

Teilprojekt D1

Der Steuerstaat und die internationale Steuerpolitik

3.1 Allgemeine Angaben zu Teilprojekt D1

3.1.1 Titel

Der Steuerstaat und die internationale Steuerpolitik

3.1.2 Fachgebiet und Arbeitsrichtung

Politikwissenschaft (Internationale Beziehungen, Internationale Politische Ökonomie, Europaforschung)

3.1.3 Leiter

Prof. Dr. Philipp Genschel
geb. 14.08.1963
International University Bremen
Campus Ring 1
28759 Bremen
Tel.: 0421/200-3456
E-Mail: p.genschel@iu-bremen.de

Der Teilprojektleiter ist unbefristet eingestellt.

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 Bisherige und beantragte Förderung des Teilprojektes im Rahmen des Sonderforschungsbereichs (Ergänzungsausstattung)

Das Teilprojekt wird seit 01/2003 im Sonderforschungsbereich gefördert.

Haushaltsjahr	Personalmittel	Sachmittel	Investitionsmittel	Gesamt	
Bisherige Förderung	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
	Σ 2003-2006	264,8	24,3	--	289,1
Beantragte Förderung	2007	70,8	6,7	–	77,5
	2008	70,8	5,5	–	76,3
	2009	70,8	5,5	–	76,3
	2010	70,8	5,9	–	76,7
	Σ 2007-2010	283,2	23,6	--	306,8

(Beträge in 1000 €)

3.2 Zusammenfassung

Kurzfassung

Der moderne Staat ist ein „Steuerstaat“. Er ist souverän, weil und insofern er über Steueraufkommen verfügt. Im Teilprojekt D1 wird der Wandel des Steuerstaates in der Internationalisierungsdimension untersucht. Es zielt darauf, die Entstehung internationaler Regime im Bereich der Steuerpolitik zu beschreiben, die besonderen Struktur- und Entwicklungsmuster dieser Regime zu erklären und ihre Transformationswirkung auf den Steuerstaat abzuschätzen.

Langfassung

Das Teilprojekt untersucht den Wandel des Steuerstaates in der Internationalisierungsdimension. In der ersten Antragsphase (2003-2006) wurde der Einfluss der beiden bedeutendsten internationalen Regime der Steuerpolitik – das globale Regime der Doppelbesteuerungsabkommen und das EU-Steuerregime – auf den nationalen Steuerstaat analysiert. Die Ergebnisse zeigen, dass dieser Einfluss unerwartet groß ist. Die internationalen Regime beschränken den Bewegungsspielraum der nationalen Steuerpolitik auf zwei Weisen: Erstens, *direkt* durch Regelungen zur Beseitigung steuerlicher Hindernisse für den grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Austausch; zweitens, *indirekt* durch daraus erwachsende Folgewirkungen wie den internationalen Steuerwettbewerb und die kooperativen Maßnahmen zu seiner Einhegung. Zumindest in der EU ist der Steuerstaat nur noch begrenzt souverän. Ziel der zweiten Projektphase (2007-2010) ist, diesen empirischen Befund zu erklären: Welche Entwicklungsdynamik bestimmt die Internationalisierung? Folgt sie den historischen Mustern steuerpolitischer Integration in föderalen Nationalstaaten oder weicht sie davon ab? Führt sie zu einer generellen Verengung des Korridors nationaler steuerpolitischer Lösungen?

Erste Phase (2003-2006) <i>Ergebnisse</i>	Zweite Phase (2007-2010)	Dritte Phase (2011-2014)
<i>Beschreibung</i> steuerpolitischer Internationalisierungsprozesse I. Entwicklung des globalen Doppelbesteuerungsregimes II. Entwicklung des EU-Steuerregimes	<i>Erklärung</i> steuerpolitischer Internationalisierungsprozesse I. Antriebskräfte und Weichensteller der Internationalisierung: Entwicklungsdynamiken internationaler und föderaler Steuerregime im Vergleich II. Korridoreffekte der Internationalisierung: Steuerpolitische Konvergenz und Divergenz in der EU	<i>Folgen</i> steuerpolitischer Internationalisierungsprozesse I. Politische Handlungsoptionen in der internationalisierten Steuerpolitik. II. Internationalisierte Steuerpolitik und individuelle Steuerlastverteilung

3.3 Bericht über die bisherige Entwicklung des Teilprojekts

3.3.1 Bericht

Ziel der ersten Antragsphase war, Ansätze für eine Internationalisierung der Steuerpolitik zu suchen und zu beschreiben. Das Augenmerk lag dabei auf den beiden mit Abstand wichtigsten internationalen Regimen in diesem Bereich, dem globalen Regime der Doppelbesteuerungsabkommen einerseits und dem steuerpolitischen Regime der EU andererseits. Die Ergebnisse zeigen, dass die Internationalisierung weiter vorangeschritten ist und mehr Einfluss auf den Steuerstaat hat, als im Ursprungsantrag vermutet wurde und von einem Großteil der Literatur unterstellt wird (vgl. z.B. Bernauer 2000; Moravcsik 2002; Radaelli 1997; Rosenbloom 2000; Swank 2002).

Der Steuerstaat des „Goldenen Zeitalters“ war durch drei Eigenschaften gekennzeichnet (Genschel **2005**¹ [15]; Genschel & Uhl **2006** [11]):

- *Steuermonopol*: der Staat genoss das alleinige und uneingeschränkte Besteuerungsrecht;
- *Operative Eigenständigkeit*: der Staat setzte seinen Besteuerungsanspruch in eigener Verwaltung und ohne Hilfe privater oder ausländischer bzw. internationaler Organisationen durch; und
- *Ertragshoheit* und Ertragsstärke: der Staat beanspruchte alle Steuereinnahmen für sich selbst und realisierte ein bis dahin in Friedenszeiten unerreichtes Einnahmeniveau.

Die Wurzeln der internationalen Steuerregime reichen vor das „Goldene Zeitalter“ zurück. Seit den 1970er Jahren üben sie jedoch einen zunehmenden Einfluss auf den Steuerstaat aus, indem sie ihn einer Reihe von im Zeitverlauf an Schärfe zunehmenden Beschränkungen unterwerfen:

- *de jure* Beschränkungen, die sich unmittelbar aus dem Regimezweck ergeben: Sowohl das globale Doppelbesteuerungsregime als auch das EU-Steuerregime dienen der wirtschaftlichen Liberalisierung. Sie sollen steuerliche Hindernisse grenzüberschreitender Wirtschaftstätigkeiten abbauen um die internationale Marktintegration zu fördern. Zu diesem Zweck erlegen sie den Mitgliedstaaten Regeln zur Vermeidung ‚protektionistischer‘ Steuervorschriften auf, die freilich im EU-Regime sehr viel weiter gehen und die nationale Steuersouveränität sehr viel stärker binden als im Doppelbesteuerungsregime (Genschel 2002b; **2004** [26]; Rixen **2006** [12, 13]; Rixen & Rohlfing **2005** [20]; Uhl **2005** [35], **2006** [3]).

¹ Zitierte Literatur mit **fett** gesetzter Jahreszahl findet sich nur unter 3.3.2 und nicht am Ende des Antrags im Literaturverzeichnis. Um das Auffinden zu vereinfachen, sind die Nummern aus 3.3.2 jeweils beim Zitat in [eckigen] Klammern angefügt.

- *de facto* Beschränkungen, die sich aus Nebenwirkungen des Regimes ergeben: Die durch die internationalen Steuerregime (mit-)bewirkte wirtschaftliche Liberalisierung erleichtert den Marktteilnehmern, sich dem steuerlichen Zugriff des Staates durch Verschiebung steuerpflichtiger Tatbestände ins Ausland zu entziehen. Sie schaffen damit die Grundlage für den internationalen Steuerwettbewerb und verwandte Herausforderungen an den nationalen Steuerstaat (Genschel & Rixen **2006** [32]; Genschel & Uhl **2006** [11]).
- *de jure* Beschränkungen, die der Einhegung von Nebenwirkungen dienen: Der durch internationale Regime ermöglichte Steuerwettbewerb provoziert internationale Reaktionen, welche die Autonomie des nationalen Steuerstaates weiter einschränken, wie z.B. das OECD Projekt gegen „schädliche Steuerpraktiken“ (Rixen **2006** [12, 13]) oder der Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung in der EU (Genschel 2002b; Uhl **2005** [35]).

Diese Beschränkungen verändern den Steuerstaat in Hinblick auf sein Steuermonopol, seine operative Eigenständigkeit und potentiell auch im Hinblick auf seine Erträge.

In der Literatur wird zwar oft bemerkt, dass das *Steuermonopol* trotz Internationalisierung, Globalisierung und Europäisierung immer noch da ist, wo es immer schon war, nämlich beim Nationalstaat (vgl. z.B. Abbott & Snidal 2000, 441; Li 2003, 31; Picciotto 1992, 307). Nicht einmal die EU verfügt über ein eigenes Besteuerungsrecht, von anderen internationalen Institutionen ganz zu schweigen. Übersehen wird aber oft, dass das nationale Steuermonopol zunehmend durch internationale Normen eingehegt wird: Was der Staat mit seinem Besteuerungsrecht legitimerweise machen darf, bestimmt er nicht mehr allein in souveräner Machtvollkommenheit, sondern dies wird in wachsendem Maße durch externe Vorgaben geregelt. Zugegeben, im internationalen Doppelbesteuerungsregime sind diese Vorgaben schwach und wenig verbindlich (Rixen **2007** [7]). Im Steuerregime der EU sind die rechtlichen Vorgaben wesentlich anspruchsvoller und der indirekte Wettbewerbsdruck stärker. Das EU-Steuerregime trägt in dieser Hinsicht bereits deutlich föderale Züge (Genschel **2004** [26]; Uhl **2005** [35]).

Die *operative Eigenständigkeit* des Steuerstaates wird durch die Einbindung nationaler Steuerverwaltungen in Netze gegenseitiger Amtshilfe eingeschränkt. Im globalen Doppelbesteuerungsregime ist diese Entwicklung noch nicht besonders weit gediehen. Die Zusammenarbeit beschränkt sich fast ausschließlich auf den Informationsaustausch zur Eindämmung internationaler Steuerflucht (Rixen **2005** [19], **2006** [12, 13]). Die Regelungen sind restriktiv und, wie oft kritisiert wird, wenig effektiv (z.B. Giegold 2004). Anders als die Liberalisierung im multilateralen Handelsregime, das eine institutionalisierte Streitbeilegung vorsieht, erfolgt die Vermeidung internationaler Doppelbesteuerung mittels bilateraler Verträge, die keiner internationalen Rechtsdurchsetzungsinstanz unterliegen (Rixen & Rohlfing

2005 [20]; Rohlfing 2007 [8]). In der EU ist der Informationsaustausch weiter entwickelt und greift unmittelbar in nationales Verwaltungsrecht ein (Uhl 2005 [35]). Im Bereich der speziellen Verbrauchsteuern und der Mehrwertsteuer gibt es bereits vereinheitlichte europäische Verwaltungsverfahren. Seit Mitte 2005 ist auch im Bereich der Zinsbesteuerung ein System routinemäßigen und umfassenden Datenabgleichs zwischen den Mitgliedstaaten in Kraft. Nach den Vorstellungen der Kommission soll die Zusammenarbeit in Zukunft aber noch sehr viel weiter gehen. In ihren Augen ist die operative Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten in der Steuerpolitik nämlich selbst ein mit dem Binnenmarkt unvereinbares Integrationshindernis, weil sie europaweit tätige Marktteilnehmer zwingt, mit bis zu 25 verschiedenen Steuerverwaltungen umzugehen. Um diese „Benachteiligung“, zu beseitigen, fordert die Kommission den Übergang von national getrennter zu europäisch integrierter Erhebung von Mehrwertsteuern (Europäische Kommission 1996). Auch ihre Pläne für die Unternehmensbesteuerung zielen in Richtung stärkerer Integration der Steuererhebung (European Commission 2001). Die Steuerverwaltung würde dadurch von einem Privatgut jedes einzelnen Mitgliedstaates zu einem Kollektivgut aller Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten behielten zwar ihr Steuermonopol, verlor aber die Fähigkeit, es in eigener Regie durchzusetzen (Genschel 2004 [26]).

