossen wurden. Andererseits ist das Doppelbesteuerungsregime heute multilateraler als seine bilaterale Vertragsbasis vermuten läßt, weil die meisten Doppelbesteuerungsverträge auf der Pause eines multilateralen, von der OECD gepflegten Musterabkommens abgeschlossen werden, dessen Wurzeln bis in die Zeit des Völkerbundes zurück reichen (Graetz/O'Hearh 1997).

Auch bei genauerem Hinsehen entspricht das Doppelbesteuerungsregime aber kaum dem Bild, das sich die Regimetheorie in den Sammelbänden von Krasner (1983) über Rittberger (1993) bis Koremenos, Lipson und Snidal (2001) von internationaler Kooperation macht. Die Regimetheorie versteht unter internationaler Kooperation fast ausschließlich multilaterale Kooperation. Die Existenz bilateraler Formen der Zusammenarbeit wird zwar nicht geleugnet. Sie werden aber kaum als eigener Kooperationstyp analysiert (vgl. aber Yarbrough/Yarbrough 1992: Kap. 4), sondern in der Regel nur als Durchgangsstadium auf dem Weg zu voller, multilateraler Kooperation oder zu vollem, allseitigen Konflikt betrachtet. Beispiele sind etwa John Conybeares Studie zum Zusammenbruch des Welthandels vor und Thomas Oatleys Studie zur Handelsliberalisierung in Europa unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg (Conybeare 1987: Kap. 10; Oatley 2001). Für Conybeare ist das Scheitern der multilateralen Londoner Weltwirtschaftskonferenz 1930 und der Übergang zu bilateralen Handelsverträgen ohne Meistbegünstigungsklausel nur das Vorspiel zum allgemeinen Handelskrieg der dreißiger Jahre, während Oatley das Netz bilateraler Handelsverträge der unmittelbaren Nachkriegszeit nur als Vorstufe zur multilateralen Liberalisierung der 1950er Jahre betrachtet.

Der Bilateralismus der Doppelbesteuerungsabkommen kündigt aber weder einen bevorstehenden totalen Kooperationszusammenbruch an, noch handelt es sich bloß um eine rasch zu überwindende Vorstufe zur multilateralen Kooperation. Die Zahl der Doppelbesteuerungsabkommen wächst rasant und erreicht bald 2000 weltweit. Nichts deutet jedoch auf einen bevorstehenden Übergang zu multilateralen Abkommen hin. Woran kann das liegen?

Eine Möglichkeit ist, daß kaum Bedarf an internationaler Kooperation besteht: Die Multilateralisierung der Kooperation findet nicht statt, weil die Nachfrage nach Kooperation zu gering ist. In der Tat behaupten einige Autoren, daß viele Funktionen von Doppelbesteuerungsabkommen ebenso gut auf nationaler Ebene wahrgenommen werden können bzw. bereits werden (Easson 2000). Seit den 1970er Jahren haben praktisch alle Industriestaaten ihr Außensteuerrecht stark verfeinert, um einerseits den Steuerpflichtigen einen effektiveren Schutz gegen internationale Doppelbesteuerung zu bieten und andererseits sich selbst effektiver gegen internationale Steuervermeidung und -hinterziehung zu schützen. Offenbar sind diese Maßnahmen auch durchaus wirkungsvoll (für die Mißbrauchsabwehr vgl. Ruding

Report 1992: 123; Ganghof 2000: 623-624). Machen sie die Doppelbesteuerungsabkommen einfach überflüssig?

Selbst wenn die Nachfrage nach internationaler Kooperation tatsächlich gering ausfallen sollte, erklärt das alleine aber noch nicht, warum sie regelmäßig nur in bilateraler Form befriedigt wird. Viele Beobachter halten den Bilateralismus der Doppelbesteuerungsabkommen für „zunehmend unbefriedigend“ (Lang 1997b: 190). Er werde den internationalen Koordinierungsproblemen weder sachlich noch politisch gerecht: sachlich nicht, weil die meisten Koordinationsprobleme in der Steuerpolitik multilateralen Charakter haben und politisch nicht, weil der Unterhalt des bilateralen Vertragsnetzes einen unnötig hohen Verhandlungsaufwand verursacht. Ein multilaterales Regime wäre transaktionskostengünstiger (vgl. z.B. Loukota 1997; Easson 2000). Trotzdem sind bisher alle Versuche des Völkerbundes, der OECD, der EU oder der EFTA, ein multilaterales Doppelbesteuerungsabkommen auf breiter Basis zu verabschieden, gescheitert. Welche Widerstände verhindern, daß die scheinbar so vernünftige Option der Multilateralisierung gewählt wird?

Vergleich 2: Steuerharmonisierung und regulative Harmonisierung in der EU

Die Steuerharmonisierung gilt in der EU als besonders mühsames Geschäft. Nirgends ist laut Europäischer Kommission die Diskrepanz zwischen dem eigentlich „notwendigen Fortschritt ... und den tatsächlich gefällten Entscheidungen“ so groß wie hier (Europäische Kommission 1996b). Nichts erzeugt in Brüssel „mehr Hitze und weniger Licht“ (European Voice zit. in Bernauer 2000). Um zu untersuchen, woran das liegt, sollen die bisher weitgehend vergeblichen Bemühungen um eine Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung mit den sehr viel erfolgreicherem Bemühungen um eine Angleichung von Umweltschutzvorschriften verglichen werden.

Der Vergleich hält drei Faktoren konstant.

- Die Adressaten der zu harmonisierenden Politik: Es geht um Unternehmen, deren Gewinne besteuert und deren Produkte und Produktionsprozesse unter Umweltgesichtspunkten reguliert werden sollen.
- Die Rechtsgrundlagen der Harmonisierungsentscheidungen: Artikel 94 bzw. 95 (Ex-Artikel 100 und 100a).
- Die formalen Zielsetzungen der Harmonisierung: Die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes sollen gefördert werden, indem nationale Marktzutrittsbarrieren geschliffen (*Marktöffnung*) und ein wettbewerbliches *level playing field* zwischen den Mitgliedstaaten geschaffen werden (*Marktgestaltung*) (Rehbinder/Stewart 1985; Holzinger 2000; Genschel 2002).

