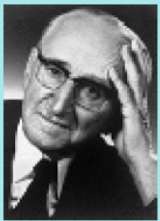




Ordnungspolitische Diskurse

Discourses in Social Market Economy



Athanassios Pitsoulis
Jens Peter Siebel

**Zur politischen Ökonomie von
Defiziten und Kapitalsteuer-
wettbewerb**

Diskurs 2009 – 13

Athanassios Pitsoulis

Jens Peter Siebel

Zur politischen Ökonomie von Defiziten und Kapitalsteuerwettbewerb

Abstract

We connect the theories of strategic debt and tax competition in a model and explore whether capital mobility coupled with a strategic debt effectively tames Leviathan. Our proposition is that in the case of a small open economy international tax competition for mobile capital opens the way to a previously unexplored sort of strategic deficit. The incumbent conservative government builds a re-election strategy on the downwards pressure on mobile factor tax rates caused by tax competition the liberal successor will be exposed to. As a result it can raise its chances to be re-elected by tying the successor's hands on expenditure issues.

Keywords:

Structure and Scope of Government; State and Local Budget and Expenditures; Interjurisdictional Differentials and Their Effects

Athanassios Pitsoulis, Juniorprofessur Mikroökonomik, Brandenburgische Technische Universität Cottbus, Konrad-Wachsmann-Allee 1, 03046 Cottbus. Tel.: +49 355 69 2982, Fax: +49 355 69 3020, e-Mail pitsouli@tu-cottbus.de.

Jens Peter Siebel, Fachhochschule Kaiserslautern, Internationales Studienkolleg, Schoenstraße 9, 67659 Kaiserslautern. Tel.: +49 631 3724 704, Fax +49 631 3724 433, e-Mail jenspeter.siebel@fh-kl.de.

Athanassios Pitsoulis

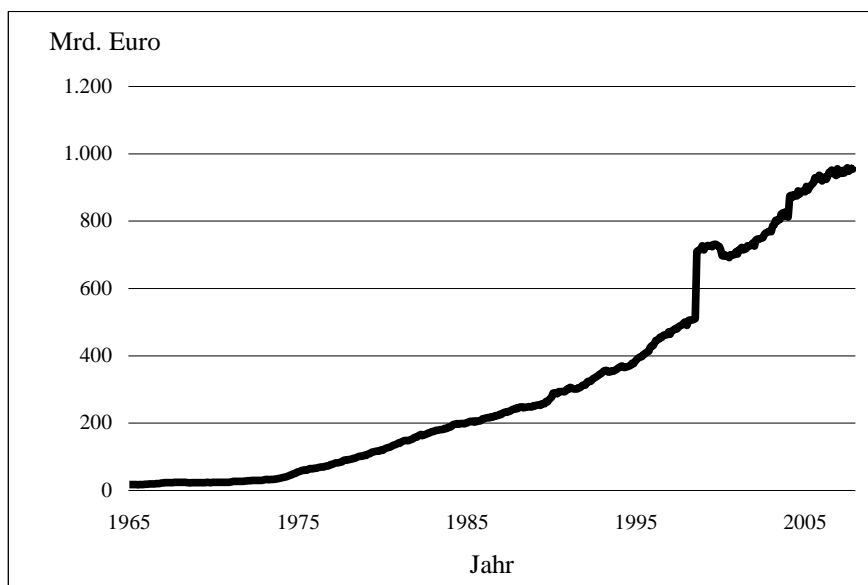
Jens Peter Siebel

Zur politischen Ökonomie von Defiziten und Kapitalsteuerwettbewerb

1. Vorbemerkung

In den meisten westlichen Industrienationen kam es in den 70er Jahren zu einem rapiden Anstieg der Budgetdefizite und der Staatsverschuldung. Abbildung 1 zeigt als Beispiel die Entwicklung der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland. In Europa, und speziell auch in der Bundesrepublik Deutschland, rückte zu Beginn der 1990er Jahre die Problematik der Staatsverschuldung aufgrund der Diskussionen um die Konvergenz-Kriterien von Maastricht verstärkt in den Blickpunkt der Allgemeinheit.

Abbildung 1: Verschuldung des Bundes in Mrd. Euro 1965-2008
(Quelle: Statistisches Bundesamt)



Im Zuge der aktuellen Wirtschaftskrise erscheint es vielen politischen und ökonomischen Akteuren opportun, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage mit defizitfinanzierten

Ausgabeprogrammen anzuregen. Analysten prognostizieren einen rapiden Anstieg der Staatsverschuldung in den betroffenen Volkswirtschaften (Spiegel Online 2009). Vor diesem Hintergrund werden verstärkt Forderungen nach einem verfassungsmäßigen Verschuldungsverbot laut.

Die Frage ob ein konstitutionelles Verbot von Defiziten und Neuschulden Sinn macht, wird kontrovers diskutiert. Das momentan am häufigsten vorgebrachte Argument für ein solches Verbot erfolgt unter dem Aspekt der intergenerationellen Gerechtigkeit: Ohne Verbot bestehe die Gefahr, dass der fiskalische Spielraum nachfolgender Generationen übermäßig eingeengt wird.

Wenig Beachtung findet in der aktuellen Debatte ein weiteres Argument für ein Verschuldungsverbot: Regierungen könnten absichtlich „strategische“ Budgetdefizite auflaufen lassen, um bei einem sich abzeichnenden Machtwechsel die Nachfolger fiskalpolitisch zu schädigen. Problematisch ist, dass über die Zusammenhänge zwischen ökonomischen und politischen Auswirkungen von strategischen Budgetdefiziten bislang noch keine ausreichende wissenschaftliche Klarheit existiert. Es besteht noch Forschungsbedarf an der Schnittstelle zwischen Ökonomie und Politik.

