

Steuerwettbewerb und Vetospieler: Stimmt die These der blockierten Anpassung?¹

Steffen Ganghof

1. Einleitung

Der Versuch, das unterschiedliche Ausmaß der Senkungen nominaler Steuersätze in den Industriestaaten seit der US-Reform 1986 mit der Existenz einflussreicher Vetospieler zu erklären, besitzt auf den ersten Blick eine hohe Plausibilität. Die innovativen empirischen Arbeiten von Hallerberg/Basinger (1998) und Wagschal (1999a) scheinen diese *These der blockierten Anpassung* zu belegen (siehe die Einleitung zu diesem Symposium sowie den Beitrag von Plümper/Schulze in diesem Heft). Bei genauerer Betrachtung sind jedoch Zweifel an der Aussagekraft dieser Studien angebracht. In diesem Beitrag wird die Ansicht vertreten, dass die den genannten Untersuchungen zu Grunde liegenden quantitativen Modelle den Prozess der Anpassung nationaler Steuerpolitik an den Steuerwettbewerb und die „Schockwirkung“ der US-Reform von 1986 nicht angemessen abbilden. Am Beispiel der Körperschaftsteuer wird anhand einer multiplen Regressionsanalyse demonstriert, dass es bei einer modifizierten Modellierung keine empirische Evidenz für den Einfluss von Vetospielern gibt.² Insbesondere zwei Aspekte lassen das hier vorgeschlagene Modell im Hinblick auf die empirischen Gegebenheiten angemessener erscheinen. Erstens wird die Entwicklung der *gesamtstaatlichen* Steuersätze betrachtet, da diese (und nicht die zentralstaatlichen) Sätze für den Steuerwettbewerb ausschlaggebend sind. Zweitens werden die Steuersenkungen bis 1994 untersucht. Die von Hallerberg/Basinger und Wagschal betrachteten kürzeren Anpassungszeiträume führen zur Vernachlässigung umfassender Steuerreformen in der jüngeren Vergangenheit, die jedoch eindeutig Teil des hier betrachteten internationalen Anpassungsprozesses waren. Die so modifizierte Regressionsanalyse zeigt keinerlei empirische Evidenz dafür, dass die *Anzahl* von nationalen Vetospielern Unterschiede im Ausmaß der Satzsenkungen erklären kann. Im Folgenden wird zunächst die ökonomische Logik des hier betrachteten Steuerwettbewerbs rekapituliert. Darauf aufbauend kann die Operationalisierung der Variablen genauer diskutiert werden. In dieser Diskussion geht es auch um die angemessene Bestimmung der Anzahl relevanter Vetospieler. Anschließend werden die Ergebnisse der Regressionsanalyse vorgestellt.

1 Ich danke Tom Cusack, Mark Hallerberg und Scott Basinger sowie Dennis Quinn für die großzügige Überlassung von Daten, Mark Hallerberg für freundliche Auskunftsbereitschaft in der Anfangsphase dieser Untersuchung und Philipp Genschel, Matthias L. Maier, Thomas Plümper, Fritz W. Scharpf und Gerald Schneider für hilfreiche Kommentare zu früheren Fassungen dieses Beitrages.

2 Viele der im Folgenden angeführten Kritikpunkte sind auf den Bereich der persönlichen Einkommensteuer übertragbar. Überdies ist eine weit verbreitete Auffassung in der Literatur, dass „[c]ompetitive considerations have not had a great influence on governments in determining their personal income tax schedules“ (Owens 1993: 31).

2. Die ökonomische Logik des Steuerwettbewerbs

Den Steuerwettbewerb gibt es nicht. In unterschiedlichen Bereichen der Besteuerung gibt es unterschiedliche Wettbewerbsmechanismen, die in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlichem Ausmaß einen Anpassungsdruck auf die nationale Steuerpolitik ausüben. Deshalb muss zunächst geklärt werden, um welche Art des Wettbewerbs es geht und wie stark der Anpassungsdruck auf die Staaten war. Dabei ist die betrachtete abhängige Variable von zentraler Bedeutung. Denn aus ökonomischer Sicht sind nicht *nominale* (Grenz-), sondern *effektive* Durchschnittssteuersätze für die Investitionsentscheidungen von Unternehmen entscheidend. Ein Großteil der neueren Literatur zum Steuerwettbewerb betrachtet daher effektive Durchschnittssteuersätze auf verschiedene Formen von Kapital und Kapitalerträgen (Chennells/Griffith 1997; Schulze/Ursprung 1999). Zwar geht eine Senkung effektiver Steuersätze in der Regel mit einer Senkung der nominalen Sätze einher. Umgekehrt gilt dies jedoch nicht, da eine Senkung nominaler Sätze durch eine Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage ausgeglichen werden kann (*tax-cut-cum-base-broadening*). Nominale Steuersätze würden daher als Indikatoren für effektive Steuersätze ein verzerrtes Bild zeichnen. In der Tat ist das wesentliche Ergebnis dieser neueren Studien, dass es *keinen* eindeutigen Trend zu sinkenden und konvergierenden effektiven Durchschnittssteuersätzen gibt.

Es muss also spezifischere Gründe für die Betrachtung nominaler Sätze geben. Die gibt es in der Tat und sie sind bei Hallerberg und Basinger (1998: 324–326) teilweise zusammengefasst. Demnach werden ein *bestimmter Teilbereich* und eine *spezifische Form* des Steuerwettbewerbs betrachtet, bei denen es tatsächlich auf die spezifischen Wirkungen nominaler Steuersatzdifferenziale ankommt. Zwei Wirkungen sind zu unterscheiden: Erstens können nominale Steuersätze *reale Investitionsflüsse* beeinflussen. Dies geschieht zum einen immer dann, wenn Investoren keine besseren Informationen – nämlich über effektive Durchschnittssteuersätze – besitzen oder ihr zukünftiges Investitionsmuster nicht genau kennen. Zum anderen ist der nominale Steuersatz in vielen Ländern für die Anrechnung ausländischer Steuern auf die inländische Steuerlast entscheidend, so daß multinationale Konzerne, die Gewinne aus einer Auslandsinvestition ins Inland abführen wollen, einen Anreiz haben, diese Direktinvestition in einem Land mit niedrigem nominalen Steuersatz zu tätigen. Zweitens beeinflussen nominale Steuersatzdifferenziale unmittelbar die Steuervermeidungsstrategien multinationaler Konzerne (vor allem die Manipulation von Finanzierungsstrukturen und konzerninternen Verrechnungspreisen).

