

Lars P. Feld

braucht die schweiz eine materielle steuer- harmonisierung?

Der Autor

Professor Dr. Lars P. Feld ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, ständiger Gastprofessor am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Mitglied des Kronberger Kreises und Mitglied der Deutschen Akademie der Naturforscher Leopoldina.

E-Mail: lars.feld@awi.uni-heidelberg.de



Impressum

Diese Publikation erscheint in Deutsch und Französisch
Redaktion: Maria Luisa Leanza, [economiesuisse](http://economiesuisse.ch)
Gestaltung und Produktion: Daniel Stähli, Visuelle Kommunikation, Zürich
Druck: Printlink AG, Zürich
© [economiesuisse](http://economiesuisse.ch) 2009

Inhalt

	Das Wichtigste in Kürze	4
1	Einleitung	9
2	Die schweizerische Finanzverfassung	12
2.1	Zuteilung von Aufgaben und Ausgaben	12
2.2	Steuern in der Schweiz	15
2.3	Der Finanzausgleich in der Schweiz	25
2.4	Eine Zusammenfassung	30
3	Mögliche Auswirkungen des Wettbewerbsföderalismus	31
3.1	Die traditionelle Theorie des fiskalischen Föderalismus	31
3.2	Externalitäten und Skalenerträge im Konsum öffentlicher Leistungen	32
3.3	Staatliche Einkommensumverteilung über das Steuer-Transfer-System	34
3.4	Regionale Konvergenz	35
3.5	Polit-ökonomische Argumente	37
3.6	Politische Innovation und Wirtschaftswachstum	38
3.7	Föderalismus und Verschuldung	40
3.8	Asymmetrischer Föderalismus	41
3.9	Eine Zusammenfassung	41
4	Empirische Analyse zum Schweizer Föderalismus	43
4.1	Empirische Ergebnisse zur Wohnortwahl	43
4.2	Empirische Studien zur Standortwahl	46
4.3	Empirische Studien zur strategischen Finanzpolitik	47
4.4	Fiskalischer Wettbewerb und Struktur der Staatsausgaben und Staatseinnahmen	49
4.5	Fiskalischer Wettbewerb und Effizienz des öffentlichen Leistungsangebots	49
4.6	Fiskalischer Wettbewerb und der Wohlfahrtsstaat	52
4.7	Regionale Wirtschaftsentwicklung, Konvergenz und politische Innovation	53
4.8	Finanzausgleich, Steuerwettbewerb und Verschuldung	56
4.9	Eine Zusammenfassung	57
5	Vorschläge für eine Reform der Schweizer Finanzverfassung	58
5.1	Die SP-Initiative	58
5.2	Das Modell Zehnder	68
5.3	Die Kontrollkommission zur Um- und Durchsetzung der Steuerharmonisierung	69
5.4	Die Einbettung des Schweizer Steuerwettbewerbs in das geltende Recht	71
6	Abschliessende Bemerkungen	72
	Abbildungen	75
	Literatur	76

Vorwort

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz klagt den kantonalen Steuerwettbewerb an: «Es ist höchste Zeit, dem Trend zu immer mehr missbräuchlichem Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen und zu zunehmend ungerechten Steuermodellen Einhalt zu gebieten und eine faire Steuerpolitik entgegenzusetzen.» Daher hat die SP eine Volksinitiative lanciert, die dem angeblichen Missbrauch einen Riegel vorschieben soll.

Ist die Diagnose der Sozialdemokraten, der Steuerwettbewerb schade der Schweiz, tatsächlich zutreffend und ist es wirklich angezeigt, diesen Steuerwettbewerb weiter einzuschränken? Diese Fragen hat economiesuisse von wissenschaftlicher Seite umfassend untersuchen lassen. Denn weil Stimmbürger über weitreichende Konsequenzen entscheiden, ist die systematische Auseinandersetzung mit dem Thema wichtig.

Die Resultate der wissenschaftlichen Analyse stehen in Kontrast zur Anklage der SP. – Der Steuerwettbewerbsexperte Lars P. Feld legt diese Erkenntnisse überzeugend dar: Steuerwettbewerb gewährt Vielfalt, Auswahl, Effizienz und Innovation. Warum? Viele sind davon überzeugt, dass unser Wohlstand im Wesentlichen auf Freiheit und Wettbewerb im privaten Sektor beruht. Damit wird eine Rivalität der Ideen ausgelöst, die sich gegenseitig begrenzen und sich im Wettbewerb wechselseitig zu einem Höchstmass an Produktivität und schöpferischer Initiative herausfordern. Wettbewerb im privaten Sektor ist mithin der Nährboden für zivilisatorischen Fortschritt. Wie sieht es mit dem Steuerwettbewerb aus? Gilt hier Ähnliches?

1 Wenn Bürger und Unternehmen ihre Wohn- bzw. Standorte bewusst auswählen können, zwingt dies Politik und Verwaltung von Kantonen und Gemeinden, insgesamt eine gute Kombination von öffentlichen Leistungen und einer möglichst geringen fiskalischen Belastung anzubieten. Wie sie das machen, ist relevant. Deshalb werden die Bürger periodisch an die Urnen gerufen.

2 Die realpolitische Alternative zum Steuerwettbewerb ist ein Steuerkartell unter den Kantonen bzw. ein Steuermonopol des Bundes. Kartelle bzw. Monopole sind aber für die Bürgerinnen und Bürger nur selten von Vorteil. Kartellistische bzw. monopolistische Steuerstrukturen sind für den Bürger – gleich wie für Konsumenten – letztlich teurer, und das, ohne auf entsprechend mehr Leistung zählen zu können.

3 Ohne Möglichkeiten zur Abwanderung liesse sich der Steuerappetit der Regierungen nur ungenügend zähmen. Einwohner, die mit der Politik eines Kantons nicht einverstanden wären, hätten nicht mehr die Möglichkeit, ein anderes Kosten-Leistungs-Bündel in einem anderen Kanton zu bevorzugen. Historisch gesehen hat diese Ausstiegsmöglichkeit eine wichtige Rolle bei der Entstehung einer freien Gesellschaft gespielt. So konnten zum Beispiel viele Bauern im Mittelalter das feudale Joch nur abschütteln, indem sie in die freien Städte flüchteten.

4 Angesichts der beschränkten demokratischen Selbstkontrolle lässt sich die politische Macht durch die Macht der Abwanderung beschränken. So wie sich ein demokratischer Staat gegen die Anarchie zu schützen weiss, schützt uns der Steuerwettbewerb vor dem Verlust des individuellen Freiraums.

5 Die Begrenzung des Steuerwettbewerbs über eine materielle Steuerharmonisierung hätte eine weitere verhängnisvolle Konsequenz. Vergessen wird nämlich oft, dass die Ausschaltung des Wettbewerbs auf der Einnahmenseite nur eine Verlagerung des Wettbewerbs zur Erlangung von Subventionen zur Folge hätte. Ein Wettkampf der «Beutejäger» um Subventionstöpfe auf Bundesebene ist aber volkswirtschaftliche Verschwendung. Es entsteht kein Mehrwert für die Gesellschaft.

6 Steuerwettbewerb bietet einen willkommenen Vergleichsstab. Bürgerinnen und Bürger können den Erfolg einer Regierung relativ zum Erfolg anderer Regierungen messen und dies bei den Wahlen berücksichtigen. Insofern macht der Steuerwettbewerb Demokratien auch lebendiger.

7 Kantonaler Steuerwettbewerb heisst auch Qualitätswettbewerb zwischen den Kantonen. Die Kraft des Steuerwettbewerbs liegt in seinem Innovationspotenzial. Der Steuerwettbewerb bietet Raum für gesellschaftliche Experimente, in dem neue politische Ideen erprobt und einer wettbewerblichen Auslese unterworfen werden. Vorteilhaft politische Regelungen ergeben sich meist nicht aus Planungen, sondern aus Versuchen in der Praxis und deren Bewährung. Die wichtige Erkenntnis ist, dass man bei allen Bemühungen in der Politik nie sicher sein kann, bereits die beste Lösung gefunden zu haben. Man ist in allen Lebensbereichen auf das Entdeckungspoten-

zial wettbewerblicher Prozesse angewiesen, in denen verschiedene Lösungen ausprobiert und in ihrer Leistungsfähigkeit aneinander gemessen werden können.

Weiter zeigt sich, dass es keine Hinweise eines «race to the bottom» gibt, wie es die Initianten der SP-Initiative behaupten. Zwischen 1970 und 2006 hat sich das BIP vervierfacht. Gleichzeitig haben sich die Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden versechsfacht. Die Steuereinnahmen von juristischen und natürlichen Personen sind gar noch stärker gewachsen. Ein «Aushungern» des Staates durch Steuerwettbewerb kann also nicht beobachtet werden.

Wenn der Autor der Studie bereits im Grundsatz eine weitere materielle Steuerharmonisierung in der Schweiz als falsch beurteilt, so deckt er bei

der Analyse der konkreten Wirkung der SP-Initiative weitere Probleme auf: Es ist keineswegs der Fall, dass von der Initiative nur die obersten ein bis zwei Prozent der steuerpflichtigen Personen in der Schweiz betroffen wären. Ganz im Gegenteil: Die steuerlichen Zusatzbelastungen würden bis weit in den Mittelstand reichen, mindestens die Hälfte der Kantone wären verpflichtet, ihre Steuersätze zu erhöhen. Auch kommunale Steuererhöhungen wären zwingend. Ernüchternd ist insbesondere, dass trotz der grossen Opfer, die die Initiative von vielen Bürgern abverlangen würde, kaum eine Wirkung bei der Angleichung der interpersonellen Einkommensverteilung zu erwarten ist. Das Fazit des Experten Lars P. Feld ist klar: Materielle Steuererhöhung, wie sie die Initiative will, wäre ein schlechtes Geschäft für die Schweiz und ihre Bürgerinnen und Bürger.



Pascal Gentinetta
Vorsitzender
der Geschäftsleitung



Christoph Schaltegger
Mitglied der
Geschäftsleitung

Das Wichtigste in Kürze

In verschiedenen Bereichen ist die Schweiz auf dem Weg zu materieller Harmonisierung von Ausgaben und Einnahmen. Insbesondere im Bereich der Steuern ist das schädlich und sollte eingedämmt werden.