Im Umweltschutz hängt die *Marktöffnung* vor allem von der Harmonisierung von Produktvorschriften ab. Da die Mitgliedstaaten Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten den Marktzutritt verwehren dürfen, die nicht den nationalen Schutzanforderungen entsprechen, kann der Warenverkehr erst voll liberalisiert werden, wenn die zwingenden Schutzanforderungen auf europäischer Ebene angeglichen sind (Scharpf 1999). Rund 300 Richtlinien zur Produktregulierung sind inzwischen in Kraft.⁴ In der Unternehmensbesteuerung ist die Marktöffnung in erste Linie eine Frage des Abbaus steuerlicher Diskriminierungen von grenzüberschreitenden Unternehmenszusammenschlüssen. Zu diesem Zweck sind bisher erst zwei Richtlinien verabschiedet worden. Sie wurden über zwanzig Jahre verhandelt und haben trotzdem das Liberalisierungsniveau nur wenig über das bereits im Rahmen bilateraler Doppelbesteuerungsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten vereinbarte Maß gehoben (Genschel 2002).

Bei der *Marktgestaltung* geht es darum, die Umweltschutz- bzw. Besteuerungsstandards der Mitgliedstaaten so anzugleichen, daß die Unternehmen überall im Binnenmarkt mit ähnlichen Kosten zu rechnen haben. Dadurch werden nicht nur Wettbewerbsverzerrungen verhindert, sondern auch eine steuerliche oder regulative Unterbietungskonkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten unterbunden. Eine genaue Auszählung der diesem Zweck dienenden Rechtsakte liegt nicht vor. In der Literatur besteht aber Konsens, daß es im Umweltschutzbereich in erheblichem Umfang zu einer Harmonisierung von Produktionsstandards gekommen ist (z.B. Rehbinde/ Stewart 1985; Héritier/Mingers/Knill/Becka 1994; Oppermann 1999: Rz. 2022-203; Vogel 2001; skeptischer allerdings Golub 1996). Eine Harmonisierung der kostenträchtigen Elemente der Unternehmensbesteuerung – Steuersystem, Steuersätze und Steuerbemessungsgrundlagen – ist dagegen noch nicht einmal begonnen worden, obwohl die Kommission dies seit den 1960er Jahren fordert (vgl. Europäische Kommission 1967). Ein Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung ist zwar im Prinzip vereinbart, harrt aber schon seit einiger Zeit seiner Umsetzung und würde selbst im Umsetzungsfall den Steuerwettbewerb nicht stoppen, sondern lediglich die Verwendung gewisser Wettbewerbsinstrumente einschränken.

Warum fällt das Harmonisierungsniveau im Umweltschutz soviel höher aus als in der Unternehmensbesteuerung? Ist die Nachfrage nach Harmonisierung im Umweltbereich stärker? In bezug auf das Marktöffnungsziel ist das keine un plausible Hypothese. Unterschiedliche Produktvorschriften behindern den Marktzutritt in offensichtlicher Weise. Die ‚Steurgrenzen‘ in der Unternehmensbesteuerung dagegen, haben für die betroffenen multinationalen Unternehmen durchaus nicht nur Nachteile. Sie diskriminieren nicht nur grenzüberschreitende Aktivitäten, sondern

⁴ Vgl. Community Legislation in Force (<http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/index.html>).

eröffnen auch attraktive Optionen der Steuerplanung und -vermeidung. In bezug auf das Marktgestaltungsziel hingegen erscheint die Hypothese schon weniger überzeugend. In der Literatur wird oft darauf hingewiesen, daß Umweltschutzregulierungen nur für eine Minderheit von Unternehmen überhaupt einen relevanten Kostenfaktor darstellen. Regulierungsunterschiede sollten deshalb nur in Ausnahmefällen zu Wettbewerbsverzerrungen führen oder eine schädliche Regulierungskonkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten auslösen (Vogel 2001: 333). Die Unternehmensbesteuerung dagegen ist durchaus ein relevanter Kostenfaktor, der unternehmerische Entscheidungen beeinflusst (Ruding Report 1992). Der wettbewerbsverzerrende Einfluß und die Wahrscheinlichkeit einer zwischenstaatlichen Unterbietungskonkurrenz sollten deshalb eigentlich größer und die Nachfrage nach Harmonisierung entsprechend höher sein als in der Umweltschutzpolitik.

Möglicherweise liegen die Ursachen des geringen Harmonisierungsgrades bei der Unternehmensbesteuerung eher auf der Angebotsseite. Es gibt durchaus ideologische und materielle Gründe, die vermuten lassen, daß es schwieriger sein dürfte, sich auf Maßnahmen der Steuerharmonisierung als auf solche der regulativen Harmonisierung zu einigen. So dürfte es relativ leicht fallen, Übereinstimmung darüber zu erzielen, daß ein regulativer Wettbewerb, der zu Umweltschädigungen führt, tatsächlich schädlich ist. Daß ein Steuerwettbewerb als schädlich angesehen werden soll, nur weil er die Steuereinnahmen einiger Mitgliedstaaten schmälert, dürfte dagegen sehr viel kontroverser sein. Viele Liberale sehen darin im Gegenteil einen höchst willkommenen Effekt. Den Steuerwettbewerb interpretieren sie als notwendiges Korrektiv überbordender staatlicher Machtansprüche (Brennan/Buchanan 1983). Er begrenzt den Staat und wird deshalb begrüßt. Die Steuerharmonisierung dagegen wird abgelehnt, weil sie den Regierungen erlaubt, sich dem Wettbewerbsdruck durch „Steuerkartellierung“ zu entziehen (Blankart 1999a: 7). Wenn es nach den Liberalen ginge, sollte die Nachfrage nach Harmonisierung deshalb selbst dann unbefriedigt bleiben, wenn die Regierungen prinzipiell willens und in der Lage wären, ein entsprechendes Harmonisierungsangebot auf die Beine zu stellen.

Ob die Regierungen dazu tatsächlich bereit sind, steht aber sehr in Frage. Nicht alle Mitgliedstaaten leiden nämlich gleichermaßen unter dem Steuerwettbewerb. Kleine Staaten können ihre fiskalische Lage durch den Wettbewerb sogar verbessern. Sie haben, grob gesprochen, wenig einheimische Steuerbasis zu verlieren aber viel ausländische Steuerbasis zu gewinnen. Für sie kann sich der Wettbewerb deshalb durchaus lohnen. Die vielen kleinen Steueroasen rund um die Welt sind dafür ein beredter Beleg. Selbst unter Finanzministern kann deshalb nicht ohne weiteres mit einhelliger Ablehnung von Steuerwettbewerb und einhelliger Unterstützung für Steuerharmonisierung gerechnet werden.

