

Der Steuerwettbewerb ist ein wirtschaftspolitischer Dauerbrenner in der Schweiz. Aus Sicht der ökonomischen Theorie überrascht dies nicht: Den einschlägigen Modellen ist gemeinsam, dass der Wettbewerb umso intensiver tobt, je kleiner die steuerpolitisch selbständigen Gebietskörperschaften sind. Die Theorie besagt auch, dass unter verschiedenen grossen Gebietskörperschaften insbesondere die kleinen Einheiten vom Steuerwettbewerb profitieren.

Der Kleinstaat Schweiz ist im internationalen Vergleich daher gut positioniert, um auf mobiles Steuersubstrat abzielende Tiefsteuerstrategien erfolgreich umzusetzen. Steuervergünstigungen für international ausgerichtete Unternehmen und Pauschalsteuern für betuchte ausländische Steuerzahler sind nur die beiden sichtbarsten Instrumente in dieser Strategie, doch internationale Wettbewerbsfähigkeit spielt in der Schweiz bei der Festlegung so gut wie aller Steuern eine Rolle – man denke nur an die jüngsten Diskussionen um die Mineralölsteuer oder die Erbschaftsteuer. Auch das Bankgeheimnis kann als eine implizite Steuerstrategie verstanden werden, gemäss welcher ausländisches Kapital durch faktische Steuerbefreiung angezogen wird und dabei steuerbare Finanzdienstleistungen generiert.

Unter internationalem Druck

Seit der Finanzkrise ist die schweizerische Steuerpolitik allerdings unter Druck gekommen. Die Regierungen anderer OECD-Staaten haben sich zwecks Bankenrettung und Rezessionsbekämpfung stark verschuldet und suchen seither intensiv nach zusätzlichen Steuereinnahmen. Das in die Schweiz abgewanderte Steuersubstrat ist besonders begehrt. Die Forderung nach Abschaffung der Privilegierung von ausländischen Unternehmensgewinnen und nach Einführung des automatischen Informationsaustauschs kann vor diesem Hintergrund nicht verwundern. Die Angriffe aus dem Ausland auf die steuerliche Sonderbehandlung von international aktiven Firmen und Einzelpersonen entsprechen letztlich dem Grundgedanken einer formellen Steuerharmonisierung. Innerhalb der Schweiz wurde die formelle Steuerharmonisierung

«Der Steuerwettbewerb innerhalb der Schweiz findet fast nur über die ordentlichen Steuersätze statt. Dies ist ökonomisch begründbar.»

bereits vor über 20 Jahren vollzogen. 1993 trat das Steuerharmonisierungsgesetz in Kraft, welches den Kantonen steuerliche Begünstigungen von ausserhalb des Kantons erwirtschaftetem Steuersubstrat untersagt. Zudem findet ein steuerlicher Informationsaustausch zwischen den Kantonen statt, und interkantonale Steuerausgleichungen erfolgen nach vorgegebenen Regeln. Somit geschieht Steuerwettbewerb innerhalb der Schweiz fast ausschliesslich über die ordentlichen Steuersätze. Diese formelle Steuerharmonisierung lässt sich in der ökonomischen Theorie begründen, da die gezielte Ungleichbehandlung von besonders mobilem Steuersubstrat, wie dies etwa im Rahmen der kantonalen Holdingbesteuerung der Fall ist, zu einer vollständigen Erosion der damit verbundenen Steuereinnahmen führen kann.

Die formelle Steuerharmonisierung hat den Steuerwettbewerb innerhalb der Schweiz nicht zum Erlahmen gebracht. Dies zeigt die Entwicklung in den vergangenen 20 Jahren deutlich: Die Kantone und Gemeinden raufen sich weiterhin mittels attraktiver Steuertarife um mobile Steuerzahler. Somit kann erwartet werden, dass die Schweiz als kleiner Staat mit mannigfaltigen anderen Standortvorteilen auch künftig an vorderster Front im internationalen Steuerwettbewerb mitmischen wird.

Dass es dem innerschweizerischen Steuerwettbewerb blendend geht, stellen wir auch in unserer Studie zum jüngsten NFA-Wirksamkeitsbericht fest.¹ Die Analyse der Entwicklung der kantonalen Steuersätze in den letzten 10 Jahren hat gezeigt, dass sich der Steuerwettbewerb besonders nach 2008 eher noch verschärft hat. Die Steuerbelastungen sanken in einer Mehrheit von Kantonen, und dies insbesondere auf hohen Einkommen und auf

Lusthemmender Finanzausgleich

Die Vorteile des Steuerwettbewerbs bleiben dennoch bestehen. Von Marius Brühlhart und Kurt Schmidheiny