Bezogen auf die *Ertragshoheit* zeichnen sich bisher keine großen Veränderungen ab. Der Steuerstaat macht kaum Anstalten, seine Ertragshoheit mit internationalen Organisationen zu teilen. Selbst die „Eigenmittel“ der EU gleichen eher mitgliedstaatlichen Finanzzuweisungen als eigenen Steuererträgen der europäischen Ebene (z.B. Henke & Perschau 1999). Auch in puncto *Ertragstärke* tut sich wenig. Die Einnahmen der OECD Staaten stagnieren seit den 1980er Jahren auf einem sehr hohen Durchschnittsniveau. Auch die Verteilung der Einnahmen auf verschiedene Steuerarten bleibt im wesentlichen gleich. Die oft befürchtete *race to the bottom* bei den Steuereinnahmen und Sozialausgaben (statt vieler Radaelli 1999; Sinn 1998; Steinmo 1994) ist bisher ausgeblieben (Seils 2006). Allenfalls eine langsame Verschiebung der Steuerlast von den direkten Steuern auf indirekte Steuern und Sozialabgaben ist erkennbar (Winner 2005). In der Literatur wird daraus oft der Schluss gezogen, dass die Nationalstaaten ihre Politikautonomie in Sachen Steuern nach wie vor effektiv ausüben können (Garrett 1998; Quinn 1997; Steinmo 2003; Swank 2002).

Zusammenfassung: Der Steuerstaat unterliegt einem säkularen Internationalisierungstrend, der in der EU allerdings sehr viel stärker ausgeprägt ist als im Rest der OECD-Welt. Dieser Trend hat bisher nicht dazu geführt, dass die Steuer- und Ertragshoheit oder die Steuerverwaltung selbst internationalisiert worden wären. Sie bleiben bis auf weiteres ein Privileg des Nationalstaates. Die Internationalisierung schränkt aber zunehmend ein, was der Nationalstaat mit seinen steuerpolitischen Vorrechten noch anfangen kann. In der Steuergesetzgebung ist der Staat zu-

nehmend an internationale Normen gebunden und in der Steuerverwaltung in wachsendem Maße auf internationale Zusammenarbeit angewiesen und verpflichtet. Seine Ertragskraft unterliegt de facto Restriktionen wie dem internationalen Steuerwettbewerb und de jure Restriktionen wie der Steuerharmonisierung. Der Steuerstaat ist keine Insel mehr, sondern in ein sich entwickelndes internationales Mehrebenenensystem der Steuerpolitik eingebunden.

3.3.2 Liste der aus dem Teilprojekt seit der letzten Antragstellung entstandenen Publikationen

(I.) Referierte Beiträge für

(a) wissenschaftliche Zeitschriften

1. Genschel, Philipp (2007) Die EU, die Steuern und der Staat, in: *Politische Vierteljahresschrift* (angenommen)
2. Genschel, Philipp (2007) Mutual Recognition in Regulation and Taxation, in: *Journal of European Public Policy* **14** (angenommen)
3. Uhl, Susanne (2006) Time for a Tea Party? Why Tax Regimes Beyond the Nation State Matter, and Why Citizens Should Care, in: *European Review* **14** (angenommen)
4. Ganghof, Steffen & Philipp Genschel (2006) Tax Policy in an Enlarging EU: Is there a Case for a Minimum Common Company Tax Rate?, in: *Journal of European Public Policy* (in Begutachtung)
5. Genschel, Philipp (2004) Globalization and the Welfare State: A Retrospective, in: *Journal of European Public Policy* **11**:4, 613-636
6. Genschel, Philipp (2003) Globalisation as a Problem, as a Solution, and as a Part of the Landscape, in: *European Review* **11**:4, 505-518

(b) monographische Reihen (einschließlich book proposals)

7. Rixen, Thomas (2007) *The Political Economy of International Tax Cooperation: Institutional Choice and Development in International Taxation*, Basingstoke: Palgrave MacMillan (book proposal angenommen)
8. Rohlfing, Ingo (2007) *Trading Interests: Bilateralism and Multilateralism in International Trade Cooperation, 1860-2005*, Bremen: IUB, unv. Man. (book proposal bei Palgrave Juni 2006 vorgesehen)
9. Uhl, Susanne (2007) *Die Transformation von Steuerstaatlichkeit in Europa*, Frankfurt a.M.: Campus (für Sfb-Reihe, Man. einzureichen September 2006)

(c) Sammelbandbeiträge

10. Uhl, Susanne (2007) Time to Say Goodbye? Tax Sovereignty and the Nation State, in: Peter Mayer, Achim Hurrelmann & Kerstin Martens, Hg., *Transforming the Golden Age Nation State*, Basingstoke: Palgrave MacMillan (unv. Man.)
11. Genschel, Philipp & Susanne Uhl (2006) Der Steuerstaat und die Globalisierung, in: Stephan Leibfried & Michael Zürn, Hg., *Transformation des Staates?*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 92-119

12. Rixen, Thomas (2006) Die Mühen internationaler Kooperation gegen schädlichen Steuerwettbewerb, in: Stefan A. Schirm, Hg., *Globalisierung: Forschungsstand und Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos (i. E.)
13. Rixen, Thomas (2006) The Plight of International Cooperation against Harmful Tax Competition, in: Stefan A. Schirm, Hg., *Globalization. State of the Art and Perspectives*, London: Routledge (i. E.)
14. Rohlfing, Ingo (2006) Probleme der Integration von Regressionsanalyse und Fallstudien in nested analysis, in: Klaus Behnke, Nathalie Behnke & Kai-Uwe Schnapp, Hg., *Daten in der Politikwissenschaft*, Baden-Baden: Nomos (Man., 12 S., im Erscheinen)
15. Genschel, Philipp (2005): Globalization and the Transformation of the "Tax State", in: Stephan Leibfried & Michael Zürn, Hg., *Transformation of the State?*, Cambridge: Cambridge University Press, 53-71
16. Genschel, Philipp (2003) Globalisierung als Problem, als Lösung und als Staffage, in: Günther Hellmann, Klaus Dieter Wolf & Michael Zürn, Hg., *Die neuen Internationalen Beziehungen*, Baden-Baden: Nomos, 429-464
17. Uhl, Susanne (2003) Regieren im fiskalischen Föderalismus. Lerneinheit im Rahmen des DVPW-Online-Projektes PolitikOn (<http://www.politikon.org>)
(d) wesentliche Fachkongresse
 - Genschel, Philipp & Thomas Rixen (2006) Konferenz „Steuern“, Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, 6. -7. Oktober
 - Genschel, Philipp & Thomas Rixen (2006) *The Institutional Foundations of Tax Competition*, Panel „Internationale Politische Ökonomie“, 23. Kongress der DVPW, Münster, 25.-29. September
 - Genschel, Philipp & Thomas Rixen (2006) *Tax Competition as a Dependent Variable*, Conference "Constituting Globalization" of the Society for the Advancement of Socio-economics, Trier, 30. Juni-2. Juli
 - Rohlfing, Ingo (2006) *Trading Interests: Bilateralism and Multilateralism in International Trade Cooperation, 1860-2005*, Nachwuchstagung der IB-Sektion der DVPW, Arnoldshain, 26.-28. Mai
 - Genschel, Philipp (2006) *Taxation, European Integration and the State. Public Debate on Fiscal Harmonization in Europe*, Centre Cournot, Paris, Frankreich, 22. Mai 2006
 - Rohlfing, Ingo (2006) *What You See and What You Get: Problems of Causal Inference in Nested Analysis*, Tagung der Arbeitsgruppe Methoden der empirischen Sozialforschung der DVPW, Universität Hamburg, 12.-13. Mai 2006
 - Genschel, Philipp (2006) *Tax Competition, Tax Harmonization and Tax Innovation*, Conference "Policy Learning and Experimentation in EU Economic Governance: Laboratory Federalism in Practice?", London School of Economics, European Institute, UK, 30.-31. März 2006.
 - Genschel, Philipp & Thomas Rixen (2005) *International Tax Cooperation and National Tax Sovereignty*, Conference „Market Making and Market Shaping in the Global Political Economy“, Sektion Politik und Ökonomie der DVPW, Fernuniversität Hagen, Hagen, 16.-17. Dezember

- Rohlfing, Ingo (2005) *Seeing Both the Forest and the trees: A Network Analytic Perspective on International Trade Cooperation, 1815-1913*, 2. Tagung zu Applications of Social Network Analysis, Zürich, 20.-21. Oktober
 - Rixen, Thomas (2005) *Internationale Governance im asymmetrischen Gefangenendilemma: Das OECD Projekt gegen schädlichen Steuerwettbewerb*, Tagung der Sektion Internationale Beziehungen der DVPW, Mannheim, 6.-7. Oktober
 - Uhl, Susanne (2005) *Deutlich angetastet: Die nationale Steuerautonomie. Über die Europäisierung mitgliedstaatlicher Steuersysteme*, Tagung der Sektion Internationale Beziehungen der DVPW, Mannheim, 6.-7. Oktober
 - Rixen, Thomas und Ingo Rohlfing (2005) *The Political Economy of Bilateralism and Multilateralism: Institutional Choice in Trade and Taxation*, Tagung der Sektion Internationale Beziehungen der DVPW, Mannheim, 6.-7. Oktober
 - Rohlfing, Ingo (2005) *When the Strength Becomes the Problem: Spill-over Errors in Mixed-Methods Designs*, General Conference of the European Consortium for Political Research, Budapest, 8.-10. September
 - Rohlfing, Ingo (2005) *Have You Chosen the Right Case? Pitfalls in Case Selection in Nested Analysis*, Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D.C., USA, 1.-4. September
 - Uhl, Susanne (2005) „Steuern runter macht Deutschland munter“ – *Von der hochpolitischen Entpolitisierung des Steuerstaates*, Forum Junge Staats- und Verwaltungswissenschaft der DVPW, Hamburg, 7.-9. Juli
 - Rohlfing, Ingo (2005) *Claiming too Much? Cautions on Generalizing from Within-Case Analysis*, Tagung der Ad-hoc Gruppe Empirische Methoden der Politikwissenschaft der DVPW, Hagen, 19.-21. Mai
 - Rixen, Thomas (2004) *Why Bilateralism? Cooperation in International Double Taxation Avoidance*, Erstes Treffen der Ad hoc Gruppe Internationale Politische Ökonomie der DVPW, Arnoldshain, 22.-24. September
 - Rixen, Thomas und Ingo Rohlfing (2004) *Bilateralism and Multilateralism: Institutional Choice in International Cooperation, the Examples of International Trade and Taxation*, Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, USA, 2.-5. September
 - Rixen, Thomas und Ingo Rohlfing (2004) *Wann handeln Staaten bilateral oder multilateral? Institutionelle Vielfalt als Herausforderung für die Theorien internationaler Kooperation*, Nachwuchstagung der IB-Sektion der DVPW, Freiburg, 30. Januar-1. Februar
 - Uhl, Susanne (2004) *Die Gemeindefinanzen und ihre Reform – eine (un-)endliche Geschichte?* Vortrag gehalten an der Universität der Bundeswehr, Hamburg, 27. Oktober 2003
- (e) *Arbeitspapiere*
18. Ganghof, Steffen & Philipp Genschel (2006) *Tax Policy in an Enlarging EU: Is There a Case for a Minimum Company Tax Rate?* Köln: MPI Gesellschaftsforschung (MPI DP, in Vorbereitung)

19. Rixen, Thomas (2005) Internationale Governance im asymmetrischen Gefangenendilemma: Das OECD Projekt gegen schädlichen Steuerwettbewerb, Wien: Wirtschafts-Universität Wien, Spezialforschungsbereich „International Tax Coordination“ (Discussion Paper 12; http://www2.wu-wien.ac.at/taxlaw/sfb/Working_Papers/workingpaper12.pdf)
20. Rixen, Thomas & Ingo Rohlfing (2005) The Political Economy of Bilateralism and Multilateralism: Institutional Choice in International Trade and Taxation, Bremen: Universität, Sfb 597 (TranState Working Paper 31)
21. Uhl, Susanne (2005) Zurück in die Zukunft! Ein Parforce-Ritt durch die neuzeitliche Steuergeschichte, Bremen: Universität, Sfb 597 (Transtate Working Paper 30)

(II.) Nicht-referierte Beiträge für

(a) wissenschaftliche Zeitschriften

22. Genschel, Philipp (2005) Warum Globalisierung? Was dagegen tun?, in: *Berliner Republik* 7:4, 30-35
23. Rixen, Thomas (2005) Besprechung von Junko Kato, *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*, New York: Cambridge University Press 2003, in: *Contemporary Sociology* 34:4, 409

(b) monographische Reihen (einschließlich book proposals)

24. Mayntz, Renate, Armin von Bogdandy, Philipp Genschel und Susanne Lütz (2005) *Globale Strukturen und deren Steuerung*, Köln: MPIfG-Forschungsbericht 1 (http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_fo/fo05-1.pdf)

(c) Sammelbandbeiträge u.ä.