Streit und Verteilungskonflikte sind allerdings in der EU nichts besonderes und führen nur in den seltensten Fällen zu Kooperationsblockaden. In der Regel können sie durch Kompensationszahlungen, Paketlösungen oder ähnliche Konsenstechniken entschärft werden (Héritier 1999). Die Frage ist, warum diese Techniken in der Steuerpolitik zu versagen scheinen. Deutschland, Frankreich und Italien sollten doch eigentlich in der Lage sein, Luxemburg genügend Anreize zu bieten, seinen Widerstand aufzugeben (Krasner 1991). Warum tun sie das nicht?

Vergleich 3: Währungsintegration ohne Steuerintegration in der EU

In den beiden voranstehenden Vergleichen wird untersucht, warum es bisher nur so zaghafte Ansätze zur internationalen Kooperation in der Steuerpolitik gibt. Die folgenden beiden Vergleiche analysieren, warum eine Steuerintegration, also die Delegation von Besteuerungsbefugnissen an eine supranationale Institution bisher noch überhaupt nicht zu beobachten ist. In den Anfangsjahren der EU wurde zwar durchaus von einer „für später ins Auge zu fassenden Einführung echter Bundesfinanzen“ (Neumark Bericht 1962: 87) geredet. Daraus ist aber nie etwas geworden. Die EU hat keine eigenen Steuern. Ihre *Eigenmittel* sind dem Charakter nach Finanzzuweisungen der Mitgliedstaaten (Peffekoven 1994:25). Die nationalen Regierungen bleiben „bis auf weiteres finanziell Herren der Gemeinschaft“ (Oppermann 1999: Rz. 811). Fragt sich, warum ausgerechnet die Steuern „das letzte Reservat einer im Übrigen überholten ‚Herrenideologie‘“ (Häberle 2001/2002: 560) sind?

Zur Klärung dieser Frage ist ein Vergleich mit der Währungspolitik instruktiv:

- Erstens gehört die Währungshoheit genauso wie die Steuerhoheit zu den „wichtigsten Staatlichkeitsattributen“ (Häberle 2001/2002: 573). Es werden also zwei Politikbereiche von ähnlicher Bedeutung verglichen.
- Zweitens wurde in der EU die Nachfrage nach Währungsintegration mit ganz ähnlichen Argumenten begründet, wie die Nachfrage nach Steuerintegration. Für die Europäische Kommission gehören die Wechselkurse zwischen nationalen Währungen zu den nichttarifären Handelshemmnissen, die durch internationale Kooperation zwar abgemildert aber nicht beseitigt werden können. Die Kooperation im EWS habe das Währungsrisiko zwar reduziert, den Marktteilnehmern aber nicht erspart, im internationalen Verkehr mit verschiedenen nationalen Währungen umzugehen. Um die damit verbundenen Extrakosten (Umtauschkosten, Wechselkursrisiken, Reservehaltung, etc.) einzusparen, sei die Einführung einer gemeinsamen Währung notwendig (Goodhart 1995: 458-459). In der Steuerpolitik argumentiert die Kommission ganz genauso: Auf dem Harmonisierungsweg, so behauptet sie, könnten nur Wettbewerbsverzerrungen neutralisiert werden. Um aber die Extrakosten zu sparen, die international engagierten Unternehmen dadurch entstehen, daß sie in jedem Mitgliedstaat mit ei-

ner anderen Steuerbehörde umgehen müssen, sei es notwendig, die national getrennte Steuererhebung aufzugeben und die Erhebung auf europäischer Ebene zu zentralisieren (European Commission 1969; Europäische Kommission 1996a).

- Drittens ist die Währungsintegration tatsächlich gelungen. Im Rückblick erscheint der Integrationsprozeß als langsamer aber stetiger Aufstieg von losen Formen der Koordination (Währungsschlange) über restriktivere Formen der Harmonisierung (Währungssystem) bis hin zur vollständigen europäischen Zentralisierung (Währungsunion) (statt vieler Ypersele/Koeune 1985; Dyson 1994; Gros/Thygesen 1998; Wolf 1999). Die Steuerpolitik hingegen ist bisher über einzelne Kooperationsschritte nicht hinaus gekommen. Eine Steuerintegration wird nur in programmatischen Sonntagsreden für eine sehr ferne Zukunft in Aussicht gestellt.

Liegt das daran, daß die Nachfrage nach Integration in der Steuerpolitik geringer ist als in der Währungspolitik? Auf den ersten Blick spricht wenig dafür. Die Argumente für die Währungsintegration waren im Vorfeld der Entscheidung über die Wirtschafts- und Währungsunion genauso umstritten wie es die Argumente für eine stärkere Harmonisierung und Integration der Steuern immer noch sind. Viele Kritiker bezweifelten, daß überhaupt ein Problem bestehe, das durch Währungsintegration gelöst werden müsse, bzw. daß die Währungsintegration ein Lösung biete, die ihre politischen und ökonomischen Kosten wert ist (drastisches Beispiel: Feldstein 1997).

Oder liegt es daran, daß die Angebotsbedingungen in der Währungspolitik günstiger sind? Auffällig ist auf jeden Fall, daß die Verhandlungen über die Währungsunion sehr stark von den großen Mitgliedstaaten dominiert wurden, während in der Steuerpolitik die kleinen Staaten einen überproportional großen Einfluß zu genießen scheinen. So gelang es Deutschland zwar fast im Alleingang, den Stabilitätspakt durchzudrücken. In der Steuerpolitik dagegen scheint die Bundesregierung selbst mit französischer, italienischer und britischer Unterstützung zu schwach zu sein, um den luxemburgischen Widerstand gegen die Zinssteuerharmonisierung endgültig zu brechen. Dieser Unterschied deutet darauf hin, daß in der Währungsintegration ein anderes, möglicherweise weniger konsensabhängiges *Spiel* gespielt wird, als in der Steuerintegration. Der Vergleich soll ermitteln, worin dieser Unterschied besteht.

