
Steuerföderalismus in der Schweiz: Erfolgsmodell dank Leitplanken¹

Prof. Marius BRÜLHART

Universität Lausanne
marius.brühlhart@unil.ch

Prof. Dr. Kurt SCHMIDHEINY

Universität Basel
kurt.schmidheiny@unibas.ch

25. September 2015

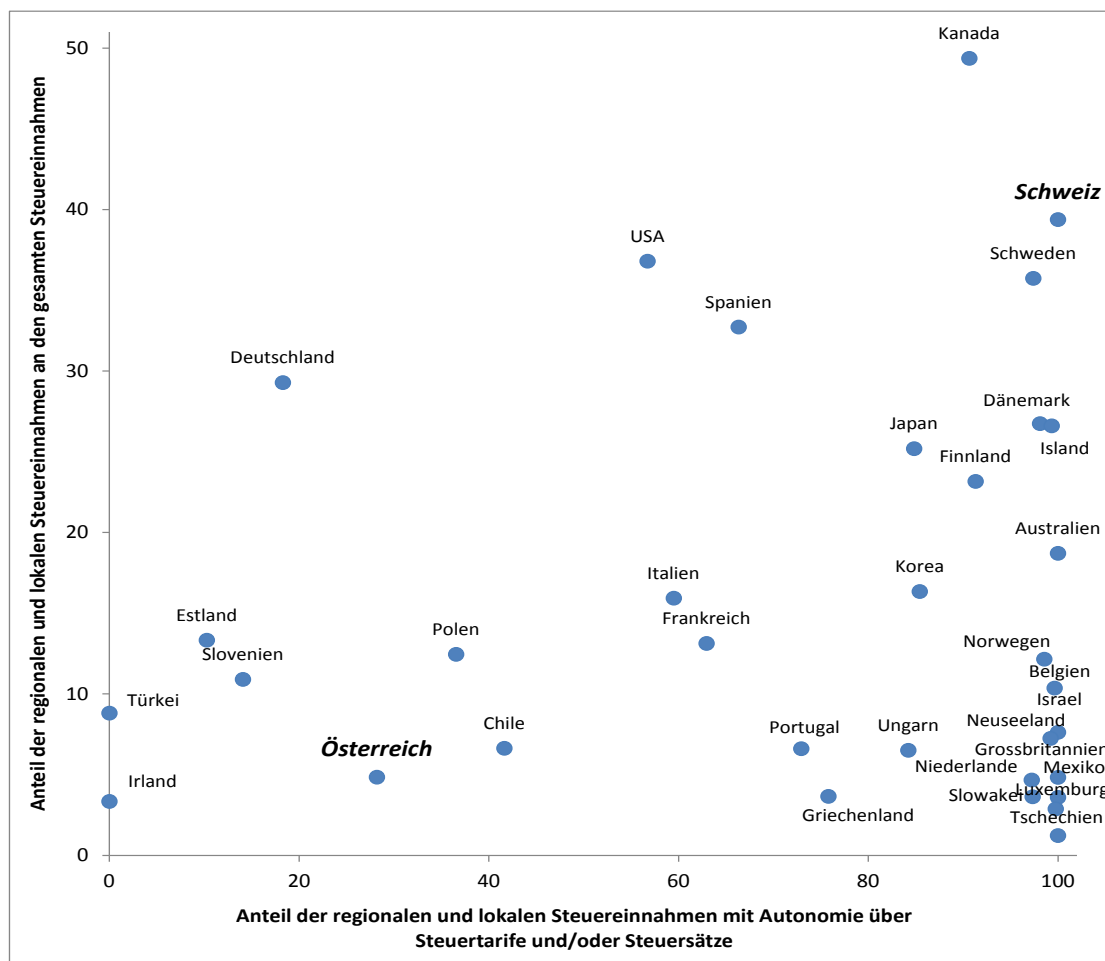
In Kürze: Die Schweiz ist das OECD-Land mit dem am stärksten ausgeprägten Steuerföderalismus. Dieses System wird als wesentlicher Grund für den wirtschaftlichen Erfolg des Landes betrachtet. Die Steuertarife können regionalen Präferenzen entsprechend ausgestaltet werden, Steuermoral und Ausgabeneffizienz werden gefördert durch die Kongruenz von Nutzern und Zahlern, und Steuerwettbewerb verhindert ein Überangebot an Staatsleistungen. Eine formelle Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen schiebt dem „Steuernischenwettbewerb“ den Riegel vor. Der interkantonale Finanzausgleich begrenzt regionale Steuerbelastungsunterschiede. Aus der Erfahrung der Schweiz wird deutlich, dass dezentrale und kleinräumig organisierte Steuersysteme die Steuerbelastung dämpfen, und dass angemessene Leitplanken verteilungspolitischen Nebenwirkungen Einhalt bieten können.

¹ Marius Brühlhart ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Lausanne. Er leitet das nationale Forschungsprojekt Sinergia des schweizerischen Nationalfonds über „The Swiss Confederation: A Natural Laboratory for Research on Fiscal and Political Decentralization“. Kurt Schmidheiny ist Professor für angewandte Ökonometrie an der Universität Basel und Gründungsmitglied des nationalen Sinergia Forschungsprojekts. Gemeinsam haben sie im Auftrag der Regierung in Bern die Studie zum zweiten Wirksamkeitsbericht des Neuen Finanzausgleichs in der Schweiz verfasst.