25. Genschel, Philipp (2005) Wieviel Steuerwettbewerb gibt es im europäischen Binnenmarkt?, in: Joachim Lange & Kilian Bizer, Hg., *Um-Steuern. Die Reform des Steuer und Abgabensystems*, Loccum: Evangelische Akademie, 101-119 (Loccum Protokolle 25/04)
26. Genschel, Philipp (2004) Wie man die europäische Steuerpolitik (nicht) reformieren sollte, in: Patricia Bauer & Helmut Voelzkow, Hg., *Die Europäische Union – Marionette oder Regisseur?*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 216-234
27. Genschel, Philipp (2003) Löst der Verfassungsentwurf die Probleme der Europäischen Steuerpolitik?, in: Olivier Beaud, Arnaud Lechevalier, Ingolf Pernice & Sylvie Strudel, Hg., *L'Europe en voie de constitution – Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Brussels: Bruylant, 557-572
28. Genschel, Philipp (2003) Kontexteffekte in der europäischen Integration: Das Beispiel der Zinsbesteuerung, in: Thomas Plümper, Hg., *Politische Integration*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 28-52

(d) wesentliche Fachkongresse

(e) Arbeitspapiere

(III.) Zentrale Manuskripte von Tagungsbeiträgen der Teilprojektmitglieder

29. Genschel, Philipp (2006) Tax Competition, Tax Harmonization and Tax Innovation, Paper prepared for the Conference Policy Learning and Experimentation in EU Economic Governance: Laboratory Federalism in Practice? London School of Economics, European Institute, 30-31 März
30. Genschel, Philipp (2006) Taxation, European Integration and the state, Paper prepared for the public debate on „Fiscal Harmonization in Europe“, Centre Cournot, Paris, 22. Mai
31. Genschel, Philipp & Thomas Rixen (2006) The Institutional Foundations of Tax Competition, Papier für das Panel „Internationale Politische Ökonomie“, 23. Kongress der DVPW, Münster, 25.-29. September
32. Genschel, Philipp & Thomas Rixen (2006) Tax Competition as a Dependent Variable, Paper presented at the conference “Constituting Globalization” of the Society for the Advancement of Socioeconomics, Trier, 30. Juni-2. Juli
33. Rixen, Thomas (2004) Why Bilateralism? Cooperation in International Double Taxation Avoidance, Papier für das First Meeting of the Ad hoc Group International Political Economy of the DVPW, Arnoldshain, 22.-24. September
34. Rohlfing, Ingo (2006): What You See and What You Get: Problems of Causal Inference in Nested Analysis, Papier vorgelegt auf der Tagung der Arbeitsgruppe Methoden der empirischen Sozialforschung der DVPW, Universität Hamburg, 12.-13. Mai
35. Uhl, Susanne (2005) Deutlich angetastet: Die nationale Steuerautonomie. Über die Europäisierung mitgliedstaatlicher Steuersysteme, Beitrag zur DVPW – Sektionstagung „Internationale Politik“, Mannheim, 6.-7. Oktober

(IV.) Einschlägige Parallelveröffentlichungen von Teilprojektmitgliedern

36. Fischer, Jörn, André Kaiser und Ingo Rohlfing (2006) The Push and Pull of Ministerial Resignations in Germany, 1969-2005, in: *West European Politics* 29 (i.E.)

3.4 Geplante Weiterführung des Teilprojekts (Ziele, Methoden, Arbeitsprogramm)

3.4.1 Forschungsziele

Zweite Phase (2007-2010)	Dritte Phase (2011-2014)
<p><i>Erklärung</i> steuerpolitischer Internationalisierungsprozesse</p> <p>I. Antriebskräfte und Weichensteller der Internationalisierung: Entwicklungsdynamiken internationaler und föderaler Steuerregime im Vergleich</p> <p>II. Korridoreffekte der Internationalisierung: Steuerpolitische Konvergenz und Divergenz in der EU</p>	<p><i>Folgen</i> steuerpolitischer Internationalisierungsprozesse</p> <p>I. Handlungsoptionen des Steuerstaates in der globalisierten Welt</p> <p>II. internationalisierte Steuerpolitik und individuelle Steuerlastverteilung</p>

Aus den empirischen Befunden der ersten Antragsphase ergeben sich Fragen, die in der nächsten Antragsphase beantwortet werden sollen.

Ein *erstes* Fragenbündel betrifft die Entwicklungsdynamik der internationalen Steuerregime. Wie konnten sie überhaupt prägenden Einfluss auf die nationale Steuerpolitik gewinnen? Die Steuerpolitik gilt im Allgemeinen als Kernkompetenz des Nationalstaates (Abbott & Snidal 2000, 441; Li 2003; Mette 1994) und letztes „Reservat einer im übrigen überholten ‚Herrenideologie‘“ wie sonst wahrscheinlich nur noch die innere und äußere Sicherheit (Häberle 2002, 560). In diesem Politikfeld sollte man eine Internationalisierung eigentlich zuletzt erwarten – es handelt sich um einen *least-likely case* von Internationalisierung (Gerring 2001). Wieso geschieht sie dennoch? Welche Antriebskräfte treiben sie an? Wieso geht sie in der EU soviel weiter als im Doppelbesteuerungsregime? Und wieso hat sie, bisher, nicht zu einer Verlagerung von Steuerhoheit auf eine Ebene jenseits des Nationalstaates geführt? Warum gibt es keine europäischen, geschweige denn internationalen Steuern?

Ein *zweites* Fragenbündel betrifft die scheinbare Diskrepanz zwischen dem von uns behaupteten großen Einfluss der internationalen Steuerregime auf den nationalen Steuerstaat und der mageren Evidenz dafür, dass sich dies in Veränderungen der nationalen Steuereinnahmen niederschlägt. Handelt es sich um einen Fall von Scheininternationalisierung ähnlich der in föderalen Staaten manchmal beobachteten „Scheinzentralisierung“ (Benz 1985): steuerpolitische Zuständigkeiten werden zwar formal an internationale Regime abgegeben, bleiben tatsächlich aber in der Verfügung der nationalen Ebene. Die Entwicklungsdynamik der internationalen Steuerregime erschiene dann deutlich weniger rätselhaft. Oder könnte es sein, dass die Steuereinnahmen ein schlechter Indikator des Internationalisierungseinflusses sind? Unterzeichnen sie systematisch den Einfluss internationaler Faktoren auf die nationale Steuerpolitik?

Zu diesem Zeitpunkt gibt es natürlich keine Antworten auf diese Fragen. Es gibt aber Arbeitshypothesen, die sich während der ersten Phase herausgeschält haben und die Suche nach Antworten während der zweiten Phase anleiten werden.

- Die Arbeitshypothese zum *ersten* Fragenbündel lautet, dass die Entwicklung der internationalen Steuerregime ganz wesentlich durch deren institutionelle Eigendynamik bestimmt wird: die Regime treiben die Internationalisierung durch selbst generierte Effekte voran, welche sie dem kontrollierenden und steuernden Zugriff nationaler Regierungen im Zeitverlauf zumindest teilweise entziehen.
- Die Arbeitshypothese zum *zweiten* Fragenbündel ist, dass die Konzentration auf die Steuerquoten in der Tat in die Irre führt, weil die Internationalisierung sich nicht allein und nicht zuerst auf die Höhe, sondern die Art und Weise der Besteuerung auswirkt. Der Einfluss auf die nationale Steuerpolitik wird deshalb

unterschätzt, wenn man ausschließlich auf die Einnahmen schaut (Ganghof 2005; Rixen 2006 [12,13]).

In der nächsten Antragsphase sollen diese Arbeitshypothesen am empirischen Material geprüft, weiterentwickelt, erweitert und gegebenenfalls verworfen werden. Diesem Ziel dienen zwei Vergleiche:

- Die Entwicklungsdynamik internationaler Steuerregime, also das *erste* Fragenbündel, wird im Rahmen eines qualitativen Fallstudienvergleiches untersucht, in den nicht nur die Entwicklungsgeschichten der beiden bereits in der ersten Antragsphase untersuchten Steuerregime einbezogen werden, sondern als Kontrastmaterial auch diejenigen der föderalen Steuerregime Deutschlands und der USA.
- Das Rätsel des scheinbar geringen Einflusses der Internationalisierung auf nationale Politikergebnisse, also das *zweite* Fragenbündel, wird dagegen am Beispiel des EU-Steuerregimes untersucht. Der Vergleich konzentriert sich auf die ehemaligen EU-15 und kombiniert qualitative und quantitative Verfahren.

Im ersten Vergleich geht es um die Antriebskräfte und Weichensteller der Internationalisierung, im zweiten um die dadurch bewirkten Korridoreffekte.

Mit diesem Doppelvergleich wird eine wichtige Lücke in der bisherigen Literatur geschlossen. Es handelt sich um den ersten Versuch, die Internationalisierung der Steuerpolitik empirisch zu belegen und zu erklären. Sollten sich unsere Arbeitshypothesen als zutreffend erweisen, wäre dies eine erhebliche Herausforderung für die bislang herrschende Lehre, nach der internationale Regime in der Steuerpolitik weitgehend irrelevant sind und der Nationalstaat nach wie vor uneingeschränkter Herr im steuerpolitischen Haus ist (vgl. nur Abbott & Snidal 2000, 441; Li 2003, Kap. 2; Moravcsik 2002; Radaelli 1997; Steinmo 2003). Die Forschungsergebnisse sollen in einer Projektmonographie zusammengefasst und bei einem renommierten englischsprachigen Verlag veröffentlicht werden.

3.4.2 Untersuchungsmethode: Fallauswahl, Untersuchungszeitraum, methodische Vorgehensweise

Im Folgenden werden Hypothesen, Fallauswahl und methodische Anlage der beiden Vergleiche näher erläutert.