Unternehmensgewinnen. Zudem sind Anpassungen der Steuersätze seit 2008 noch stärker räumlich korreliert als vorher, was auf eine intensivere Konkurrenz unter benachbarten Kantonen und Gemeinden hindeutet.*

Diese Entwicklung ist umso erstaunlicher, als die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen im Jahr 2008 in Kraft trat. Der Finanzausgleich schränkt die Anreize für aggressiven Steuerwettbewerb nämlich massiv ein. Im jüngsten Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich hält der Bundesrat fest, dass «ein ressourcenschwacher Kanton beim geltenden (progressiven) Umverteilungsmechanismus des Ressourcenausgleichs wenig Anreize hat, sein Ressourcenpotenzial zu steigern». Wir zeigen auf, wie die systemimmanenten Anzeigeeffekte der NFA den Steuerwettbewerb einschränken. Durchschnittliche Grenzabschöpfungsquoten von rund 20% für Geberkantone und 80% für Empfängerkantone dürften besonders Letzteren den Appetit auf Steuersenkungen zur Erhöhung des Steuersubstrats verderben. Es ist, als würden einem Empfängeranton pro neu angezogenen Steuerfranken 80 Rappen weggenommen durch die Reduktion von Ausgleichszahlungen. Im politischen Sprachgebrauch gelten solche Steuersätze, die so ziemlich jeglichen Ansporn zu wirtschaftlicher Leistung unterbinden, als «konfiskatorisch». Ein Geberanton muss hingegen pro angezogenen Steuerfranken nur 20 Rappen durch Ausgleichszahlungen wieder abgeben.

Innerkantonaler Finanzausgleich

Interessant ist auch eine Betrachtung der innerkantonalen Finanzausgleichssysteme, welche Steuergelder unter Gemeinden umverteilen. Gemäss einer neuen Studie von Avenir Suisse² sind die meisten kantonalen Systeme noch wettbewerbshemmender als der nationale Finanzausgleich. Satte 40% aller Gemeinden stehen effektiv vor einer Grenzabschöpfungsquote von 100%. Das heisst, dass es sich für diese Gemeinden aus finanzpolitischer Sicht gar nicht lohnt, zusätzliches Steuersubstrat anzulocken, denn die gewonnenen Steuereinnahmen wandern vollumfänglich in den gemeinsamen Topf. In der Deutschschweiz finden sich gar 56% aller Gemeinden in dieser Situation wieder.

Der Finanzausgleich ist also ein eigentlicher Steuerwettbewerbs-Lusthemmer. Aber wie kann man erklären, dass sich der Steuerwettbewerb scheinbar paradoxerweise seit der Einführung der NFA im Jahr 2008 eher intensiviert hat? Haben die Kantone noch nicht verstanden, dass sich strategische Steuersenkungen für Empfängerkantone kaum bezahlt machen? Oder spielen andere Faktoren mit, welche die Anzeigeeffekte des Finanzausgleichs neutralisieren?

Diese Fragen schlüssig zu beantworten, ist nicht einfach. Den scheinbar verstärkten Steuerwettbewerb kann man nicht statistisch sauber auf die NFA zurückführen, da wir über keine «Kontrollgruppe» von Kantonen verfügen, die beim alten Finanzausgleichssystem geblieben wären. Trotzdem liegen diverse plausible Erklärungsansätze auf der Hand. Erstens lassen sich die Anzeigeeffekte des alten Finanzausgleichssystems für die kantonalen Steuerpolitiken angesichts von dessen Komple-

xität nicht quantifizieren. Es ist nicht auszuschliessen, dass der alte Finanzausgleich von vor 2008 die Anreize zum Steuerwettbewerb noch stärker unterband. Zweitens könnte die leichte Aufstockung der NFA-Transferzahlungen durch den Bund von den Kantonen zur Finanzierung von Steuersenkungen verwendet worden sein. Und schliesslich boten auch die Konjunktur und Ausschüttungen der Nationalbank den Kantonen gleichzeitig mit der NFA-Einführung finanzpolitischen Spielraum für Steuerermässigungen.

Etwas spekulativ könnte man daraus schliessen, dass der Appetit auf Steuerwettbewerb im heutigen System langfristig nachlassen dürfte, da die Kantonsmehrheit auf der Empfängerseite die Mechanik des neuen Finanzausgleichs zu berücksichtigen gelernt hat und die konjunkturellen Vorboten heute nicht so prächtig stehen wie vor zehn Jahren.