Auftrag

Im Mai 2008 konnte die Sozialdemokratische Partei Schweiz (SPS) nach einer erfolgreichen Unterschriftensammlung das Zustandekommen ihrer eidgenössischen Volksinitiative «Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steuergerechtigkeits-Initiative)» feiern. Es ist der jüngste Vorstoss in einer lange währenden Debatte um den Steuerwettbewerb und die Steuerharmonisierung zwischen den Kantonen und Gemeinden. Mit dem Zustandekommen der SP-Initiative erreicht diese Diskussion einen neuen vorläufigen Höhepunkt. Die Auseinandersetzungen um den interkantonalen Steuerwettbewerb haben sich in den letzten Jahren verschärft. Nicht zuletzt die degressiven Einkommen- und Vermögensteuern im Kanton Obwalden heizten die Diskussion weiter an. Viele Beobachter machen einen Stimmungsumschwung in der Bevölkerung aus und schätzen die Chancen der Initiative hoch ein. Die Folge davon wäre eine erneute Einschränkung der kantonalen (Finanz-)Autonomie nun auf der Einnahmenseite des Budgets, nachdem bereits am 21. Mai 2006 Volk und Stände dem Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung und daher einer Harmonisierung der Bildungspolitik durch eine neue Kompetenz des Bundes zustimmten. Diese Indizien für eine schwindende Akzeptanz des Wettbewerbsföderalismus in der Schweiz sind Anlass dafür, sich erneut mit dessen Vor- und Nachteilen zu beschäftigen: Ist der Schweizer Wettbewerbsföderalismus eher günstig oder eher ungünstig?

► Zur Beurteilung der SP-Steuerinitiative werden die Auswirkungen des interkantonalen und interkommunalen Steuerwettbewerbs in der Schweiz untersucht.

In dieser Projektstudie werden die Auswirkungen des interkantonalen und interkommunalen Steuerwettbewerbs in der Schweiz zur Einschätzung der Sinnhaftigkeit der eidgenössischen Volksinitiative «Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steuergerechtigkeits-Initiative)» der SP Schweiz untersucht. In seinem Mandat ersucht *economiesuisse* den Autor um eine fundierte Einschätzung der Nutzen und Kosten des interkantonalen und interkommunalen Steuerwettbewerbs auf Basis bestehender empirischer Untersuchungen. Dabei geht es insbesondere darum, manche in der öffentlichen Diskussion immer wieder aufgegriffene und kolportierte Thesen näher zu beleuchten. Nicht selten hört man etwa die Behauptungen, der Steuerwettbewerb führe zu einem «race to the bottom», der Steuerwettbewerb behindere das Wirtschaftswachstum, der Steuerwettbewerb nutze nur den Reichen und schade den peripheren Regionen oder der Steuerwettbewerb sei wegen der dadurch erhöhten Komplexität des Schweizer Steuersystems ungünstig für den internationalen Standortwettbewerb und schade somit der Schweiz insgesamt.

Theoretische Argumente...

Diese und weitere Fragen werden vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzverfassung zunächst auf mögliche theoretische Wirkungen des Steuerwettbewerbs hin untersucht. Dabei zeigt sich das Für und Wider fiskalischen Wettbewerbs, wie es in der finanzwissenschaftlichen Analyse diskutiert wird. Ausgehend von

«Steuerliche Instrumente sind bedeutsam für die peripheren Regionen, um den potenziellen Investoren eine Kompensation für andere Standortnachteile anzubieten.»

der Vermutung, dass fiskalischer Wettbewerb ganz analog dem Wettbewerb auf privaten Märkten zu einer effizienten Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter und Leistungen führt, lassen sich mögliche Einschränkungen einer solchen Übertragung des Wettbewerbs in Märkten auf den Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften diskutieren. Grundsätzlich ist es dennoch sinnvoll, von einem solchen Marktanalogon auszugehen, weil dies den Blick für die Beziehung zwischen der Steuerzahlung und dem Erhalt öffentlicher Leistungen schärft: Steuern sind Preise für öffentliche Güter.

Einschränkungen dieser wohlwollenden Sicht des fiskalischen Wettbewerbs ergeben sich zunächst im Hinblick auf die Effizienz der Leistungserstellung. Vielfältig sind die möglichen Ineffizienzen, die durch Externalitäten verursacht werden. Fiskalische Externalitäten und steigende Skalenerträge im Konsum, räumliche Nutzen- und Kostenspillovers können eine effiziente dezentrale staatliche Leistungserstellung und -finanzierung verhindern. Allerdings hängen die vermuteten Auswirkungen des Steuer- und Leistungswettbewerbs stark von den in den theoretischen Analysen unterstellten Annahmen ab. Asymmetrien im Wettbewerbsföderalismus sind darüber hinaus zu bedenken. Die verschiedenen Externalitäten können zudem einander entgegenwirken. Schliesslich muss für die Einschätzung der Effizienz des Steuer- und Leistungswettbewerbs berücksichtigt werden, dass die fiskalisch induzierte Mobilität einen Schutz vor übermässiger Besteuerung darstellt, wenn Regierungen ihre eigennützigen Motive verfolgen. Die Vermutung der Effizienz fiskalischen Wettbewerbs bleibt daher in der theoretischen Diskussion erhalten. Dies gilt insbesondere in einer dynamischen Perspektive, wenn der Innovationen steigernde Charakter des Steuer- und Leistungswettbewerbs Beachtung findet.

Hinsichtlich der Auswirkungen fiskalischen Wettbewerbs auf die Einkommensumverteilung und den Wohlfahrtsstaat sind die theoretischen Analysen hingegen pessimistisch. Dezentrale Umverteilung würde dadurch schwierig, wenn nicht gar unmöglich. Allenfalls liesse sich dezentrale Einkommensumverteilung unter bestimmten rechtlichen Rahmenbedingungen erreichen. Dies gilt jedoch allenfalls bezüglich der personellen Einkommensverteilung. In einer regionalen Perspektive bewirken Agglomerationseffekte eine Konzentration der Wirtschaftskraft in Wirtschaftszentren. Steuerliche Instrumente sind bedeutsam für die peripheren Regionen, um den potenziellen Investoren eine Kompensation für andere Standortnachteile anzubieten.

... und empirische Befunde

► **Der interkantonale Steuer- und Leistungswettbewerb hat günstige Auswirkungen auf die Effizienz der Leistungserstellung der öffentlichen Hand.**

Bedeutsamer als die möglichen Auswirkungen des fiskalischen Wettbewerbs sind seine durch die vorliegenden empirischen Studien tatsächlich belegten Wirkungen. Hier zeigt sich, dass ein interkantonaler Steuer- und Leistungswettbewerb in erheblichem Masse existiert und dass er vorwiegend günstige Auswirkungen auf die Effizienz der Leistungserstellung der öffentlichen Hand hat. Die fiskalisch induzierte Mobilität ist sowohl bei natürlichen Personen, dort insbesondere bei Personen mit gehobenen Einkommen über 200 000 Franken, sowie bei gut ausgebildeten jungen Steuerzahlern als auch bei juristischen Personen stark ausgeprägt. Die Berücksichtigung von interkantonalen Steuer- und Leistungsdifferenzialen im Kalkül mobiler Steuerzahler wird begleitet von einer strategischen Festlegung der steuerlichen Instrumente durch die Kantone. Somit resultiert ein intensiver Steuer- und Leistungswettbewerb zwischen den Kantonen. Der Steuerwettbewerb in der Schweiz hat jedoch weder zu einer absoluten Konvergenz der Durchschnittssteuersätze bei der Einkommensteuer noch zu einer zu niedrigen Besteuerung gemessen an einem effizienten Niveau öffentlicher Leistungen geführt. Ein «race to the bottom» kann für die Schweiz nicht festgestellt werden.

«Manches spricht dafür, dass der Steuerwettbewerb politische Innovationen anregt.»

Vielmehr trägt der interkantonale Steuerwettbewerb über eine Eindämmung der Staatstätigkeit und der kantonalen Verschuldung an der effizienten Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen in der Schweiz einen erheblichen Anteil. Die durch den Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen und Gemeinden verursachten räumlichen und fiskalischen externen Effekte sind allenfalls gering. Der fiskalische Wettbewerb erhöht vielmehr die Effizienz der Leistungserstellung in der Bildungspolitik und steigert die kantonale Arbeitsproduktivität allgemein. Die Vorteile des Schweizer Steuerwettbewerbs liegen in diesen Effizienzvorteilen.

Dem stehen keine merklichen Nachteile auf der Verteilungsseite gegenüber. Der interkantonale Steuerwettbewerb hat den Schweizer Wohlfahrtsstaat nicht zusammenbrechen lassen. Ein erhebliches Ausmass an Einkommensumverteilung wird über progressive Einkommensteuern auf der Kantonsebene erreicht. Steuerwettbewerb und fiskalische Dezentralisierung beschränken zwar auch die Ausgaben im Sozialbereich. Aber im Hinblick auf die Verteilungswirkungen des Steuerwettbewerbs sowie auf die effektiv erreichte Einkommensumverteilung lassen sich allenfalls schwache Effekte feststellen. Dies ist allerdings auch angesichts der grossen Bedeutung des Bundes für die Einkommensumverteilung wenig verwunderlich.

Im Hinblick auf die kantonalen Einkommensdisparitäten ist der ungünstige Einfluss des interkantonalen Steuerwettbewerbs nicht hinreichend belegt. Zunehmende regionale Einkommensdisparitäten dürften auf von der Finanzpolitik kaum beeinflussbare Faktoren zurückzuführen sein, zumal sich kein Einfluss des Steuerwettbewerbs auf das kantonale Wirtschaftswachstum finden lässt. Manches spricht hingegen dafür, dass der Steuerwettbewerb politische Innovationen anregt. Dies könnte ein Weg zum Abbau der Einkommensnachteile für die peripheren Kantone sein.

► Steuerwettbewerb dürfte sich günstig auf die Schweizer Position im internationalen Standortwettbewerb auswirken.