1 Einleitung

Die Schweiz ist der steuerföderalistische Staat par excellence. Gemäß Daten der OECD wurden 2011 in der Schweiz knapp 40 Prozent aller Steuereinnahmen auf regionaler und lokaler Ebene erhoben. 100 Prozent dieser Steuereinnahmen weisen ein gewisses Maß an Autonomie der regionalen und lokalen Entscheidungsträger in der Bestimmung der Steuersätze und/oder Steuertarife auf. Unsere Abbildung 1 zeigt die Schweiz im Vergleich mit anderen OECD Ländern. Je weiter „nordöstlich“ in der Grafik ein Land gelegen ist, desto ausgeprägter sind die dezentralen Steuerkompetenzen. Die Schweiz liegt zusammen mit Kanada an der Spitze der OECD-Länder, während Österreich in steuerpolitischer Hinsicht zu den zentralistischen Staaten gehört.

Abbildung 1: Steuerpolitische Dezentralisierung in OECD-Ländern



Quelle: OECD Fiscal Decentralisation Database.

Eine weitere bestimmende Dimension eines föderalen Systems ist die Untergliederung eines Landes in selbständige regionale und lokale Gebietskörperschaften.² Auch in dieser Hinsicht ist die Schweiz mit ihren 26 Kantonen und gegen 2'500 hochgradig autonomen Gemeinden einzigartig. Die 10 Provinzen Kanadas beispielsweise sind im Durchschnitt 10 mal bevölkerungsreicher als die Schweizer Kantone, und eine durchschnittliche kanadische Gemeinde ist drei Mal so groß wie eine durchschnittliche Schweizer Gemeinde. Wenn man die Dezentralisierung und die feine Untergliederung zusammen betrachtet, kann man also mit Fug behaupten, die Schweiz sei die föderalistischste aller entwickelten Nationen. Österreich wäre mit seinen 9 Bundesländern und 2'100 Gemeinden in einer ähnlich guten Ausgangslage um

² Zur Bedeutung der Anzahl und hierarchischen Struktur von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften für den Steuerwettbewerb, siehe z.B. Brühlhart und Jametti (2006).

seinen historisch gewachsenen regionalen und lokalen Gebietskörperschaften mehr Verantwortung zu übertragen.

Gleichzeitig ist die Schweiz eines der reichsten Länder der Welt und hat mit 28 Prozent eine der niedrigsten Fiskalquoten der OECD. Die kombinierte Staatsverschuldung der drei staatlichen Ebenen gehört mit 44 Prozent des Bruttoinlandproduktes zu den tiefsten aller Industrieländer.³ Der Schluss liegt somit nahe, dass der Steuerföderalismus helvetischer Prägung ein Patentrezept darstellt für Wohlstand und gesunde Staatsfinanzen. Es gibt denn in der Schweiz auch keine namhaften politischen oder akademischen Stimmen, die grundsätzlich auf eine stärkere Zentralisierung drängen. In der Politik wie auch in der Wissenschaft wird die dezentrale und kleinräumige Organisation des Landes so gut wie einstimmig als prinzipiell vorteilhafte Errungenschaft wahrgenommen.

Allerdings hat Steuerföderalismus auch aus schweizerischer Sicht nicht nur Sonnenseiten. Die Schweizer Politikdiskussion dreht sich immer wieder um die optimale Kompetenzzuordnung, um regulatorische Eingriffe durch den Bund und um regionale Ausgleichsmechanismen. In der Folge beleuchten wir daher die prinzipiellen Vor- und Nachteile des Steuerföderalismus aus spezifisch schweizerischer Sicht.

Steuerföderalismus hat zwei fundamentale Eigenschaften: Erstens ermöglicht er die unterschiedliche Bereitstellung von öffentlichen Gütern entsprechend den regional dominierenden Wählerpräferenzen. Und zweitens fördert er den Steuerwettbewerb. Beide dieser Eigenschaften haben grundsätzliche Vor- und Nachteile.

2 Regionale Vielfalt

Regionale Steuerhoheit ist eine wichtige Voraussetzung für je nach Geschmack der Bürger unterschiedliche regionale Staatleistungen (Tiebout, 1956, und Oates, 1999). In der Schweiz haben zum Beispiel Stadtbewohner und Französischsprachige tendenziell höhere Ansprüche an den Staat und dementsprechend größere Bereitschaft, Steuern zu zahlen. Steuerföderalismus macht es möglich, dass solchen regionalen Eigenheiten Rechnung getragen wird.

Steuerföderalismus erlaubt es somit, öffentliche Ausgaben auf der Ebene zu entscheiden, die von den Ausgaben profitiert. Wenn die lokale Bevölkerung ihre gewünschten Staatsleistungen selber bezahlen muss, wird sie den Nutzen lokaler öffentlicher Projekte gegen die Kosten besonders sorgfältig abwägen und entsprechend optimale Entscheide fällen. So wird in der Schweiz die Neugestaltung eines Dorfplatzes in der Gemeinde, der Bau von Spitälern in den Kantonen und Neubeschaffungen der Armee auf Bundesebene entschieden. Die demokratische Entscheidungsfindung durch die jeweils Betroffenen führt durch die größere Identifikation mit dem Staat in der Schweiz zu einer hohen Bereitschaft Steuern zu zahlen (Frey, 2004, und Alm und Torgler, 2006). Umgekehrt gibt es deutliche Hinweise darauf, dass eine Trennung von Steuerhoheit und Ausgabenzuständigkeit auf verschiedene Staatsebenen zu ineffizient hohen öffentlichen Ausgaben führen (Keuschnigg und Loretz, 2015).