Vergleich I: Antriebskräfte und Weichensteller der Internationalisierung – Entwicklungsdynamiken internationaler und föderaler Steuerregime im Vergleich

Fallauswahl

Ziel des Vergleiches ist es, die Entwicklungsdynamik internationaler Regime in der Steuerpolitik zu erklären. Im Zentrum stehen die beiden bereits in der ersten An-

tragsphase beschriebenen Regime: das EU-Steuerregime und das globale Doppelbesteuerungsregime (einschließlich des ebenfalls im OECD-Rahmen koordinierten Projektes gegen schädliche Steuerpraktiken). Das Spektrum relevanter internationaler Regime in der Steuerpolitik ist damit erschöpft.² Um die Varianz auf der abhängigen Variablen zu erhöhen werden zusätzlich die föderalen Steuerregime Deutschlands und der Vereinigten Staaten von Amerika in den Vergleich einbezogen. Bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts war die Steuerpolitik in diesen beiden Föderalstaaten nämlich durchaus ähnlich organisiert wie in den internationalen Steuerregimen, insbesondere dem EU-Regime heute: Die Besteuerung war im wesentlichen eine Sache der nachgeordneten Regierungsebene; die höchste Regierungsebene – Bundesregierung – verfügte nur über schwach ausgeprägte eigene Besteuerungsrechte. In Deutschland war sie, ähnlich wie die EU heute, ein „Kostgänger der Länder“ (zit. nach Lehmbruch 2001, 89). Erst im 20. Jahrhundert kam es zu einer Zentralisierung der Besteuerung und einer Umkehr der Transferströme. Im Unterschied zur steuerpolitischen Internationalisierung im EU- und Doppelbesteuerungsregime vollzog sich diese Zentralisierung in den USA und Deutschland nicht allein im Modus einer zunehmend engen Koordinierung der Steuerpolitik der nachgeordneten Ebene (Mitgliedstaaten bzw. Gliedstaaten) durch die übergeordnete Ebene (Regime- bzw. Bundesebene), sondern vor allem durch den Auf- und Ausbau einer Besteuerungsgewalt auf der übergeordneten Ebene (internationale bzw. Bundessteuern). Die Entwicklungsgeschichte der föderalen Steuersysteme bietet deshalb eine interessante Kontrastfolie für die Untersuchung der Frage, warum die Internationalisierung der Steuerpolitik bisher nicht zu einer Internationalisierung der Besteuerung, sprich zur Ausbildung internationaler oder wenigstens europäischer Steuern geführt hat.

Deutschland und die USA bieten in dieser Hinsicht besonders instruktive Vergleichsfälle, weil sie für zwei grundsätzlich verschiedene Pfade der steuerpolitischen Zentralisierung stehen. In den Vereinigten Staaten vollzog sich die steuerpolitische Zentralisierung als Prozess vertikaler Steuerkonkurrenz zwischen Bundesregierung und Gliedstaaten: Die Bundesregierung sicherte sich Anfang des 20. Jahrhunderts eigenständige und ergiebige (Einkommen-)Steuerquellen und baute diese dann immer weiter aus. Die Gliedstaaten behielten ihre steuerpolitische Eigenständigkeit, also das Trennsystem³, gerieten aber zunehmend in den Schatten der über-

² Erwähnenswert ist allenfalls noch das internationale Handelsregime (GATT/ WTO), das Regeln für die indirekte Besteuerung grenzüberschreitenden Handels festlegt. Die Steuerpolitik ist aber weder der Hauptzweck dieses Regimes noch dessen Hauptbeschäftigung. Es wird deshalb in diesem Vergleich nicht weiter berücksichtigt.

³ In der Literatur wird oft vermerkt, dass der amerikanische Föderalismus nur bis zum „New Deal“ klare trennföderalistische Züge getragen habe (*dual federalism*) seit dieser Zeit jedoch von einer spezifisch amerikanischen Version des Verbundföderalismus (*cooperative federalism*) überwölbt wor-

mächtigen Bundessteuern (vgl. z.B. Brownlee 1996; Rivlin 1992). In Deutschland hingegen vollzog sich die Nationalisierung als Prozess der Ebenenverflechtung, in dem die Gliedstaaten ihre steuerpolitische Eigenständigkeit zunehmend an den Bund verloren und dafür mit Mitspracherechten an der Gesetzgebung und Ertragsanrechten an den Einnahmen bundesweit erhobener Steuern entschädigt wurden – also als Verbundsystem (vgl. z.B. Lehnbruch 2001; Stegarescu 2005). Der Vergleich mit unterschiedlichen Pfaden der steuerpolitischen Zentralisierung auf nationaler Ebene sensibilisiert für die Möglichkeit unterschiedlicher Pfade zur steuerpolitischen Internationalisierung und regt dadurch die empirische Phantasie an. Diesem Ziel dient auch eine für 2008 oder 2009 geplante Konferenz, auf der weitere Föderalstaaten in den Vergleich eingebracht werden sollen, um auch solche Staaten wie etwa die Schweiz oder Kanada in den Blick zu bekommen, die durch weniger ausgeprägte Zentralisierungstrends gekennzeichnet sind.

Das empirische Material zu den vier Fallstudien ist zum großen Teil vorhanden. Für das Doppelbesteuerungsregime und das EU Regime greifen wir auf die Projektergebnisse der ersten Phase zurück. Zu den beiden föderalen Systemen gibt es eine breite Sekundärliteratur, die die steuerpolitischen Zentralisierungsprozesse historisch beschreibt. Der Fokus der Projektarbeit kann deshalb von Beginn an auf der Erklärung der Internationalisierungs- bzw. Zentralisierungsdynamik liegen, die aus dem Vergleich der vier Fälle gewonnen werden soll.

Methodische Vorgehensweise

Kern des Vergleiches sind vier identisch aufgebaute Fallstudien zum Doppelbesteuerungsregime, zum EU-Steuerregime und zu den beiden föderalen Steuerregimen. Die Fallstudien beginnen mit der Regimegründung und rekonstruieren historisch, wie sich die Regimekonstruktion im Zeitverlauf verändert hat: Mit welchen Kompetenzen wurde das internationale/föderale Regime zum Gründungszeitpunkt ausgestattet und welche Kompetenzen hat es seitdem hinzugewonnen (oder verloren)?

Zu erklären sind die Antriebskräfte und Weichensteller, die diese Internationalisierungs- bzw. Zentralisierungsprozesse angeschoben und gelenkt haben. Die Forschungsstrategie ist primär explorativ (vgl. Gerring 2001). Der Vergleich dient also in erster Linie dazu, Erklärungshypothesen zu entwickeln, verfeinern oder erweitern. Ein rigoroser Hypothesentest ist nicht vorgesehen und angesichts der Komplexität des zu erklärenden Phänomens auch gar nicht möglich (vgl. Kittel 2003). Stattdessen wird eine komplexe Erklärung angestrebt, die verschiedene empirisch plausible Module bzw. Kausalmechanismen miteinander verknüpft, um zu einem befriedigenden Verständnis der beobachteten Phänomene zu gelangen (Scharpf 2000). Dafür ist die Einbeziehung der beiden Föderalstaaten von zentraler Bedeu-

den sei (z.B. Kincaid 2001). Die Steuerpolitik ist von dieser Entwicklung freilich verschont geblieben. „With respect to revenues ... dual federalism lives on“ (Rivlin 1992, 136).

tung. Zum einen ermöglicht sie, Erklärungen, die induktiv am Beispiel des EU- oder des Doppelbesteuerungsregimes entwickelt worden sind, an anderer Empirie zu überprüfen und gegebenenfalls zu modifizieren. Zum anderen eröffnet sie einen neuen Entdeckungskontext für mögliche Erklärungen, die dann auf die Fälle der internationalen Steuerregime angewandt werden können. Vor allem bieten die beiden Föderalstaaten eine Kontrastfolie, auf der die Eigentümlichkeiten der steuerpolitischen Internationalisierung besser sichtbar gemacht werden können. In gewisser Weise dient das Untersuchungsdesign also allen drei von Skocpol und Somers (1980) genannten Funktionen qualitativer Fallstudienvergleiche: der empirischen Überprüfung kausaler Hypothesen, der *parallel demonstration of theory* und dem *contrast of contexts* (vgl. auch Collier 1993).⁴

Antriebskräfte

Zwei potentielle Antriebskräfte der steuerpolitischen Internationalisierung/Zentralisierung stehen im Zentrum der Untersuchung, nämlich *wirtschaftliche Integration* („materielle“ Antriebskraft) einerseits und *institutionelle Eigendynamik* (institutionelle Antriebskraft) andererseits. Für die Einbeziehung der ersten Antriebskraft spricht die zentrale Bedeutung, die ein großer Teil der Literatur dem Phänomen der Globalisierung für die nationale Steuerpolitik zuspricht (vgl. nur Owens 1993; Slemrod 1990; Tanzi 1995, 1998). Die Einbeziehung der zweiten Antriebskraft hingegen ergibt sich aus den empirischen Ergebnissen der letzten Antragsphase, die auf die potentielle Bedeutung der institutionellen Eigendynamik für die Erklärung steuerpolitischer Internationalisierung hindeuten.

Zur wirtschaftlichen Integration: Eine mögliche Erklärung der steuerpolitischen Internationalisierung ist, sie als funktionale Anpassungsreaktion an exogen veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu interpretieren. Wirtschaftliche Globalisierung und grenzüberschreitende Marktintegration konfrontieren die nationale Steuerpolitik mit neuen Problemen wie verschärftem Steuerwettbewerb, Steuerflucht und transnationalen Besteuerungssachverhalten (für einen Überblick vgl. Genschel 2005 [15], 2006 [11]). Da diese Probleme am besten durch institutionalisierte Kooperation geregelt werden können, lösen sie einen Entwicklungsschub in den internationalen Steuerregimen aus. Die Antriebskraft der Internationalisierung wäre nach dieser Lesart also der globalisierungsbedingte Problemdruck auf die nationale Steuerpolitik: Je stärker dieser Druck anwächst, desto umfassender wird Steuerpolitik internationalisiert und desto ausgeprägter sind die Rückwirkungen auf den nationalen Steuerstaat.

⁴ Für einen ähnlichen Versuch die Antriebskräfte und Weichensteller langfristigen Zentralisierungstendenzen in föderalen Systemen und der EU im Bereich der Sozialpolitik historisch zu ermitteln und kausal zu erklären vgl. Obinger, Leibfried und Castles (2005a, b).

Eine solche funktionale Erklärung läge auf der Linie des neo-liberalen Institutionalismus in den internationalen Beziehungen (vgl. nur Keohane 1984; Koremenos, Lipson & Snidal 2001; Krasner 1983; Rittberger 1993; Zürn 1992). Aber auch in der ökonomischen Föderalismustheorie gibt es Entsprechungen. Die steuerpolitische Zentralisierung im nationalen Föderalstaat wird dort nämlich ebenfalls oft als funktionale Anpassung an eine im Zeitverlauf zunehmende wirtschaftliche Integration des nationalen Raumes erklärt. Die Theorie des Fiskalföderalismus interpretiert die Zentralisierung als effizienzgetrieben (klassisch Oates 1972): Bundessteuern bringen mehr Einheitlichkeit, weniger Steuerwettbewerb, eine bessere Stabilisierungswirkung und einen effizienteren Risikoausgleich als gliedstaatliche Steuern und werden deshalb ausgebaut (z.B. McLure 2001). *Public Choice*-Theoretiker argumentieren dagegen utilitaristisch (klassisch Brennan & Buchanan 1988): Mit zunehmender wirtschaftlicher Integration des nationalen Raumes sind die subnationalen Gliedstaaten einem immer stärkeren Steuerwettbewerb ausgesetzt. Es entsteht ein Anreiz, sich gegen die damit verbundenen fiskalischen Nachteile durch Bildung eines gemeinsamen Steuerkartells auf nationaler Ebene zu schützen – Zentralisierung als Kartellbildung (z.B. Blankart 2000).

Der Vergleich soll zeigen, wie weit diese funktionale Erklärung trägt: Inwieweit folgen Entwicklungsschübe in den internationalen Steuerregimen, bzw. Zentralisierungsschübe in föderalen Steuerregimen tatsächlich auf (antizipierte) Integrationschübe im Marktumfeld? Die empirischen Ergebnisse der ersten Phase deuten an, dass sich bestimmte Elemente der internationalen Steuerregime, wie etwa das OECD-Projekt gegen schädliche Steuerpraktiken oder die Zinsbesteuerungsrichtlinie der EU, tatsächlich als funktionale Anpassungen an neue grenzüberschreitende Besteuerungsprobleme wie den Steuerwettbewerb verstehen lassen. Es fällt jedoch auf, dass diese Elemente relativ jungen Datums sind und relativ schwach ausgeprägt bleiben. Die Wurzeln der Regimeentwicklung reichen in die Zeit vor der Globalisierung zurück und die Kernaufgaben dieser Regime bestehen – bisher – nicht darin, Folgeprobleme der Globalisierung zu lösen, sondern im Gegenteil Globalisierung durch außensteuerliche Liberalisierung zu fördern. Dieser scheinbare Widerspruch legt es nahe, sich mit der institutionellen Eigendynamik der internationalen Steuerregime zu beschäftigen.