Es steht außer Frage, dass diese Mechanismen für das Verhalten von Konzernen tatsächlich von Bedeutung sind und staatliche Akteure diese Tatsache (mehr oder weniger) in ihre steuerpolitischen Überlegungen einbeziehen. Dementsprechend ist die Betrachtung nominaler Steuersätze und die Unterstellung eines Wettbewerbsanreizes zur Senkung nominaler Steuersätze vollauf gerechtfertigt. Die Stärke und Eindeutigkeit dieses Wettbewerbsanreizes sind jedoch diskussionswürdig. Zum einen betreffen die oben genannten Mechanismen nur einen *Teil* der Direktinvestitionsflüsse und einen *Teil* der Steuerbemessungsgrundlage eines Landes. Zum anderen ist das Ausmaß, in dem diese Mechanismen tatsächlich wirksam werden, in der Wirtschaftswissenschaft umstritten. Folglich ist auch der Wettbewerbsanreiz zur Senkung nominaler Steuersätze nicht völlig eindeutig. Diese Sicht wird auch durch Länderfallstudien bestätigt: Zwar folgten viele Steuerreformen seit 1986 der Logik des *tax-cut-*

cum-base-broadening. Jedoch sind diese Maßnahmen nur in einem Teil der Länder und dort auch nur teilweise mit Blick auf die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit begründet worden; der Siegeszug angebotspolitischer Vorstellungen war mindestens ebenso wichtig (Ganghof 1998).

Zudem sind die möglichen Kosten und Alternativen einer solchen Anpassungspolitik zu berücksichtigen. Das Argument von Hallerberg/Basinger sowie Wagschal basiert darauf, dass die vom Steuerwettbewerb ausgehenden Handlungsimperative nicht nur eindeutig, sondern auch relativ leicht zu erfüllen waren. Wie bereits erwähnt, haben viele Länder die Senkung der nominalen Steuersätze durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage kompensiert. Solch eine Politik des *tax-cut-cum-base-broadening*, so das Argument, erzielt die oben beschriebenen Vorteile eines niedrigen Steuersatzes, ohne notwendigerweise zu Einnahmeausfällen zu führen (Slemrod 1990: 15) – eine praktisch kosten- und alternativlose Policy-Option. Diese Annahme der Kosten- und Alternativlosigkeit erscheint bei genauerer Betrachtung als übertrieben. Erstens gibt es sehr wohl Alternativen zur Senkung des nominalen Steuersatzes. So haben viele OECD-Länder die Steuervermeidungsstrategien multinationaler Konzerne mit bestimmten außensteuerrechtlichen Gegenmaßnahmen bekämpft (Ganghof 1999). Zweitens kann eine Politik des *tax-cut-cum-base-broadening* durchaus ökonomische Kosten verursachen. Denn zur Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage werden häufig selektive Steuervergünstigungen abgebaut, die neues Sachkapital gegenüber altem Sachkapital und gegenüber Finanzanlagen begünstigen (z.B. Abschreibungsvergünstigungen). Wenn die durch den Abbau solcher Vergünstigungen verursachte Verminderung der Investitionsneigung nicht durch eine *noch* stärkere Senkung der nominalen Sätze ausgeglichen werden kann – wofür es gute haushaltspolitische Gründe geben mag –, dann wird möglicherweise die Konjunkturentwicklung gebremst (Leibfritz 1993; Sinn 1989; 1997). Gerade solche Regierungen, die aus haushaltspolitischen Gründen strikt auf die Aufkommensneutralität von Steuerreformen achten müssen, können deshalb mit der Politik des *tax-cut-cum-base-broadening* ihre Probleme haben.

Zusammengefasst: Der ökonomische Anpassungsdruck des hier betrachteten Steuerwettbewerbs um niedrige nominale Körperschaftsteuersätze war zweifellos vorhanden, aber nicht so stark und eindeutig, wie Hallerberg/Basinger und Wagschal unterstellen. Ob und in welchem Ausmaß eine Senkung des nominalen Steuersatzes notwendig war, konnte von den politischen Akteuren unterschiedlich interpretiert werden. Darüber hinaus konnte eine Senkung des nominalen Steuersatzes für die Staaten mit signifikanten Kosten verbunden sein – entweder in der Form von Mindereinnahmen bei Senkung des effektiven Steuersatzes oder in der Form von verminderter innerstaatlicher Investitionsneigung, wenn die nominale Senkung vollständig durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ausgeglichen werden musste.

Für den potenziellen Einfluss von Vetospielern folgt daraus dreierlei. Erstens untergräbt diese abgeschwächte Interpretation des Wettbewerbsdrucks *nicht* die theoretische Plausibilität der Vetospieler-Erklärung. Im Gegenteil: Wenn der Steuerwettbewerb tatsächlich allen Staaten eine eindeutige und weitgehend kosten- und alternativlose Handlungsoption vorgegeben hätte, wie Hallerberg/Basinger und Wagschal unterstellen, dann hätten sich wahrscheinlich nicht nur die Präferenzen der in den unterschiedlichen Staaten jeweils die Agenda gestaltenden Akteure einander angeglichen, sondern auch die der einzelnen Vetospieler *innerhalb* der Staaten. Die Bedeutung der *Anzahl* von Vetospielern hätte dadurch, *ceteris pari-*

bus, abgenommen. Zweitens folgt aus dieser Interpretation des Handlungsdrucks jedoch, dass es streng genommen eine vernachlässigte Variable gibt, die angesichts fehlender Informationen in der quantitativen Analyse nicht angemessen modelliert werden kann: die Präferenzen der agenda-setzenden Vetospieler (in der Regel diejenige Regierungspartei, die den Finanzminister stellt). Es kann daher sein, dass ein Teil der Varianz bei den Steuersenkungen nicht auf die Konsenserfordernisse in Systemen mit vielen Vetospielern zurückzuführen ist, sondern schlicht auf die unterschiedlichen Präferenzen der Agenda-Setzer. Kausale Schlussfolgerungen, die den Einfluss der *Anzahl* von Vetospielern betreffen, sollten dementsprechend nur mit Vorsicht gezogen werden. Wenn man mögliche *Kosten* von Steuersenkungen anerkennt, dann stellt sich drittens die Frage, ob Hallerberg und Basinger die ökonomische Anreizsituation der Staaten in ihrem Regressionsmodell angemessen modelliert haben. Stimmt die oben skizzierte Argumentation in Bezug auf die möglichen Kosten der Senkung nominaler Steuersätze, dann müsste u.a. die Haushaltssituation eines Landes einen Einfluss auf die Neigung zu Steuersenkungen haben. Diese Variable wird jedoch in keiner der genannten Untersuchungen berücksichtigt.