Steuerföderalismus führt zu einer regionalen Vielfalt von staatlicher Ausgaben- und Einnahmenpolitik. Diese Vielfalt erlaubt nicht nur, regional unterschiedlichen Bedürfnissen gerecht zu werden, sie eröffnet auch Spielraum für steuerpolitische Experimente und Innovationen. Erfolgreiche Politiken können sich durch Kopieren im ganzen Land durchsetzen (Oates, 1999).

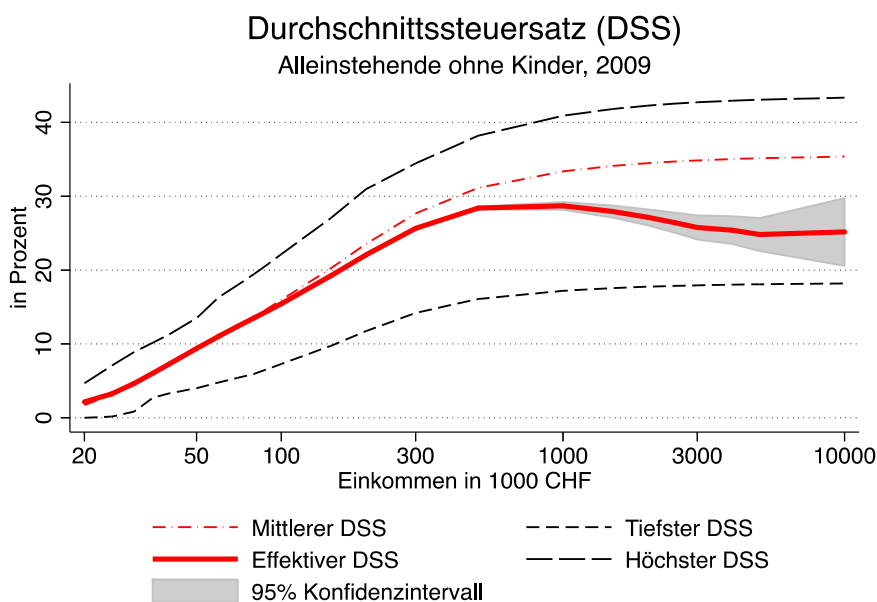
3 Soziale Segregation durch Steuerföderalismus

Die räumliche Differenzierung der Steuerlast erzeugt allerdings auch ungewollte Nebenwirkungen, die nach klaren Regeln und korrigierenden Politikmaßnahmen verlangen. Bürger innerhalb eines föderalen Staates sind bei der Wahl ihres Wohnsitzes frei. Somit können

³ Quelle: OECD.Stat (consolidated public sector debt, gross domestic product; Q4 2014).

sich gleichgesinnte Steuerzahler in gewissen Gebietskörperschaften ballen. Dies wird problematisch, wenn sich einkommensstarke Steuerzahler auf wenige Gemeinden und Kantone konzentrieren und dort auch mit tiefen Steuersätzen hohe Staatsausgaben finanzieren können. Die weniger einkommensstarken Bürger können sich diese Wohnorte wegen ihrer entsprechend hohen Immobilienpreise nicht mehr leisten und werden in Gemeinden verdrängt, die sich auch bei hohen Steuersätzen nur tiefe Staatsausgaben leisten können. Steuerföderalismus verstärkt durch diesen Prozess die räumliche soziale Segregation und braucht daher einen korrigierenden Ausgleich.⁴ In der Schweiz ist der Steuerföderalismus einer der wichtigsten Treiber von Einkommenssegregation in Metropolregionen (Schmidheiny, 2006).

Abbildung 2: Effektive Steuersätze und effektive Progression in der Schweiz



Quelle: Roller und Schmidheiny (2015) unter Verwendung von Individualdaten und Steuersätzen der Eidgenössischen Steuerverwaltung.