Trotz seiner verzerrenden Anreizwirkung erachten wir den Finanzausgleich aber als einen unerlässlichen Bestandteil des Steuerföderalismus in der Schweiz. Ohne ihn wären die aus den Ressourcenausgleichsunterschieden resultierenden Steuerbelastungsunterschiede viel grösser als heute beobachtet. Es ist durchaus denkbar, dass ohne Finanzausgleich einige Kantone und Gemeinden finanziell nicht überlebensfähig wären, während andere Kantone und Gemeinden mit Steuersätzen nahe bei null ausgeglichen wirtschaften könnten. Dies wäre weder politisch tragfähig noch ökonomisch erstrebenswert. Der Finanzausgleich ermöglicht damit erst einen funktionierenden Föderalismus. Vor allem beim innerkantonalen Finanzausgleich besteht aber vielerorts noch Verbesserungspotenzial. Und auch der nationale Finanzausgleich könnte noch optimiert werden, beispielsweise durch eine progressive Gewichtung der kantonalen Ressourcen, womit sich der Fokus des Steuerwettbewerbs von den einkommensstärksten Haushalten vermehrt auf Steuerzahler der Mittelschicht verschieben würde.

Eine zentrale Frage im Steuerwettbewerb ist, ob eine Tiefsteuerstrategie zusätzliche Steuereinnahmen erzeugen kann. Dies ist ein in der Politik oft herbeibeschworenes Win-win-Szenario. Damit sich eine Steuersenkung aus finanzpolitischer Sicht lohnen kann, müssen die Steuerzahler sehr empfindlich darauf reagieren. Wenn eine Absenkung des Steuersatzes nämlich überproportional viel zusätzliches Steuersubstrat generiert – sei es durch Zuwanderung oder durch andere Reaktionen seitens der Steuerzahler –, dann steigen die Steuereinnahmen per saldo an. Man spricht von einem «Laffer-Effekt», benannt nach einem Berater, der Ronald Reagan mit diesem Argument vom ökonomischen Sinn massiver Steuererleichterungen überzeugt hat.

Technisch entspricht eine solche überproportionale Reaktion der Steuerzahler einer «Steuerelastizität» grösser als eins. In unserer Studie zum jüngsten Wirksamkeitsbericht haben wir statistische Schätzungen dieser entscheidenden Grösse durchgeführt und fanden einen Maximalwert von 0,6. Dies ist die Einkommenssteuerelementarität von Haushalten im obersten Einkommensdezil, das heisst von Haushalten in den obersten 10% der Einkommensverteilung.³ Die entsprechenden Elastizitäten von weniger einkommensstarken Haushalten sind allesamt tiefer. Haushalte mit hohen Einkommen können somit tatsächlich mit

tels Steuersenkungen angezogen werden – allerdings längst nicht in einem Ausmass, welches erlauben würde, die Steuern zu senken, ohne gesamthaft Einnahmehausfälle in Kauf nehmen zu müssen. Das Potenzial für Steuersenkungen, die letztlich zu höheren Einnahmen führen, dürfte somit begrenzt sein.

Steuerelementaritäten beschreiben die Reaktion des Steuersubstrats auf marginale Veränderungen der Steuersätze. Für kleine Kantone ist allenfalls ein «Laffer-Effekt» durch eine «big-push»-Strategie denkbar: Mittels einer massiven Steuersenkung werden mehrere grosse neue Steuerzahler angezogen. In einem kleinen, verkehrstechnisch gut erschlossenen Kanton kann das so angezogene neue Steuersubstrat den Steuerausfall durch die Steuersenkung nach einer gewissen Anpassungsperiode allenfalls kompensieren oder gar übertreffen. Dies beschreibt die Entwicklung im Kanton Zug in der Nachkriegszeit. Aber anders als im Kanton Zug lässt sich bereits die Entwicklung des Kantons Schwyz vom Subventionsempfänger zum reichen Geberanton nicht auf strategische Steuersenkungen zurückführen.³ Die hohe Grenzabschöpfung der NFA schränkt die Erfolgsaussichten reiner Tiefsteuerstrategien für Empfängerkantone nunmehr wesentlich ein. Grosse Kantone und Gemeinden müssten an einer solchen Strategie ohnehin scheitern.

Heisst dies nun, dass der Steuerwettbewerb vor der kantonalen und kommunalen Steuerpolitik ausser acht gelassen werden kann? Nein, denn solange das Steuersubstrat mobil ist und der Finanzausgleich nicht komplett kompensiert, spielt der Steuerwettbewerb, wenn auch in abgeschwächter Form. Die Wettbewerbslogik ist immer die gleiche: Je elastischer das Steuersubstrat, desto unergiebig sind Steuererhöhungen und desto weniger kostspielig sind Steuersenkungen.