3. Ein modifiziertes Erklärungsmodell

3.1 Die abhängige Variable: Senkung des nominalen Steuersatzes

Die im Folgenden betrachtete abhängige Variable ist – wie bei Hallerberg und Basinger – die prozentuale Senkung des nominalen (Basis-)Satzes der Körperschaftsteuer in einem bestimmten Anpassungszeitraum, der mit der US-Reform von 1986 beginnt (CORPDIFF). Wagschal weicht von dieser Definition der abhängigen Variablen auf zweierlei Weise ab. Erstens betrachtet er die Senkungen der nominalen Sätze der persönlichen Einkommen- und Körperschaftsteuer *gleichzeitig*, indem er sie summiert. Zweitens betrachtet er auch die *Anzahl* von steuerrechtlichen Änderungen im Anpassungszeitraum 1986 bis 1991/1992, wobei er neben Satzsenkungen auch Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und zur Verringerung der Anzahl von Steuerklassen betrachtet. Die beiden unterschiedlichen Indikatoren vereint er anschließend zu einem ordinalskalierten Steuerreformindikator, indem er jedem Land den durchschnittlichen Rang zuweist, den es bei den beiden ursprünglichen Indikatoren eingenommen hat. Dem Vorgehen Wagschals wird hier aus drei Gründen nicht gefolgt. Erstens „verwässert“ die gleichzeitige Betrachtung von Einkommen- und Körperschaftsteuer das empirische Bild und erschwert die Einbeziehung von Kontrollvariablen, da es für die beiden unterschiedlichen Steuerarten ganz unterschiedliche Anpassungsdrücke gegeben hat. Zweitens ist die *Anzahl* von steuerrechtlichen Änderungen im hier diskutierten ökonomischen Kontext eine theoretisch wenig interessante Variable, da vom Steuerwettbewerb kein Handlungsdruck in Richtung möglichst *vieler* steuerrechtlicher Änderungen ausgeht. Eher im Gegenteil: Will zum Beispiel ein Land nicht nur den nominalen, sondern auch den effektiven Steuersatz senken, dann sollte es nur wenige oder gar keine Verbreiterungen der Steuerbemessungsgrundlage beschließen. Drittens führt die Vermengung der beiden unterschiedlichen *metrischen* Variablen – Ausmaß und Anzahl von Steuerreformen – zu einem *ordinalskalierten* Steuerreformindikator. Durch diese Transformation gehen wertvolle Informationen verloren, und der deswegen notwendige Rückgriff

auf das Instrument des Rangkorrelationskoeffizienten macht die Drittvariablenkontrolle schwieriger – wenngleich nicht unmöglich (siehe unten).

Aber selbst wenn man sich – anders als Wagschal – auf die Senkung des nominalen Körperschaftsteuersatzes als abhängige Variable konzentriert, sind drei weitere zentrale Operationalisierungs- und Modellbildungsentscheidungen von Hallerberg/Basinger und Wagschal zu modifizieren. Erstens betrachten diese Autoren die *zentralstaatlichen Steuersätze*. Für die Unternehmen und damit auch für den Steuerwettbewerb zwischen Staaten ist jedoch der *gesamtstaatliche Steuersatz* entscheidend. Durch die Vernachlässigung subnationaler Steuersätze werden insofern der Anpassungsdruck der Staaten im Jahre 1986 – gemessen anhand des Ausgangssteuersatzes (CORP86) – und das Ausmaß der Anpassung (CORP-DIFF) verzerrt abgebildet. Die folgende Analyse legt daher die gesamtstaatlichen Steuersätze zu Grunde.

Wie die im nächsten Heft abgedruckten Repliken von Hallerberg/Basinger (1999) und Wagschal (1999b) deutlich machen, ist die Wahl zwischen der Betrachtung zentralstaatlicher oder gesamtstaatlicher Steuersätze wohl von entscheidender Bedeutung für die unterschiedlichen empirischen Ergebnisse. Die wichtigsten Gründe für die Konzentration auf gesamtstaatliche Sätze sollen deshalb kurz diskutiert werden. Hallerberg und Basinger (1999) bezweifeln die theoretische Bedeutung gesamtstaatlicher Steuersätze. Ausgehend von der Annahme, dass nominale Sätze vor allem als Bezugspunkt von Steuervermeidungsstrategien der Unternehmen wichtig seien, behaupten sie, dass „[m]any of the tax avoidance strategies we list above also rely upon national tax deductions, not state or local deductions“. Hier wird die gegenteilige Auffassung vertreten. Die oben genannten Steuervermeidungspraktiken der Unternehmen beziehen sich meines Erachtens in der Regel auf den gesamtstaatlichen Steuersatz.³ Schließlich ist es den Unternehmen, die ihre Gewinne verschieben oder ihre Investitionsentscheidungen von nominalen Sätzen abhängig machen, gleichgültig, an welcher staatlichen Ebene sie Steuern zahlen oder wie diese Steuern heißen (vgl. BMF 1999: 12–16). Darüber hinaus sind die nominalen Steuersätze – wie oben erwähnt – nicht nur auf Grund der Steuervermeidungspraktiken von Unternehmen von Bedeutung, sondern auch wegen ihrer *Signalwirkung* für Investoren. Der wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums nennt diesen Grund für die Betrachtung nominaler Steuersätze sogar an erster Stelle (BMF 1999: 12). Freilich kommt es auch in diesem Fall auf die gesamtstaatlichen Steuersätze an. So verwundert es auch nicht, dass die versammelten Finanzexperten des wissenschaftlichen Beirats die gesamtstaatlichen nominalen Steuersätze verschiedener Länder vergleichen (BMF 1999: 14). Dass diese Sicht auch von den politischen Akteuren geteilt wird, zeigt die aktuelle Diskussion über die Unternehmensteuerreform in der Bundesrepublik, bei der die Gewerbeertragsteuer Bestandteil aller Reformüberlegungen ist.⁴

3 Diese Sicht der Sachlage wird von Prof. Stefan Homburg (persönliche Kommunikation), Experte für internationale Steuerpolitik und Mitglied des wissenschaftlichen Beirats des Bundesfinanzministeriums, geteilt.

4 Wie Hallerberg/Basinger (1999) und Wagschal (1999b) zutreffend feststellen, können gesamtstaatliche Steuersätze nicht immer ganz präzise berechnet werden, da sie in einigen Ländern auf subnationaler Ebene deutlich variieren. Im Rahmen der folgenden quantitativen Analyse werden bei den entsprechenden Ländern durchschnittliche oder repräsentative subnationale Steuersätze betrachtet. Darüber hinaus wurde die Abzugsfähigkeit lokaler Steuern von der Bemessungsgrundlage zentralstaatlicher Steuern berücksichtigt (vgl. Ganghof 1998: 50). Trotzdem ergeben sich durch die Einbeziehung subnationaler Steuersätze gewiss Ungenauigkeiten. Erkennt man jedoch aus den soeben angeführten Grün-

Wie stark die Beschränkung auf zentralstaatliche Steuersätze die Bewertung von Steuerreformen verzerren kann, lässt sich kurz an einigen Beispielen zeigen. So hat Finnland – mit jeweils vier Koalitionsparteien als Vetospielern – den zentralstaatlichen Steuersatz zwischen 1990 und 1992 schrittweise von 33 % auf 19 % gesenkt und ihn 1993 wieder auf 25 % erhöht (Tikka 1989; 1993: 349).⁵ Diese Zahlen geben jedoch das Anpassungsverhalten der finnischen Regierung verzerrt wieder. Regierung und Politikberater konzentrierten sich nämlich – aus guten Gründen – auf den *gesamtstaatlichen* Steuersatz, der auf Grund der Existenz lokaler Ertragsteuern ca. 17 Prozentpunkte höher lag (Tikka 1989; Andersson u.a. 1998: 119–122). Da dieser gesamtstaatliche Satz auch nach den Senkungen des zentralstaatlichen Satzes im internationalen Vergleich noch als relativ hoch eingeschätzt wurde, schaffte die Regierung die subnationalen Ertragsteuern 1993 ab und erhöhte dafür den zentralstaatlichen Satz um 2 Prozentpunkte auf 25 %. Die radikale gesamtstaatliche Reform *halbierte* also in mehreren Schritten den gesamtstaatlichen Steuersatz von ca. 50 % auf 25 % – ein Muster starker „Anpassung“, das bei der Betrachtung zentralstaatlicher Steuersätze nicht erkannt wird und mit der These der blockierten Anpassung (in der Version von Hallerberg und Basinger) nur schwer in Einklang zu bringen ist. Ähnliche gesamtstaatliche Reformmuster gab es in Norwegen und Österreich. Weitere Beispiele dafür, dass zentralstaatliche und subnationale Steuersätze kaum sinnvoll getrennt voneinander betrachtet werden können, liefern Italien und die Schweiz. Italien hat die Abzugsfähigkeit der lokalen Ertragsteuer von der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer 1991 reduziert und 1993 gänzlich abgeschafft – und so mit einer gesamtstaatlichen Steuererhöhung auf die US-Reform reagiert (Castellucci 1998: 167, Fn. 8). Diese Erhöhung erkennt man jedoch nur bei Betrachtung gesamtstaatlicher Sätze. In der Schweiz war der zentralstaatliche (Spitzen-)Steuersatz im Jahr 1986 mit 9,8 % so gering, dass er – bei Vernachlässigung der durchschnittlich hohen subnationalen Steuersätze – ein starker Ausreißer in der Verteilung der Variablen CORP86 wäre. Man kann deshalb die (durchschnittliche) „steuerliche Wettbewerbsfähigkeit“ der Schweiz ohne Betrachtung der subnationalen Ertragsteuern nicht angemessen bewerten.