Die regional und lokal unterschiedlichen Steuersätze erlauben es den Bürgern, hohen Steuersätzen durch steuersparende Wohnortwahl auszuweichen. Diese legale Form der Steuervermeidung ist vor allem für einkommensstarke Steuerzahler attraktiv. Abbildung 2 zeigt die effektive Progression in der Schweiz unter Berücksichtigung der räumlichen Verteilung der Bürger (Roller und Schmidheiny, 2015). Die Abbildung zeigt die kombinierte Steuerlast aller drei staatlichen Ebenen einer alleinstehenden Person ohne Kinder für verschiedene Bruttoeinkommen. Die beiden gestrichelten Linien zeigen für jedes Einkommensniveau die Gemeinde mit der tiefsten bzw. höchsten Steuerlast. Die Strichpunktlinie zeigt den Mittelwert der Steuerlast aller 2'700 Gemeinden gewichtet mit deren Einwohnerzahl. Die rote Linie zeigt den Mittelwert der Steuerlast, über die Gemeinden gewichtet gemäß der Anzahl Steuerzahler beim jeweiligen Einkommen und Haushaltstyp. Da einkommensstarke Steuerzahler systematisch in steuergünstigen Gemeinden wohnen, liegt die rote Linie bei hohen Einkommen deutlich unter dem einfachen Durchschnitt. Die rote Linie zeigt damit die effektive Steuerlast unter Berücksichtigung der tatsächlichen Segregation der Haushalte. Ab einem Einkommen von etwa einer halben Million Schweizer Franken nehmen die Durchschnittssteuersätze für Unverheiratete ohne Kinder nicht mehr zu, obwohl die statutarischen Steuersätze des Bundes sowie aller Kantone und Gemeinden für diesen Haushaltstyp stark progressiv sind. Ab einem Einkommen von einer Million wird der effektive Steuertarif sogar leicht degressiv. Für Verheiratete beobachten Roller und Schmidheiny (2015) ebenfalls eine Abflachung der effektiven Progression, wenn auch keinen statistisch signifikanten degressiven Bereich. Aus

⁴ Anzeichen einer weiter zunehmenden Entmischung lassen sich in der Schweiz ausmachen (s. www.batz.ch/2012/05/ghettos-mit-seesicht/).

diesen Berechnungen wird also klar, dass Steuerföderalismus eine progressionsdämpfende Wirkung hat.

4 Steuerwettbewerb senkt das Steuerniveau

Angesichts der Mobilität der Steuerzahler zwischen kleinräumigen Gebietskörperschaften muss die lokale Steuerpolitik darauf bedacht sein, lukrative Steuerzahler anzuziehen oder vom Abwandern abzuhalten. Es besteht also ein Wettbewerb um mobiles Steuersubstrat. Dieser Wettbewerbsdruck zwingt lokale Regierungen, die Steuern möglichst tief zu halten.

Steuerwettbewerb jeglicher Art ist insofern wünschbar, als er den Staat daran hindert, seine Leistungen zu weit über das von den Bürgern gewünschte Maß auszudehnen. Der nimmersatte Steuer-Leviathan wird durch die Ausweichmöglichkeiten mobiler Steuerzahler in die Schranken gewiesen. Doch Steuerwettbewerb kann zumindest in der Theorie auch zu weit gehen: Der Staat kann daran gehindert werden, seine Leistungen überhaupt im von den Bürgern eigentlich gewünschten Maß zu erbringen. Je mobiler die Steuerzahler, desto tiefer liegt die im Gleichgewicht realisierbare Steuerlast. Es besteht die Gefahr des berühmten „race to the bottom“. Welches der beiden Szenarien in der Realität zutrifft, ist empirisch nicht fassbar. Allein der „von den Bürgern gewünschte“ Umfang staatlicher Leistungen ist eine theoretisch klar definierte, aber in der Praxis nicht messbare Größe.

Es gibt jedoch theoretisch fundierte empirische Ansätze, die darauf hindeuten, dass der Steuerwettbewerb unter Schweizer Gemeinden zumindest in den Fällen wohlfahrtssteigernd wirkt, wo lokale direktdemokratische Kontrollmechanismen unterdurchschnittlich entwickelt sind. In diesem Fall droht die Steuerbelastung ohne fiskalischen Wettbewerb und mit mangelhafter demokratischer Kontrolle zu hoch auszufallen, da lokale politische Eliten freier walten und allzu leicht zur Realisierung ihrer bevorzugten Projekte die Steuern anheben könnten (Brühlhart und Jametti, 2007).

Die aus dem Steuerwettbewerb erwachsenden Sachzwänge können im politischen Prozess allerdings auch überbewertet werden. Dies scheint beispielsweise auf die seit 1990 beobachteten kantonalen Erbschaftssteuersenkungen zuzutreffen. Diese Reformen waren nachweislich überwiegend vom Argument des Wettbewerbs um mobile Steuerzahler getrieben. Eine empirische Analyse der Auswirkungen von Erbschaftssteuern auf Wohnsitzwechsel reicher älterer Steuerzahler ergibt jedoch eine Elastizität nahe bei null (Brühlhart und Parchet, 2014). Es fand demnach ein vermeintlicher Steuerwettbewerb statt, welcher die Steuerlast möglicherweise unter das Niveau getrieben hat, welche die Bürger ohne Wettbewerbsdruck bevorzugen würde. Es zeigt sich auch, dass Firmen in Wirtschaftszweigen mit ausgeprägten Agglomerationstendenzen bei ihren Standortentscheiden kaum auf Steuerbelastungsunterschiede reagieren (Brühlhart, Jametti und Schmidheiny, 2012). Die Mobilität der Steuerzahler wird wohl sogar in der kleinräumigen Schweiz oft überschätzt.

5 Steuerwettbewerb bevorzugt mobile Steuerzahler

Genau betrachtet ist Steuerwettbewerb ein Mechanismus mit mannigfaltigen Ausprägungen. Man sollte zumindest zwischen zwei Arten von Steuerwettbewerb unterscheiden: „Steuertarifwettbewerb“ und „Steuersatzwettbewerb“. Beim Steuersatzwettbewerb sind die Tarife vorgegeben, und die Gebietskörperschaften entscheiden nur über die allgemeine Höhe der Besteuerung. Dies ist die Situation der Schweizer Gemeinden, die sich an die kantonalen Steuertarife halten müssen, darauf aber mehr oder weniger frei ihren eigenen Multiplikator erheben können. Auf dem Spiel steht in diesem Wettbewerb also in erster Linie der oben diskutierte Umfang der Besteuerung.