Der interkantonale Steuerwettbewerb dürfte sich günstig auf die Schweizer Position im internationalen Standortwettbewerb auswirken. Zwar erhöht die Existenz der kantonalen Steuerautonomie die Komplexität der Standortwahl für ausländische Investoren. Damit verbunden ist das Problem vertikaler Externalitäten mit einer möglichen übermässigen Besteuerung. Der horizontale Steuerwettbewerb verbessert die steuerlichen Rahmenbedingungen innerhalb der Schweiz aber so sehr, dass diese Nachteile mehr als kompensiert werden. Dies legen zumindest die empirischen Ergebnisse zu den vertikalen und horizontalen Wirkungen des Steuerwettbewerbs nahe.

Die Einschätzung der Vorschläge zur Steuerharmonisierung

Vor diesem Hintergrund sind die durch die SP-Initiative für die Einkommen- und Vermögensteuer vorgeschlagenen Mindeststeuersätze von 22 Prozent bei der Einkommensteuer auf den Teil des Einkommens Alleinstehender, der 250 000 Franken übersteigt, und von fünf Promille bei der Vermögensteuer auf den Teil des Vermögens, der über zwei Millionen Franken liegt, das falsche Rezept. Die grossen Vorteile des Steuerwettbewerbs, insbesondere die günstigen Effizienzwirkungen, würden zugunsten allenfalls geringfügiger, vermutlich aber ausbleibender Verteilungseffekte aufgegeben. Dies ist ein schlechtes Geschäft, das den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern nicht zu empfehlen ist.

Ähnliches gilt für das Modell Zehnder, das ungünstige Auswirkungen haben kann, weil der Konnex zwischen Steuerzahler und Konsument öffentlicher Leistungen für die drei gebietskörperschaftlichen Ebenen systematisch aufgehoben

würde. Die Nachfrage nach Einkommensumverteilung auf der Bundesebene würde in unakzeptablem Masse zunehmen. Auch der Vorschlag, eine Kontrollkommission Steuerharmonisierung einzurichten, dürfte auf eine materielle Steuerharmonisierung hinauslaufen und muss daher skeptisch beurteilt werden.

► **Die SP-Initiative ist ein eigentliches Steuererhöhungsprogramm.**

Aufschlussreich ist eine genauere Betrachtung des Vorschlags der SPS für eine materielle Steuerharmonisierung. Die vorgeschlagenen Mindestgrenzsteuersätze von 22 Prozent bei der Einkommensteuer für Einkommen über 250 000 Franken und von fünf Promille auf Vermögen über zwei Millionen Franken würden unmittelbar zu Anpassungen des Einkommensteuerrechts in elf Kantonen und des Vermögensteuerrechts in 14 Kantonen führen. Berücksichtigt man jedoch, dass unter der Beibehaltung von Stufengrenzsatztarifen in den Kantonen durch eine Erhöhung des maximalen Grenzsteuersatzes auch Anpassungen im Tarifverlauf und somit zusätzliche Belastungen der unter 250 000 Franken liegenden Einkommen bzw. der unter zwei Millionen Franken liegenden Vermögen resultieren, so zeigt sich, dass die durch die SP-Initiative verursachten Steuererhöhungen deutlich breiter abgestützt sind. Es handelt sich um ein eigentliches Steuererhöhungsprogramm, das nicht nur die oberen zwei Prozent in der Einkommens- oder Vermögensverteilung trifft. Somit werden nicht nur die eher günstigen Wirkungen des Steuerwettbewerbs verhindert, sondern es treten auch unmittelbar ungünstige Arbeits- und Sparanreize auf.

Es steht zu vermuten, dass eine Steuerharmonisierung lediglich die Rolle des Finanzausgleichs in der Schweiz verstärken würde. Darauf zielt auch die in der SP-Initiative enthaltene Übergangsbestimmung ab. Der alte Finanzausgleich hat keinen Abbau der Disparitäten vermocht, dafür aber zu erheblichen Ineffizienzen im öffentlichen Sektor und zu einer höheren Staatsverschuldung beigetragen. Auch wenn der neue Finanzausgleich zielgenauer und effektiver sein dürfte sowie manche Fehlanreize des alten Systems beseitigt, so ist er doch nicht effizient. Andere Fehlanreize, etwa für die Verschuldung der Kantone, bestehen weiter. Dabei mildert der neue Finanzausgleich vor allem die Wirkungen des asymmetrischen Steuerwettbewerbs ab. Dahingehend dürfte der Finanzausgleich aber auch hinreichend sein. Eine weitere Steuerharmonisierung lässt sich durch den asymmetrischen Föderalismus in der Schweiz nicht begründen.

«**Eine materielle Steuerharmonisierung wäre schädlich.**»

Die Schweiz befindet sich bereits in verschiedenen Politikbereichen auf dem Weg zu einer materiellen Harmonisierung von Ausgaben und Einnahmen. Dieser Prozess sollte durch geeignete Massnahmen eingedämmt werden. Keinesfalls sollte eine materielle Steuerharmonisierung diesen Prozess in einer entscheidenden Weise fortführen dürfen. Eine materielle Steuerharmonisierung wäre schädlich.

Die Hauptprobleme der SP-Initiative zur Steuerharmonisierung

- ▶ Erosion der Selbstverantwortung der Kantone. Damit wird die Haushaltsdisziplin der Kantone untergraben und der Hang zur Defizit- und Schuldenfinanzierung belohnt.
- ▶ Negative Effekte auf die Effizienz der kantonalen Verwaltungen, auf das Wirtschaftswachstum und die Innovationskraft der Kantone im Allgemeinen. Dafür Erhöhung des Risikopotenzials bei gescheiterten politischen Projekten.
- ▶ Einsetzen einer Ausgaben-Steuer-Spirale mit höherer Staatsquote und Fiskalbelastung als Folge.
- ▶ Ausbleibende Wirkung auf die interpersonelle Einkommensverteilung und auf die kantonalen Einkommensdisparitäten. Stattdessen Verschärfung des Zentrum-Peripherie-Gefälles.
- ▶ Generelle Steuererhöhung auf mindestens 35,2 Prozent maximale Grenzbelastung aller Einkommen der natürlichen Personen mit negativen Effekten auf Arbeits- und Sparanreize.
- ▶ Direkte kantonale Einkommensteuererhöhungen in den Kantonen AI, AR, NW, OW, SZ, ZG sowie kommunale Steuererhöhungen in den Kantonen BS, GR, LU, SG, SH.
- ▶ Zusatzbelastungen der hohen Einkommen, aber auch des Mittelstands: Erhöhung der Steuerbelastung ab Einkommen von 120 000 Franken bis zur Verdoppelung der Steuerlast im Maximum im Kanton Zug. Erhöhung der Steuerbelastung ab Einkommen von 150 000 Franken im Kanton Schwyz usw.
- ▶ Die Hälfte der Kantone muss ihre Vermögensteuer unmittelbar erhöhen. In einigen Kantonen ergeben sich sogar Tarifierhöhungen für alle Vermögen, die den Grundfreibetrag übersteigen.

1 Einleitung Die Diskussion um den interkantonalen Steuerwettbewerb hat sich verschärft. Es ist Zeit für eine wissenschaftlich fundierte Einschätzung von Kosten und Nutzen für die Schweiz.

Am 6. Mai 2008 reichte die SP Schweiz (SPS) ihre eidgenössische Volksinitiative «Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steuergerechtigkeits-Initiative)» ein. Wenig später, am 27. Mai 2008, erklärte die Bundeskanzlei das Zustandekommen der Initiative (siehe Sozialdemokratische Partei Schweiz 2006, Schweizerische Bundeskanzlei 2007, 2008). Die Bürgerinnen und Bürger der Schweiz müssen somit in absehbarer Zeit über eine Änderung der Bundesverfassung abstimmen, die den Kantonen (und Gemeinden) eine materielle Harmonisierung der Einkommen- und Vermögensteuern (natürlicher Personen) auferlegen würde. Die Bundesverfassung soll so geändert werden, dass ein Grenzsteuersatz in Höhe von mindestens 22 Prozent für zu versteuernde Einkommen über 250 000 Franken und von fünf Promille für zu versteuernde Vermögen über zwei Millionen Franken (jeweils für Alleinstehende) in den Kantonen (und Gemeinden) festgelegt wird.¹ (Für gemeinsam Veranlagte können die Beträge der Bemessungsgrundlagen höher liegen.) Zudem verlangt die Initiative die Festschreibung eines Verbots degressiver Steuern in der Bundesverfassung.

«Der interkantonale Steuerwettbewerb disziplinierte bereits im 19. Jahrhundert den Gesetzgeber.»

Der interkantonale Steuerwettbewerb ist schon seit geraumer Zeit im Zentrum des öffentlichen Interesses. Spoerer (2002) weist etwa auf eine Steuerreformdiskussion in Zürich im Jahr 1883 hin, in der eine Erhöhung der kommunalen und kantonalen Steuern auf Einkommen und Vermögen erwogen wurde. Zu dieser Zeit betrug die Steuerbelastung in Zürich etwa das Sechsfache derjenigen in Basel. Die Reformgegner verwiesen damals darauf, dass eine weitere Erhöhung der Steuerbelastung zu einer «Flucht der Kapitalisten» (S. 9) führen würde. Der interkantonale Steuerwettbewerb disziplinierte offenbar bereits im 19. Jahrhundert den Gesetzgeber und zwang ihn, die Bedingungen an anderen Standorten in Betracht zu ziehen. Dadurch wurden die steuerpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten in den Kantonen eingeschränkt und die kantonale Steuerpolitik stand regelmässig auf dem Prüfstand.