Die zweite problematische Operationalisierungsentscheidung betrifft die Festlegung des „Anpassungszeitraumes“. Während der plausible Anfangspunkt das Jahr der US-Reform (1986) ist, stellt die Festlegung des Endpunktes ein schwierigeres Problem dar. Diese Festlegung ist jedoch für die angemessene Beschreibung des Anpassungsverhaltens der Staaten an den Steuerwettbewerb von zentraler Bedeutung, da das Ausmaß der Steuersenkungen eines Landes – wie es im Rahmen der Regressionsanalyse gemessen wird (CORPDIFF) – ja nicht nur vom Ausmaß einer Steuersenkung abhängt, sondern auch davon, *wann* die Steuerreform beschlossen wurde. Hallerberg/Basinger und Wagschal wählen – ohne inhaltliche Begründung – mit 1990 bzw. 1991 zu frühe Endpunkte. Umfassende Steuerreformen wie z.B. in Norwegen oder Finnland werden nicht berücksichtigt, obwohl sie zum Teil schon vor 1990/1991 beschlossen wurden und zwischen 1990 und 1993 in Kraft traten. Diese Reformen waren eindeutig Teil des hier betrachteten Anpassungsprozesses und bildeten die erste

den an, dass der gesamtstaatliche Steuersatz die theoretisch entscheidende Variable ist, dann sind kleine Ungenauigkeiten bei deren „Messung“ zweifellos weniger schädlich als die präzisere Betrachtung einer anderen Variable.

5 Da in Finnland vor der Verfassungsreform von 1997 für Steuergesetze mit einer Geltungsdauer von über einem Jahr eine Zweidrittel-Mehrheit erforderlich war, hat die Regierung – zur Reduzierung von Vetopositionen – die schrittweise Steuersatzsenkungen zwischen 1990 und 1993 im Rahmen einzelner Jahressteuergesetze verabschiedet (Tikka 1989: 107; vgl. König/Bräuninger 1999: 46).

Anpassungsreaktion der jeweiligen Länder. Der Endpunkt des Anpassungszeitraumes sollte daher möglichst so gewählt werden, dass alle Länder zumindest einmal auf die US-Reform von 1986 reagiert hatten. Betrachtet man die Entwicklung der Steuersätze bis 1997, dann ergibt sich 1994 als sinnvollster Endpunkt für den Anpassungszeitraum.⁶ Zwischen 1994 und 1997 hat kein Land mehr umfassende Senkungen des Basissatzes der Körperschaftsteuer in Kraft gesetzt. Einige Länder haben den Steuersatz in diesem Zeitraum marginal gesenkt, während andere Länder ihn wieder marginal erhöht haben. Nur zwei Länder, die Schweiz und Spanien, hatten bis 1994 noch keine Satzsenkung beschlossen. In diesen Fällen kann die ausgebliebene Senkung des Steuersatzes jedoch als Formulierung der kollektiven Präferenz der Vetospieler betrachtet werden.⁷

Drittens integrieren Hallerberg/Basinger und Wagschal Länder in ihre Untersuchung, welche ihren Steuersatz nicht gesenkt, sondern *erhöht* haben. Dies gilt bei der Betrachtung gesamtstaatlicher Steuersätze für Italien, was von den genannten Autoren auf Grund ihrer Betrachtung zentralstaatlicher Steuersätze nicht erkannt wird.⁸ Das Problem mit Ländern, die ihre Steuersätze erhöht haben, ist, dass sie in der Regressionsanalyse in Bezug auf die Vetospieler-Variable falsch „interpretiert“ werden. Eine Erhöhung des Steuersatzes wird als besonders geringe Senkung und somit als besonders starke Blockade interpretiert. Sie zeugt jedoch gerade nicht von einer Blockade, sondern davon, dass die Regierung andere Präferenzen hatte, als in der These der blockierten Anpassung angenommen wird. Zur Überprüfung der These werde ich daher zunächst Italien aus der „Stichprobe“ herauslassen und folglich nur Aussagen für diejenige „Population“ von OECD-Ländern machen, die tatsächlich der

6 Hallerberg und Basinger (1999) wenden gegen eine Verlängerung des Anpassungszeitraums dreierlei ein. Erstens komme es auf die *erste* Reaktion von Staaten auf die US-Reform. Zweitens hätten die genannten Länder Norwegen und Finnland schon vor 1991 Reformen im Bereich der *persönlichen Einkommensteuer* beschlossen. Drittens seien in diesen Ländern Reformen im Bereich der Körperschaftsteuer auf Grund der niedrigen zentralstaatlichen Steuersätze auch nicht zu erwarten gewesen. Alle drei Einwände können nicht überzeugen. Erstens ist die Konzentration auf die ersten Reaktionen generell schwierig, da manche Länder schon mehrere Satzsenkungen beschlossen hatten, bevor andere Länder das erste Mal reagierten. Zweitens gibt es keinen Grund, die Senkung des *persönlichen* Einkommenssatzes als Antwort auf die *Körperschaftsteuerreform* der USA (und anderer Länder) zu betrachten. Dies zeigen drittens auch die „ersten Reaktionen“ von Norwegen und Finnland im Bereich der Körperschaftsteuer, die sich eindeutig auf die *gesamtstaatlichen* Steuersätze bezogen und *parallel* zur Reform der Einkommensteuer vorangetrieben wurden. Finnland hat die erste Satzsenkung bereits 1988 verabschiedet und von 1990 bis 1993 in jedem Jahr Satzänderungen in Kraft gesetzt (siehe oben). Das – aus gesamtstaatlicher Sicht – geringe Ausmaß der „ersten“ Steuersenkung im Jahre 1990 (von ca. 50 % auf ca. 45 %) dürfte daher weniger auf die Anzahl von Vetospielern zurückzuführen sein, als vielmehr auf die Präferenz der Regierung für eine *schrittweise* Anpassung des Steuersatzes (siehe Fn. 5). Bei der Messung des finnischen Anpassungsmusters sollten daher alle Reformschritte bis 1993 einbezogen werden. Norwegen hat nach der US-Reform eine Reformkommission eingesetzt, die bereits 1989 ihre umfassenden Reformvorschläge vorlegte. 1992 wurde der gesamtstaatliche Steuersatz von 51 % auf 28 % gesenkt (Andersson u.a. 1998: 122–123). Weitere Länder, die nach 1991 signifikante Steuersatzänderungen in Kraft gesetzt haben, sind Italien (1993), Deutschland (1994) und Österreich (1994).