Beim Steuertarifwettbewerb genießen die Gebietskörperschaften breite Autonomie nicht nur bei der Festlegung der durchschnittlichen Steuerbelastung, sondern auch bezüglich der Ausgestaltung ihrer Steuergesetze (inklusive Progressionsverlauf, Freibeträge, Abzüge, usw.). In diese Kategorie gehören der internationale Steuerwettbewerb und der Steuerwettbewerb

zwischen Schweizer Kantonen, wenn auch mit ein paar bedeutsamen Einschränkungen, auf die wir noch eingehen werden.

Für eine Wertung des Steuertarifwettbewerbs stellt sich nicht nur die Frage, ob die resultierende durchschnittliche Steuerbelastung den eigentlichen Bürgerwünschen entspricht, sondern auch, wie sich diese Steuerbelastung über die Bevölkerung verteilt. Da reiche Steuerzahler mobiler und fiskalisch interessanter sind als weniger reiche, dreht sich der Steuertarifwettbewerb in erster Linie um einkommens- und vermögensstarke Haushalte wie auch um Unternehmensgewinne. Somit führt solcher Wettbewerb tendenziell zu einer Verflachung wenn nicht gar Umkehrung der Steuerprogression.

Die Tendenz der Kantone, die Steuerlast auf weniger mobile und daher generell ärmere Haushalte umzuverteilen, ist in der Schweiz klar erkennbar und wird teilweise durch eine stark progressive Bundessteuer korrigiert. Die Progression der kantonalen Einkommenssteuertarife zum Beispiel ist viel flacher als diejenige der Bundeseinkommenssteuer. Der Kanton Basel-Stadt erhebt beispielsweise eine Flat-Rate-Steuer. Der Kanton Obwalden wollte im Jahr 2005 sogar einen explizit degressiven Einkommenssteuertarif einführen, mit sinkenden Durchschnittssteuersätzen auf steuerbaren Einkommen über 300'000 Franken. Das oberste Gericht der Schweiz hat dieses Ansinnen allerdings mit dem Hinweis unterbunden, dass degressive Tarife gegen das Verfassungsgebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verstoßen würden.

6 Steuerwettbewerb verleitet zur Bildung von Steuerschlupflöchern

Der Steuerwettbewerb ist dann am augenscheinlichsten, wenn er in der gänzlichen Steuerbefreiung hochmobiler Steuersubstrate mündet. Die Schweiz galt durch ihr streng gehütetes Bankgeheimnis und ihr Unternehmenssteuersystem bis vor Kurzem als ein Hafen für unbesteuerter Gelder von Privaten und für steuerbefreite Gewinne von multinationalen Unternehmen. Die Schweiz hat sich für Unternehmen als steuerlich attraktiver Standort positioniert, indem im Ausland erzielte Gewinne multinationaler Unternehmen von den Kantonen und Gemeinden ganz oder teilweise steuerbefreit wurden.⁵ Die OECD verfolgt seit einiger Zeit die Schließung solcher Schlupflöcher mit ihrem Programm zu „Base Erosion und Profit Shifting“.

Interessanterweise sind solche Steuerschlupflöcher innerhalb der Schweiz weitgehend beseitigt. Das 1990 in Kraft getretene Steuerharmonisierungsgesetz verbietet die Bevorzugung von außerkantonalen oder neu zugezogenen Steuerzahlern und ermöglicht vollen Informationsaustausch unter den Kantonen, gepaart mit klaren Regeln, wie Einkommen und Unternehmensgewinne auf die Kantone zu verteilen sind. Der globale Prozess hin zu mehr Informationsaustausch und klareren steuerlichen Spielregeln ist somit das Abbild einer Entwicklung, welche innerhalb der Schweiz bereits im letzten Jahrhundert stattgefunden hat.