Zur institutionellen Eigendynamik: Eine zweite Erklärungsmöglichkeit führt die Entwicklungsdynamik internationaler Steuerregime auf deren institutionelle Eigendynamik zurück: Institutionelle Strukturen tragen nach dieser Lesart den Keim ihres immer weiteren Ausbaus und Bedeutungsgewinns – oder auch Abbaus und Bedeutungsverlustes – in sich (statt vieler Greif & Laitin 2005). Im Prinzip gibt es zwei Möglichkeiten, sich einen solchen Prozess der Selbstverstärkung, oder Selbstschwächung, vorzustellen. Zum einen können die internationalen Steuerregime systematisch *Nebenwirkungen* ermöglichen, die den Handlungs- und Problemkontext der

Nationalstaaten so verändern, dass diesen eine weitere Internationalisierung (oder Re-Nationalisierung) von steuerpolitischen Entscheidungen und Kompetenzen angeraten erscheint. Zum anderen können die Steuerregime selbst durch pfadabhängiges *lock-in* (Arthur 1994) so änderungsresistent werden, dass Regierungen sie kaum noch ihren sich wandelnden nationalen Bedürfnissen anpassen können und statt dessen gezwungen werden, umgekehrt ihre Bedürfnisse an dem auszurichten, was innerhalb der gegebenen Regime als möglich und legitim erscheint. Das internationale Geschöpf gewinnt die Oberhand über seine nationalen Schöpfer. Die Staaten behalten natürlich die Macht, das Regime in Gänze zu verwerfen. Unterhalb dieser Schwelle büßen sie aber die Fähigkeit ein, die Regimeentwicklung fein zu steuern (*Pfadabhängigkeit*).

Zu den Nebenwirkungen: Das zentrale Beispiel für Internationalisierung durch Nebenwirkung ist die aus dem Neo-Funktionalismus bekannte „spill-over“ Dynamik regionaler Integration (klassisch Haas 1968; Lindberg 1963). Wird ein Politikfeld integriert, so ergeben sich als Nebeneffekt Friktionen zu anderen, nicht integrierten, aber funktional interdependenten Politikfeldern, wodurch der Anreiz wächst, diese Felder ebenfalls zu integrieren. Die Integration wird zur Ursache ihrer selbst. In der fiskalföderalistischen Literatur werden ähnliche spill-over Dynamiken der Zentralisierung beschrieben, so etwa in Johannes Popitz einflussreicher These von der unwiderstehlichen „Anziehungskraft des Zentralstaates“ bzw. des zentralen Etats (Popitz 1926, 349).

Die empirischen Ergebnisse der ersten Antragsphase deuten tatsächlich darauf hin, dass spill-over Dynamiken die steuerpolitische Internationalisierung mit antreiben. Wie oben bereits beschrieben (vgl. Abschnitt 3.3.1) produzieren die internationalen Steuerregime als Nebeneffekt der von ihnen bezweckten außenwirtschaftlichen Liberalisierung Folgeprobleme wie den internationalen Steuerwettbewerb und die Steuerflucht. Diese Folgeprobleme lösen dann neue Internationalisierungsschübe wie etwa die Vereinbarung des OECD-Projekts gegen schädliche Steuerpraktiken aus (Radaelli & Kraemer 2005; Rixen 2006 [12, 13]). Die Steuerregime, so scheint es, schaffen also zum Teil die Probleme selbst, deren Lösung dann wiederum an sie delegiert wird. Bleibt die Frage, warum die Staaten sich überhaupt auf solche Regime einlassen. Denn dass beispielsweise das Doppelbesteuerungsregime den Steuerwettbewerb anregen würde, war den relevanten Akteuren von Anfang klar (Genschel & Rixen 2006 [32]; Rixen 2007 [7]). Wieso ließen sich die Regierungen dennoch auf die Regimegründung ein? Wie kalkulieren Staaten mit den Nebenwirkungen internationaler Kooperation?

Zur Pfadabhängigkeit: Die Idee, dass Institutionen sich über positive Rückkopplungsprozesse selbst verstärken und gegen Umwelteinflüsse isolieren können, spielt eine große Rolle in der historischen Politikforschung (s. Pierson 2004) und Föderalismustheorie (s. Lehmbruch 2001). In der Theorie der internationalen Be-

ziehungen führt sie dagegen eher ein Schattendasein. Zwar wird auch hier intensiv zu institutionellen Fragen geforscht, bisher aber mit Schwerpunkt auf Problemen des *Regime Designs* (statt vieler Koremenos, Lipson & Snidal 2001) und der *Regime Compliance* (statt vieler Simmons 1998). Die Verselbstständigung internationaler Regime, ihre Emanzipation von ursprünglichen Absichten und Problemkontexten wird dagegen kaum untersucht (so auch Jachtenfuchs 2003; Simmons & Martin 2002).⁵ Dabei finden sich in den empirischen Ergebnissen der ersten Antragsphase durchaus Hinweise für ein pfadabhängiges *lock-in* der beiden internationalen Steuerregime (Genschel 2004 [26]; Rixen 2007 [7]; Uhl 2005 [35]).

Paradoxerweise scheinen es vor allen die in die Entscheidungsprozeduren dieser internationalen Steuerregime eingebauten Souveränitätsvorbehalte zu sein, die den Strukturkonservatismus dieser Regime begründen. Der Bilateralismus des Doppelbesteuerungsregimes bedeutet, dass jede grundsätzliche Revision nur durch eine Neuverhandlung von mehr als 2000 Doppelbesteuerungsabkommen zu erreichen ist. Das Einstimmigkeitserfordernis im EU-Ministerrat bindet steuerpolitische Entscheidungen an den Konsens eines immer größer werdenden Kreises von Mitgliedstaaten. Beide Arrangements erschweren Regeländerungen und zwingen dadurch zur Regelanpassung durch Uminterpretation. Im Doppelbesteuerungsregime sind es mächtige Länder, allen voran die USA, die die Auslegungshoheit an sich ziehen. In der EU dagegen liegt die Auslegungskompetenz beim Europäischen Gerichtshof (EuGH), der im Zweifelsfall sogar gegen große Mitgliedstaaten entscheiden kann. Die kurzfristige Kontrolle, die sich die Staaten mit Bilateralismus und Einstimmigkeitserfordernis über die Regelsetzung sichern, bezahlen sie also möglicherweise mit langfristigen Kontrollverlusten über die Regelauslegung. Auf den Wandel von Staatlichkeit bezogen ließe sich daraus die Vermutung ableiten, dass paradoxerweise der Staat in für ihn zentralen Politikbereichen wie der Steuerpolitik

⁵ Diese relative Vernachlässigung des Aspekts der Autonomisierung und Verselbstständigung internationaler Institutionen ist durchaus ironisch, weil die Regimeforschung ursprünglich gerade von diesem Aspekt ausgegangen war, um die Diskrepanz zwischen dem relativen Niedergang amerikanischer Macht in den 1970er Jahren und der relativen Stabilität der unter amerikanischer Hegemonie nach dem zweiten Weltkrieg errichteten liberalen internationalen Handelsordnung zu erklären. Im Lichte der damals vorherrschenden Theorie hegemonialer Stabilität erschien diese Diskrepanz als Anomalie (Keohane 1984). Die frühe Regimeforschung erklärte diese Diskrepanz durch das Eigengewicht internationaler Institutionen, das sie vor Veränderungen schützt und gegen die Auswirkungen internationaler Machtverschiebungen isoliert. Die Quelle dieses Eigengewichts wurde in der Tatsache gesehen, dass Institutionen leichter zu erhalten als zu gründen seien. Sie könnten deshalb auch im Zusammenhang von internationalen Machtverteilungen am Leben erhalten werden unter denen sie nie hätten geschaffen werden können (Krasner 1983). Die Forschung konzentrierte sich danach darauf, den Nutzen von Regimen nachzuweisen. Daraus ergab sich der doppelte Problemfokus auf *Regime Design* und *Regime Compliance*. Die Frage, wie Regime ihre Wirkung und Bedeutung unter weitgehend gleichen Machtverhältnissen verändern können, wird dagegen kaum untersucht. Sie soll im Zentrum unseres Vergleiches stehen.

durch sein Beharren auf unbedingter Kontrolle über die Setzung internationaler Regeln in besonderem Maße der prägenden und sozialisierenden Wirkung dieser Regeln ausgesetzt ist. Hier könnte ein allgemeiner Mechanismus am Werke sein, der ironischerweise gerade *soft law* besonders starr und wandlungsresistent macht (Genschel & Rixen 2006 [32]).

Weichensteller

Verglichen mit den Antriebskräften wirken die Weichensteller weniger erklärungsbedürftig. Zu offensichtlich sind die Unterschiede in den materiellen, ideellen und institutionellen Gegebenheiten, als dass etwa die Tatsache, dass die steuerpolitische Internationalisierung in der EU eine radikalere Wendung genommen hat als im globalen Doppelbesteuerungsregime besonders begründungsbedürftig erschiene. Trotzdem können die Weichensteller nicht aus der Analyse ausgeblendet bleiben.

Zum einen ist manches, was ex post als offensichtlich erscheint, ex ante bei weitem nicht so klar gewesen. So war beispielsweise die radikale Wendung des EU-Steuerregime keineswegs von Anfang an geplant (vgl. Wolf 1995). Die Väter der Römischen Verträge gingen vielmehr davon aus, dass im Bereich der direkten Steuern das globale Doppelbesteuerungsregime den europäischen Bedürfnissen vollkommen genüge. Statt insoweit Vorsorge für die Schaffung eines eigenen EU-Steuerregimes zu treffen, forderten sie die Mitgliedstaaten auf, sich an das Doppelbesteuerungsregime zu halten (vgl. Artikel 293 [ex Art. 220]). Die Frage, warum es dennoch zu einer Ablösung der steuerpolitischen Internationalisierung in der EU von dem im globalen Doppelbesteuerungsregime vorgezeichneten Entwicklungspfad gekommen ist, ist also keineswegs trivial und soll deshalb genauer untersucht werden.

Zum anderen erfordert die Analyse der Antriebskräfte der Internationalisierung, dass die Randbedingungen kontrolliert werden, unter denen sie wirken. Den Kontrollmöglichkeiten sind im vorliegenden Untersuchungsdesign natürlich enge Grenzen gesetzt. Möglich ist aber, durch einen sorgfältigen *contrast of contexts* (Skocpol & Somers 1980) das Bewusstsein für die unterschiedlichen historischen, institutionellen, materiellen und ideellen Rahmenbedingungen zu schärfen, unter denen sich die Internationalisierungs- bzw. Zentralisierungsprozesse in den vier Untersuchungsfällen vollziehen und dadurch zu theoretisch und empirisch gehaltvolleren Erklärungen der Entwicklungsdynamik dieser Prozesse zu kommen.