Begehrlichkeiten im Zaum halten

Wie jedes marktwirtschaftliche System birgt auch der Steuerwettbewerb Vor- und Nachteile. Der drohende Wegzug von Steuersubstrat hält lokale Steuerbegehrlichkeiten im Zaum und führt so tendenziell zu tieferen Steuersätzen. Dies kann man als willkommene Einschränkung von potenziell ausufernden Staatsausgaben sehen oder als Bedrohung für die Finanzierbarkeit von notwendiger öffentlichen Gütern. Steuerwettbewerb führt zudem zu erheblichen räumlichen Unterschieden in der Steuerbelastung. Dies kann man als ungerechte Ungleichbehandlung betrachten oder als willkommene Wahlmöglichkeit bei ungleichen Präferenzen für öffentliche Güter.

Der wohl wichtigste Vorteil von lokaler Steuerautonomie liegt jedoch in der Äquivalenz von

«Der wohl wichtigste Vorteil von lokaler Steuerautonomie liegt in der Äquivalenz von Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen.»

lokalen Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen. Es ist eine der Eigenheiten und Stärken der Schweiz, dass öffentliche Entscheide von denjenigen getroffen werden, die von den Folgen betroffen sind: Die Schulgemeinde entscheidet über den Ausbaustandard des neuen Schulhauses, die Gemeindebevölkerung über ein Fernwärmenetz und die Kantonsbevölkerung über Investitionen in eine Universität. Die lokale Bevölkerung kennt ihre Bedürfnisse am besten und wägt dank ihrer Steuerautonomie den erwarteten Nutzen einer Massnahme gegen deren echte Kosten ab. Ein lebendiger, wenn auch vom Finanzausgleich in gewisse Schranken gewiesener Steuerwettbewerb wird somit auch weiterhin zu wirtschaftlichen Erfolgsrezept der Schweiz gehören.

¹ Marius Brühlhart und Kurt Schmidheiny: NFA, Steuerwettbewerb und Mobilität der Steuerzahler. Studie zum Zweiten Wirksamkeitsbericht NFA, Eidgenössische Finanzverwaltung, März 2014.

² Lukas Rühli: Kantonsmonitoring 5: Irrgarten Finanzausgleich – Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. Avenir Suisse, Oktober 2013.

³ <http://www.fiscalfederalism.ch/data/>

⁴ Tobias Straumann: Die Wirtschaft im 20. Jahrhundert. In: Historischer Verein des Kantons Schwyz (Hrsg.), Die Geschichte des Kantons Schwyz, Band 5: Wirtschaft und Gesellschaft (1712 bis 2010), Chronos-Verlag, 2012.

MARIUS BRÜLHART



ng. · Marius Brühlhart ist ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Lausanne. Nach dem Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg arbeitete er ein Jahr als Ökonom bei der UBS. Danach war er drei Jahre als Assistent an der Universität Dublin tätig, wo er später auch dozierte. Bevor er danach – zunächst drei Jahre als Assistenzprofessor – an die Universität Lausanne kam, dozierte er an der School of Economic Studies der Universität Manchester.

Brühlhart hat ein PhD von der Universität Dublin (Trinity College) und ist affiliiert Professor am Centre for Economic Policy Research (London) sowie Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirats von Avenir Suisse. Brühlhart leitet ein Nationalfondsprojekt zum schweizerischen Fiskalföderalismus und hat in renommierten internationalen Zeitschriften publiziert, hauptsächlich in den Bereichen Aussenhandel, Wirtschaftsgeografie und Steuerwettbewerb. Zusammen mit Kurt Schmidheiny hat er die Studie zum Finanzausgleichs-Wirksamkeitsbericht 2012–2015 verfasst, die im März 2014 erschienen ist.

KURT SCHMIDHEINY



ng. · Kurt Schmidheiny ist Tenure-Track-Assistenzprofessor für Angewandte Ökonometrie (Wirtschaftsstatistik) an der Universität Basel. Er studierte zunächst Architektur an der ETH Zürich, bevor er in Bern ein Studium in Volkswirtschaft, Soziologie und Staatsrecht abschloss. Nach einem Master of Science an der London School of Economics und dem Doktorat an der Universität Bern forschte er als Oberassistent an der HEC Lausanne, als Postdoktorand an der Tufts University in Boston (USA) und als Assistenzprofessor an der Universität Pompeu Fabra in Barcelona. Er ist affiliiert Professor am Centre for Economic Policy Research (London) und am CESifo (München) sowie Mitglied im Vorstand der Urban Economics Association und im Herausgeber des «Journal of Urban Economics». Mit seinem Forschungsteam untersucht er Fragen der öffentlichen Finanzen, der Regional- und der Stadtkonomie mit besonderem Schwerpunkt auf der Standortwahl von mobilen Haushalten und Firmen. Er ist Co-Leiter eines Nationalfondsprojekts zum schweizerischen Fiskalföderalismus und hat in renommierten internationalen Zeitschriften publiziert.