7 Die spanische Regierung hat 1995 den Steuersatz explizit bei 35 % fixiert (Lasheras/Menendez 1998: 310). Die Schweiz hat zwar 1998 auf zentralstaatlicher Ebene den progressiven durch einen proportionalen Steuertarif ersetzt und den (Spitzen-)Steuersatz in diesem Rahmen von 9,8 % auf 8 % gesenkt. Angesichts der größeren Bedeutung kantonaler und lokaler Steuern in der Schweiz ist diese Senkung allerdings für den gesamtstaatlichen Steuersatz von geringer Bedeutung. Eine Steuersenkung von null Prozent bildet also die kollektive Präferenz der Schweiz recht gut ab.

8 In der Untersuchung von Hallerberg/Basinger betrifft dies darüber hinaus Irland. Bei der Betrachtung des *Basissatzes* wurde der irische Satz jedoch von 50 % auf 40 % gesenkt (Ganghof 1998: 50).

unterstellten Logik des Steuerwettbewerbs gefolgt ist. Eine einzelne Untersuchungseinheit willkürlich aus der Stichprobe zu entfernen kann an sich jedoch nur schwer gerechtfertigt werden. Italien wird daher in anschließenden Regressionsmodellen wieder in die Stichprobe einbezogen.

3.2 Die zentrale Erklärungsvariable: Anzahl der Vetospieler

Sowohl Hallerberg/Basinger als auch Wagschal beziehen sich explizit auf das Vetospieler-Modell von Tsebelis (1995). Empirisch folgen jedoch nur Hallerberg/Basinger den Kodierungsregeln von Tsebelis. Demnach werden Koalitionsparteien, zweite Kammern (wenn die Regierungsparteien dort keine Mehrheit besitzen) und Präsidenten als Vetospieler gezählt. Mögliche politikfeldspezifische Vetospieler – die bei Tsebelis durchaus vorgesehen sind – werden bei diesen Autoren jedoch nicht diskutiert. Wagschals (1999a: 229–232, 283) Operationalisierung der Vetospieler-Variable unterscheidet sich in zweierlei Hinsicht von diesem Vorgehen. Erstens folgt Wagschal nicht den Kodierungsregeln von Tsebelis und lehnt auch die von diesem entwickelte formale handlungstheoretische Fundierung des Vetospieler-Arguments implizit ab. So zählt er z.B. Koalitionsparteien nicht *einzel*n als Vetospieler, sondern betrachtet „Verhältnismahlrecht“ und im umfassenden Vetospieler-Index zusätzlich „mehrere Koalitionspartner“ jeweils als einen „Vetospieler“. Vetospieler in Wagschals Index sind also nicht unbedingt kollektive oder individuelle Akteure, sondern auch komplexe Institutionen wie „Föderalismus“. Darüber hinaus vernachlässigt er Tsebelis' (1995: 310) „Absorptionsregel“, nach der nur *zusätzliche* Vetospieler gezählt werden: Zweite Kammern, in denen die Regierungsparteien die Mehrheit besitzen, sind nach dieser Regel z.B. keine Vetospieler. Im Folgenden wird demgegenüber den Kodierungsregeln von Tsebelis gefolgt.⁹ Der Nutzen einer Formalisierung scheinbar trivialer Zusammenhänge liegt ja gerade darin, dass eine logisch konsistente Basis etabliert wird, auf die theoretische Erweiterungen bezogen und aus der Operationalisierungsregeln abgeleitet werden können. Verlässt man diese (von Tsebelis bereitgestellte) Basis, ohne eine neue zu schaffen, wird die Konstruktion der Variablen leicht beliebig.

Die zweite Besonderheit der Vorgehensweise von Wagschal betrifft die *Einbeziehung politikfeldspezifischer Vetospieler*. Diese ist grundsätzlich zu begrüßen, muss jedoch jeweils in Bezug auf das konkrete Policy-Problem begründet werden. Dies gilt besonders dann, wenn keine Daten über die Präferenzen der Vetospieler vorliegen und wenn nicht aggregierte Politikprofile von Staaten erklärt werden sollen (Schmidt 1996), sondern spezifische Policy-Entscheidungen in einem bestimmten zeitlichen und räumlichen Kontext. In diesem Zusammenhang ist nicht einzusehen, warum „EU-Mitgliedschaft“ oder „unabhängige Zentralbanken“ in Bezug auf *die Senkung nominaler Körperschaftsteuern* als Vetospieler gezählt werden sollten.¹⁰ Dasselbe gilt für „Verfassungsgericht“ und „Direktdemokratie“. Bekanntermaßen können diese beiden Institutionen in der Steuerpolitik eine wichtige Rolle spielen; bei der Senkung nominaler Körperschaftsteuern mussten die legislativen Vetospieler je-

9 Allerdings muss eine der – ebenfalls Tsebelis folgenden – Kodierungsentscheidungen von Hallerberg und Basinger korrigiert werden. In Australien gab es zum Zeitpunkt der Reform zwei Vetospieler, da der Australische Senat *de facto* auch bei Finanzgesetzen Vetomacht besitzt (Evans 1997: Kapitel 13).

10 Damit wird freilich nicht bestritten, dass diese beiden potenziellen „Vetospieler“ in Bezug auf viele andere Fragen der Steuer- und Finanzpolitik tatsächlich als Vetospieler betrachtet werden müssen.

doch keine nachträglichen Interventionen in Form von Referenda oder Verfassungsurteilen befürchten.¹¹ Die hier vorgestellte Untersuchung bezieht allerdings als Folge der Betrachtung gesamtstaatlicher Steuersätze einen Typ zusätzlicher Vetospieler ein. Denn wenn die zentralstaatlichen Vetospieler subnationale Steuersätze senken wollen, dann müssen sie in einigen politischen Systemen entweder mit den regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften verhandeln oder die Verfassung ändern.¹² Bei diesen Systemen wird deshalb ein zusätzlicher Vetospieler gezählt.¹³

Entsprechend den beschriebenen Regeln wird in der folgenden Analyse die Anzahl der Vetospieler *im Gesetzgebungsprozess* ermittelt, weil bei der Betrachtung der durchschnittlichen Anzahl von Vetospielern im gesamten Anpassungszeitraum eine Veränderung der Anzahl der Vetospieler *nach* der Verabschiedung eines Reformgesetzes den Variablenwert beeinflussen könnte. Da die Vetospieler-Variable ordinales Messniveau besitzt, wird sie im Rahmen der Regressionsanalyse als Dummy-Variable kodiert. Hallerberg und Basinger unterscheiden nur zwischen Ländern mit einem und solchen mit mehr als einem Vetospieler (VETO). Im Folgenden werden zusätzlich durch zwei getrennte Dummy-Variablen drei Gruppen unterschieden: Länder mit ein, zwei und mehr Vetospielern (TWOVETO, MOREVETO). Eine noch stärkere Differenzierung ist angesichts der geringen Fallzahl nicht möglich.