Vergleich 4: Steuerintegration in der EU und in modernen Föderalstaaten

Im letzten Vergleich soll analysiert werden, warum die steuerpolitische Entwicklung in vielen entwickelten Föderalstaaten durch starke Integrationstendenzen und eine scheinbar unwiderstehliche „Anziehungskraft des Zentralstaats“ (Popitz 1927:

349) geprägt ist, während in der EU nichts dergleichen zu beobachten ist. Die finanzwissenschaftliche Theorie des Fiskalföderalismus (klassisch Oates 1972) erklärt die Zentralisierungstendenz föderaler Staaten funktionalistisch. Sie geht davon aus, daß die wachsende Integration des nationalen Raumes die Nachfrage nach steuerpolitischer Nationalisierung erhöht: Nationale Steuern garantieren Einheitlichkeit und reduzieren dadurch den administrativen Aufwand der Besteuerung, sie unterbinden den Steuerwettbewerb zwischen subnationalen Einheiten und sichern dadurch eine effiziente Besteuerung, und sie bieten eine interregionale Absicherung gegen wirtschaftliche Schocks. Die Stabilisierungswirkung ist größer und das Risikopooling besser als bei dezentraler Besteuerung (z.B. CEPR 1993: 36). *Public Choice*-Theoretiker argumentieren dagegen utilitaristisch. Sie führen die Zentralisierungstendenz darauf zurück, daß mit zunehmender wirtschaftlicher Verflechtung auch das Angebot an Zentralisierung wächst. Je intensiver der Steuerwettbewerb zwischen den Gliedstaaten wird, desto attraktiver wird es für die gliedstaatlichen Regierungen, die Steuerpolitik auf nationaler Ebene zu kartellieren, um die öffentlichen Einnahmen vor Wettbewerbsdruck zu schützen (z.B. Blankart 1999b).

Beide Begründungen sind plausibel. Die Frage ist, warum sie nicht auch auf europäischer Ebene gelten? Ein erster Anhaltspunkt zur Beantwortung dieser Frage ist die Beobachtung, daß ihre Geltung selbst zwischen entwickelten Föderalstaaten sehr stark variiert. Während es in so unterschiedlichen Föderationen wie der Bundesrepublik Deutschland oder den Vereinigten Staaten von Amerika tatsächlich zu einer starken Zentralisierung der Besteuerungsgewalt beim Bund gekommen ist, ist die Bundesebene in der Schweiz bis heute relativ schwach geblieben. In Kanada, wo die fiskalische Rolle des Bundes zwar ausgeprägter ist als in der Schweiz, nimmt dessen Vormachtstellung gegenüber den Provinzen sogar sukzessive ab (für Ländervergleiche siehe z.B. Bothe 1977; Bird 1986; Ter-Minassian 1997; McKay 2001).⁵ Offenbar ist nicht nur der Trend zur Zentralisierung in unterschiedlichen Föderalstaaten unterschiedlich stark ausgeprägt, es gibt sogar Tendenzen der Dezentralisierung.

Der Vergleich wird die Prozesse steuerpolitischer Zentralisierung und Dezentralisierung in Deutschland, den USA, der Schweiz und Kanada nachzeichnen und überprüfen, inwieweit sich die dabei gewonnenen Einsichten auf die EU übertragen lassen. Was spricht dafür, daß sich in EU-Europa langfristig ähnliche Zentralisierungstendenzen durchsetzen könnten, wie in vielen Föderalstaaten? Was spricht dagegen?

⁵ Die Messung des ‚Zentralisierungsgrades‘ von Föderalstaaten ist in der Praxis mit einigen Problemen verbunden. Vergleichende Urteile über den Zentralisierungsgrad verschiedener Föderalstaaten können deshalb durchaus kontrovers sein.

Auswertung

Jeder der vier Vergleiche ist so konzipiert, daß er im Prinzip für sich allein stehen kann. In der letzten Phase des Teilprojektes sollen sie aber in der Zusammenschau betrachtet und im Hinblick auf zwei allgemeine Fragen ausgewertet werden.

Die eine Frage betrifft die allgemeinen Schub- und Bremskräfte von Internationalisierungsprozessen. Wovon hängt es ab, ob ein Politikfeld stark oder schwach internationalisiert wird? Warum verläuft der Prozeß in der Steuerpolitik so relativ langsam? Wieso ist er in anderen Politikbereichen schneller? Ziel ist es, die Bedingungen zu identifizieren, die zur Perzeption hohen Problemdrucks und dadurch zu verstärkter Nachfrage nach Internationalisierung führen, bzw. die es erleichtern/erschweren, die Nachfrage nach Internationalisierung durch ein entsprechendes Angebot an kooperativen oder integrativen Internationalisierungsmaßnahmen zu befriedigen. Im Zuge dieser Analysen sollen über das eigene Teilprojekt hinaus auch die Ergebnisse anderer Teilprojekte berücksichtigt werden. Eine enge Kooperation ist insbesondere mit dem Teilprojekt D2 geplant, das die Internationalisierung des zweiten Aspektes der Ressourcendimension, des Gewaltmonopols, untersucht.

Die andere Frage betrifft die Wechselwirkungen zwischen den Internationalisierungsprozessen in verschiedenen Politikfeldern. In den Vergleichsstudien werden die Internationalisierungsprozesse in verschiedenen Politikfeldern isoliert betrachtet. Historisch ist das berechtigt, weil diese Prozesse in der Regel tatsächlich unabhängig voneinander in Gang gesetzt wurden. Das multilaterale Handelsregime z.B. entwickelte sich unabhängig vom bilateralen Regime der Doppelbesteuerungsabkommen: Das eine war nicht Grund für das andere. Ähnliches gilt für die Währungs- und die Steuerintegration in Europa: Die Währungsunion wurde nicht vorangetrieben, um die Bedingungen für eine Steuerunion zu verbessern. Trotzdem stellten sich im Laufe der Entwicklung Interdependenzen zwischen den unabhängig voneinander gestarteten Internationalisierungsprozessen ein, die anfänglich entweder nicht gesehen oder bewußt ignoriert worden waren.

Je weiter der Abbau der Hindernisse für grenzüberschreitenden Handel und andere Wirtschaftstransaktionen voranschritt, desto deutlicher geriet der Bilateralismus der Doppelbesteuerungsabkommen als potentielle Behinderung allseitigen Austausches in den Blick. In der EU geht das bereits soweit, daß die grundsätzliche Vereinbarkeit bilateraler Doppelbesteuerungsabkommen mit dem Nichtdiskriminierungsgebot des EU-Vertrages bezweifelt wird (Schuch 1997). Kommt nun die Multilateralisierung der Doppelbesteuerungsabkommen, die die Steuerpolitik aus eigenem Antrieb nicht schafft auf dem Umweg der Außenhandelspolitik doch noch zustande?