Auch die historischen Erfahrungen der SPS mit dem interkantonalen Steuerwettbewerb sind nicht ungetrübt. Prominentestes Beispiel dafür ist die Reichtumsteuer im Kanton Basel-Landschaft, die am 29. Juni 1972 von der SP eingereicht und am 3. Dezember 1972 von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern in einem Referendum mit 55,6 Prozent der abgegebenen Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von 55,4 Prozent der Stimmberechtigten angenommen wurde.² Die Reichtumsteuer, die am 1. Januar 1973 in Kraft trat, sah eine drastische Verschärfung der Progression der Einkommensteuer vor und erreichte 140 Prozent des ordentlichen Steuerbetrags bei einem Einkommen natürlicher Personen in Höhe von über 500 000 Franken.³ Damit löste sie eine Abwanderung in steuerlich günstigere Kantone aus. Bereits durch die erste Abwanderungswelle bis zum Frühjahr 1973 gingen dem Kanton Basel-Landschaft 7,5 Millionen Franken an Steuern verloren. Die Zuwanderung insbesondere aus dem Kanton Basel-Stadt ebte ab. Personengesellschaften wurden in Aktiengesellschaften

¹ Die Kirchensteuer ist bei diesem Grenzsteuersatz noch unberücksichtigt. Regelmässige Anpassungen an die Teuerung sollen vorgenommen werden.

² Siehe dazu «Verfassungsmässigkeit der basel-landschaftlichen Reichtumssteuer: Anforderung an die Einheit der Materie bei Gesetzesinitiativen», Urteil vom 20. Juni 1973 i.S. P 206/72 W., Steuer-Revue 31 (1976), S. 132–144.

³ Siehe dazu Archiv für Schweizerisches Abgaberecht 41 (1972/73), S. 293.

umgewandelt, Erbschaften durch Schenkungen vorweggenommen, das Familieneinkommen gleichmässiger auf Angehörige verteilt, Vermögen verlagert und Einkommen über den Lebenszyklus Steuer minimierend verschoben.⁴ Trotz der Nachahmung in einigen anderen Kantonen wurde die Reichtumsteuer schliesslich zurückgenommen. Schon bei ihrer Einführung nur als befristet konzipiert, wurde das Reichtumsteuergesetz von Basel-Landschaft zum 1. Januar 1975 in ein neues kantonales Steuergesetz überführt, das freilich bei weitem keine solch hohe Steuerbelastung der Einkommen natürlicher Personen und keine solche Progression wie die Reichtumsteuer vorsah.⁵ Die Reichtumsteuer stand auf dem steuerpolitischen Prüfstand und fiel durch. Für die Kantone ist diese Erfahrung noch heute eine Warnung (R.L. Frey 1996, S. 110).

Ist die SP-Initiative somit nur alter Wein in neuen Schläuchen? Anders gewendet: Warum sollte der jüngste Vorstoss der SPS zur materiellen Steuerharmonisierung näher beleuchtet werden? Dafür gibt es viele Gründe. Die Auseinandersetzungen um den interkantonalen Steuerwettbewerb haben sich in den letzten Jahren verschärft. Nicht zuletzt die degressiven Einkommen- und Vermögensteuern im Kanton Obwalden heizten die Diskussion weiter an. Wenn bekannte Führungspersönlichkeiten aus der Wirtschaft, deren Bruttoeinkommen bereits in der Öffentlichkeit kritisiert, zumindest aber argwöhnisch betrachtet werden, zudem ihren Wohnsitz in steuergünstige Kantone verlegen, dann löst dies Unmut in der Schweizer Bevölkerung aus. Die Folge davon könnte eine weitere Einschränkung der kantonalen (Finanz-)Autonomie auf der Einnahmenseite des Budgets sein, nachdem bereits am 21. Mai 2006 Volk und Stände dem Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung und daher einer Harmonisierung der Bildungspolitik durch eine neue Kompetenz des Bundes zustimmten. Diese Indizien für eine schwindende Akzeptanz des Wettbewerbsföderalismus in der Schweiz sind Anlass dafür, sich erneut mit dessen Vor- und Nachteilen zu beschäftigen:⁶ Ist der Schweizer Wettbewerbsföderalismus eher günstig oder eher ungünstig?

► **economiesuisse fordert in seinem Mandat eine kritische Auseinandersetzung mit dem Schweizer Wettbewerbsföderalismus.**

In seinem Mandat fordert economiesuisse eine kritische Auseinandersetzung mit dem Schweizer Wettbewerbsföderalismus und möchte insbesondere den Nettonutzen des interkantonalen und interkommunalen Steuerwettbewerbs auf Basis bestehender empirischer Untersuchungen wissenschaftlich fundiert eingeschätzt sehen. Dabei sollten einige in der Diskussion populäre Thesen behandelt werden, wie etwa der Steuerwettbewerb führe zu einem «race to the bottom», der Steuerwettbewerb behindere das Wirtschaftswachstum, Steuerwettbewerb schade den peripheren Regionen, Steuerwettbewerb untergrabe den Wohlfahrtsstaat oder Steuerwettbewerb sei wegen der dadurch verstärkten Komplexität im Schweizer Steuerrecht ungünstig für den internationalen Standortwettbewerb und damit für die Schweiz insgesamt nachteilig.

Da der Schweizer Steuerwettbewerb in ein Geflecht von nationalen Rechtsnormen – vom Steuerharmonisierungsgesetz und den damit verbundenen Entscheiden des Bundesgerichts in Lausanne bis zur Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) – und von internationalen Rahmenbedingungen – etwa den Harmonisierungsbemühungen der EU in der Besteuerung von Kapitaleinkünften und Unternehmensgewinnen – eingebettet ist, soll seine Einschätzung vor dem

⁴ Vgl. «Die negativen Folgen der basel-landschaftlichen Reichtumssteuer», Steuer-Revue 29 (1974), S. 34.

⁵ Siehe dazu Archiv für Schweizerisches Abgaberecht 43 (1974/75), S. 38 f., und Meier (1975/76), S. 151.

⁶ Siehe zu den Auswirkungen des Steuerwettbewerbs in der Schweiz Feld (2000), zu den Möglichkeiten der Übertragung der daraus gewonnenen Erkenntnisse für den internationalen Steuerwettbewerb Feld (2001) und Feld und Kirchgässner (2001) sowie zu seiner Modellfunktion für die Reform der deutschen Finanzverfassung Feld (2004) und Feld und Baskaran (2007).

Hintergrund dieser Regelungen und Erfahrungen erfolgen. Schliesslich finden auch weitere politische Vorstösse wie etwa das Modell Zehnder (1998) oder die Kontrollkommission zur Um- und Durchsetzung der (formellen) Steuerharmonisierung Beachtung.

In dieser Projektstudie wird zunächst die Entwicklung der Schweizer Finanzverfassung in den vergangenen Jahren nachgezeichnet (Abschnitt 2), um möglicherweise erste Indizien für die in der Schweizer Öffentlichkeit, zumindest auf der Seite der SPS, bestehenden Befürchtungen über die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs zu erhalten. Vor allem die rechtliche, durch Bundesgerichtsentscheide vorangetriebene Evolution seit dem Inkrafttreten des Steuerharmonisierungsgesetzes und der umfassende Reformprozess der NFA werden dabei gewürdigt.

In Abschnitt 3 wird aus ökonomischer Sicht klargestellt, welche Befürchtungen sich überhaupt mit Steuerwettbewerb verknüpfen lassen, welche Verheissungen und Gefahren er mit sich bringt. Manches in der Öffentlichkeit vorherrschende Bild wird bereits durch diese Übersicht über die Argumente für und gegen Steuerwettbewerb relativiert werden.

In Abschnitt 4 wird die Erfahrung der Schweiz mit ihrem Wettbewerbsföderalismus, aber auch mit ihrem (alten) Finanzausgleich, auf Basis der vorliegenden empirischen Studien beleuchtet. Trotz der Vielzahl an vorgelegten Studien bestehen immer noch offene Fragen und «weisse Flecken» in der Forschung, die in dieser Analyse verdeutlicht und deren Bedeutung für die Gesamteinschätzung des Schweizer Wettbewerbsföderalismus dargelegt werden sollen.

Auf Basis dieser Analyse wird die Sinnhaftigkeit der SP-Initiative und anderer Harmonisierungsvorschläge, wie etwa des Modells Zehnder, in Abschnitt 5 untersucht. Bereits existierende Beschränkungen des Steuerwettbewerbs durch das geltende Recht werden in diesem Abschnitt ebenfalls kritisch hinterfragt. Abschliessende Bemerkungen folgen in Abschnitt 6.

2 Die schweizerische Finanzverfassung

Kern ist die hohe kantonale Steuerautonomie. Diese führte bislang nicht zum «race to the bottom». Aktuell wächst die Tendenz zu finanzpolitischer Zentralisierung.

► Der Schweizer Föderalismus ist durch eine weitreichende Autonomie der Gliedstaaten gekennzeichnet.

Der Schweizer Föderalismus ist durch eine weitreichende Autonomie der Gliedstaaten gekennzeichnet, die durch Artikel 47 bis 49 der Bundesverfassung gesichert wird. Abgesehen davon, dass die Kantonsverfassungen nicht dem Bundesrecht widersprechen dürfen, demokratisch sein müssen und die Möglichkeit zur Revision bestehen muss, wenn es die Mehrheit der Stimmberechtigten verlangt, unterliegen die Kantone keinen grundsätzlichen Restriktionen durch den Bund. Daher bestehen zwischen den Kantonen erhebliche institutionelle, rechtliche, administrative und politische Unterschiede. Diese lassen sich namentlich in finanzieller Hinsicht feststellen. Die Kantone setzen eigene ausgabenwirksame politische Schwerpunkte und finanzieren ihre Haushalte in einem erheblichen Masse über eigene Steuereinnahmen. Im internationalen Vergleich gilt die Schweiz zusammen mit Kanada als der Bundesstaat mit der am stärksten ausgeprägten fiskalischen Dezentralisierung (Boadway 2007, Kirchgässner 2007).

Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Bund in vielerlei Hinsicht Einfluss auf die kantonalen Finanzen nimmt. Zudem ist der schon seit einigen Jahren feststellbare Prozess der Zentralisierung von Kompetenzen trotz der Bestrebungen zur Aufgabenneuordnung zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der NFA ungebrochen. Hinzu tritt in der jüngeren Zeit die Einschränkung der Steuerautonomie der Kantone durch Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts. Angesichts dieser Entwicklungen stellt sich die Frage: Was macht den Kern der kantonalen Finanzautonomie überhaupt aus? Und: Kann die Finanzautonomie für irgendwelche ungünstigen Entwicklungen in der Schweiz verantwortlich gemacht werden?