Der vorliegende Aufsatz soll helfen, diese Lücke zu schließen. Man kann argumentieren, dass Einflüsse des internationalen Steuerwettbewerbs auf das staatliche Budget möglicherweise bislang vernachlässigte Konsequenzen haben können: Amtierende Regierungen können haushalts- und fiskalpolitische Rahmenbedingungen schaffen, die ihnen Renten ermöglichen ihre Nachfolger zu einer sich-selbst-schädigenden Politik zwingen. Der Wettbewerb *zwischen* den Regierungen wird strategisch eingesetzt, um den Wettbewerb *um* die Regierungsmacht zu verzerren. Darüber hinaus ist es zumindest für eine konservative Regierung möglich, mit Hilfe der Budgetpolitik eine zusätzliche Rente im Sinne der Leviathan-Theorie von Brennan und Buchanan (1980) zu generieren.

2. Literaturübersicht

Das Phänomen der Staatsverschuldung hat eine Vielzahl interessanter Erklärungsansätze hervorgebracht (vgl. hierzu und zum Folgenden Siebel 2005, S. 1-9), von

denen die wichtigsten dargelegt werden sollen. Eine frühe Theorie zur Erklärung des Phänomens der Staatsverschuldung stellt die Politikempfehlung des „deficit spending“ von Keynes (1936) dar: Zyklischen Schwankungen der Gesamtnachfrage sollte mit Hilfe kreditfinanzierter, öffentlicher Ausgabenprogramme entgegen gewirkt werden, um die Ökonomie auf einen Wachstumspfad im Beschäftigungsgleichgewicht zurückzuführen. Die Rückzahlung der Kredite sollte mit Hilfe erhöhter Steuereinnahmen in Boomphasen erfolgen. Bis in die 80er Jahre hinein besaß das auf dieser Theorie beruhende Konzept der „antizyklischen Globalsteuerung“ in westlichen Demokratien hohe wirtschaftspolitische Relevanz. Entgegen der Politikempfehlung kam es in Boomphasen aber nur zu einem geringen Abbau der Defizite. Die Persistenz von Budgetdefiziten über mehrere Jahrzehnte hinweg kann daher mit der keynesianischen Theorie nicht überzeugend erklärt werden. Ein weiterer Mangel dieser Theorie ist, dass sich die Anreizwirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen in der Realität nicht exakt vorhersagen lassen.

In den 1970er und 1980er Jahren rückten daher die politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen in den Mittelpunkt der wirtschaftstheoretischen Untersuchung. Dabei hat die Forschung eine Reihe von Erklärungsansätzen erarbeitet, von denen manche wieder verworfen wurden. Die Hypothese der „Fiskalillusion“ von Buchanan & Wagner (1977) besagt, dass den Wählern die Existenz einer staatlichen Budgetbeschränkung schlichtweg unbekannt ist. Das heißt, die Regierung dehnt die Staatsverschuldung aus, um eine von den Wählern gewünschte Ausweitung des öffentlichen Konsums zu finanzieren, ohne dass diese sich Gedanken über die Notwendigkeit der späteren Schuldentrückzahlung machen.

Die „Steuerglättungshypothese“ von Barro (1979, 1986) besagt, dass Regierungen die Staatsverschuldung gezielt einsetzen, um die Steuersätze im Zeitablauf trotz schwankender Staatsausgaben möglichst wenig zu verändern („tax smoothing“).

Ein weiterer Erklärungsansatz stellt Defizite als Resultat eines Verteilungskampfes konkurrierender Interessengruppen dar. Jede Gruppe ist bestrebt, bestimmte Vorteile eines öffentlichen Projekts für sich in Anspruch zu nehmen und die anfallenden Kosten auf die Allgemeinheit zu verteilen. So sollen laut Roubini & Sachs (1989) Defizite in Demokratien vor Allem bei Koalitionsregierungen auftreten, bei denen die Partner

die Kündigung der Koalition als Druckmittel einsetzen können. Solche Auseinandersetzungen in Koalitionsregierungen bezeichnen Alesina & Drazen (1991, S. 1170) als „Zermübungskrieg“ („war of attrition“). Ideologische Differenzen können dabei die Defizitneigung erhöhen (vgl. Balassone & Giordano 2001).

Auf Weingast, Shepsle & Johnsen (1981) geht die Hypothese zurück, dass die Gebietskörperschaften eines föderalen Systems zu hohen Ausgaben neigen, da diese letztendlich zu Lasten der übergeordneten staatlichen Ebene gehen. Einen ähnlichen Erklärungsansatz modelliert Velasco (2000). Dieser kommt zu dem Ergebnis, dass die Staatsausgaben in einer dezentralisierten Volkswirtschaft zu hoch sind, wenn rivalisierende Interessengruppen freien Zugang zu den staatlichen Ressourcen haben. Dieses Modell könnte dahingehend reinterpretiert werden, dass die Gebietskörperschaften eines föderalen Systems zu hohe Ausgaben erwirtschaften, die letztendlich zu Lasten der übergeordneten staatlichen Ebene gehen.

Die oben genannten Erklärungen führen Defizite darauf zurück, dass Wähler und Regierungen sich entweder der Konsequenzen der Staatsverschuldung nicht bewusst sind oder nicht in der Lage sind, Haushaltsdisziplin zu implementieren. Es gelingt aus verschiedenen Gründen (institutionelle Hürden, politische Blockaden etc.) nicht, eine stabile Mehrheit zur Beseitigung des Budgetdefizits zustande zu bringen. Diese Theorien haben die Schwäche, dass sie *strategische Motive* für Budgetdefizite vollkommen unberücksichtigt lassen. Vor allem die Persistenz der Verschuldung in den 1980er Jahren führte zu einem Umdenken in der theoretischen Herangehensweise. Ende der 1980er Jahre wurden die ersten Ansätze entwickelt, die Budgetdefizite ausdrücklich als Strategien von Regierungen zur Erreichung verschiedener politischer Ziele modellieren.