Wechselwirkungen ergeben sich auch zwischen Währungsintegration und Steuerpolitik. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist die Richtung dieser Wechselwirkungen allerdings noch nicht ganz klar. Einige Beobachter behaupten, die Währungsintegration werde die Nachfrage nach Steuerintegration erhöhen. Die einheitliche Währung schaffe einen Bedarf an zentraler Stabilisierung und Umverteilung, der nur durch europäische Steuern befriedigt werden könne (z.B. Feldstein 1997). Andere meinen, die Währungsunion reduziere die Nachfrage nach Steuerintegration. Mit dem Verlust der nationalen Währungsautonomie steige der Wert der nationalen Steuerautonomie. Eine europäische Koordinierung oder gar Integration steuerpolitischer Kompetenzen werde deshalb unwahrscheinlicher (z.B. Genser/Haufler 1996).

Klar ist auf jeden Fall, daß die Internationalisierung der Steuerpolitik nicht allein von spezifisch steuerpolitischen Problemen vorangetrieben oder abgebremsst wird, sondern auch von den Problemen angrenzender Politikbereiche. Diese Wechselwirkungen sollen untersucht werden, um die Eigendynamik von Internationalisierungsprozessen besser verstehen und ihre Rückwirkungen auf die Veränderung von Staatlichkeit besser einschätzen zu können.

Methodische Vorgehensweise

Den Kern dieses Teilprojektes bilden vier Vergleiche auf der Basis qualitativer Fallstudien. In jeder Fallstudie werden zunächst die Entwicklungslinien und Entscheidungschronologien des Untersuchungsfalles mit den Mitteln der traditionellen, historisch-beschreibenden vergleichenden Politikwissenschaft nachgezeichnet und dann analytisch in den Kategorien des „akteurszentrierten Institutionalismus“ (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000) rekonstruiert. Die Hoffnung ist, durch solche „analytical narratives“ (Bates u.a. 1998) die allgemeinen Mechanismen hinter den spezifischen Fallgeschichten besser sichtbar machen und die theoretische Ergiebigkeit der Vergleiche steigern zu können. Die Vergleichsstrategie ist die der „structured, focused comparison“ (George 1979).

Die Funktion der Vergleiche ist eher explorierend als testend. Es geht darum, ein noch relativ unbekanntes Phänomen – die Internationalisierungsdynamik der Steuerpolitik – typologisierend zu beschreiben und in seiner Entwicklung kausal zu rekonstruieren (Mayntz 1997: 302). Wo möglich und sinnvoll, kann die Analyse durch makro-quantitative Verfahren ergänzt werden. Die Datenbasis der Untersuchung ist vielfältig. Sie umfaßt Primärquellen und Sekundärliteratur, die Analyse von Zeitungsarchiven und Experteninterviews.

Exkurs: Kooperationspartner

Folgende Kooperationsbeziehungen bestehen:

- Steffen Ganghof, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln. Ganghof wird mit dem Antragsteller bei der ‚Bestandsaufnahme‘ der Folgen des geringen Internationalisierungsgrades der Steuerpolitik für die nationale Steuer-autonomie zusammenarbeiten;
- Prof. Dr. Edgar Grande, TU-München. Grande leitet im Rahmen des Sfb 536 ‚Reflexive Modernisierung‘ ein Teilprojekt zum Thema ‚Globalisierung und die Zukunft des Nationalstaates‘. Im Rahmen dieses Teilprojektes wird, komplementär zu dem hier beantragten Teilprojekt, untersucht, wie die nationale Steuerpolitik auf den Globalisierungsdruck reagiert. Zwischen München und Bremen soll ein regelmäßiger Informations- und Diskussionszusammenhang hergestellt werden;
- Prof. Sven Steinmo, University of Colorado, Denver (USA). Steinmo hat sich auf die Erforschung langfristiger Entwicklungspfade nationaler Steuersysteme spezialisiert. Er wird mit dem Antragsteller bei der Erschließung der historischen Dimension des hier beantragten Teilprojektes kooperieren.

Exkurs: Verknüpfung von Forschung und Lehre

Parallel zum Aufbau eines Sfbs „Staatlichkeit im Wandel“ wird an der International University Bremen ein sozialwissenschaftlicher Graduiertenstudiengang ‚Societies in change: Reshaping cultures, publics and institutions‘ eingerichtet. Der Studiengang gliedert sich in drei Module. Das vom Antragsteller verantwortlich mitbetreute Modul ‚institutions‘ beschäftigt sich mit den Wechselwirkungen zwischen Globalisierung und nationalem Wohlfahrtsstaat. Zwischen der Lehrtätigkeit in diesem Modul und der Forschungstätigkeit im Teilprojekt könnten sich erhebliche positive Synergien entwickeln. Die Lehrvorbereitung könnte auch der Forschung zugute kommen und umgekehrt die Forschungsergebnisse unmittelbar in die Lehre einfließen. Schließlich kann das Teilprojekt genutzt werden, um interessierte Studenten an die Forschung heranzuführen, sei es, daß Studenten selbst direkt in die Projektarbeit integriert werden, sei es, daß sie das Teilprojekt als Orientierungspunkt für die Entwicklung eigener, möglicherweise komplementärer Projekte nutzen.

3.5.3 *Arbeitsprogramm und Zeitplan*

Phasen

Das Teilprojekt gliedert sich in drei Phasen von jeweils vier Jahren Dauer. In Phase I werden die Vergleiche 1 und 2 durchgeführt. In Phase II kommen die Vergleiche

3 und 4 dazu. Jede dieser Phasen soll eigenständige Beiträge zum besseren theoretischen und empirischen Verständnis der internationalen Steuerpolitik liefern. Vor allem aber sollen sie eine gemeinsame Basis legen, auf der in der dritten Phase allgemeinere theoretische Überlegungen zu den Trieb- und Bremskräften von Internationalisierungsprozessen und zu den Wechselwirkungen zwischen Internationalisierungsprozessen angestellt werden können.

Arbeitsschritte

Für die Phase I sind 4 Arbeitsschritte vorgesehen. Im **1.** Arbeitsschritt werden das Untersuchungsdesign für die beiden Vergleiche entwickelt, die theoretische Referenzliteratur gesichtet und außerdem die Bestandsaufnahme der Rückwirkungen der Globalisierung auf die nationale Steuerpolitik vorgenommen. Im **2.** Arbeitsschritt werden die Fallstudien erstellt. Das dürfte insbesondere bei den im Vergleich 1 kontrastierten Fällen mit erheblichem Forschungsaufwand verbunden sein. Hier sollen sich deshalb zwei Doktoranden die Arbeit teilen. Die für den Vergleich 2 herangezogenen Fälle sind dagegen relativ gut dokumentiert, so daß die Arbeit von einem Doktoranden allein bewältigt werden kann. Im **3.** Arbeitsschritt werden die Fallstudien verglichen. Im **4.** Arbeitsschritt werden die allgemeinen Implikationen für Theorien internationaler Regime und europäischer Integration entwickelt.