Vergleich II: Korridoreffekte der Internationalisierung – Steuerpolitische Konvergenz und Divergenz in der EU

Ziel des Vergleiches ist es, die vermeintliche Diskrepanz zwischen dem in diesem Teilprojekt behaupteten starken Einfluss internationaler Steuerregime einerseits, und der mageren Evidenz dafür, dass sich dies in veränderten nationalen Steuereinnahmen niederschlägt, andererseits aufzulösen. Dazu bedarf es einer systematischen

Untersuchung des Einflusses der internationalen Steuerregime auf die nationale Steuerpolitik. Solch eine Untersuchung fehlt bisher. Es gibt zwar Studien zum Zusammenhang zwischen internationalem Kontext und nationaler Steuerpolitik (für einen Überblick vgl. Schulze & Ursprung 1999). Sie bleiben in der Regel aber in einer doppelten Weise beschränkt. Zum einen konzentrieren sie sich fast ausschließlich auf das Phänomen des Steuerwettbewerbs und blenden die anderen – de jure – Beschränkungen aus, die vor allem das EU-Steuerregime der nationalen Steuerpolitik in Form von Harmonisierungsrichtlinien und EuGH Beschlüssen auferlegt. Zum anderen beurteilen sie den Einfluss des Steuerwettbewerbs überwiegend an der Entwicklung von ausgewählten Steuerquoten wie der Gesamtsteuerquote (Gesamtsteuereinnahmen als Anteil am BIP) oder der Körperschaftsteuerquote (Körperschaftsteuereinnahmen als Anteil am BIP oder an den Gesamtsteuereinnahmen) (vgl. z.B. Garrett & Mitchell 2001; Quinn 1997; Swank 1998, 2002). Sie übersehen damit, dass der Steuerwettbewerb sich womöglich nicht allein und nicht in erster Linie auf die Höhe der nationalen Steuereinnahmen auswirkt, sondern die Art und Weise, wie sie generiert werden. Wie Ganghof in einer Reihe neuerer Studien gezeigt hat, kann der Unternehmenssteuerwettbewerb zu einem nachhaltigen Umbau des Einkommensteuersystems beitragen (Schlagworte sind Duale Einkommensteuer und *Flat Tax*), der sich nicht unmittelbar in veränderten Steuerquoten niederschlägt, aber dennoch beachtliche Auswirkungen auf steuerliche Anreizeffekte und Verteilungsgerechtigkeit haben kann (Ganghof 2005, 2006a). Der Vergleich soll dazu beitragen, diese beiden Beschränkungen bisheriger Forschung zu mildern.

Fallauswahl

Der Vergleich konzentriert sich auf das EU-Steuerregime und seine Auswirkungen auf die Steuerpolitik der EU-Mitgliedstaaten seit den 1970er Jahren. Das EU-Regime ist ein *most-likely case* (vgl. z.B. George & Bennett 2005, 120ff.) für unsere Behauptung von der Einflussmacht internationaler Steuerregime: Wenn sich hier kein nachhaltiger Einfluss nachweisen lässt, dann ist noch weniger wahrscheinlich, dass sich ein Einfluss des institutionell weit schwächeren Doppelbesteuerungsregimes wird nachweisen lassen. Im Zentrum der Analyse steht die Kerngruppe der EU-15 Staaten. Zu Kontrollzwecken werden fallweise andere (OECD-)Länder und/oder die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten in den Vergleich einbezogen. Die anderen Länder sind interessant, weil sie als Nichtmitglieder der Wirkung dieses Regimes nicht unmittelbar ausgesetzt waren. Die neuen Mitgliedstaaten sind interessant, weil ihre Steuersysteme neu und relativ wenig gefestigt sind und sich deshalb möglicherweise schneller und geschmeidiger an das EU-Steuerregime anpassen als die EU-15 Staaten mit ihren relativ alten und verfestigten Systemen.

Methodisches Vorgehen

Kern des Vergleiches ist die Frage, ob das EU-Steuerregime eine Konvergenz der Besteuerungsstrukturen der EU-Mitgliedstaaten bewirkt. Sinkt die Varianz der Steuerstrukturen zwischen den Mitgliedstaaten? Wird der Korridor enger? Diese Frage soll an zwei Gruppen von Indikatoren überprüft werden:

- *Steuerquoten*: Hierzu gehören die Gesamtsteuerquote gemessen als Anteil der Gesamtsteuereinnahmen am BIP sowie die Steuerquoten einzelner Steuerarten (Einkommensteuer, Mehrwertsteuer, usw.). Diese Einzelsteuerquoten werden wiederum gemessen als Anteil am BIP oder einer anderen geeigneten Skalierungsgröße wie den Gesamtsteuereinnahmen oder der jeweiligen makroökonomischen Bemessungsgrundlage (OECD 2001).
- *Steuertechnologien*: Hierzu gehören alle rechtlichen Vorschriften zur Besteuerung und insbesondere die rechtlichen Definitionen von Steuersystemen, Bemessungsgrundlagen und Steuersätzen (Messere 1993).

Der Vorteil der ersten Indikatorengruppen ist, dass die notwendigen Daten leicht verfügbar sind, da die OECD, Eurostat und die Weltbank vergleichbare Zeitreihen zu nationalen Steuereinnahmen zur Verfügung stellen. Der Nachteil ist, dass wichtige politische und ökonomische Charakteristika der Besteuerung ausgeblendet bleiben. So hängt die Progressivität oder Regressivität eines Steuersystem nicht allein vom Steermix von direkten und indirekten Steuern ab, sondern auch davon, wie diese Steuern im Einzelnen ausgestaltet sind (Ganghof 2006b; Messere 1993). Eine Beschränkung der Analyse auf die Steuerquoten würde deshalb möglicherweise zu einem falschen Bild von steuerpolitischen Veränderungen oder Nichtveränderungen führen. Dieser Gefahr soll durch die Einbeziehung von Indikatoren zur Steuertechnologie vorgebeugt werden. Das Problem ist freilich, dass vergleichbare Zeitreihen zu diesen Indikatoren weniger leicht verfügbar sind, nicht zuletzt, weil sie sich schwerer quantifizieren lassen. Ein wichtiger Bestandteil der Arbeit wird deshalb sein, solche Zeitreihen zu erstellen. Dabei soll auf verschiedene Quellen zurückgegriffen werden, wie beispielsweise die Informationen und Berichte einschlägiger Institutionen wie des Bundesfinanzministeriums, der OECD oder der Europäischen Kommission, Sekundärliteratur (z.B. Messere 1999, 2000) und Recherchen am Amsterdamer International Bureau of Fiscal Documentation.

Um die möglichen Korridoreffekte des EU-Steuerregimes zu messen und zu *beschreiben*, sind zwei Konzepte von zentraler Bedeutung (Heichel, Pape & Sommerer 2005; Sala-i-Martin 1996; Seils 2005). Das erste und einfachere ist die sogenannte *absolute* Konvergenz. Dieses Konzept entspricht dem Alltagsverständnis von Konvergenz als Abnahme der Streuung von Merkmalsunterschieden in einer Population über die Zeit. Messen lässt sich dies über einfache Streuungsmaße wie die Standardabweichung: Sinkt (steigt) die Standardabweichung zwischen zwei Beobachtungszeitpunkten, so liegt Konvergenz (Divergenz) vor. Das zweite Konzept

ist die sogenannte *bedingte* Konvergenz. Es geht davon aus, dass die Streuung von Merkmalsunterschieden in einer Population nicht absolut abnimmt, sondern relativ zu einer bestimmten Konditionierungsvariable: Die Merkmalsausprägungen nähern sich nicht unbedingt einander, sondern vielmehr den Ausprägungen der Konditionierungsvariable an.⁶ Messen lässt sich dies durch zeitversetzte Querschnittsregressionen des beobachteten Merkmals auf die Konditionierungsvariable. Steigt (sinkt) das dabei ermittelte R-Quadrat im Zeitverlauf, so liegt bedingte Konvergenz bzw. Divergenz vor. Der Varianzkorridor um die Konditionierungsvariable wird kleiner (Ganghof 2005; Seils 2006). Im Ergebnis führen beide Konvergenzentwicklungen dazu, dass sich distinkte Unterschiede zwischen nationalen Steuerstrukturen abschleifen und die Grenzbeziehungen zwischen vormalig klar unterscheidbaren nationalen *families of taxation* (Wagschal 2001) verschwimmen, ganz im Sinne eines im Teilprojekt C1 („Sozialpolitik“) von Leibfried und Obinger für die soziale Sicherung beobachteten *blurring of regimes* (Obinger u.a. 2005).

Um die möglichen Korridoreffekte des EU-Steuerregimes zu *erklären*, müssen zwei Fragen beantwortet werden:

- Erstens, wie stark ist der Einfluss des EU-Regimes? Welchen Konvergenzdruck übt er auf die nationale Steuerpolitik aus?
- Und zweitens, welcher Art ist dieser Einfluss? Führt er zu einer allmählichen Annäherung nationaler Besteuerungsstrukturen an ein europäisches Einheitsmodell (absolute Konvergenz) oder nicht?

Im Hinblick auf die *erste* Frage gehen wir von der Hypothese aus, dass der Konvergenzdruck auf die Steuertechnologien relativ stärker wirkt als auf die Steuerquoten. Anpassungen bei den Steuerquoten sind schwierig, weil sie in der Regel Anpassungen auf der Ausgabenseite des Haushaltes voraussetzen (Ganghof 2000; Genschel 2002a; Kato 2003). Anpassungen bei den Steuertechnologien sind einfacher, weil die Möglichkeiten größer sind, sie zumindest kurzfristig aufkommensneutral zu organisieren. Wir erwarten deshalb, dass sich das EU-Steuerregime stärker auf die Art als auf die Höhe der Besteuerung auswirkt. Unterschiede bei den Steuerquoten bleiben bestehen oder schleifen sich bestenfalls sehr langsam ab, Unterschiede bei den Steuertechnologien ebnen sich ein.

Im Hinblick auf die *zweite* Frage gehen wir davon aus, dass die de-jure-Beschränkungen, welche das EU-Regime der nationalen Steuerpolitik in erster Linie durch Steuerharmonisierung auferlegt, eher eine absolute Konvergenz, die de-facto-Beschränkung des Steuerwettbewerbs dagegen eher eine bedingte Konver-

⁶ Beispiele für potentiell relevante Konditionierungsvariablen sind etwa Landesgröße oder das nationale Wohlstandsniveau. Ganghof (2005) zeigt z.B., dass die Varianz der Körperschaftsteuersätze im globalen Wettbewerb nicht absolut abnimmt, sondern nur relativ zur Landesgröße, sprich: die Steuersätze von ähnlich großen Ländern nähern sich einander an. Eine ähnliche konditionale Konvergenz lässt sich für Gesamtsteuerquoten und Wohlstandsniveau nachweisen (Seils 2006).

genz bewirken. Diese Hypothese scheint unmittelbar plausibel, bedarf aber der weiteren Verfeinerung. So zeigen Vorstudien zur Mehrwertbesteuerung zwar, dass die Harmonisierung tatsächlich mit einer absoluten Konvergenz der Mehrwertsteuern der Mitgliedstaaten einhergeht (Genschel **2007** [2]). Erstaunlich, und erklärungsbedürftig, ist dabei freilich, dass die Konvergenz weit über das in den Harmonisierungsrichtlinien geforderte Maß hinausgeht. Ebenso ist aus der einschlägigen Literatur bekannt, dass nationale steuerpolitische Reaktionen auf den Steuerwettbewerb von Konditionierungsvariablen wie vor allem der Landesgröße abhängen. Aber auch hier bleiben Fragen. So scheint der Unternehmenssteuerwettbewerb in der EU zwar tatsächlich zu einer bedingten Konvergenz der Unternehmenssteuersätze, und zwar in Abhängigkeit von Landesgröße, zu führen (Ganghof 2005, 2006a; Ganghof & Genschel **2006** [18]). Gleichzeitig scheint es bei den Unternehmenssteuersystemen aber zu einer absoluten Konvergenz zu kommen, also zu einer Reduktion der Systemvielfalt.

Insgesamt rechnen wir deshalb damit, dass das EU-Regime einen spezifischen Mix von absoluter und bedingter Konvergenz bewirkt. In vielen steuertechnologischen Hinsichten und auch im Hinblick auf die indirekten Steuerquoten werden sich die Mitgliedstaaten absolut ähnlicher. Im Hinblick auf die direkten Steuerquoten (einschließlich Sozialversicherungsabgaben) und bestimmte, damit zusammenhängende, Steuertechnologien (nominale Steuersätze) bleiben Unterschiede dagegen bestehen oder nehmen sogar zu. Auf den ersten Blick zumindest scheint die Entwicklung in den zehn neuen Mitgliedstaaten diese Prognose zu bestätigen: Bei den indirekten Steuern haben sie sich sehr schnell an den EU-15 Durchschnitt angepasst, bei den direkten Steuern hingegen suchen sie ihr Heil in der Abweichung davon.