3.3 Die Kontrollvariablen

Die Berücksichtigung weiterer unabhängiger Variablen dient zum einen der statistischen Kontrolle, sofern die These der durch Vetospieler blockierten Anpassung überprüft werden soll. Diese Variablen sind zum anderen aber auch selbst von Interesse, sofern der Einfluss anderer politischer und ökonomischer Faktoren auf Steuersatzsenkungen geschätzt werden

11 Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass Wagschal zwischen „konsensualen“ und „kompetitiven“ Vetospielern unterscheidet. Diese Unterscheidung soll hier aus Platzgründen nicht näher diskutiert werden – zumal Wagschals Ergebnisse für beide Vetospieler-Indizes sehr ähnlich sind. Damit soll sie jedoch nicht grundsätzlich abgelehnt werden. An anderer Stelle diskutiere ich die Unterscheidung zwischen kompetitiven und konsensualen Vetospielern aus handlungstheoretischer Sicht und untersuche ihre Nützlichkeit qualitativ am Beispiel der Steuerreformen in Australien, Deutschland und den USA (Ganghof 1998).

12 Hallerberg/Basinger (1999) und Wagschal (1999b) zweifeln generell daran, dass es sinnvoll ist, die Senkung gesamtstaatlicher Steuersätze mit zentralstaatlichen politischen und ökonomischen Variablen zu erklären. In dem hier unterstellten Modell steuerpolitischer Anpassung trägt dagegen die Regierung des Zentralstaats die primäre Verantwortung für die „steuerliche Wettbewerbsfähigkeit“ eines Landes und handelt auf der Basis gesamtstaatlicher ökonomischer Daten. Freilich verringert es die Handlungsfähigkeit einer Regierung, wenn ein Teil der ökonomisch relevanten Daten von subnationalen politischen Akteuren bestimmt wird. Diesem Umstand wird jedoch durch die Berücksichtigung zusätzlicher Vetospieler Rechnung getragen.

13 Dies führt im Falle von Kanada zu einer Änderung der Anzahl der Vetospieler von „1“ auf „2“. Bei den anderen Ländern mit subnationalen Steuersätzen besitzt die Zentralregierung entweder die entsprechenden Kompetenzen (oder zur Verfassungsänderung benötigte Mehrheiten) oder die Frage zusätzlicher Vetospieler ist für unsere Analyse irrelevant, weil das entsprechende Land ohnehin mehr als zwei Vetospieler besitzt. Alternativ ließe sich argumentieren, dass bei den Ländern mit subnationalen Ertragsteuern in jedem Fall ein zusätzlicher Vetospieler gezählt werden sollte, da es nicht nur auf die formale, sondern auch auf politische Vetomacht ankomme. Addiert man für alle entsprechenden Länder (die nicht ohnehin mehr als zwei Vetospieler besitzen) einen Vetospieler, sind die Regressionsergebnisse in Bezug auf die These der blockierten Anpassung robust.

soll. Der Verzicht auf die Drittvariablenkontrolle ist eine Schwäche der Untersuchung von Wagschal. Diese Kontrolle ist bei der Verwendung von Rangkorrelationskoeffizienten erschwert, jedoch nicht unmöglich. So ließe sich z.B. Kendalls partieller *tau* Korrelationskoeffizient berechnen (Gibbons 1993: 48–60). Die statistische Kontrolle für Variablen wie den Ausgangssteuersatz im Jahre 1986 müsste dann allerdings für Einkommen- und Körperschaftsteuer getrennt erfolgen. Im hier präsentierten Regressionsmodell wird aus Gründen der Vergleichbarkeit für dieselben ökonomischen und politischen Variablen kontrolliert wie bei Hallerberg/Basinger (1998), wo sich eine ausführliche Diskussion dieser Variablen findet. Bei der Operationalisierung dieser Variablen wurden zum Teil geringfügige Änderungen vorgenommen (vgl. Anhang). Vor allem wurden die Werte aller ökonomischen Variablen als Durchschnitte der letzten drei Jahre *vor* der Reform (einschl. des Reformjahres) ermittelt, da z.B. nur die Wachstumsraten vor und nicht nach einer Reform die Reformfreundigkeit von Regierungen beeinflussen sollten. Gemäß der oben angestellten Überlegungen wird eine weitere Kontrollvariable betrachtet: das durchschnittliche Wachstum der Steuer- und Abgabenquote zwischen 1986 und 1993 (TOTALTAX). Die theoretische Erwartung ist, dass Länder mit höherem (erwarteten) Einnahmenwachstum niedrigere Steuersenkungen beschlossen haben.

4. Ergebnisse

Die Ergebnisse verschiedener Regressionsmodelle sind in Tabelle 1 dargestellt. Modelle 1 bis 4 basieren (mit der Ausnahme von Modell 3) auf der „Stichprobe“ von 20 OECD Ländern (ohne Italien).¹⁴ Im folgenden werden aus Platzgründen die Ergebnisse für die Kontrollvariablen nicht näher diskutiert. Modell 1 integriert dieselben Variablen wie das Modell von Hallerberg und Basinger (1998). Es bestätigt im Grundsatz deren Ergebnisse für den Einfluss des Ausgangssteuersatzes im Jahre 1986 (CORP86) und der nationalen Wachstumsraten (GROWTH) auf das Ausmaß der Steuersenkungen. Der Koeffizient von VETO ist jedoch sehr klein, hat einen mehr als doppelt so großen Standardfehler und in diesem Modell sogar das umgekehrte Vorzeichen. Modell 2 integriert nur die beiden theoretisch und empirisch bedeutsamsten Kontrollvariablen und untersucht den Effekt von Vetospielern genauer, indem durch zwei getrennte Dummy-Variablen *drei* Ländergruppen unterschieden werden. Der Koeffizient von TWOVETO zeigt, dass die (Stichproben-)Länder mit zwei Vetospielern, *ceteris paribus*, geringfügig *höhere* Satzsenkungen beschlossen haben als Länder mit einem Vetospieler. Der Koeffizient von MOREVETO deutet zwar in Modell 2 darauf hin, dass Länder mit mehr als zwei Vetospielern deutlich geringere Satzsenkungen beschlossen haben als Länder mit *einem* Vetospieler, allerdings wird dieser „Effekt“ praktisch vollständig durch einen Ausreißer, Deutschland, erzeugt. Lässt man Deutschland aus der Stichprobe heraus (Modell 3), ist der Unterschied zwischen erster und zweiter (TWOVETO) sowie erster und dritter Ländergruppe (MOREVETO) minimal und der Effekt sogar positiv. D.h. die verbliebenen Länder mit mehr als einem Vetospieler bzw. mehr als zwei Vetospielern haben, *ceteris paribus*, sogar stärkere Steuersenkungen beschlossen als Länder mit einem Vetospieler. In allen Modellen ist der Standardfehler der Koeffizienten für die

¹⁴ Zusätzlich zu den von Hallerberg und Basinger studierten Ländern werden Portugal und Griechenland in die „Stichprobe“ einbezogen, um die Fallzahl zu erhöhen.