2.1 Zuteilung von Aufgaben und Ausgaben

Die Aufgaben der Kantone sind vielfältig. Bedeutsamer als eine Bestandsaufnahme der aktuell bestehenden Autonomie der Kantone ist jedoch, dass die Aufgaben des Bundes abschliessend in der Bundesverfassung aufgeführt sind: «Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist.» (Artikel 42 Abs. 1 BV.) Alle anderen Aufgaben verbleiben bei den Kantonen und können nur durch eine explizite Verfassungsänderung mit Volks- und Ständemehr auf den Bund übertragen werden. Insbesondere kennt die Schweizer Verfassungswirklichkeit keine konkurrierende Gesetzgebung wie in Deutschland, mit der der Bund dort relativ leicht Kompetenzen an sich ziehen kann.

Nach der Gründung des Bundesstaates im Jahr 1848 wurden dem Bund Befugnisse in drei grossen Schüben übertragen (Blöchliger und Frey 1992, Freiburghaus und Buchli 2003). Zunächst entstanden in einer frühen Phase eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik und ein gemeinsamer Markt. Dass insbesondere die Herstellung eines gemeinsamen Binnenmarktes sehr lange dauern kann, verdeutlicht das Binnenmarktgesetz aus dem Jahr 1993 und seine Änderung vom 1. Juli 2006 (Feld 2007). Die Sozialpolitik wurde durch Schaffung der Sozialversicherungen in einer zweiten Phase in den Kriegszeiten des 20. Jahrhunderts auf Bundesebene verankert. Sommer (1978) befasst sich ausführlich mit diesen Kompetenzänderungen, die vornehmlich durch eine Koalition der armen Kantone mit dem Bund gegen die Opposition der reichen Kantone zustande kam.

«Die Kantone handeln trotz zahlreicher Politikverflechtungen mit dem Bund relativ autonom.»

Zudem erhielt der Bund in dieser Zeit weitgehende Kompetenzen zu interventionistischen Eingriffen ins Wirtschaftsgeschehen, etwa in der Landwirtschaftspolitik. Die dritte Phase wurde in den 1960er- und 1970er-Jahren durch Kompetenzen des Bundes in neuen Problembereichen wie etwa dem Bau von Nationalstrassen, der Raumordnungs- und Umweltpolitik oder der Energiepolitik abgeschlossen. Neben diesen drei Schüben steht jedoch ein Prozess der schleichenden Zentralisierung, etwa durch die Kooperation im Rahmen des alten Finanzausgleichs. Ob die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung und die sich dadurch ergebende Bundeskompetenz in der Bildung einen vierten Schub der Zentralisierung auslöst oder als Teil dieses schleichenden Zentralisierungsprozesses anzusehen ist, bleibt abzuwarten.⁷

Die Kantone handeln trotz zahlreicher Politikverflechtungen mit dem Bund und gegenseitiger Abhängigkeiten im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen und ihrer Suborganisationen wie der Konferenz der Finanzdirektoren in einer Vielzahl von Aufgabenbereichen relativ autonom. Hervorzuheben sind (weiterhin) das Bildungswesen, das Gesundheitswesen, die Polizei- und Justizorganisation, die Kultur- und Verkehrspolitik, Wasser- und Abwasser-versorgung, Abfallentsorgung und die Sozialpolitik. An der Mehrzahl dieser Politikbereiche nehmen die Gemeinden, deren Bestehen durch die Kantone und nicht durch den Bund gewährleistet wird, gestaltend teil. In der Bildung etwa gestehen manche Kantone ihren Gemeinden ein hohes Mass an Autonomie im Grundschulbereich zu. Der Bund nimmt auf verschiedene Weise Einfluss auf die Bildungspolitik der Kantone, etwa indem er Mindeststandards setzt oder, wenn keine Harmonisierung zwischen den Kantonen zustande kommt, im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen sowie der Anerkennung von Abschlüssen. Die Gymnasien (Kantonsschulen), Sekundarschulen und die Berufsbildung bleiben somit im Wesentlichen kantonale Aufgabe. Allerdings kann der Bund auf eigene Initiative koordinierend in verschiedener Hinsicht in die kantonale Kompetenz eingreifen.

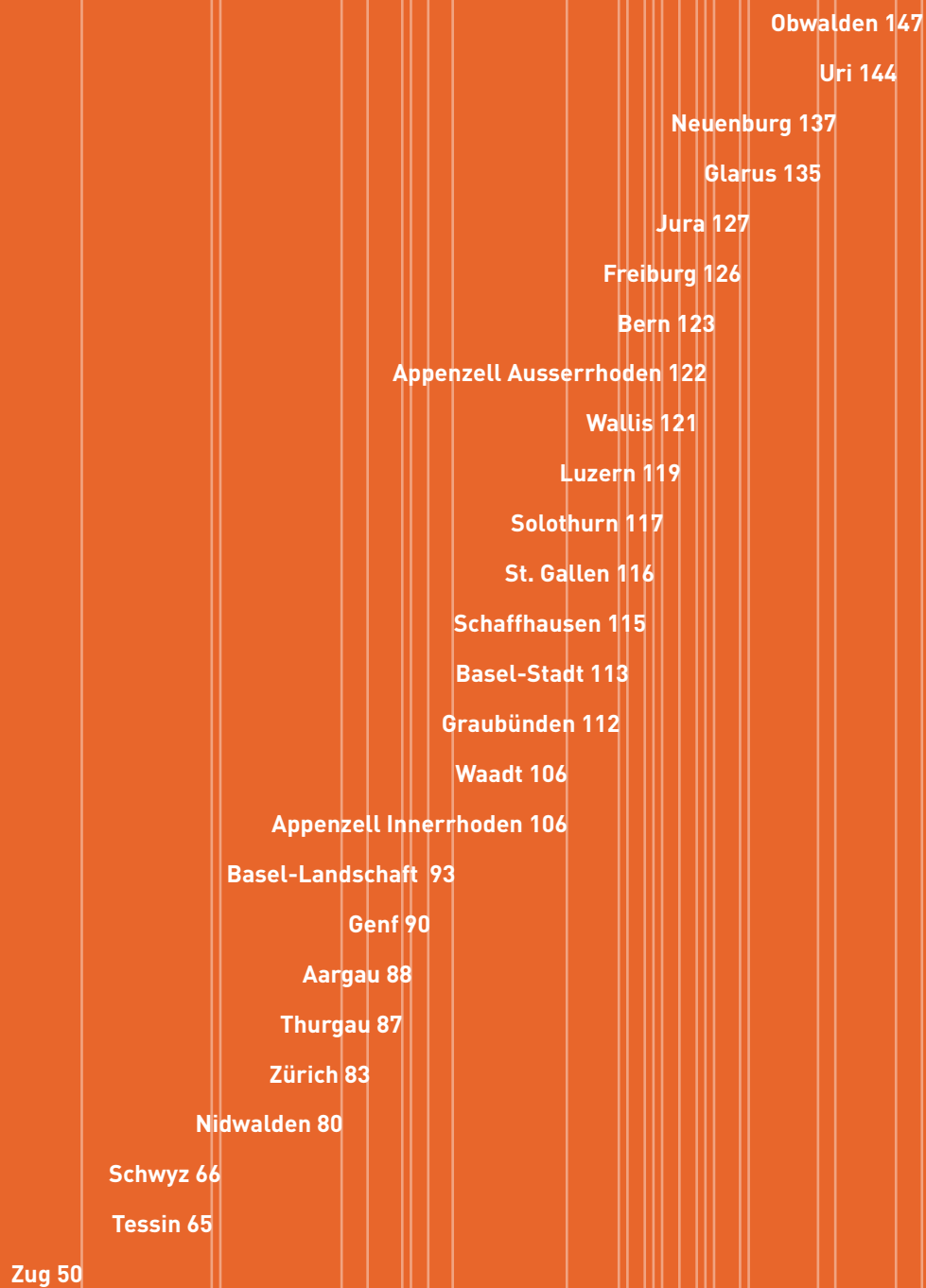
Ähnliches lässt sich im Gesundheitswesen feststellen. Der Bund setzt rechtliche Rahmenbedingungen, etwa in der (grundsätzlich privaten) Krankenversicherung, die sich auf die kantonale Gesundheitspolitik auswirken. Die Kantone und Gemeinden gewährleisten die Krankenhausversorgung. Die Sozialhilfe ist hingegen in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden in je nach Kanton unterschiedlicher Aufteilung zwischen beiden Ebenen. Andererseits dominiert der Bund in der Alters- und Hinterbliebenenversorgung (AHV/IV), in der Regulierung der Pensionskassen als obligatorischer zweiter Säule der Altersversorgung und in der Arbeitslosenversicherung, auch wenn die Kantone sich etwa über die Ergänzungsleistungen zur AHV beteiligen. Die Gesetzgebung im Bereich der Sozialversicherungen ist somit im Wesentlichen Bundeskompetenz, während die Kantone gewichtige Ausführungskompetenzen besitzen.

► **Man könnte den kantonalen Aufgabenschwerpunkt eher im Bereich der Bereitstellung öffentlicher Konsum- und Investitionsgüter als im sozialstaatlichen Bereich verorten.**

Man könnte den kantonalen Aufgabenschwerpunkt daher, bei aller Vorsicht, eher im Bereich der Bereitstellung öffentlicher Konsum- und Investitionsgüter als im sozialstaatlichen Bereich bzw. im Bereich staatlicher Transfers verorten, auch wenn dieser Grundsatz in vielfältiger Weise durchbrochen wird. Mit den grossen Sozialwerken, der Regional- und der Landwirtschaftspolitik engagiert sich der Bund stärker in der Einkommensumverteilung als die Kantone und Gemeinden, bei denen auf der Ausgabenseite vor allem die Sozialhilfe hervortritt. Im Hinblick auf klassische öffentliche Güter sind auf Bundesebene vor allem die Verteidigungs- und die Aussenpolitik, die Verkehrspolitik (Nationalstrassen, Post und

⁷ Wünsche nach einer grösseren Bundeskompetenz bestehen zudem in weiteren Bereichen, etwa der Kinderbetreuung. Siehe «Gesamtschweizerische Harmonisierung auch für Babys? Vorstösse für die Schaffung umfassender Kleinkinderbetreuung», Neue Zürcher Zeitung Nr. 146 vom 25. Juni 2008, S. 13.