Ein Ziel von Regierungen kann dabei sein, die Staatsausgaben der nachfolgenden Regierung einzuschränken und/oder deren Staatsausgaben in Verwendungen zu lenken, die im Interesse der Vorgängerregierung liegen. Es geht also darum „die Hände zukünftiger Regierungen oder Wählermehrheiten mit anderen politischen Präferenzen zu binden“ (Persson & Tabellini 2000, S. 345, Übersetzung durch die Verfasser). Adressaten der strategischen Budgetpolitik sind dementsprechend die Nach-

folger im Amt (vgl. Persson & Svensson 1989, Tabellini & Alesina 1990 sowie Alesina & Tabellini 1990).

Ein anderes politisches Ziel kann die Erhöhung der eigenen (Wieder-) Wahlchancen sein. Dabei geht es nicht so sehr darum, nachfolgende Regierungen strategisch zu beeinflussen; Adressaten der Politik sind vielmehr die Wähler. Lizzeri (1999) formuliert ein Zwei-Perioden-Modell, in dem hohe Defizite von konkurrierenden Kandidaten eingesetzt werden, um sich Mehrheiten zu sichern. Lockwood, Philipopoulos & Snell (1996) modellieren eine Regierung, die in Erwartung einer Wahlniederlage den Nachfolgern ein Defizit hinterlässt, um in der dritten Periode die Chancen auf einen Wahlsieg zu erhöhen. Neuere Modelle von Matsen & Thøgersen (2008) sowie Siebel (2008) kombinieren beide Konzeptionen strategischer Defizitstrategien. In diesen Modellen ist das Wahlergebnis in der zweiten Periode endogen und abhängig von der Politik der Amtsinhaber in der ersten Periode.

Es gibt allerdings auch auf dem Forschungsgebiet der strategischen Defizite nach wie vor unzureichend untersuchte Bereiche. Eine Gemeinsamkeit der oben genannten Ansätze ist z.B. die Annahme einer (fast) geschlossenen Volkswirtschaft. Das Ausland ist nur in so weit in die Betrachtung integriert, als dass Budgetüberschüsse in die internationalen Kapitalmärkte fließen und Budgetdefizite über Auslandskredite finanziert werden. Weitergehende Wirkungskanäle zwischen Budgetdefiziten und Kapitalmobilität werden nicht berücksichtigt. Vor allem die möglichen Interdependenzen zwischen strategischen Defiziten und dem Wettbewerb zwischen Staaten um international mobiles Kapital sind bislang noch unklar.

Eine politisch-ökonomische Theorie der Interdependenz zwischen Wettbewerb um Kapital und politischem Wettbewerb stammt von Persson & Tabellini (1992). Sie betrachten eine Regierung, die nach der Wahl eine Entscheidung über die relative Steuerbelastung von Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen treffen muss, wobei Kapitalsteuerwettbewerb zu berücksichtigen ist. Sie identifizieren zwei Effekte von Kapitalsteuerwettbewerb: Der „ökonomische Effekt“ ist eine Senkung der Kapitalsteuersätze durch den Wettbewerbsdruck anderer Staaten. Dies führt dazu, dass die Regierung die relative Steuerlast auf Arbeitseinkommen erhöhen muss, um eine Verringerung ihres Budgets zu vermeiden. Wähler antizipieren dies und tendieren dazu,

linke, arbeiterfreundliche Regierungen zu wählen; dies ist der „politische Effekt“. Die Unterscheidung dieser Effekte ist auch ein Hauptbestandteil unserer Analyse.

Auch die Literatur zum Steuerwettbewerb hat strategische Defizite bislang noch nicht berücksichtigt. Das „Standardmodell“ des Steuerwettbewerbs von Zodrow & Mieszkowski (1986) betrachtet Regierungen als Wohlfahrtsmaximierer; das Ergebnis von Steuerwettbewerb ist hier eine ineffizient niedrige Bereitstellung öffentlicher Güter. Politisch-ökonomische Konsequenzen von Steuerwettbewerb werden durch die Annahme einer wohlfahrtsmaximierenden Regierung ausgeschlossen. Diese Konsequenzen sind Gegenstand der „Leviathan“-Literatur in der Tradition von Brennan & Buchanan (1980). Eine Leviathan-Regierung versucht Renten zu erzielen, indem sie die Steuereinnahmen über das Maß erhöht, das notwendig wäre, um die Nachfrage nach öffentlichen Gütern zu befriedigen. Egal wie groß die politischen Differenzen zwischen Regierung und Opposition sonst auch sein mögen, beide finden in diesem Punkt eine implizite Übereinkunft. Politischer Wettbewerb ist durch die allgemeine Rentensicherungs-Mentalität der Politiker daher in fundamentaler Weise beschränkt. Die Leviathan-Theorie besagt, dass Steuerwettbewerb ein Korrektiv für die Tendenz von Staaten ist, den öffentlichen Sektor zu vergrößern. Edwards & Keen (1996) und Rauscher (1998) entwickeln Modelle, in denen Regierungen sich dem Dilemma ausgesetzt sehen, die Staatstätigkeit auszuweiten aber gleichzeitig die Wohlfahrt der Wähler maximieren zu wollen. Steuerwettbewerb wirkt sich dann negativ auf die Größe des öffentlichen Sektors aus. Eine Wiederwahlrestriktion wird aber von diesen Autoren nicht angenommen.