Tabelle 1: Querschnittsregression (OLS) zum Einfluss ökonomischer und politisch-institutioneller Variablen auf die prozentuale Senkung des gesamtstaatlichen Basis-satzes der Körperschaftsteuer

Unabhängige Variable	Modell					
	1.	2.	3.	4.	5.	6.
Konstante	29,8 (36,8)	-13,1 (14,0)	-31,9* (12,7)	-15,5 (13,6)	-21,9 (19,1)	-21,3 (15,9)
BIVETO	2,3 (5,2)					
TWOVETO		1,4 (5,2)	0,3 (4,2)			
MOREVETO		-5,4 (5,5)	0,7 (4,8)			
CORP86	1,1** (0,3)	1,1** (0,3)	1,5** (0,3)	1,1** (0,3)	1,2** (0,4)	1,2** (0,3)
GROWTH	-5,5* (1,9)	-5,9** (1,5)	-5,8** (1,2)	-5,7** (1,5)	-4,7* (2,0)	-4,9* (1,7)
CABICGRA	-5,1 (3,3)					
TRADE	-0,04 (0,08)					
CAPITAL	-2,1 (2,0)					
INFLATION	-0,1 (0,8)					
TOTALTAX						-17,2** (5,7)
N	20	20	19	20	21	21
Adj. R ²	0,60	0,58	0,74	0,59	0,36	0,55
SER	9,49	9,73	7,76	9,57	13,50	11,23

** = $p < 0,01$; * = $0,01 < p < 0,05$; Standardfehler in Klammern.

Vetospiele-Variable größer als der Koeffizient – oft um ein Vielfaches. Insgesamt spricht also nichts dafür, dass die Anzahl der Vetospiele für das Ausmaß der Steuersenkungen einen Unterschied gemacht hat. Folgerichtig verbessert sich der Fit des Modells geringfügig, wenn man auf die Vetospiele-Variable völlig verzichtet (Modell 4).

Das sparsame Basismodell zur Erklärung der Steuersatzsenkungen, das nur auf CORP86 und GROWTH beruht, kann allerdings den italienischen Fall nur schwer erklären. Integriert man Italien in die Stichprobe, erhöht sich der Standardfehler der Regression erheblich (Modell 5). Freilich ließe sich dieses Problem technisch lösen, indem man Italien als Ausreißer betrachtet und den Einfluss des italienischen Falles z.B. durch robuste Regressionsverfahren reduziert. Substanziell ist dies allerdings wenig befriedigend, da Italien davon zeugt, dass der Anpassungsdruck offensichtlich so eindeutig nicht war oder dass die Kosten der An-

passungspolitik unter Umständen deren Nutzen überwiegen. Der italienische Fall sollte daher dazu dienen, das bisherige Erklärungsmodell in Frage zu stellen und nach vernachlässigten systematischen Einflussfaktoren zu suchen. Dies kann aus Platzgründen hier nur ansatzweise geschehen. Angesichts der oben dargestellten möglichen Kosten der Politik des *tax-cut-cum-base-broadening* ist anzunehmen, dass Länder, die sich gezwungen sahen, ihre Abgabenquote zu erhöhen, größere Schwierigkeiten hatten, die nominalen Steuersätze zu senken, da eine strikt aufkommensneutrale Steuerreform die innerstaatliche Investitionstätigkeit hätte hemmen können. Diese Schwierigkeiten könnten auch die „Erklärung“ des deutschen Falles verbessern, der in Modell 5 am schlechtesten „vorhergesagt“ wird. In Modell 6 wird daher die Variable TOTALTAX integriert. Die Integration von TOTALTAX verbessert den Fit des Modells erheblich, der Koeffizient von TOTALTAX ist groß und der Standardfehler relativ klein. Dieses Ergebnis ist allerdings nur als erster Anhaltspunkt zu verstehen. Die beiden Fälle „Italien“ und „Deutschland“ üben einen großen Einfluss auf die Schätzung aus, u.a. weil „Italien“ in Bezug auf das Wachstum der Abgabenquote ein Ausreißer ist. Das Ergebnis müsste daher ausführlicher analysiert und auf seine Robustheit hin getestet werden. Es unterstützt jedoch die Vermutung, dass die ökonomische Logik des Steuerwettbewerbs im Bereich der Körperschaftsteuer noch nicht ausreichend verstanden ist. Ein entsprechendes Verständnis ist jedoch die Grundlage überzeugender politisch-institutioneller Erklärungen.

5. Schlussfolgerungen

Insgesamt erbringt die Regressionsanalyse keinerlei empirische Evidenz für die These der blockierten Anpassung. Entscheidend für dieses Ergebnis ist vor allem die Betrachtung gesamtstaatlicher Steuersätze sowie eine angemessene Abgrenzung des Untersuchungszeitraums. Mit der Zurückweisung dieser These wird freilich nicht behauptet, dass Vetospieler im politischen Prozess – im Allgemeinen und in Steuerreformen – keine zentrale Rolle spielen. Entscheidend für diese Einschränkung ist, dass mit den Policy-Präferenzen der Vetospieler eine zentrale unabhängige Variable des Vetospieler-Modells mangels quantitativer Informationen vernachlässigt werden musste. Wenn deshalb die *Anzahl* von Vetospielern die Senkung der gesamtstaatlichen nominalen Steuersätze im internationalen Vergleich nicht gut erklären kann, mag dies u.a. daran liegen, dass sowohl innerstaatlich als auch zwischenstaatlich eine Angleichung der Policy-Präferenzen der Vetospieler stattgefunden hat. Dies ist insbesondere dann plausibel, wenn der Anpassungsdruck des Steuerwettbewerbs von den jeweiligen politischen Akteuren tatsächlich als so stark und eindeutig eingeschätzt wurde, wie Hallerberg/Basinger und Wagschal generell unterstellen.

Die quantitative Analyse bestätigt darüber hinaus im Grundsatz ein anderes Ergebnis von Hallerberg und Basinger, wonach Länder mit relativ hohem Ausgangssteuersatz und relativ niedrigen Wachstumsraten, *ceteris paribus*, deutlich stärkere Steuersatzsenkungen beschlossen haben als Länder mit umgekehrten Ausgangsbedingungen. Zudem weist die Untersuchung auf vernachlässigte Faktoren wie die potenziellen haushalts- und konjunkturpolitischen Kosten der Senkung nominaler Steuersätze hin. Diese Faktoren sollten zukünftig näher untersucht werden. Trotz zahlreicher in jüngster Zeit vorgestellter Arbeiten befindet sich die vergleichende und empirisch gesättigte Erforschung der ökonomischen und poli-

tisch-institutionellen Faktoren, die unter den Bedingungen internationalisierter Märkte einen Einfluss auf die Steuerpolitik ausüben, noch in einem Frühstadium. Was den Einfluss von Vetospielern auf Steuerreformen angeht, haben Hallerberg/Basinger und Wagschal politikwissenschaftliche Pionierarbeit geleistet. Robuste empirische Evidenz für die These der blockierten Anpassung steht jedoch aus.