Index der kantonalen und (gewichteten) lokalen Einkommen- und Vermögensteuerbelastung in der Schweiz, 2006



Bahn) und die Binnenmarktgesetzgebung zu nennen. Die Kantone und Gemeinden kümmern sich um die verbleibenden Bereiche der Daseinsvorsorge, von Wasser- und Abwasserversorgung und Abfallentsorgung über Bildung, Polizei, Justiz und Gesundheitswesen bis hin zur Kultur.

Diese beispielhafte Aufzählung belegt die Vermischung von Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen in unterschiedlichen Aufgabenbereichen. Sie stellt jedoch nur eine Bestandsaufnahme dar. Bedeutender für die Dezentralität der Schweiz sind die prozeduralen Bestimmungen, die eine Zentralisierung deutlich schwerer erreichbar machen als in anderen Ländern. In empirischen Analysen belegen Blankart (2000) in einer vergleichenden Fallstudie für Deutschland und die Schweiz sowie Feld, Schaltegger und Schnellenbach (2008) mit Daten für die Schweizer Kantone von 1980 bis 1998, dass die direkten Volksrechte wesentlich verantwortlich dafür sind, dass die Schweiz im internationalen Vergleich sowohl hinsichtlich der Aufgabenerfüllung als auch ihrer Finanzierung stärker dezentral organisiert ist. Daneben wirkt der Steuerwettbewerb auf eine Dezentralisierung in den Kantonen hin. Die dezentrale Steuerkompetenz begünstigt somit die Dezentralität der Aufgabenerfüllung.

► Die Schaffung und Stärkung der Konferenz der Kantonsregierungen hat zu einem Harmonisierungsdruck geführt.

Im Gegensatz zu institutionellen Barrieren, die einer Zentralisierung der Aufgaben entgegenstehen, hat die Schaffung und Stärkung der Konferenz der Kantonsregierungen sowie deren Suborganisationen zu einem Harmonisierungsdruck auf die Kantone vor allem über informelle Verhaltensregeln und öffentliche Stellungnahmen geführt.

2.2 Steuern in der Schweiz

Die kantonale Autonomie für die Einkommen-, Körperschaft- und Vermögensteuern ist erheblich. Zudem besitzen auch die Gemeinden eine gewisse Steuerautonomie, indem sie Zuschläge auf die kantonalen Steuern erheben. Der Zentralstaat finanziert sich einerseits über Verbrauchsteuern und andererseits über eine stark progressive Einkommensteuer (die direkte Bundessteuer) sowie eine proportionale Gewinnsteuer.⁸ Zusätzlich erhebt er eine Quellensteuer auf Kapitaleinkünfte in Höhe von 35 Prozent (Verrechnungssteuer), die bei einer Deklaration der Kapitaleinkünfte auf Kantonsebene zurückerstattet wird. Nicht gewerbsmässig erzielte Kapitalgewinne im Privatvermögen (nicht aber solche im Geschäftsvermögen) werden weder vom Bund noch von den Kantonen besteuert. Mit dem Kanton Graubünden hatte 1997 der letzte Kanton diese Steuer abgeschafft. Kapitalgewinne aus unbeweglichem Vermögen (Liegenschaften) werden jedoch in allen Kantonen weiterhin steuerlich erfasst. Zudem wird die Steuerfreiheit der Kapitalgewinne auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene durch den Tatbestand des Quasiwertschriftenhandels, der Transponierung oder der indirekten Teilliquidation relativiert. Artikel 128 bis 133 der Bundesverfassung (BV) zählen dabei die dem Bund zur Verfügung stehenden Einnahmen abschliessend auf.

Artikel 129 BV legt fest, dass die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge Sache der Kantone ist. Die (formelle) Steuerharmonisierung zwischen den Kantonen beschränkt sich somit auf Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern und das Verfahrensrecht. Ein grundsätz-

⁸ Im Jahr 1915 wurde dem Bund die Möglichkeit eingeräumt, eine Kriegssteuer auf Einkommen und Vermögen zu erheben, um die Landesverteidigung aufrechtzuerhalten. Diese Kriegssteuer war befristet und lief 1932 aus. Im Jahr 1940 wurde eine Wehrsteuer auf Einkommen und Unternehmensgewinne eingeführt, die ebenfalls befristet ist und in Referenden verlängert werden muss. Die Wehrsteuer besteht als direkte Bundessteuer im Grunde bis heute. Die Bundeskompetenz zur Erhebung der direkten Steuern unterliegt einer Sunset Legislation und muss in regelmässigen Abständen vors Volk. Siehe Feld (2000).

«Die Kantone und Gemeinden nutzen die Steuerautonomie im Bereich der direkten Steuern in erheblichem Masse.»

lich harmonisiertes schweizerisches Steuerstrafrecht existiert nicht. Allerdings hat das Schweizerische Bundesgericht in seinem Urteil vom 1. Juni 2007 zur Verfassungsmässigkeit der degressiven Tarife der Einkommen- und Vermögensteuern des Kantons Obwalden aus Artikel 8 BV (Rechtsgleichheit) und Artikel 49 BV (Vorrang und Einhaltung des Bundesrechts) in Verbindung mit Artikel 129 BV (Steuerharmonisierung) und Artikel 127 BV (Grundsätze der Besteuerung insbesondere Leistungsfähigkeitsprinzip) eine Beschränkung der kantonalen Steuerautonomie hinsichtlich der Steuertarife festgestellt. Demnach sind degressive Steuertarife nicht zulässig. Die durch die SP-Initiative geforderte Festbeschreibung eines Verbots degressiver Steuern in der Bundesverfassung würde somit den gegenwärtigen Rechtsstand in geschriebenes Recht überführen.

Die kantonale Steuerautonomie hat dazu geführt, dass die nachgeordneten Gebietskörperschaften in der Schweiz im Unterschied zu allen anderen Industrieländern, in denen eine Zentralisierung der Staatstätigkeit stattgefunden hat, im Zeitablauf an Gewicht gewonnen haben. Der Anteil des Bundes an den gesamten Staatseinnahmen nahm kontinuierlich von 40 Prozent im Jahr 1950 auf 30 Prozent im Jahr 1980 ab und blieb seither relativ konstant. Im gleichen Zeitraum steigerten die Kantone ihren Einnahmeanteil von 32 Prozent auf über 40 Prozent, während der Anteil der Gemeinden sich heute auf dem Niveau von 1960 befindet. Zudem erfolgte diese stärker dezentralisierte Finanzierung des Staates in der Schweiz bei gleichzeitiger Einnahmenerhöhung der Sozialversicherungswerke des Bundes aufgrund des Ausbaus der Sozialversicherungen im Zuge der demografischen Entwicklung.

Hinsichtlich der Kompetenzverteilung für die wichtigsten Steuerarten lässt sich feststellen, dass dem Bund vornehmlich die aufkommensstarken indirekten Steuern und den Kantonen und Gemeinden die Vermögen- und Erbschaftsteuern zugeordnet sind. Da der Bund zudem eine hoch progressive direkte Bundessteuer und eine proportionale Gewinnsteuer erhebt, belasten alle drei gebietskörperschaftlichen Ebenen die Einkommen natürlicher und juristischer Personen. Eine Verrechnung dieser Steuern untereinander, etwa durch eine Absetzung der kantonalen und lokalen Steuerschuld von der Bemessungsgrundlage der direkten Bundessteuer, ist im Gegensatz zu den USA und wenigstens teilweise auch zur deutschen Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer nicht und bei der Gewinnsteuer in geringerem Masse möglich.

► **Obwohl Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern die Einkommen additiv belasten, bleibt die gesamte Steuerbelastung moderat.**

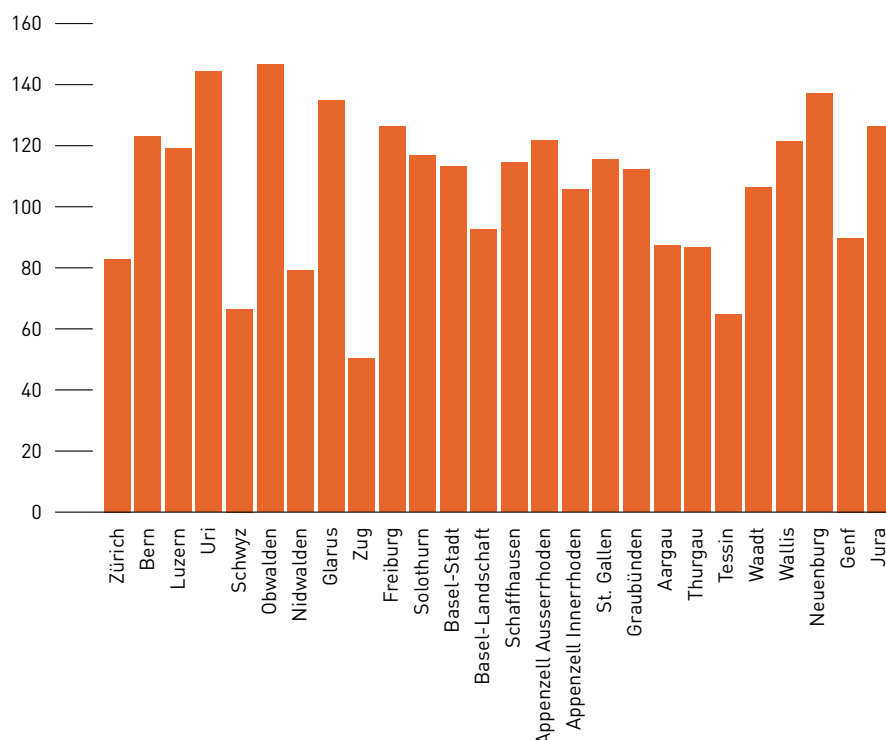
Obwohl Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern die Einkommen additiv belasten, bleibt die gesamte Steuerbelastung moderat. In Delémont im Jura liegt der maximale Grenzsteuersatz im Jahr 2006 bei 40,2 Prozent. In Zug beträgt die maximale Grenzsteuerbelastung mit lokalen/kantonalen Einkommensteuern und der direkten Bundessteuer jedoch lediglich 23,9 Prozent. Die direkte Bundessteuer hat einen maximalen Grenzsteuersatz von 13,2 Prozent und einen maximalen Durchschnittssteuersatz von 11,5 Prozent. Aufgrund des hohen Grundfreibetrags zahlen die obersten drei Prozent der Einkommensteuerzahler etwa 50 Prozent der Einnahmen der direkten Bundessteuer. Sie ist somit stark progressiv ausgestaltet.