Sinn (1992) hingegen berücksichtigt Wahlen ausdrücklich und findet darüber hinaus eine positive Effizienzwirkung des Steuerwettbewerbs. Sinn geht es darum, Tiebouts Paradigma des kommunalen Wettbewerbs um reiche Haushalte (Tiebout, 1956) auf die Ebene der Nationalstaaten zu heben: Hierbei wird die Abstimmung mit den Füßen durch die Abwanderung des Kapitals ersetzt. Die Regierungen von Staaten setzen makroökonomische Politiken wie Fiskal- oder Geldpolitik, aber auch das Angebot an Infrastruktur ein, um ihre Ziele zu erreichen. Hinsichtlich dieser Ziele übernimmt Sinn explizit die „Leviathan-Hypothese“ von Brennan und Buchanan (1980). Steuerwettbewerb zwischen Regierungen hilft in Sinns Modell das Leviathan-Verhalten zu bändigen, da Regierungen mit der Abwanderung von Kapitaleigentümern rechnen

müssen, wenn sie eine unattraktive Kombination von Steuern und öffentlichen Leistungen wählen. Die Konkurrenz von Regierungen um mobiles Kapital wirkt wie ein System gegenseitiger Kontrolle und stellt daher ein Komplement zu konstitutionellen Regeln dar.

Die bislang einzige Arbeit, die explizit Steuerwettbewerb und strategische Defizite kombiniert, ist Alesina & Tabellini (1989). Sie formulieren ein Modell für Entwicklungsländer in Lateinamerika, in dem zwei Parteien Kapitaleigentümer und Arbeiter repräsentieren und bei der Umverteilung stets ihre Zielgruppe bevorzugen. Eine konservative Regierung, die mit einer Wahlniederlage rechnen muss, kann in der ersten Periode das Defizit strategisch erhöhen, um so den Spielraum der arbeiterfreundlichen Nachfolger zu begrenzen. Eine gleichzeitige Senkung des Steuersatzes auf Kapitaleinkommen zielt darauf ab, die Nachfolger zu einer konservativen Ausgabenpolitik zu zwingen. Da die Wiederwahlwahrscheinlichkeit jedoch exogen gegeben ist, haben die Regierungen auch in diesem Modell keinen Anreiz, politische Variablen aus Wiederwahlmotiven zu manipulieren.

3. Verbale Modellskizze

Unser Ziel ist es, argumentativ zu zeigen, wie ein strategisches Defizit und Steuerwettbewerb von einer Regierung so eingesetzt werden kann, dass beide oben beschriebenen Zielsetzungen erreicht werden. Der hier verwendete Analyseansatz basiert auf den bereits geschilderten Arbeiten von Salmon (1991) und Sinn (1992).

Wir gehen von der fundamentalen Annahme aus, dass horizontaler Wettbewerb zwischen Regierungen und vertikaler Wettbewerb zwischen Regierung und Opposition miteinander verknüpft sind. Der horizontale Regierungswettbewerb wirkt sich auf die Standortentscheidung der Kapitaleigner aus. Standortentscheidungen werden auf Grundlage eines Vergleichs der Steuersätze und des jeweiligen Angebots an öffentlichen Gütern in den zur Auswahl stehenden Jurisdiktionen getroffen. Die Steuersätze werden von Regierungen festgelegt, die ihrerseits ein Wiederwahlinteresse besitzen. Nur die amtierenden Regierungen sind in der Lage, durch die Nutzung des Steuerwettbewerbs sich einen Vorteil gegenüber ihrem inländischen Rivalen zu sichern.

Wir nehmen an, dass der vertikale politische Wettbewerb um Regierungsmacht zwischen zwei Parteien stattfindet, einer kapitalfreundlichen (konservativen/rechten) und einer arbeiterfreundlichen (progressiven/linken) Partei. Kapital ist international mobil, Arbeit immobil. Die Wohlfahrt der Faktoreigentümer hängt von den Steuersätzen und der Versorgung mit öffentlichen Gütern ab, die die Regierung anbietet. Konservative Regierungen setzen sich aus ideologischen Gründen für geringe Steuern auf Kapital ein, wohingegen linke Parteien geringe Steuern auf Arbeit befürworten. Allerdings bewerten beide ihre eigene Wiederwahl höher als ihre jeweilige Ideologie. So beinhaltet die Zielfunktion der Regierung auch in erster Linie die Sicherstellung der Wiederwahl. Dieses Ziel versucht sie mit einem Politikmix zu erreichen, der möglichst kompatibel zur eigenen Ideologie ist.

Darüber hinaus übernehmen wir aus der Leviathan-Literatur die Annahme, dass die Regierung eine Rente aus dem Budget zu extrahieren versucht. Die Höhe der Rente entspricht dem Teil des Budgets, das nicht zur Bereitstellung eines die Wiederwahl sichernden Angebots öffentlicher Güter ausgegeben wurde. Sollte die Regierung die Wiederwahl nicht sichern können, wird sie alles daran setzen, so schnell wie möglich wiedergewählt zu werden.

Bei den Steuereinnahmen handelt es sich um einen unspezifischen Faktor, der für die Bereitstellung von sektoralen öffentlichen Gütern für Arbeiter und Kapitaleigner genutzt werden kann. Besteuerung verursacht zunehmende Wohlfahrtsverluste. Eine Erhöhung des Steuersatzes auf einen Produktionsfaktor führt zu einer überproportionalen Abnahme der faktorspezifischen Wohlfahrt. Dies spiegelt progressive Arbeits- bzw. Kapitaleinkommenssteuer wider.