Zeitplan

Daraus ergibt sich folgende schematische Arbeitsabfolge in den ersten vier Jahren:

Arbeitsschritte	2003	2004	2005	2006
Bestandsaufnahme und Untersuchungsdesign				
Feldarbeit und Fallstudienstellung				
Fallstudienvergleich				
Theoretische Auswertung				

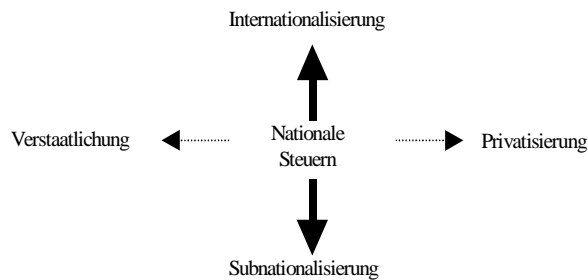
3.6 Stellung innerhalb des Programms des Sonderforschungsbereichs und Entwicklungsperspektive des Teilprojekts

Das Teilprojekt beschäftigt sich mit dem Wandel von Staatlichkeit in der Ressourcendimension am Beispiel der Steuerpolitik. Denn ein wichtiges Kennzeichen des demokratischen Rechts- und Interventionsstaates (DRIS) ist das Steuermonopol. Die nationalstaatliche Steuerpolitik ist seit den 1970er Jahren jedoch sowohl auf der

Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite unter Druck geraten. Die Ausgaben des Staates steigen, während Einnahmen nicht zuletzt aufgrund der Globalisierung immer schwieriger zu realisieren sind. Die Globalisierung erzeugt zwischen den Staaten einerseits einen Steuerwettbewerb und macht andererseits aufgrund der Deterritorialisierung der Besteuerungstatbestände die Steuererhebung immer schwieriger. Dieser Herausforderung für die Ressourcenausstattung des DRIS wäre eventuell durch eine Internationalisierung der Steuerpolitik – sei es durch Kooperation oder durch Integration – zu begegnen. Sie könnte den Wettbewerb der Staaten um Steuereinnahmen begrenzen und zugleich die Steuererhebung bei deterritorialisierten Steuertatbeständen erleichtern.

Das Teilprojekt untersucht, warum gleichwohl eine solche Verlagerung von Staatlichkeit nicht zu beobachten ist; warum sich die Staaten also bislang einer Internationalisierung der Steuerpolitik verschlossen haben. Es beschränkt sich also bei der Untersuchung des Wandels in der Ressourcendimension auf Verlagerungsprozesse entlang der territorialen Achse. Dabei geht es im Gegensatz zu den meisten anderen Teilprojekten des geplanten Sfb von einem Nicht-Wandel aus, der seinerseits erklärungsbedürftig erscheint. Im Mittelpunkt stehen deshalb nicht nur die *Schubkräfte*, sondern insbesondere auch die *Bremskräfte* der Internationalisierung. Zumindest in einem der angesprochenen Vergleiche (Vergleich 4) geraten aber auch die Bedingungen der Subnationalisierung von Besteuerungsbefugnissen in modernen Föderalstaaten in den Blick.

Abbildung 1: Die zwei Achsen territorialstaatlichen Wandels



Abgrenzungsprobleme von den anderen Teilprojekten der Ressourcendimension – D2 („Gewaltmonopol“) und D3 („Prävention und Intervention“) – bestehen nicht, da diese sich mit dem Gewaltaspekt dieser Dimension befassen. Gute Zusammenarbeitsmöglichkeiten bestehen mit allen Teilprojekten, die sich mit der Veränderung von Staatlichkeit entlang der territorialen Achse – Subnationalisierung-Internationalisierung – beschäftigen, insbesondere mit A1 („Sozialregulierung und

Welthandel“), A2 („Juridifizierung der Streitbeilegung“) und D2 („Gewaltmonopol“). Da sich D2 mit der Internationalisierung des zweiten Aspektes der Ressourcendimension des DRIS beschäftigt, ist hier eine besonders enge Zusammenarbeit geplant.

3.7 Abgrenzung gegenüber anderen geförderten Projekten

Vom Antragsteller betriebene Projekte verwandten Zuschnitts werden von der DFG und anderen Zuwendungsgebern nicht gefördert.

Literatur

- Avi-Yonah, Reuven S. (1997) „International taxation of electronic commerce“ *Tax Law Review* 52:3 507-555
- Bates, Robert H. u.a. (1998) *Analytic narratives* Princeton, NJ: Princeton University Press
- Bernauer, Thomas (2000) *Staaten im Weltmarkt. Zur Handlungsfähigkeit von Staaten trotz wirtschaftlicher Globalisierung* Opladen: Leske + Budrich
- Bird, Richard M. (1986) *Federal finance in comparative perspective* Toronto: Canadian Tax Foundation
- Blankart, Charles B. (1999a) Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit, Berlin: Humboldt-Universität, unv. Man.
- (1999b) „Zehn Thesen zur Zentralisierung der Staatstätigkeit“ in: Konrad Morath, Hg. *Reform des Föderalismus* Bad Homburg: Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik 145-149
- Bothe, Michael (1977) *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht* Berlin u.a.: Springer (Beiträge zum ausländischen und öffentlichen Recht und Völkerrecht Bd. 69)
- Brennan, Geoffrey & James Buchanan (1983) „Normative tax theory for a federal polity: Some public choice preliminaries“ in: Charles McLure, Hg. *Tax assignment in federal countries* Canberra: Australian National University, Centre for Research on Federal Financial Relations 52-65
- CEPR (1993) Making sense of subsidiarity: How much centralization for Europe? Brüssel: CEPR (Monitoring European Integration 4)
- Cohen, Benjamin J. (1998) *The geography of money* Ithaca, NY: Cornell University Press
- Conybeare, John A.C. (1987) *Trade wars. the theory and practice of international commercial rivalry* New York: Columbia University Press
- Dehejia, Vivek H. & Philipp Genschel (1999) „Tax competition in the European Union“ *Politics & Society* 27:3 403-430
- DeWit, Andrew & Sven Steinmo (2002) „The political economy of taxes and redistribution in Japan“ *Social Science Japan Journal* (i. E.)
- Dyson, Kenneth (1994) *Elusive Union. The process of Economic and Monetary Union in Europe* London: Longman
- Easson, Alex J. (2000) „Do we still need tax treaties?“ *Bulletin of International Fiscal Documentation* 54:2 619-625
- Eichengreen, Barry (1996) *Globalizing capital. A history of the international monetary system* Princeton, NJ: Princeton University Press
- & Jeffrey Frieden, Hg. (1994) *The political economy of European monetary unification* Boulder: Westview
- Elster, Jon (1987) *Subversion der Rationalität* Frankfurt a.M.: Campus
- Europäische Kommission (1967) „Programm für die Harmonisierung der direkten Steuern. Mitteilung der Kommission an den Rat vom 26.6.1967“ *Bulletin EG* 6-22
- (1975) Vorschlag einer Richtlinie des Rates zur Harmonisierung der Körperschaftsteuersysteme und der Regelungen der Quellensteuer auf Dividenden (KOM (75) 392), Brüssel: Europäische Kommission
- (1996a) Ein gemeinsames Mehrwertsteuersystem - ein Programm für den Binnenmarkt (KOM (96) 328), Brüssel: Europäische Kommission
- (1996b) Steuern in der Europäischen Union (SEK (96) 487), Brüssel: Europäische Kommission