Die Kantone und Gemeinden nutzen die Steuerautonomie im Bereich der direkten Steuern in erheblichem Masse, sodass starke Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Kantonen und den Gemeinden resultieren. So zahlte ein verheirateter Steuerpflichtiger mit zwei Kindern und einem zu versteuernden Einkommen von einer Million Franken im Jahr 2007 in Zürich an die Stadt und den Kanton mit 23,3 Prozent etwa das Dreifache dessen an Steuern, was er im benachbarten Kanton Schwyz in der Gemeinde Freienbach an die Gemeinde und den Kanton (mit 7,7 Prozent) zu zahlen hätte. Beide Wohnorte liegen nur etwa eine halbe Stunde voneinander entfernt.

Abbildung 1

Die Kantone und Gemeinden nutzen die Steuerautonomie im Bereich der direkten Steuern in erheblichem Masse. Daraus resultieren starke Steuerbelastungsunterschiede zwischen Kantonen und Gemeinden.

Index der kantonalen und (gewichteten) lokalen Einkommen- und Vermögensteuerbelastung in der Schweiz, 2006



Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung (2007).

Im Durchschnitt ist die Steuerbelastung im Kanton Zürich dennoch nicht sonderlich hoch. Dies lässt sich aus Abbildung 1 ersehen, die den Index der kantonalen und (gewichteten) lokalen Einkommen- und Vermögensteuerbelastung im Jahr 2006 zeigt. Dabei wird die durchschnittliche Steuerbelastung in der Schweiz auf einen Indexwert von 100 gesetzt und die Abweichung der Kantone nach oben und unten in Indexwerten ausgedrückt. Gemäss diesem Index belegt Zürich nach Zug, Schwyz, Nidwalden und dem Tessin den fünften Platz bei den niedrigen durchschnittlichen Steuerbelastungen. Dieser Index, der vor allem für den alten Finanzausgleich verwendet wurde, gibt jedoch lediglich die relative Steuerbelastung in der Schweiz wieder. Mit ihm lassen sich intertemporale Vergleiche in nur unzureichendem Masse vornehmen.⁹

⁹ Obwohl mittlerweile Daten für das Jahr 2007 vorliegen, werden hier weiterhin die Steuerbelastungen von 2006 zugrunde gelegt. Nach der NFA weist die Statistik weder Steuerbelastungsindizes noch die kantonalen und (gewichteten) lokalen Steuerbelastungen für die Kantone aus. Es sind lediglich Belastungen in den Kantonshauptorten angegeben, die für die Analyse der Wohnortwahl unzureichend sind.

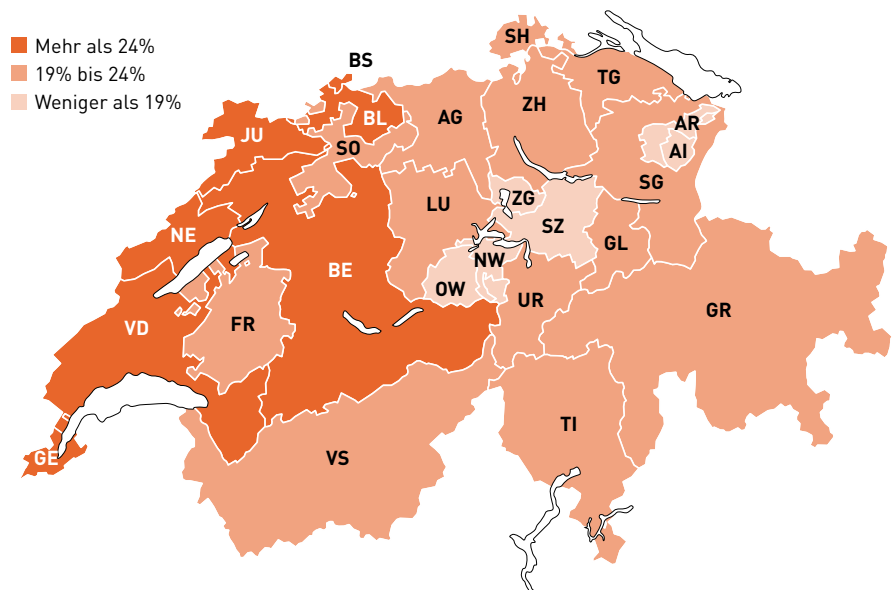
«Die Wirtschaftszentren leisten sich eine höhere Steuerbelastung als die Peripherie.»

Für die räumliche Zuordnung der Steuerbelastung zeigt sich ein differenzierteres Bild, wenn man zwischen Einkommensklassen unterscheidet. Dies verdeutlicht die kantonale und (gewichtete) lokale Einkommensteuerbelastung für Verheiratete mit zwei Kindern bei einem Reineinkommen von einer Million Franken im Jahr 2006 in Abbildung 2. Dabei werden drei Gruppen von Kantonen unterschieden. Die sechs Niedrigsteuerkantone sind hell, die sieben Hochsteuerkantone dunkel und die dreizehn Kantone mit einer mittleren Steuerbelastung sind mittel unterlegt, während die Gewässer weiss unterlegt sind. Es wird deutlich, dass die Einkommensteuerbelastung keinem einfachen West-Ost-Schema folgt, sondern Unterschiede zwischen den Wirtschaftszentren und den bezogen auf dieses Zentrum peripheren Kantonen bestehen. Die «Peripherie» kann durchaus räumlich zentral liegen, wenn es sich um Bergkantone handelt. Die Wirtschaftszentren leisten sich eine höhere Steuerbelastung als die Peripherie. Dies wird besonders deutlich im Hinblick auf die Bergkantone, die steuerlich günstiger als die zugehörigen Zentren sind. In einer grossräumigen Betrachtung besteht hingegen ein Gefälle zwischen Ost und West.

Abbildung 2

Unterscheidet man zwischen Einkommensklassen, zeigt sich für die räumliche Zuordnung der Steuerbelastung ein differenzierteres Bild.

Kantonale und (gewichtete) lokale Einkommensteuerbelastung für Verheiratete mit zwei Kindern bei einem Reineinkommen von einer Million Franken im Jahr 2006

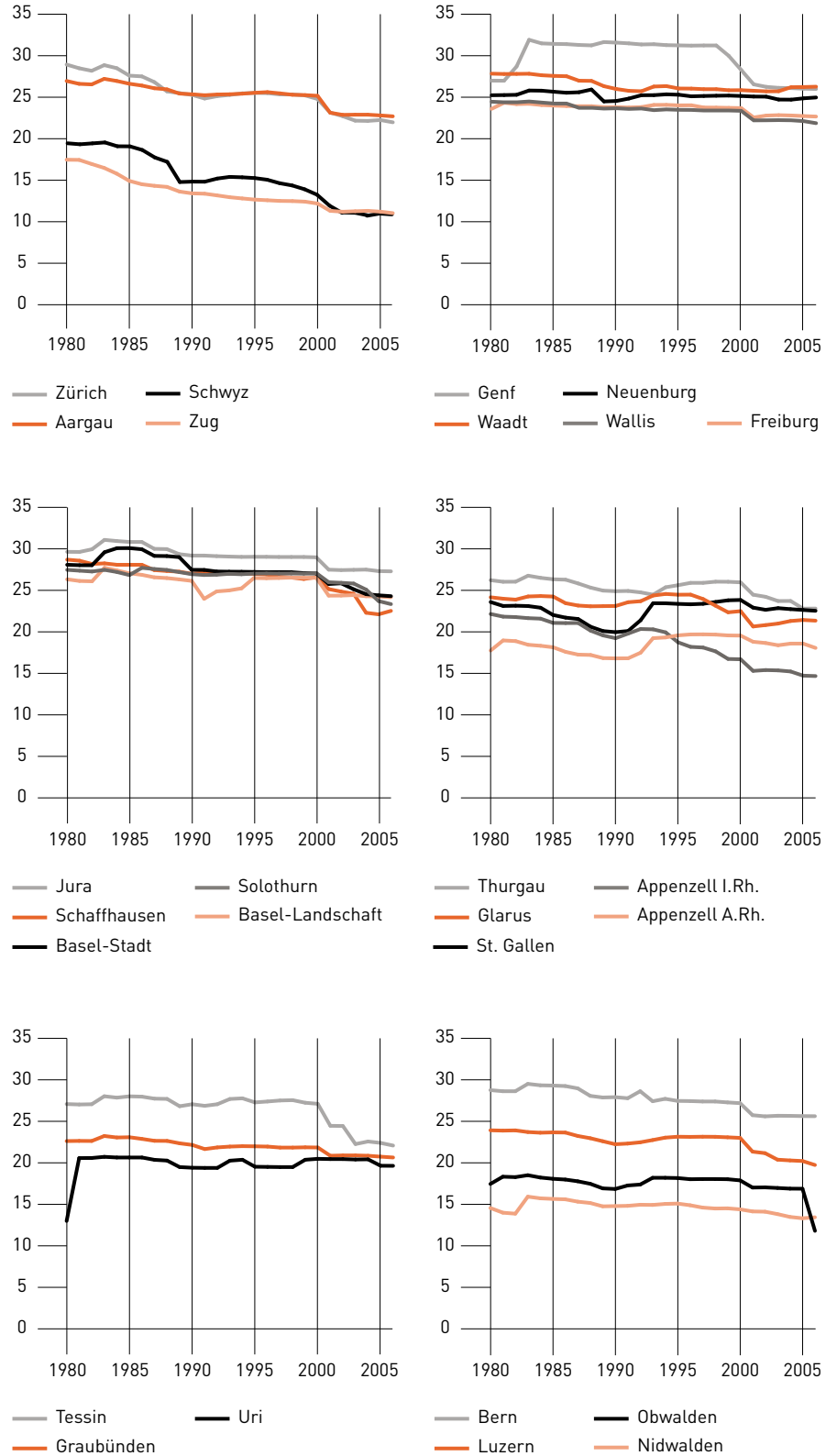


Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung (2007).