Das Modell umfasst zwei Perioden. Die Regierung der ersten Periode spielt ein Stackelberg-Spiel gegen die Opposition und hat aufgrund ihres Status als Amtsinhaber einen „first-mover-advantage“. Auch besitzt sie die Möglichkeit, das aktuelle Budget durch eine Kreditaufnahme auszuweiten. Am Ende jeder Periode findet jeweils eine Wahl statt. Die Strategie der Regierung besteht aus mehreren Entscheidungen in der ersten Periode, die sowohl die Steuersätze auf Kapital und Arbeit, als auch die Budgets und die politischen Renten in beiden Perioden festlegen. Die Regierung berücksichtigt bei ihrer Strategiewahl die Präferenzen der Mehrheit der Wähler und die

Reaktionen der Amtsnachfolger. Die Wähler haben Präferenzen in Bezug auf die Wohlfahrt von Kapitaleignern bzw. Arbeitern, welche wiederum aus den Steuersätzen und dem Angebot an öffentlichen Gütern resultieren. Sollte die aktuelle Regierung einen exogen vorgegebenen Popularitätslevel verfehlen, wird sie abgewählt. Wir nehmen dabei an, dass die Präferenzen der Wähler zeitkonsistent sind.

Als Amtsinhaber setzt die Regierung in der ersten Periode als Teil ihrer Strategie die Steuersätze fest. Dabei wird angenommen, dass es sich um eine kleine offene Volkswirtschaft handelt und die Regierung daher den ausländischen Kapitalsteuersatz als gegeben annimmt. Die Erhöhung des nationalen Kapitalsteuersatzes ist bis zu einer Obergrenze möglich; Steuersätze über der Obergrenze führen zu einer Kapitalflucht.

Das Budget muss am Ende der zweiten Periode ausgeglichen sein. Eine weitere Schuldenaufnahme über diesen Zeitpunkt hinaus ist nicht möglich. Solche strikten Regeln für einen intertemporalen Budgetausgleich finden sich in den meisten Bundesstaaten der USA und in den kanadischen Provinzen. Auch internationale Abkommen, wie der Europäische Pakt für Stabilität und Wachstum, der den Mitgliedern laufende exzessive Budgetdefizite verbietet, beinhalten Regeln eines intertemporalen Budgetausgleichs. Artikel 104 (1) des EG-Vertrages in der Fassung von Nizza verbietet übermäßige öffentliche Budgetdefizite der Mitgliedsstaaten. Das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vom 29.07.1992 („Maastricht-Protokoll“) legt konkret fest, dass das Budgetdefizit eines Jahres 3% des Bruttoinlandsproduktes nicht überschreiten darf. Gleichzeitig darf der Schuldenstand nicht mehr als 60 % des Bruttoinlandsproduktes betragen. Andere Beispiele sind die Budgetauflagen des IWF für Entwicklungsländer.

3.1 Höhe und Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben

Betrachten wir den Fall, dass das Budget der ersten Periode ausgeglichen ist und die konservative Partei die Regierung stellt. Wenn die Regierung die Wiederwahl in der ersten Periode nicht sicherstellen kann, wird sie versuchen als „second-best-Lösung“ den Wahlsieg nach der zweiten Periode zu sichern. Ein wichtiges Element der Regierungsstrategie ist die Wahl des Politikmixes in Bezug auf die Steuern.

Wenn die Regierung sich auf den internationalen Kapitalmärkten verschuldet kann sie die gewünschte Menge an beiden öffentlichen Gütern nun zu einem geringeren Steuersatz bereitstellen. Es wäre auch möglich, eine größere Menge an öffentlichen Gütern bei konstanten Steuersätzen bereitzustellen. Nun kann die Regierung die Steuern auf Kapital senken. Wenn die Mehrheit der Wähler konservativ eingestellt ist kann die Regierung durch diese Politik gegebenenfalls den Wahlsieg sichern. Eine Leviathan-Strategie bedeutet hier, dass die Regierung lediglich den Teil ihres Budgets nutzt, der notwendig ist, um die Wiederwahl zu sichern.

Wie wahrscheinlich ist es, dass eine Mehrheit konservativer, kapitalfreundlicher Wähler zustande kommt? Empirische Untersuchungen in westlichen Demokratien zeigen, dass Arbeitseinkommen breit in der Bevölkerung verteilt sind, während Kapitaleinkommen auf eine kleine Gruppe von Wählern konzentriert sind. Als ein Ergebnis haben diese Ländern höhere Steuern auf Kapital als auf Arbeit (vgl. Daveri und Tabellini 1997).³ Es besteht guter Grund zu der Annahme, dass auch eine defizitfinanzierte Interessengruppenpolitik die konservative Regierung dann nicht vor der Abwahl retten kann. Was könnte die Regierung dazu motivieren, trotzdem die Kapitaleinkommensteuern zu senken?

3.2 Bindung der Nachfolger

Verfehlt die konservative Regierung die Wiederwahl und hinterlässt gleichzeitig einen ausgeglichenen Haushalt, kann die linke Nachfolgeregierung die Kapitalertragsteuern erhöhen. In diesem Fall könnte das Angebot an öffentlichen Gütern ausreichen, um ihre Wiederwahl im Fall einer linken Wählermehrheit zu sichern und gleichzeitig eine Rente zu erzielen. Aber welche Politik wählt die linke Regierung, wenn die konservative Vorgängerin ein Defizit hinterlassen hat? Eine Fortsetzung der defizitgestützten Politik ist annahmegemäß ausgeschlossen und die linke Regierung ist nun dazu gezwungen, das Defizit abzubauen.