- European Commission (1969) Proposal for a Council Directive (with explanatory memorandum) on the common system of taxation applicable to mergers, divisions and transfers of assets taking place between companies of different Member States (COM (69) 5), Brüssel: Europäische Kommission
- Falkner, Gerda (1998) *EU social policy in the 1990s: Towards a corporatist policy community* London: Routledge
- Feldstein, Martin (1997) „EMU and international conflict“ *Foreign Affairs* **76**:1 60-73
- Ferguson, Niall & Laurence J. Kotlikoff (2000) „The degeneration of EMU“ *Foreign Affairs* **79**:2 110-121
- Fischer, Joschka, (2000): „Vom Staatenverband zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“ in: Christian Joerges, Yves Mény & Joseph H. H. Weiler, Hg. *What kind of constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer* Florenz: Europäisches Hochschulinstitut 5-17
- Ganghof, Steffen (2000) „Adjusting national tax policy to economic internationalisation: Strategies and outcomes“ in: Fritz W. Scharpf & Vivien A. Schmidt, Hg. *Welfare and work in the open economy* Bd. II: *Diverse responses to common challenges* Oxford: Oxford University Press 597-645
- (2001) Global markets, national tax systems, and domestic politics: Re-balancing efficiency and equity in open states • income taxation, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG Discussion Paper 01/9 – www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/discpapers_en.html)
- (2002) Parties, power, and progressivity. On the comparative political economy of income taxation in open economies, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (unv. Man.)
- Garrett, Geoffrey (1998) *Partisan politics in the global economy* Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Genschel, Philipp (2000) „Der Wohlfahrtsstaat im Steuerwettbewerb“ *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* **7**:2 267-296
- (2002) *Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb in der Europäischen Union* Frankfurt a.M.: Campus (i. E.)
- Genser, Bernd & Andreas Haufler (1996) „Tax competition, tax coordination and tax harmonisation: The effects of EMU“ in: Robert Holzmann, Hg. *Maastricht: Monetary constitution without a fiscal constitution?* Baden-Baden: Nomos 83-128
- George, Alexander (1979) „Case studies and theory development: The method of structured, focused comparison“ in: Paul Gordon Lauren, Hg. *Diplomacy: New approaches in history, theory, and policy* New York: Free Press 43-68
- Giovannini, Alberto (1990) „Reforming capital income taxation in the open economy: Theoretical issues“ in: Horst Siebert, Hg. *Reforming capital income taxation* Tübingen: Mohr 3-18
- Golub, Jonathan S. (1996) „Sovereignty and subsidiarity in EU environmental policy“ *Political Studies* **44**:4 686-703
- Goodhart, Charles A. E. (1995) „The political economy of Monetary Union“ in: Peter B. Kenen, Hg. *Understanding Interdependence. The macroeconomics of the open economy* Princeton, NJ: Princeton University Press 448-505
- Graetz, Michael J. & Michael M. O'Hearh (1997) „The ‚original intent‘ of US international taxation“ *Duke Law Journal* **46**:5 1021-1109
- Gros, Daniel & Niels Thygesen (1998²) *European monetary integration* Harlow: Longman
- Häberle, Peter (2001/2002) *Europäische Verfassungslehre* Baden-Baden: Nomos
- Hahn, Walter (1988) *Steuerpolitische Willensbildungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. Das Beispiel der Umsatzsteuerharmonisierung* Frankfurt a.M.: Peter Lang

- Hallerberg, Mark & Scott Basinger (1998) „Internationalization and changes in tax policy in OECD countries. The importance of domestic veto players“ *Comparative Political Studies* 31:3 321-352
- Héritier, Adrienne (1999) *Policy-making and diversity in Europe. Escaping from deadlock* Cambridge, UK: Cambridge University Press
- & Susanne Mingers, Christoph Knill & Martina Beck (1994) *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa: Ein regulativer Wettbewerb. Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union* Opladen: Leske + Budrich
- Holzinger, Katharina (2000) „Optimale Regulierungseinheiten: Ein Konzept für die regionale Differenzierung von Umweltstandards in der Europäischen Union“ *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht* 23:4 547-582
- Irwin, Douglas A. (1993) „Multilateral and bilateral trade policies in the world trading system: an historical perspective“ in: Jaime De Melo & Arvind Panagariya, Hg. *New dimensions in regional integration* Cambridge, UK: Cambridge University Press 90-119
- Keohane, Robert O. (1983) „The Demand of International Regimes“ in: *Krasner1983* 141-171
- Kirchhof, Paul u.a., Hg. (2000) *Staaten und Steuern. Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag* Heidelberg: C.F. Müller
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson & Duncan Snidal (2001) „The rational design of international institutions“ *International Organization* 55:4 761-799
- Krasner, Stephen D., Hg. (1983) *International regimes* Ithaca: Cornell University Press
- (1991) „Global communications and national power. Life on the Pareto Frontier“ *World Politics* 43:3 336-366
- Lang, Michael, Hg. (1997a) *Multilateral tax treaties. New developments in international tax law* Wien: Linde
- (1997b) „The concept of a multilateral tax treaty“ in: *Lang u.a. 1997a* 187-196
- Leibfried, Stephan & Paul Pierson, Hg. (1995) *European social policy. Between fragmentation and integration* Washington D.C.: Brookings
- Loukots, Helmut (1997) „Multilateral tax treaty versus bilateral treaty network“ in: *Lange u. a. 1997a* 85-103
- Lowi, Theodore J. (1964) „American business, public policy, case-studies, and political theory“ *World Politics* 16:4 677-715
- Majone, Giandomenico (1996) „The European Community as a regulatory state“ *Collected Courses of the Academy of European Law* 5:1 321-419
- Mattli, Walter (1999) *The logic of regional integration* Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Mayntz, Renate (1997) „Über den begrenzten Nutzen methodologischer Regeln in der Sozialforschung“ in: dies., Hg. *Soziale Dynamik und politische Steuerung* Frankfurt a.M.: Campus 295-311
- (2000) *Politikwissenschaft in einer entgrenzten Welt*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Discussion Paper 00/3)
- & Fritz W. Scharpf (1995) „Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus“ in: Renate Mayntz & ders., Hg. *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung* Frankfurt a.M.: Campus 39-72
- McKay, David (2001) *Designing Europe. Comparative lessons from the federal experience* Oxford: Oxford University Press
- Mette, Stefan (1992) „Steuerpolitik zwischen nationaler Souveränität und europäischer Harmonisierung“ *Politische Vierteljahresschrift* 33:2 254-273
- (1994) *Europäischer Binnenmarkt und Mehrwertsteuerharmonisierung. Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden: Nomos