Die Forschungsstrategie ist explorativ. Es geht nicht allein darum, unsere Hypothesen über die Wirkung des EU-Steuerregimes auf die Politik der Mitgliedstaaten zu prüfen, sondern auch darum, diese Hypothesen weiterzuentwickeln, zu erweitern und zu modifizieren. Zu diesem Zweck sollen qualitative und quantitative Methoden kombiniert werden. Zunächst wird der Einfluss des EU-Steuerregimes auf nationale Steuerquoten und ausgewählte Steuertechnologien mittels makroquantitativer Verfahren der Datenanalyse unter die Lupe genommen, um empirische Zusammenhänge zu identifizieren und mögliche Abweichungen von unseren theoretischen Vorannahmen zu entdecken. Auf der Grundlage dieser quantitativ-vergleichenden Analysen werden dann Fälle für qualitative Fallstudien ausgewählt. Diese Studien dienen dazu, die kausalen Annahmen über den Einfluss des europäischen Regimes auf die nationale Politik auch historisch zu überprüfen. Sind die unterstellten Wirkungsketten im politischen Prozess tatsächlich nachweisbar? Von besonderem Interesse können dabei Fälle sein, die den empirischen Trends besonders gut entsprechen, die *typical cases*, oder besonders stark davon abweichen, also die *de-*

viant cases (Lieberman 2005). Wir hoffen durch ein solches kombiniertes, quantitatives und qualitatives Design die Schwächen beider Methoden durch die Stärken der jeweils anderen kompensieren zu können (siehe hierzu Rohlfing 2006 [8]).

Exkurs: Kooperationspartner

Kooperationsbeziehungen bestehen bzw. wurden vereinbart zu folgenden Themen:

- Rechtliche und volkswirtschaftliche Aspekte der internationalen Steuerpolitik: *Christian Bellak* und *Michael Lang* (beide Wirtschafts-Universität Wien, Spezialforschungsbereich *International Tax Coordination*).
- Entwicklungsdynamik internationaler Institutionen: *Duncan Snidal* (University of Chicago)
- EU-Steuerregime: *Claudio Radaelli* (University of Exeter).
- Korridorentwicklungen in der nationalen Steuerpolitik: *Steffen Ganghof* (MZES Universität Mannheim und MPI für Gesellschaftsforschung, Köln) und *Sven Steinmo* (University of Colorado, Boulder und ab 2007 Europäisches Hochschulinstitut [EHI] Florenz).
- Staat und Staatlichkeit in der Ressourcendimension: *Markus Jachtenfuchs* (Hertie School of Governance, Berlin).

3.4.3 Arbeitsprogramm und Zeitplan

Arbeitsschritte und Zeitplan

Die genannten Forschungsziele sollen in mehreren Forschungsschritten erreicht werden. Der *erste* Schritt besteht in der konzeptionellen Planung. Einerseits soll ein Register potentiell relevanter Erklärungshypothesen erstellt werden, die beobachtbaren Implikationen dieser Hypothesen sollen aufgelistet, Variablen operationalisiert und Fallstudiendesigns geplant werden. Andererseits sollen die verfügbaren empirischen Informationen geordnet werden. Die folgenden Arbeitsschritte werden durch den von der explorativen Forschungsstrategie erforderten ständigen Wechsel zwischen Empirie, Methode und Theorie geprägt. Zunächst und *zweitens* werden die im ersten Schritt durch theoretische Reflektion oder empirische Induktion generierten Hypothesen mit dem empirischen Material konfrontiert, die Ergebnisse dieser empirischen Exploration dann wieder, *drittens*, theoretisch eingeordnet und verarbeitet, woran sich dann, *viertens*, eine neuerliche Phase der empirischen Forschung anschließt, usw. Diese Iteration zwischen Theorie und Empirie mündet schließlich in einer *sechsten* Phase, in der die Forschungsergebnisse konsolidiert und zusammengefasst werden sollen.

Parallel zur Forschungs- läuft die Publikationsarbeit. Zunächst geht es darum, die Publikationsprojekte abzuschließen, die in der ersten Phase begonnen wurden (insbesondere Genschel 2006 [29], [30]; Genschel & Rixen 2006 [31]; Rixen 2004 [33], 2005 [19]). Daneben läuft die Arbeit an der Projektmonographie, die zu wei-

ten Teilen ebenfalls schon in der ersten Phase vorbereitet wurde. Das Manuskript soll 2008 abgeschlossen werden. Schließlich sollen verstärkt ab 2009 die Ergebnisse der zweiten Phase in Artikeln für Qualitätszeitschriften und -bücher zusammengefasst werden. Die Tabelle bietet eine schematische Übersicht über die zeitliche Abfolge der einzelnen Arbeitsschritte.

Arbeitsschritte	2007		2008		2009		2010	
1. Konzeptionelle Vorarbeit								
2. Empirische Exploration								
3. Theoretische Reflexion								
4. Empirische Überprüfung								
5. Theoretische Auswertung								
6. Zusammenfassung der Ergebnisse								

Phasen

Während in der zweiten Phase die *Erklärung* steuerpolitischer Internationalisierungsprozesse im Mittelpunkt stehen soll, wird sich die Forschung in der dritten Phase auf die *Folgen* der Internationalisierung konzentrieren. Dabei geht es zum einen um Folgen für politische Handlungsoptionen und Entscheidungsprozesse in der Steuerpolitik. Schränkt die Internationalisierung die steuerpolitischen Handlungsmöglichkeiten nur ein oder schafft sie auch neue Optionen? Wie verändert sich der Kreis der Entscheidungsbeteiligten und welche Auswirkungen hat dies auf die demokratische Legitimation der Steuerpolitik? Zum anderen geht es um die Folgen der Internationalisierung für diejenigen, die die Steuern zu zahlen haben, die Bürger. Kommt es zu einer Verschiebung von Steuerlasten zwischen Klassen, Generationen und über den Lebensverlauf? Lässt sich diese Verschiebung der Internationalisierung anlasten oder sind andere Antriebskräfte wie beispielsweise die demographische Alterung wichtiger. Diese Frage soll in enger Kooperation mit Teilprojekt D5 („Demographie“) beantwortet werden.

3.5 (entfällt)

**3.6 Stellung innerhalb des Programms
 des Sonderforschungsbereichs und
 Entwicklungsperspektive des Teilprojektes**

Das Teilprojekt beschäftigt sich mit dem Wandel von Staatlichkeit in der Ressourcendimension bezogen auf die Steuerpolitik. Der Schwerpunkt liegt auf der räumlichen Achse: In der ersten Forschungsphase wurden beachtliche *Internationalisierungsprozesse* beschrieben, die sich – bisher – ausschließlich als Anlagerung vollzogen haben. Die sich herausbildenden internationalen Steuerregime ersetzen den nationalen Steuerstaat nicht, die Letztverantwortung für die Steuerpolitik bleibt beim Nationalstaat. Aber diese Regime erlegen dem Staat eine Reihe von de jure und de facto Beschränkungen auf, die seine Entscheidungs- und Verwaltungsautonomie zunehmend einengen. Diese Beschränkungen haben im EU-Zusammenhang eine sehr viel höhere Verbindlichkeit und Durchschlagskraft entwickelt als im allgemeinen OECD-weiten Doppelbesteuerungsregime.

In der zweiten Forschungsphase sollen die beobachteten steuerpolitischen Internationalisierungsprozesse erklärt werden. Dabei geht es zum einen um die Rolle, die insbesondere die wirtschaftliche Globalisierung (grenzüberschreitende Marktintegration) und die institutionelle Eigendynamik als *Antriebskräfte* der Internationalisierung spielen und um die *Weichensteller*, die der Internationalisierung in der EU eine sehr viel radikalere Wendung gegeben haben als im Doppelbesteuerungsregime. Zum anderen geht es um die *Korridoreffekte*, welche die Internationalisierung auf nationaler Ebene bewirkt. Kommt es zu einer (konditionalen) Konvergenz nationaler Steuerstrukturen, also zu einem *blurring of regimes* oder nicht?

Tabelle 1: Verortung des Teilprojekts D1 im Sonderforschungsbereich

Beschreibung	
<i>Dimensionen von Staatlichkeit</i>	Ressourcen (Staatsgewalt)
<i>Achse des Wandels</i>	Internationalisierung (Anlagerung)
<i>Korridorentwicklung</i>	Konvergenz oder Divergenz (<i>blurring of regimes</i>)
Erklärung	
<i>Antriebskräfte</i>	Materiell und institutionell (Globalisierung, institutionelle Eigendynamik)
<i>Weichensteller</i>	Materiell und institutionell (Landesgröße, Wohlstand, demografische Struktur, Steuerstaatstyp, usf.)

Stellung in der eigenen Säule

Das Teilprojekt deckt mit der Steuerpolitik einen zentralen Aspekt der Ressourcendimension ab, die *Staatsgewalt*. Die anderen Teilprojekte der Säule weisen eine komplementäre Spezialisierung auf. D3 („Prävention und Intervention“) beschäftigt sich mit der Herstellung von (militärischer) Sicherheit (ebenso Staatsgewalt, und zwar in einer anderen Dimension), D4 („Grenzregime“) mit der Kontrolle des *Staatsgebietes* und D5 („Demographie“) mit der Bewirtschaftung der „Ressource“ *Staatsvolk*. Durch die komplementäre Spezialisierung ergeben sich vielfältige Kooperationschancen.

Bereits die erste Forschungsphase war durch eine enge Zusammenarbeit insbesondere mit dem Teilprojekt D2 („Gewaltmonopol“) gekennzeichnet. Ihren sichtbarsten Ausdruck fand sie in einem gemeinsamen Workshop, der im Juni 2005 zum Thema „The Transformation of the Territorial State: Changes in and Challenges to National Control over Police and Taxation“ an der IUB abgehalten wurde. Auch für die zweite Forschungsphase ist eine gemeinsame Konferenz vorgesehen. Sie soll 2009 gemeinsam von allen Teilprojekten der D-Säule zum Thema „Internationalisierung und Privatisierung in der Ressourcendimension“ organisiert werden.

Darüber hinaus soll zusammen mit Teilprojekt D3 („Prävention und Intervention“) an der Frage gearbeitet werden: Warum gründen Staaten internationale Institutionen und bauen sie aus, begeben sich also auf einen Internationalisierungspfad, bei dem diese internationalen Institutionen dann umgekehrt beschränkend und prägend auf die Staaten zurückwirken? Eine enge Zusammenarbeit ist ebenfalls mit Teilprojekt D5 („Demographie“) geplant, in dem mit der demographischen Entwicklung eine fundamentale Herausforderung der Finanzpolitik untersucht wird. In der dritten Phase soll gemeinsam untersucht werden: Wie wirken sich die Prozesse der Internationalisierung und der demographischen Alterung auf die Steuerbelastung auf individueller Ebene aus und insbesondere welche Steuerlastverschiebungen zwischen Klassen, Generationen und über den Lebensverlauf lösen sie aus? Da solch eine Untersuchung die Grenzen politikwissenschaftlicher Fragestellungen und Methoden überschreitet, lässt sie sich nur in enger Zusammenarbeit mit D5 und unter Nutzung der dort vorhandenen besonderen methodischen Kompetenzen bewältigen. Die empirischen und methodischen Grundlagen der Zusammenarbeit sollen während der zweiten Antragsphase gelegt werden.