Normalerweise würde die linke Regierung eine Erhöhung der Kapitalsteuer bevorzugen, um die öffentlichen Schulden zurückzuzahlen und gleichzeitig den Steuersatz auf Arbeitseinkommen konstant zu belassen. Allerdings handelt es sich um eine kleine offene Volkswirtschaft: die Kapitaleigner würden eine Erhöhung der Steuersätze

auf Kapital mit Kapitalflucht beantworten. Die inländische Regierung ist daher in ihrem fiskalischen Handlungsspielraum durch die Tatsache, dass die Kapitalsteuersätze wegen der Gefahr einer Kapitalflucht nicht steigen können, eingeschränkt.

Eine Kapitalflucht würde einhergehen mit einer Verschlechterung der Wohlfahrt der Arbeiter und somit einer geringeren Popularität der Regierung. Der einzige Weg, die öffentliche Verschuldung zu bedienen, besteht darin, die Steuern auf Arbeitseinkommen zu erhöhen. Aber in diesem Fall verfehlt die linke Regierung das für eine Wiederwahl notwendige Popularitätsniveau, auch wenn die Mehrheit der Wähler eine geringe Einkommenssteuer gegenüber geringen Kapitalsteuern bevorzugt.

Daraus lässt sich schlussfolgern, dass mit der Wahl niedriger Kapitalsteuern und eines Defizits in der ersten Periode die „dickköpfige“ konservative Regierung sowohl ihre eigenen Chancen auf eine Wiederwahl maximiert, als auch die nachfolgende linke Regierung auf eine Politik festlegen kann, die eher konservativen Vorstellungen entspricht. Internationale Kapitalmobilität und Steuerwettbewerb schaffen also erst Anreize für eine solche Strategie. Was sind die Konsequenzen? Sie führt erstens nur in der zweiten Periode notwendigerweise zu einer „Zähmung des Leviathan“. In der ersten Periode kann die Regierung ineffizienter Weise eine private Rente aus dem Budget ziehen. Die aus dem Amt scheidende konservative Regierung zwingt zweitens linke Nachfolger, eine zwangsläufig erfolglose Politik zu betreiben, die die Wiederwahlwahrscheinlichkeit der konservativen Partei in der zweiten Periode erhöht. Die Wähler entscheiden sich gezwungenermaßen für eine Partei, die ihnen ideologisch nicht nahe steht. Der politische Wettbewerb im Inland wird also zu Gunsten der konservativen Partei verzerrt.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Wachsende Staatsschulden haben, wie gezeigt, unterschiedliche mögliche Erklärungen. Eine davon ist, dass sie das Ergebnis der Strategie einer scheidenden Regierung sind, politische Ziele zu erreichen. Dabei kann es darum gehen, die eigene ideologisch bevorzugte Politik den Nachfolgern aufzuzwingen und/oder die eigenen Wiederwahlmöglichkeiten zu erhöhen. Eine Möglichkeit dazu bietet die Flankierung des strategischen Defizits mit einer Fiskalpolitik, die nicht nur das Defizit schwieriger

abbaubar macht, sondern auch bestimmte Gruppen beim Abbau einer erhöhten Belastung aussetzt.

Unsere These war, dass in einem Zwei-Perioden-Spiel zwischen einer konservativen, kapitalfreundlichen Regierung und einer linken, arbeiterfreundlichen Opposition der internationale Steuerwettbewerb um mobiles Kapital der Regierung die Möglichkeit eröffnet, eine Wiederwahlstrategie zu spielen, die ein strategische Defizit mit fiskalpolitischen Maßnahmen unter Berücksichtigung des internationalen Kapitalsteuerwettbewerbs kombiniert. Wir zeigen, dass eine „dickköpfige“ konservative Regierung auch bei realistischen Annahmen mit einer solchen Strategie erfolgreich sein kann, wenn sie die Hände der linken Nachfolgerin bindet.

Die Überlegungen liefern einige interessante politökonomische Implikationen, da die hier untersuchte Strategie aus dynamischer Sicht sowohl asynchrone als auch asymmetrische politische und ökonomische Effekte beinhaltet: Der ökonomische Effekt besteht darin, dass die Steuersätze auf mobiles Kapital in der ersten Periode gesenkt werden, wobei der Ausfall an Steuereinnahmen durch ein Haushaltsdefizit finanziert wird; der Steuersatz auf Arbeitseinkommen wird dann in der zweiten Periode erhöht und das Defizit wird beglichen. Der politische Effekt ist, dass die konservative Regierung zumindest in der zweiten Periode eine Chance auf eine Wiederwahl hat, auch wenn eine Mehrheit an Wählern geringe Steuersätze auf Arbeit gegenüber niedrigen Steuersätzen für Kapital bevorzugt.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, dieses interessante Thema weiter zu vertiefen. Der nächste natürliche Schritt wäre eine Formalisierung der Hypothese, die hier zunächst mit graphischen Mittel dargestellt wurde, um die notwendigen Bedingungen rigoros herzuleiten. Aus den hier gemachten Überlegungen kann man auch ein Argument für ein konstitutionelles Verbot der Nettoneuverschuldung ableiten. Internationale Abkommen, wie z.B. der Wachstums- und Stabilitätspakt, sind dafür nicht unbedingt geeignet, denn sie können von Regierungen gezielt eingesetzt werden, um die Nachfolger auf eine sich-selbst-schädigende Politik festzulegen. Für die Analyse internationaler Wirtschaftsbeziehungen ist dementsprechend die Frage interessant, ob sich internationale Vereinbarungen über Haushaltsdisziplin als strategische Züge konservativer Regierungen interpretieren lassen, die die Bedingungen für eine stra-

tegische Defizitpolitik schaffen sollen. Möglicherweise erscheint dann die internationale Politikkoordination in einem neuen Licht.