Anhang: Variablendefinitionen und Datenquellen (vgl. Ganghof 1998)

CORPDIFF	Senkung des gesamtstaatlichen nominalen Basissatzes der Körperschaftsteuer, 1986–1994; Coopers&Lybrand: International Tax Summaries, versch. Jahre.
BIVETO	Dummy-Variable; Anzahl der Vetospieler zum Zeitpunkt der Steuergesetzgebung; Ein Vetospieler=0, Mehr als ein Vetospieler=1; Kodierung gemäß Tsebelis (1995); bei mehreren Steuerreformen wird der gewichtete Durchschnitt gebildet.
TWOVETO	Dummy-Variable: Ein Vetospieler=0, Zwei Vetospieler=1; siehe BIVETO.
MOREVETO	Dummy-Variable: Ein Vetospieler=0, Mehr als zwei Vetospieler=1; siehe BIVETO.
CORP86	Gesamtstaatlicher nominaler Basissatz der Körperschaftsteuer im Jahr 1986. Coopers&Lybrand: International Tax Summaries, versch. Jahre.
GROWTH	Durchschnitt des BIP-Wachstums in den letzten drei Jahren vor der Steuerreform (einschl. Reformjahr); bei mehreren Reformen Durchschnitte der Dreijahresperioden. OECD: Economic Outlook, 1996.
CABICGRA	Ideologische Ausrichtung des Kabinetts im Jahr der Reform; von 1 (links) bis 5 (rechts); für Länder mit mehreren Reformen: Durchschnitt zwischen den jeweiligen Werten, gewichtet gemäß dem prozentualen Anteilen an der Steuersenkung. Datensatz von Tom Cusack.
TRADE	Durchschnitt der Außenhandelsabhängigkeit (Exporte + Importe/BIP) in den letzten drei Jahren vor der Steuerreform (einschl. Reformjahr); bei mehreren Reformen Durchschnitt der Dreijahresperioden. OECD: Economic Outlook.
CAPITAL	Durchschnitt der Anzahl der Kapitalverkehrsbeschränkungen (Index) in den letzten drei Jahren vor der Steuerreform (einschl. Reformjahr); bei mehreren Reformen Durchschnitt der Dreijahresperioden. Datensatz von Dennis Quinn.
INFLATION	Durchschnitt der Inflationsraten in den letzten drei Jahren vor der Steuerreform (einschl. Reformjahr); bei mehreren Reformen Durchschnitt der Dreijahresperioden. OECD: Economic Outlook, 1996.
TOTALTAX	Durchschnittliches Wachstum der Steuer- und Abgabenquote 1986–93. OECD: Revenue Statistics, versch. Jahre.

Literatur

- Andersson, Krister/Kannianinen, Vesa/Södersten, Jan/Sorensen, Peter B., 1998: Corporate Tax Policy in the Nordic Countries, in: Sorensen, Peter B. (Hrsg.), Tax Policy in the Nordic Countries, Houndmills, 72–137.
- BMF, 1999: Reform der Kapitaleinkommensbesteuerung. Gutachten erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Bonn.
- Castellucci, Laura, 1998: Italy, in: Messere, Ken (Hrsg.), The Tax System of Industrialized Countries, Oxford, 159–213.
- Chennells, Lucy/Griffith, Rachel, 1997: Taxing Profits in a Changing World, London.
- Evans, Harry, 1997: Odgers' Australian Senate Practice, elektronische Version: www.aph.gov.au/senate/pubs/Html/index.html.
- Ganghof, Steffen, 1998: Politische Institutionen im internationalen Steuerwettbewerb. Machen nationale Vetospieler einen Unterschied?, Diplomarbeit, Fachbereich Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin.
- Ganghof, Steffen, 1999: National Tax Policy Adjustment to Economic Internationalization, Ms., Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Erscheint in: Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien A. (Hrsg.), From Vulnerability to Competitiveness. Welfare and Work in the Open Economy [Arbeitstitel], Oxford.
- Gibbons, Jean D., 1993: Nonparametric Measures of Association, Newbury Park.
- Hallerberg, Mark/Basinger, Scott, 1998: Internationalization and Changes in Tax Policy in OECD Countries: The Importance of Domestic Veto Players, in: Comparative Political Studies 3, 321–352.
- Hallerberg, Mark/Basinger, Scott, (1999): Globalization and Tax Reform: An Updated Case for the Importance of Veto Players, in: Politische Vierteljahresschrift (i.E.).
- König, Thomas/Bräuninger, Thomas, 1999: Finnland auf dem Weg zum Mehrheitssystem? Eine vergleichende Analyse der politischen Willensbildung vor und nach den finnischen Verfassungsreformen der 90er Jahre, in: Politische Vierteljahresschrift 40, 40–64.
- Lasheras, Miguel A./Menendez, Isabel, 1998: Spain, in: Messere, Ken (Hrsg.), The Tax Systems of Industrialized Countries, Oxford, 302–326.
- Leibfritz, Willi, 1993: Geplante Unternehmensteuerreform: Gefahr der Zielverfehlung, in: Ifo-Schnelldienst 46, 3–7.
- Owens, Jeffrey, 1993: Globalisation: The Implications for Tax Policies, in: Fiscal Studies 14, 21–44.
- Schmidt, Manfred G., 1996: When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy, in: European Journal of Political Research 30, 155–183.
- Schulze, Günther G./Ursprung, Heinrich W., 1999: Globalisierung contra Nationalstaat? Ein Überblick über die empirische Evidenz, in: Busch, Andreas/Plümper, Thomas (Hrsg.), Nationaler Staat und internationale Wirtschaft, Baden-Baden: Nomos, 41–89.
- Sinn, Hans-Werner, 1989: The Tax Policy of Tax-Cut-Cum-Base-Broadening: Implications for International Capital Movements, in: Neumann, Manfred/Roskamp, Karl W. (Hrsg.), Public Finance and Enterprises, Detroit, 153–176.
- Sinn, Hans-Werner, 1997: Deutschland im Steuerwettbewerb, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 216, 672–692.
- Slemrod, Joel, 1990: Tax Principles in an International Economy, in: Boskin, Michael J./McLure Jr., Charles E. (Hrsg.), World Tax Reform, San Francisco, 11–23.
- Tikka, Kari S., 1989: Business Tax Reform in Finland, in: European Taxation, 107–112.
- Tikka, Kari S., 1993: Finland. Fundamental Tax Reform. 25 Percent Rate on Capital Income and Corporate Income, in: Bulletin for International Fiscal Documentation 47, 348–353.
- Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism, in: British Journal of Political Science 25, 289–325.

- Wagschal, Uwe, 1999a: Schranken staatlicher Steuerungspolitik. Warum Steuerreformen scheitern können, in: *Busch, Andreas/Plümper, Thomas* (Hrsg.), *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft*, Baden-Baden, 223–247.
- Wagschal, Uwe, 1999b: Blockieren Vetospieler Steuerreformen?, in: *Politische Vierteljahresschrift* (i.E.).