Verbindung zu anderen Sfb-Teilprojekten jenseits der eigenen Säule

Kooperationschancen jenseits der eigenen Säule bestehen mit Teilprojekten, die sich ebenfalls mit der Analyse von Internationalisierungsprozessen beschäftigen. Hierzu gehören vor allem A2 („Streitbeilegung“) und C4 („Bildungspolitik“). Synergiepotentiale bestehen auch mit Teilprojekten, die sich mit der Korridorentwicklung auf nationaler Ebene beschäftigen. Hier ist insbesondere Teilprojekt C1 („So-

Literatur

- Abbott, Kenneth W. & Duncan Snidal (2000) Hard and Soft Law in International Governance, in: *International Organization* **54**:3, 421-456
- Arthur, W. Brian (1994) *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press
- Benz, Arthur (1985) *Föderalismus als dynamisches System*, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Benz, Arthur & Gerhard Lehbruch, Hg. (2001) *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (= Sonderheft 32, *Politische Vierteljahresschrift* **42**)
- Bernauer, Thomas (2000) *Staaten im Weltmarkt. Zur Handlungsfähigkeit von Staaten trotz wirtschaftlicher Globalisierung*, Opladen: Leske + Budrich
- Blankart, Charles B. (2000) The Process of Government Centralization: A Constitutional View, in: *Constitutional Political Economy* **11**:1, 27-39
- Brennan, Geoffrey H. & James M. Buchanan (1988) *Besteuerung und Staatsgewalt: Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung*, Hamburg: S + W Steuer- und Wirtschaftsverlag (= *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press 1980)
- Brownlee, W. Elliot (1996) *Federal Taxation in America. A Short History*, Cambridge: Cambridge University Press
- Collier, David (1993) The Comparative Method, in: Ada W. Finifter, Hg., *Political Science: The State of the Discipline*, Washington, D.C.: The American Political Science Association, 105-119
- Europäische Kommission (1996) *Ein gemeinsames Mehrwertsteuersystem – ein Programm für den Binnenmarkt*, Brüssel: Europäische Kommission (KOM (96) 328)
- European Commission (2001) *Towards an Internal Market without Tax Obstacles. A Strategy for Providing Companies with a Consolidated Corporate Tax Base for their EU-wide Activities*, Brussels: European Commission (COM (2001) 582 final)
- Ganghof, Steffen (2000) Adjusting National Tax Policy to Economic Internationalization: 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
- Ganghof, Steffen (2005) Konditionale Konvergenz. Ideen, Institutionen und Standortwettbewerb in der Steuerpolitik von EU- und OECD-Ländern, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* **12**:1, 7-40
- Ganghof, Steffen (2006a) *The Politics of Income Taxation. A Comparative Analysis*, Colchester, UK: ECPR Press
- Ganghof, Steffen (2006b) Tax Mixes and the Size of the Welfare State: Causal Mechanisms and Policy Implications, in: *Journal of European Social Policy* **16**:4 (i.E.)
- Garrett, Geoffrey (1998) Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?, in: *International Organization* **52**:4, 787-824
- Garrett, Geoffrey & Deborah Mitchell (2001) Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD, in: *European Journal of Political Research* **39**:2, 145-177
- Genschel, Philipp (2002a) Globalization, Tax Competition and the Welfare State, in: *Politics & Society* **30**:2, 244-274
- Genschel, Philipp (2002b) *Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb in der Europäischen Union*, Frankfurt a.M.: Campus

- George, Alexander L. & Andrew Bennett (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge: MIT Press
- Gerring, John (2001) *Social Science Methodology. A Criterial Framework*, Cambridge: Cambridge University Press
- Giegold, Sven (2004) Symbolische Politik: Die multilaterale Regulierung von Steuerflucht, in: *WSI Mitteilungen* 57:12, 677-681
- Greif, Avner & David D. Laitin (2005) A Theory of Endogenous Institutional Change, in: *American Political Science Review* 98:4, 633-652
- Haas, Ernst B. (1968) *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press
- Häberle, Peter (2002¹) *Europäische Verfassungslehre*, Baden-Baden: Nomos (2006⁴)
- Heichel, Stephan, Jessica Pape & Thomas Sommerer (2005) Is there Convergence in Convergence Research? An Overview of Empirical Studies on Policy Convergence, in: *Journal of European Public Policy* 12:5, 817-840
- Henke, Klaus-Dirk & Perschau, Oliver D. (1999). Föderalismus im zusammenwachsenden Europa, in: Konrad Morath, Hg., *Reform des Föderalismus*, Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, 119-143
- Jachtenfuchs, Markus (2003) Regieren jenseits der Staatlichkeit, in: Gunther Hellmann, Klaus Dieter Wolf & Michael Zürn, Hg., *Die neuen Internationalen Beziehungen*, Baden-Baden: Nomos, 495-518
- Kato, Junko (2003) *Regressive Taxation and the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press
- Keohane, Robert O. (1984) *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press
- Kincaid, John (2001) Federalism in the United States of America: A Continual Tension between Persons and Places, in: Benz & Lehmbruch 2001, 134-156
- Kittel, Bernhard (2003) Perspektiven und Potenziale der vergleichenden Politischen Ökonomie, in: Herbert Obinger, Uwe Wagschal & Bernhard Kittel, Hg., *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftspolitische Leistungsfähigkeit*, Opladen: Leske + Budrich, 385-414
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson & Duncan Snidal (2001) The Rational Design of International Institutions, in: *International Organization* 55:4, 761-799
- Krasner, Stephen D., Hg. (1983) *International Regimes*, Ithaca, NY: Cornell University Press
- Lehmbruch, Gerhard (2001) Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: Benz & Lehmbruch 2001, 53-110
- Li, Jinyan (2003) *International Taxation in the Age of Electronic Commerce: A Comparative Study*, Toronto: Canadian Tax Foundation
- Lieberman, Evan S. (2005) Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research, in: *American Political Science Review* 99:3, 435-452
- Lindberg, Leon N. (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press
- McLure, Charles E. (2001) The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History, in: *National Tax Journal* 54:2, 339-363
- Messere, Ken (1993) *Tax Policy in OECD Countries. Choices and Conflicts*, Amsterdam: IBFD Publications

- Messere, Ken (1999) Half a Century of Changes in Taxation, in: *Bulletin for International Fiscal Documentation* **53**:8/9, 340-366
- Messere, Ken (2000) 20th Century Taxes and Their Future, in: *Bulletin for International Fiscal Documentation* **54**:1, 2-29
- Mette, Stefan (1994) *Europäischer Binnenmarkt und Mehrwertsteuerharmonisierung. Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden: Nomos
- Moravcsik, Andrew M. (2002) In Defense of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* **40**:4, 603-624
- Oates, Wallace E. (1972) *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace
- Obinger, Herbert, Stephan Leibfried, Claudia Bogedan, Edith Gindulis, Julia Moser & Peter Starke (2005) Welfare State Transformation in Small Open Economies, in: Stephan Leibfried & Michael Zürn, Hg., *Transformations of the State?*, Cambridge: Cambridge University Press, 161-185
- Obinger, Herbert, Stephan Leibfried & Francis G. Castles (2005a) Bypasses to a Social Europe? Lessons from Federal Experience, in: *Journal of European Public Policy* **12**:3, 1-27
- Obinger, Herbert, Stephan Leibfried & Francis G. Castles, Hg. (2005b) *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge: Cambridge University Press
- OECD (2001) *Tax Ratios. A Critical Study*, Paris: OECD
- Owens, Jeffrey (1993) Globalisation: the Implications for Tax Policies, in: *Fiscal Studies* **14**:3, 21-44
- Picciotto, Sol (1992) *International Business Taxation. A Study in the Internationalization of Business Regulation*, New York: Quorum
- Pierson, Paul (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, NJ: Princeton University Press
- Popitz, Johannes (1926) Finanzwirtschaft der öffentlichen Körperschaften, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*², Bd. 2, Tübingen: Mohr, 339-375
- Quinn, Dennis (1997) The Correlates of Change in International Financial Regulation, in: *American Political Science Review* **91**:3, 531-551
- Radaelli, Claudio M. (1997) *The Politics of Corporate Taxation in the European Union. Knowledge and International Policy Agendas*, London: Routledge
- Radaelli, Claudio M. (1999) Harmful Tax Competition in the EU: Policy Narratives and Advocacy Coalitions, in: *Journal of Common Market Studies* **37**:4, 661-682
- Radaelli, Claudio M. & Ulrike S. Kraemer (2005) Shifting Modes of Governance: The Case of International Direct Taxation, Paper prepared for the Workshop "The Transformation of the Territorial State: Changes in and Challenges to National Control over Police and Taxation", International University Bremen, 17-18. Juni
- Rittberger, Volker, Hg. (1993) *Regime Theory and International Relations*, Oxford: The Clarendon Press of Oxford University Press
- Rivlin, Alice M. (1992) *Reviving the American Dream: The Economy, the States and the Federal Government*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press
- Rosenbloom, H. David (2000) International Tax Arbitrage and the "International Tax System", in: *Tax Law Journal* **53**: 137-166
- Sala-i-Martin, Xavier X. (1996) The Classical Approach to Convergence Analysis, in: *The Economic Journal* **106**:437 (Summer), 1019-1036

- Scharpf, Fritz W. (2000) *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske + Budrich
- Schulze, Günther G. & Heinrich W. Ursprung (1999) Globalization of the Economy and the Nation State, in: *The World Economy* 21:3, 295-352
- Seils, Eric (2005) Konvergenz oder Divergenz? Steuerpolitik im europäischen und internationalen Vergleich, in: *ZeS-Report* 10:1, 20-23
- Seils, Eric (2006) Bedingte Divergenz in der Steuerpolitik. Wandel der Extraktionsfähigkeit des Staates., in: *Politische Vierteljahresschrift* 47 (i.E.) (Sonderband *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*)
- Simmons, Beth A. (1998) Compliance with International Agreements, in: *Annual Review of Political Science* 1, 75-93
- Simmons, Beth A. & Lisa L. Martin (2002) International Organizations and Institutions, in: Walter Carlsnaes, Thomas Risse & Beth Simmons, Hg., *Handbook of International Relations*, London: Sage, 192-211
- Sinn, Hans-Werner (1998) European Integration and the Future of the Welfare State, in: *Swedish Economic Policy Review* 5:1, 113-132
- Skocpol, Theda & Margaret Somers (1980) The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry, in: *Comparative Studies in Society and History* 22: April, 174-197
- Slemrod, Joel (1990) Tax Principles in an International Economy, in: Michael J. Boskin & Charles E. McLure, Hg., *World Tax Reform: Case Studies of Developed and Developing Countries*, San Francisco: ICS Press, 11-23
- Stegarescu, Dan (2005) Centralizing Tendencies in the Public Sector in Germany, Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW Discussion Paper No. 05-46)
- Steinmo, Sven (1994) The End of Redistribution? International Pressures and Domestic Tax Policy Choices, in: *Challenge* 37:6, 9-17
- Steinmo, Sven (2003) The Evolution of Policy Ideas: Tax Policy in the 20th Century, in: *British Journal of Politics and International Relations* 5:2, 206-236
- Swank, Duane H. (1998) Funding the Welfare State: Globalization and the Taxation of Business in Advanced Market Economies, in: *Political Studies* 46:4, 671-692
- Swank, Duane H. (2002) *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press
- Tanzi, Vito (1995) *Taxation in an Integrating World*, Washington, D.C.: The Brookings Institution Press
- Tanzi, Vito (1998) Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems, in: Gerold Krause-Junck, Hg., *Steuersysteme der Zukunft*, Berlin: Duncker & Humboldt, 13-27
- Wagschal, Uwe (2001) Deutschlands Steuerstaat und die vier Welten der Besteuerung, in: Manfred G. Schmidt, Hg., *Wohlfahrtsstaatliche Politik: Institutionen – Prozesse – Leistungsprofil*, Opladen: Leske + Budrich, 126-162
- Winner, Hannes (2005) Has Tax Competition Emerged in OECD Countries? Evidence from Panel Data, in: *International Tax and Public Finance* 12:5, 667-687
- Wolf, Michel De (1995) The Power of Taxation in the EU and in the US, in: *EC Tax Review*, 124-135
- Zürn, Michael (1992) *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen: Leske + Budrich