Literatur

[1] Alesina, Alberto und Drazen, Allan: Why Are Stabilizations Delayed?, American Economic Review, Vol. 81, 1991, S. 1170 – 1188.

[2] Alesina, Alberto und Perotti, Roberto: The Political Economy of Budget Deficits, IMF Staff Papers, Vol. 42, No. 1, International Monetary Fund, 1995.

[3] Alesina, Alberto und Perotti, Roberto: Budget Deficits and Budget Institutions, NBER Working Paper Series, Working Paper 5556, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, USA, 1996.

[4] Alesina, Alberto, Roubini, Nouriel und Cohen, Gerald D.: Political Cycles and the Macroeconomy, The MIT Press, Cambridge, MA, USA, 1997.

[5] Alesina, Alberto und Tabellini, Guido: External Debt, Capital Flight and Political Risk, Journal of International Economics, Vol. 27, 1989, S. 199-220.

[6] Alesina, Alberto und Tabellini, Guido: A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, Review of Economic Studies, Vol. 57, 1990, S. 403-414.

[7] Balassone, Fabrizio und Giordano, Raffaella: Budget Deficits and Coalition Governments, Public Choice, Vol. 106, 2001, S. 327 – 349.

[8] Barro, Robert: On the Determination of Public Debt, Journal of Political Economy, Vol. 87, 1979, S. 940-971.

[9] Buchanan, James und Wagner, Richard: Democracy in Deficit, New York 1977.

[10] Besley, Timothy: Principled Agents? The Political Economy of Good Government, Oxford 2006.

[11] Besley, Timothy und Case, Anne: Incumbent Behavior: Vote-seeking, Taxsetting, and Yardstick Competition, American Economic Review, Vol. 85, No. 1, 1995, S. 25-45.

[12] Brennan, Geoffrey und Buchanan, James: The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge 1980.

[13] Daveri, Francesco and Tabellini, Guido: Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries, Working Paper No. 122, Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research Milan, 1997.

[14] Edwards, Jeremy und Keen, Michael: Tax Competition and Leviathan. European Economic Review, Vol. 40, 1996, S. 113-134.

[15] Grilli, Vittorio, Masciandaro, Donato und Tabellini, Guido: Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in Industrial Countries, Economic Policy, Vol. 13, 1991, S. 341 – 392.

[16] Keynes, John Maynard: The General Theory of Employment Interest and Money (1936), Macmillan and Co, London, Großbritannien, 1970.

[17] Kula, Maria Cornachione: U. S. States, the Medicaid Program, and Tax Smoothing, Southern Economic Journal, Vol. 70, 2004, S. 490 – 511.

[18] Lizzeri, Alessandro: Budget Deficits and Redistributive Politics, Review of Economic Studies, Vol. 66, 1999, S. 606-628.

[19] Lockwood, Ben, Philippopoulos, Apostolis und Snell, Andi: Fiscal Policy, Public Debt Stabilization and Politics: Theory and UK Evidence, Economic Journal, Vol. 106, 1996, S. 894-911.

[20] Matsen, Egil und Thøgersen, Øystein: Habit Formation, Strategic Extremism and Debt Policy, Arbeitspapier, vorgestellt auf der Jahrestagung des International Institute for Public Finance (IIPF), Maastricht, 26.-29. August 2008.

[21] Ohne Verfasser: Rezession stürzt EU-Staaten in Schuldenkrise. Spiegel Online, URL: <<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,607451,00.html>>, aufgerufen am 15.02.2009.

[22] Pech, Gerald: Besteuerung und Staatsverschuldung in der Demokratie. Zur dynamischen Analyse staatlicher Budgetpolitiken, Verlag Peter Lang, Frankfurt, 1996.

[23] Persson, Torsten und Svensson, Lars: Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences, Quarterly Journal of Economics, Vol. 104, 1989, S. 325-345.

[24] Persson, Torsten und Guido Tabellini: Growth, Distribution and Politics, European Economic Review, Vol. 36, 1992, S. 593-602.

[25] Popper, Karl: The Open Society and its Enemies, London 1945.

[26] Rauscher, Michael: Leviathan and Competition among Jurisdictions: The Case of Benefit Taxation. Journal of Urban Economics, Vol. 44, 1998, S. 59-67.

[27] Roubini, Nouriel und Sachs, Jeffrey: Determinants of Budget Deficits in Industrial Economies. European Economic Review, Vol. 33, 1989, S. 904-938.

[28] Salmon, Pierre: Information and mobility as two ways of horizontal competition among governments, Arbeitspapier, vorgestellt auf der Jahrestagung der European Public Choice Society, Berlin, 15.-18. April 2004.

[29] Salmon, Pierre: Checks and balances and international openness. In: Albert Breton et.al. (Hrsg.): The Competitive State, Dordrecht, 1991, S. 169-184.

[30] Shibata, Hirofumi und Kimura, Yoko: Are Deficits the Cause of Government Expenditure Growth?, in: Herber, Bernard P. (Hrsg.): Public Finance and Public Debt, Wayne State University Press, Detroit, Michigan, USA, 1986, S. 229 – 242.

[31] Siebel, Jens P.: Making a Budget Deficit Attractive. The Effect of Endogenous Voting. In: Shinnick, Edward (Hrsg.): Public Finance, Monetary Policy, and Market Issues. Berlin, LIT, 2008, S. 121-136.

[32] Siebel, Jens P.: Strategische Budgetdefizite in repräsentativen Demokratien. Politisch-ökonomische Erklärungsansätze. Der andere Verlag, Tönning, 2005.