7 Steuerwettbewerb mit Leitplanken

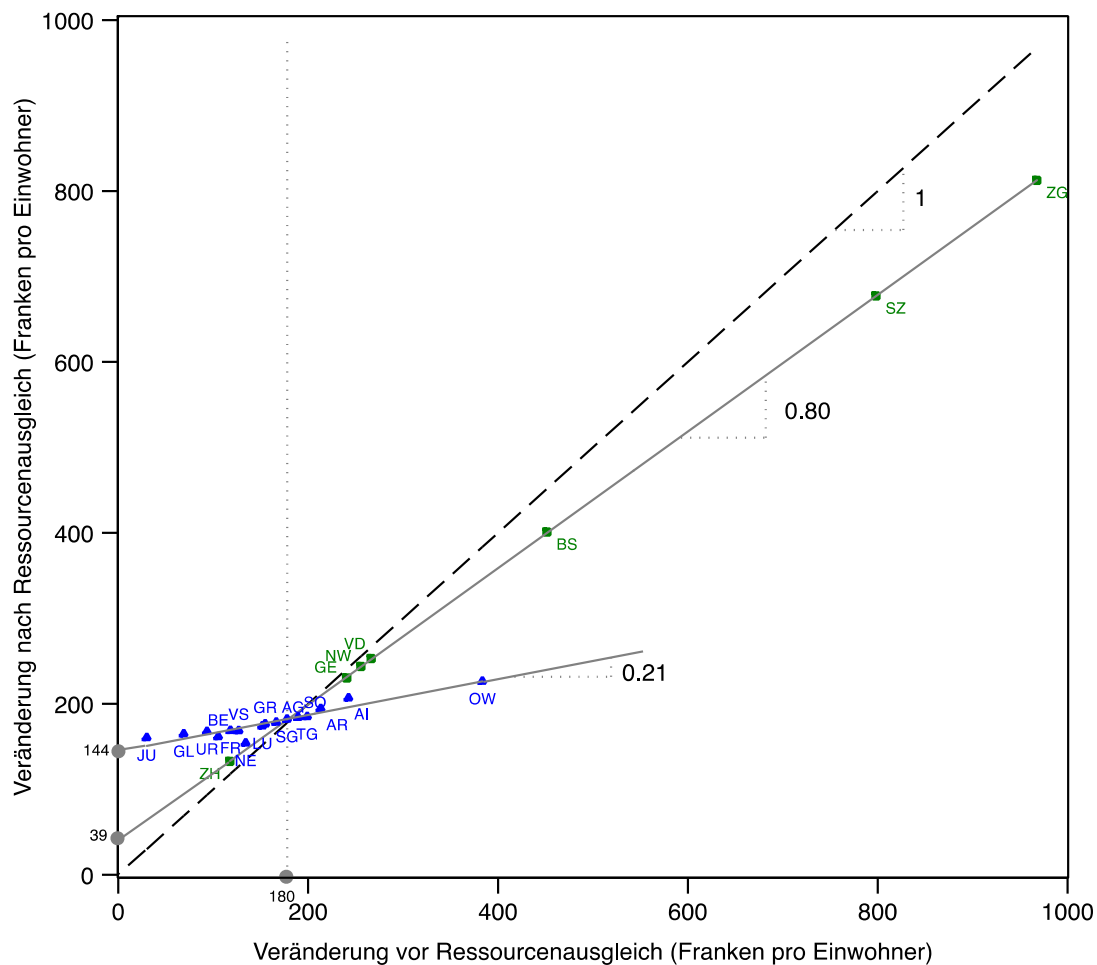
Nebst der Einschränkung durch das Steuerharmonisierungsgesetz untersteht der helvetische Steuerföderalismus einem weiteren bedeutsamen Regelwerk: dem nationalen Finanzausgleich. Dieser Mechanismus verteilt jährlich Gelder von ungefähr 1 Prozent des Bruttoinlandprodukts vom Bund und einkommensstarken Kantonen an einkommensschwächere Kantone. Das wichtigste Ziel dieses Systems liegt darin, sicherzustellen, dass kein Kanton weniger als 85% des landesweit durchschnittlichen Steuereinkommenspotenzials aufweist. Nebst dem nationalen Finanzausgleich haben die 26 Kantone ihre jeweiligen Ausgleichssysteme unter den Gemeinden.

⁵ Diese steuerlichen Ungleichbehandlungen werden politischem Druck aus dem Ausland weichend höchstwahrscheinlich demnächst abgeschafft.

Unterschiede in den Ressourcen und Einkommensniveaus zwischen den Kantonen können zu ausserordentlich hohen Unterschieden im Steuersubstrat führen. Im Jahr 2011 betrug z.B. der steuerbare Gewinn pro Einwohner im Kanton Zug 280'000 Franken während er mit 5'000 Franken im Kanton Wallis rund 56 Mal tiefer lag. Der Kanton Zug könnte also mit 56 Mal tieferen Gewinnsteuersätzen das gleichen Steueraufkommen pro Einwohner generieren wie der Kanton Wallis. Solche extremen Steuerunterschiede würden den Steuerföderalismus zwangsläufig grundsätzlich in Frage stellen. Der Nationale Finanzausgleich bildet ein Korrektiv, um den Unterschieden bei der Steuerbelastung und den Steuereinnahmen zwischen den Kantonen Schranken zu setzen.

Abbildung 3: Grenzabschöpfung durch den nationalen Finanzausgleich

jährliche Veränderung der theoretisch erzielbaren Steuererträge bei Anwendung eines in allen Kantonen gleichen Steuersatzes, in Franken pro Einwohner vor und nach Finanzausgleich, 26 Kantone, Durchschnitt 2008-2013



Quelle: Brühlhart und Schmidheiny (2014). Der „Ressourcenausgleich“ ist die Hauptkomponente des nationalen Finanzausgleichssystems. Geber-Kantone grün, Empfänger-Kantone blau.