- Neumark Bericht (1962) *Bericht des Steuer- und Finanzausschusses* Brüssel: Europäische Kommission
- Oates, Wallace E. (1972) *Fiscal federalism* New York: Harcourt Brace
- Oatley, Thomas H. (2001) „Multilateralizing trade and payments in Postwar Europe“ *International Organization* **55**:4 949-969
- OECD (2000) *Towards global tax co-operation: Progress in identifying and eliminating harmful tax practices. Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and recommendations by the Committee on Fiscal Affairs* Paris: OECD
- Oppermann, Thomas (1999²) *Europarecht* München: Beck
- Peffekoven, Rolf (1994) *Die Finanzen der Europäischen Union* Mannheim: B.I. Taschenbuchverlag
- Pierson, Paul (1998) „Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity“ *Journal of European Public Policy* **5**:4 539-560
- Plasschaert, Sylvain (1997) „An EU tax on the consolidated profits of multinational enterprises“ *European Taxation* **37**:1 2-13
- Popitz, Johannes (1927¹) „Finanzwirtschaft der öffentlichen Körperschaften“ in: Wilhelm Gerloff & Franz Meisel, Hg. *Handbuch der Finanzwissenschaft* Bd. 2, Tübingen: Mohr 338-375
- Puchala, Donald (1983) „Worm cans and worth taxes: fiscal harmonization and the European policy process“ in: Helen Wallace, William Wallace & C. Webb, Hg. *Policy-making in the European Community*, Chichester: John Wiley & Sons 237-264
- (1984) *Fiscal harmonization in the European Communities. National politics and international co-operation* London: Pinter
- Quinn, Dennis (1997) „The correlates of change in international financial regulation“ *American Political Science Review* **91**:3 531-551
- Radaelli, Claudio M. (1995) „Corporate direct taxation in the European Union: Explaining the policy process“ *Journal of Public Policy* **15**:2 153-181
- (1997) *The politics of corporate taxation in the European Union. Knowledge and international policy agendas* London: Routledge
- Rehbinder, Eckard & Richard Stewart (1985) *Environmental protection policy* Berlin: de Gruyter
- Rittberger, Volker, Hg. (1993) *Regime theory and international relations* Oxford: Clarendon
- Rodrik, Dani (1997) *Has globalization gone too far?* Washington, DC: Institute for International Economics
- Ruding Report (1992) *Report of the committee of independent experts on company taxation* Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
- Scharpf, Fritz W. (1998) „Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik“ *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* **17** 41-66
- (1999) *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus
- (2000) *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske + Budrich
- Schaumburg, Harald (1998) *Internationales Steuerrecht. Außensteuerrecht und Doppelbesteuerungsrecht* Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt
- Schmölders, Günter (1961) „Internationale Finanzpolitik“ in: Wilhelm Meinhold, Hg. *Internationale Währungs- und Finanzpolitik* Berlin: Duncker & Humblot 137-152
- Schuch, Josef (1997) „Bilateral tax treaties multilateralized by the EC treaty“ in: *Lang u.a. 1993a* 33-51
- Senti, Richard (2000) *WTO. System und Funktionsweise der Welthandelsordnung* Zürich: Schulthess
- Steinmo, Sven (1994) „The end of redistribution? International pressures and domestic tax policy choices“ *Challenge* **37**:1 6-17

Genschel

- (2002) „Globalization and taxation: Challenges to the Swedish welfare state“ *Comparative Political Studies* 35 (i. E.)
- Swank, Duane (1998) „Funding the welfare state: globalization and the taxation of business in advanced market economies“ *Political Studies* 46:4 671-692
- Tanzi, Vito (1995) *Taxation in an integrating world* Washington, D.C.: Brookings Institution
- Ter-Minassian, Teresa, Hg. (1997) *Fiscal federalism in theory and practice* Washington D.C.: International Monetary Fund
- Tetlock, Philip E. & Aaron Belkin, Hg. (1996) *Counterfactual thought experiments in world politics. Logical, methodological, and psychological perspectives* Princeton; NJ: Princeton University Press
- Vogel, David (2001) „Environmental regulation and economic integration“ in: Daniel C. Esty & Damien Geradin, Hg. *Regulatory competition and economic integration* Oxford: Oxford University Press 330-347
- Wolf, Dieter (1999) *Integrationstheorien im Vergleich. Funktionalistische und intergouvernementalistische Erklärung für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Maastricht* Baden-Baden: Nomos
- (2002) Blockierte territoriale Reaktion und nationalspezifische funktionale Reaktionen zur Begrenzung der Exit-Option des Kapitals, München: TU-München, unv. Man.
- Yarbrough, Beth V. & Robert M. Yarbrough (1992) *Cooperation and governance in international trade* Princeton, NJ: Princeton University Press
- Ypersele, Jacques van & Jean-Claude Koeune (1985) *The European Monetary System. Origins, operation and outlook* Chicago: St.James
- Zürn, Michael, Klaus Dieter Wolf & Manfred Efinger (1990) „Problemfelder und Situationsstrukturen in der Analyse internationaler Politik. Eine Brücke zwischen den Polen?“ in: Volker Rittberger, Hg. *Theorien der internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven* Opladen: Westdeutscher Verlag