[33] Sinn, Stefan: The Taming of Leviathan: Competition Among Governments, Constitutional Political Economy, Vol. 3(2), 1992, S. 177-196.

[34] Strazicich, Mark: Does Tax Smoothing Differ by the Level of Government? Time Series from Canada and the United States, Journal of Macroeconomics, Vol. 19, 1997, S. 305 – 326.

[35] Tabellini, Guido: The Politics of Intergenerational Redistribution, Journal of Political Economy, Vol. 99, 1991, S. 335-357.

[36] Tabellini, Guido und Alesina, Alberto: Voting on the Budget Deficit, American Economic Review, Vol. 80, 1990, S. 37-49.

[37] Tiebout, Charles: A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, Vol. 64(5), 1956, S. 416-424.

[37] Vaubel, Roland: A history of thought on institutional competition. In: Bergh, Andreas und Höijer, Rolf (Hrsg.): Institutional Competition. Aldershot, Edward Elgar, 2008, S. 29-66.

[38] Velasco, Andrés: Debts and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking, Journal of Public Economics, Vol. 76, 2000, S. 105–125.

[39] Weingast, Barry, Shepsle Kenneth und Johnsen, Christopher: The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, *Journal of Political Economy*, Vol. 89, 1981, S. 642-664.

[40] Zodrow, George R. und Mieszkowski, Peter: Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics*, Vol. 19, 1986, S. 356-370.

Ordnungspolitische Diskurse

Discourses in Social Market Economy

- 2007 – 1 Seliger, Bernhard; Wrobel, Ralph – Die Krise der Ordnungspolitik als Kommunikationskrise
- 2007 – 2 Sepp, Jüri - Estland – eine ordnungspolitische Erfolgsgeschichte?
- 2007 – 3 Eerma, Diana; Sepp, Jüri - Competition Policy's Role in Network Industries - Regulation and Deregulation in Estonia
- 2007 – 4 Claphman, Ronald - Welche Bedeutung haben nationale Wirtschaftsordnungen für die Zukunft der EU? Der Beitrag der sozialen Marktwirtschaft
- 2007 – 5 Strunz, Herbert – Staat, Wirtschaften und Governance
- 2007 – 6 Jang Tae-Seok - South Korea's Aid to North Korea's Transformation Process - Social Market Perspective
- 2007 – 7 Libman, Alexander - Big Business and Quality of Institutions in the Post-Soviet Space: Spatial Aspects
- 2007 – 8 Mulaj, Isa - Forgotten Status of Many: Kosovo's Economy under the UN and the EU Administration
- 2007 – 9 Dathe, Uwe - Wettbewerb ohne Wettbewerb? Über die Bedeutung von Reformen im Bildungswesen für die Akzeptanz der Wettbewerbsidee
- 2007 – 10 Noltze, Karl - Die ordnungspolitische Strategie des Landes Sachsen
- 2008 – 1 Seliger, Bernhard - Die zweite Welle – ordnungspolitische Herausforderungen der ostasiatischen Wirtschaftsentwicklung
- 2008 – 2 Gemper, Bodo Rheinische Wegbereiter der Sozialen Marktwirtschaft: Charakter zeigen im Aufbruch
- 2008 – 3 Decouard, Emmanuel - Das „Modèle rhénan“ aus französischer Sicht
- 2008 – 4 Backhaus, Jürgen - Gilt das Coase Theorem auch in den neuen Ländern?
- 2008 – 5 Ahrens, Joachim - Transition towards a Social Market Economy? Limits and Opportunities
- 2008 – 6 Wrobel, Ralph - Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels?
- 2009 – 1 Wrobel, Ralph - The Double Challenge of Transformation and Integration: German Experiences and Consequences for Korea
- 2009 – 2 Eerma Diana; Sepp, Jüri - Estonia in Transition under the Restrictions of European Institutional Competition
- 2009 – 3 Backhaus, Jürgen - Realwirtschaft und Liquidität
- 2009 – 4 Connolly, Richard - Economic Structure and Social Order Type in Post-Communist Europe
- 2009 – 5 Dathe, Uwe – Wie wird man ein Liberaler? Die Genese der Idee des Leistungswettbewerbs bei Walter Eucken und Alexander Rüstow
- 2009 – 6 Fichert, Frank - Verkehrspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft
- 2009 – 7 Kettner, Anja; Rebien, Martina – Job Safety first? Zur Veränderung der Konzessionsbereitschaft von arbeitslosen Bewerbern und Beschäftigten aus betrieblicher Perspektive
- 2009 – 8 Mulaj, Isa – Self-management Socialism Compared to Social Market Economy in Transition: Are there Convergent Paths?
- 2009 – 9 Kochskämper, Susanna - Herausforderungen für die nationale Gesundheitspolitik im Europäischen Integrationsprozess
- 2009 – 10 Schäfer, Wolf – Dienstleistungsökonomie in Europa: eine ordnungspolitische Analyse
- 2009 – 11 Sepp, Jüri – Europäische Wirtschaftssysteme durch das Prisma der Branchenstruktur und die Position der Transformationsländer
- 2009 – 12 Ahrens, Joachim – The politico-institutional foundation of economic transition in Central Asia: Lessons from China
- 2009 – 13 Pitsoulis, Athanassios; Siebel, Jens Peter – Zur politischen Ökonomie von Defiziten und Kapitalsteuerwettbewerb

Herausgeber:

PD Dr. habil. Bernhard Seliger – Seoul

Prof. Dr. Ralph M. Wrobel – Zwickau

www.Ordnungspolitisches-Portal.de