Der Finanzausgleich verändert zudem die Anreize im Steuerwettbewerb der Kantone und Gemeinden. Er ist ein eigentlicher „Lusthemmer“, indem er für Kantone und Gemeinden, die sich um zusätzliches Steuersubstrat bemühen, die fiskalischen Vorteile signifikant einschränkt. Das Ausmaß dieser Anreizwirkungen lässt sich mittels Grenzabschöpfungsquoten beziffern. Dabei handelt es sich um den geschätzten Anteil eines zusätzlich akquirierten Steuerfrankens, der einer Gebietskörperschaft durch veränderte Transferleistungen wieder verloren geht. Dies illustriert Abbildung 3. Die Grenzabschöpfungsquote entspricht dort der 45°-Linie mit einer Steigung von 1. Wenn sich die beobachteten Werte entlang der Diagonalen verteilen würden, dann hätten wir eine Grenzabschöpfungsquote von null, denn eine Zunahme des kantonalen Steuersubstrats bzw. der kantonalen Steuererträge würde durch den Finanzausgleich nicht verändert. Je flacher die Steigung der Geraden, entlang welcher sich die Kantone verteilen, desto

höher die Grenzabschöpfungsquote: eine Zunahme der Einkommen und möglichen Steuererträge nach Ressourcenausgleich ist schwächer als die Zunahme vor Ressourcenausgleich.

Für die einkommensstarken Geber-Kantone beträgt die Steigung 0.80, was eine Grenzabschöpfungsquote von 20 Prozent ergibt. Das heißt, von jedem zusätzlichen selbst generierten Steuerfranken bleiben einem Geberkanton bloß 80 Rappen, da der Kanton zusätzliche 20 Rappen in den Ausgleichstopf einzahlen muss. Noch viel bedeutender ist die Anreizwirkung für die einkommensschwachen Empfänger-Kantone: Ihre Grenzabschöpfungsquote beträgt durchschnittlich etwa 79 Prozent ($= 1 - 0.21$). Das heißt, dass von jedem Steuerfranken, der durch neu akquiriertes Steuersubstrat eingenommen werden könnte, dem betroffenen Kanton 79 Rappen durch den Ressourcenausgleich wieder „verloren gehen“. Aus dieser Sicht haben die Empfänger – welche immerhin 17 der 26 Kantone – aus rein fiskalischer Sicht einen höchst schwachen Anreiz, sich um Einkommenswachstum zu bemühen.

Auch auf Stufe der Gemeinden sind Umverteilungseffekte in vielen Fällen enorm. Rühli (2013) hat errechnet, dass satte 40 Prozent aller Gemeinden gar einer Grenzabschöpfungsquote von 100 Prozent oder mehr unterliegen, und somit eigentlich überhaupt keinen Anreiz zur Attraktivitätssteigerung haben.

8 Fazit

Die Schweizer hängen an ihrem Steuerföderalismus. Das beweisen sie regelmäßig an der Urne, wenn sie Abstimmungsvorlagen ablehnen, welche die kantonale Steuerautonomie beschneiden würden.⁶ Ist dies Ausdruck eines auf andere Länder übertragbaren polit-ökonomischen Kalküls oder eines historisch bedingten und spezifisch schweizerischen „Kantönligeists“? Beide Beweggründe spielen wohl mit. In der Schweizer Mentalität sind regionale Verwurzelung, lokale politische Milizarbeit und grundsätzliche Skepsis gegenüber zentralisierter Machtausübung besonders ausgeprägt (Müller, 2015). Auch das stark direktdemokratische politische System ist wahrscheinlich komplementär zum Steuerföderalismus – beispielsweise, indem es die Gefahr einer Verbandelung lokaler Wirtschafts- und Politikeliten beschränkt (siehe auch Bardhan, 2002).

Unser Beitrag hat jedoch auch aufgezeigt, dass es durchaus allgemeingültige ökonomische Argumente gibt für dezentrale Steuersysteme: die Steuertarife können sich regionalen Präferenzen anpassen, Steuermoral und Ausgabeneffizienz werden gefördert durch die Überlappung von Zahlern und Nutzern, und Steuerwettbewerb verhindert ein Überangebot an Staatsleistungen.

Allerdings ist insbesondere der Steuerwettbewerb ein zweischneidiges Schwert, mit einer Reihe ungewollter Nebenwirkungen. Dagegen hat der Schweizer Gesetzgeber zwei gezielte Instrumente entwickelt: eine formelle Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen und einen interkantonalen Finanzausgleich.⁷ Die formelle Harmonisierung schiebt dem Wettbewerb über Steuernischen einen Riegel vor und kann somit durchaus auch als Vorbild für internationale Koordinationsbemühungen dienen. Der Finanzausgleich hingegen erfordert ein höheres Maß an politischer Kohäsion und ist auf dem internationalen Niveau derweil noch schwer vorstellbar. Für Staaten wie Österreich, die über interne steuerpolitische Dezentralisierungen nachdenken, sollte dieses Element allerdings in die Überlegungen einfließen. Uneingeschränkter Steuerwettbewerb fördert die räumliche Einkommenssegregation und schwächt somit die

⁶ Die jüngsten Beispiele sind abgelehnte Volksinitiativen, welche die Kantone gezwungen hätten, die Aufwandsbesteuerung reicher Ausländer abzuschaffen (November 2014) und ihre Erbschaftssteuern durch eine Bundeserbschaftsteuer ersetzen zu lassen (Juni 2015).

⁷ Die meisten Kantone haben sich zudem „Schuldenbremsen“ auferlegt. Damit hindern sie sich unter anderem selber daran, allzu aggressive Steuerreduktionen, welche zumindest in der kurzen Frist Defizite erzeugen, ins Auge zu fassen (vgl. Kirchgässner, 2013).

Steuerprogression, was ohne Korrekturinstrument politisch nicht nachhaltig sein dürfte. Der Steuerwettbewerb braucht eben klare Regeln und starke Leitplanken.

Eine erstaunliche Erkenntnis der jüngeren Forschung ist, wie stark der nationale Finanzausgleich wie auch dessen kantonale Pendant die Anreize der Gebietskörperschaften schmälern, sich um Standortattraktivität zu bemühen. Grenzabschöpfungsquoten von 80 Prozent und mehr sind gang und gäbe. Und dennoch gibt es viele Anzeichen für einen sich in den letzten Jahren eher noch intensivierenden innerhelvetischen Steuerwettbewerb (Brühlhart und Schmidheiny, 2014). Dies könnte daran liegen, dass Kantone und Gemeinden die Auswirkungen des Finanzausgleichs ganz einfach nicht durchschauen. Oder was nach Steuerwettbewerb aussieht, könnte auf andere Ursachen zurückzuführen sein, wie zum Beispiel eine abnehmende Nachfrage nach Staatsleistungen oder eine starke Konjunktur. Oder aber der Steuerwettbewerb dreht sich effektiv weniger um mobiles Steuersubstrat sondern vielmehr um ein interregionales Vergleichen von Steuersätzen und Staatleistungen seitens der Wähler und einen entsprechenden Wettlauf um attraktive Ranglistenwerte durch die Lokal- und Regionalpolitiker.⁸

Aus der Erfahrung der Schweiz wird jedenfalls deutlich, dass dezentrale und kleinräumig organisierte Steuersysteme die Steuerbelastung dämpfen. Mit angemessenen Leitplanken kann den verteilungspolitischen Nebenwirkungen Einhalt geboten werden. Diese Feststellungen dürften auch anderswo Gültigkeit haben. Somit könnte eine zusätzliche Dosis Steuerföderalismus anderen Ländern durchaus erlauben, die Staatsleistungen noch besser auf die Bedürfnisse ihrer Bürger zuzuschneiden.

Literatur

- Alm, James und Benno Torgler (2006) Culture Differences and Tax Morale in the United States and Europe. *Journal of Economic Psychology*, 27: 224–246
- Bardhan, Pranab (2002) Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4): 185-205.
- Besley, Timothy und Anne Case (1995) Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition. *American Economic Review*, 85(1): 25-45.
- Brühlhart, Marius, Sam Bucovetsky und Kurt Schmidheiny (2015) Taxes in Cities. In: G. Duranton, J.V. Henderson und W. Strange (Hrsg.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Volume 5B: 1123-1196, Elsevier.
- Brühlhart, Marius und Mario Jametti (2006) Vertical Versus Horizontal Tax Externalities: An Empirical Test. *Journal of Public Economics*, 90(10): 2027-2062.
- Brühlhart, Marius und Mario Jametti (2007) Does Tax Competition Tame the Leviathan? *CEPR Discussion Papers*, No. 6512.
- Brühlhart, Marius, Mario Jametti und Kurt Schmidheiny (2012) Do Agglomeration Economies Reduce the Sensitivity of Firm Location to Tax Differentials? *Economic Journal*, 122(563): 1069-1093.
- Brühlhart, Marius und Raphaël Parchet (2014) Alleged Tax Competition: The Mysterious Death of Inheritance Taxes in Switzerland. *Journal of Public Economics*, 111: 63-78.
- Brühlhart, Marius und Kurt Schmidheiny (2014) *NFA, Steuerwettbewerb und Mobilität der Steuerzahler*. Hintergrundstudie zum Finanzausgleichs-Wirksamkeitsbericht des Bundesrats, Bern. Online www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/revisionp_grundlagen/Steuerwettbewerb_und_Mobilität.pdf
- Frey, Bruno S. (2004) Politische Partizipation und Steuermoral. In: Bizer, K., A. Falk und J. Lange (Hrsg.) *Am Staat vorbei: Transparenz, Fairness und Partizipation kontra Steuerhinterziehung*. Duncker & Humblot, Berlin, 47-57.

⁸ Im Jargon spricht man von „yardstick competition“ (vgl. Besley und Case, 1995).

- Keuschnigg, Christian und Simon Loretz (2015) *Steuerföderalismus: Eine fachliche Auseinandersetzung mit einem komplexen Thema*. Institut für Föderalismus, Innsbruck.
- Kirchgässner, Gebhard (2013) Fiscal Institutions at the Cantonal Level in Switzerland. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 149(2): 139-166.
- Müller, Andreas (2015) *Bürgerstaat und Staatsbürger: Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne*. Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- Oates, Wallace E. (1999) An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37: 1120-1149.
- Roller, Marcus und Kurt Schmidheiny (2015) *Effective Tax Rates and Effective Progressivity in Fiscally Decentralized Countries*. Working Paper, Universität Basel.
- Rühli, Lukas (2013) *Irrgarten Finanzausgleich: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität*. Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- Schmidheiny, Kurt (2006) Income Segregation and Local Progressive Taxation: Empirical Evidence from Switzerland. *Journal of Public Economics*, 90(3), 429-458.
- Tiebout, Charles M. (1956) A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.

Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf www.wpz-fgn.com über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter office@wpz-fgn.com.

Wirtschaftspolitisches Zentrum | www.wpz-fgn.com | office@wpz-fgn.com