Abbildung 3

Trotz starker Belastungsunterschiede ist keine Konvergenz der kantonalen und (gewichteten) lokalen Einkommensteuerbelastung zwischen 1980 und 2006 festzustellen. Die Kantone haben sich durch strategische Festsetzung der Steuersätze nicht auf eine untere Grenze der Steuerbelastung hinbewegt. Die Bewegung zu einer Nullsatzbesteuerung ist abwegig.

Kantonale und (gewichtete) lokale Einkommensteuerbelastung für Verheiratete mit zwei Kindern bei einem Reineinkommen von einer Million Franken, 1980 bis 2006



Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung (verschiedene Jahre).

Anmerkung: Von 1980 bis 1983 liegen nur Zahlen für Verheiratete ohne Kinder und von 1980 bis 1982 nur bis zu einem Reineinkommen von 500 000 Franken vor.

Trotz dieser starken Belastungsunterschiede lässt sich zwischen 1980 und 2006 keine Konvergenz der kantonalen und (gewichteten) lokalen Einkommensteuerbelastung feststellen (Abbildung 3).¹⁰ Meint man noch einen trendmässigen Rückgang der durchschnittlichen Steuerbelastung im Vergleich der Kantone Zürich, Zug, Schwyz und Aargau aus der ersten Grafik in Abbildung 3 herauslesen zu können, so zeigen die französischsprachigen Kantone in der zweiten Grafik von Abbildung 3 eine weitgehende Persistenz über den gesamten Zeitraum. Lediglich der Kanton Genf musste seine Hochsteuerpolitik aus den 1980er-Jahren zu Beginn dieses Jahrtausends zurücknehmen. Ein ähnliches Bild vermitteln die verbleibenden Grafiken in Abbildung 3 trotz aller möglichen Differenzierungen. Allenfalls lassen sich in der Gesamtheit leichte Rückgänge in der Einkommensteuerbelastung, etwa in der Agglomerationsregion Basel oder in der Ostschweiz feststellen. Es überwiegt aber auch hier das Bild der Persistenz. Die Kantone haben sich durch strategische Festsetzung der Steuersätze somit offensichtlich nicht auf eine untere Grenze der Steuerbelastung zubewegt. Abwegig ist die Vorstellung einer Bewegung hin zur Nullsatzbesteuerung.

Im Hinblick auf die SP-Initiative ergibt sich daraus ein erster bemerkenswerter Befund. Die in der öffentlichen Diskussion vorherrschende Idee eines «race to the bottom» lässt sich für die Schweiz nicht feststellen.

Resultat 1 Ein «race to the bottom» (naive Art) findet in der Schweiz nicht statt.

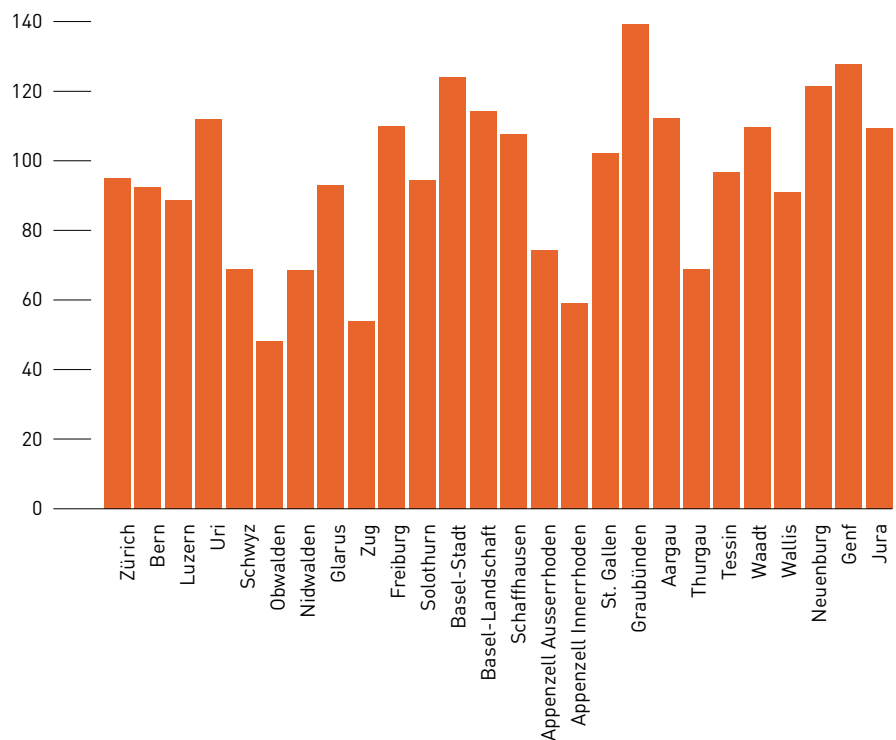
Eine ähnliche Variation wie die zuvor für die Einkommensteuer natürlicher Personen herausgestellten Steuerbelastungsunterschiede findet sich bei der Besteuerung der Gewinne juristischer Personen. Abbildung 4 zeigt den Index der kantonalen und (gewichteten) lokalen Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung als Pendant zum Einkommensteuerbelastungsindex. Es sind erneut die beiden Kantone Zug und Schwyz, die wie bei der Einkommensbesteuerung auch bei der Gewinnbesteuerung mit niedrigen Belastungen aufwarten. In ihrem Gefolge finden sich neben dem Kanton Nidwalden auch die beiden Appenzeller Kantone. Die «rote Laterne» hält hier der Kanton Graubünden, gefolgt von Genf. Abgesehen von Zug, Schwyz und Nidwalden lassen sich somit nicht notwendigerweise entsprechende Ranglisten der kantonalen Steuerbelastung bei den beiden direkten Steuerarten erstellen.

¹⁰ In Abbildung 3 sind effektive Durchschnittssteuersätze wiedergegeben. Für die Wohnortwahl und die Standortwahl von Unternehmen als Totalentscheidung sind Durchschnittssteuersätze der Einkommen- und Gewinnsteuern relevant, während für die Entscheidung eines marginalen Arbeitsangebots oder einer marginalen Investition die Grenzsteuersätze der Einkommen- und Gewinnsteuern ausschlaggebend sind. Dies ist in der Literatur spätestens seit der Studie von Devereux und Griffith (1998) akzeptiert.

Abbildung 4

Eine ähnliche Variation der Steuerbelastungsunterschiede wie bei der Einkommensteuer von natürlichen Personen zeigt sich bei der Besteuerung der Gewinne von juristischen Personen.

Index der kantonalen und (gewichteten) lokalen Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung in der Schweiz, 2006



Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung (2007).

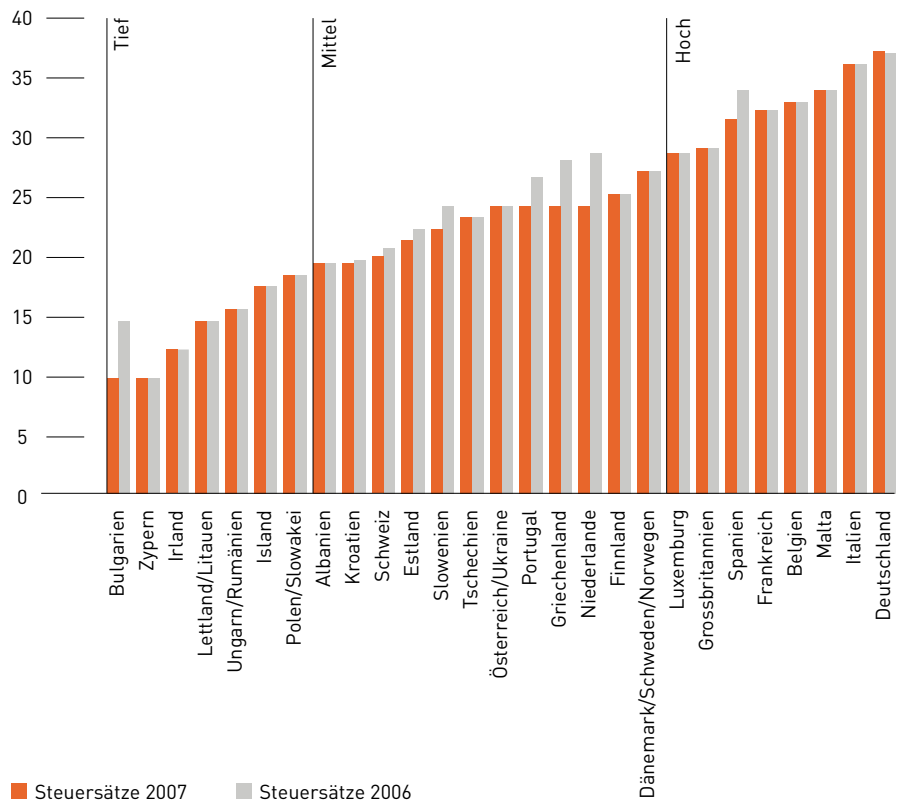
«Bei den Gewinnsteuerbelastungen befindet sich die Schweiz im Mittelfeld.»

Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn man die statutarischen Gewinnsteuersätze (Abbildung 5) oder die für die Standortattraktivität relevante effektive Durchschnittssteuerbelastung (Abbildung 6) vergleicht. In Abbildung 5 sind die statutarischen Gewinnsteuerbelastungen der Schweiz und ausgewählter europäischer Länder dargestellt. Im internationalen Vergleich befindet sich die Schweiz im Mittelfeld, kann aber mit Ausnahme Irlands die traditionellen EU-Mitgliedsländer (vor der letzten Erweiterung) hinter sich lassen. Dennoch dürfte die Schweiz angesichts der engen Abstände zu den Steuerbelastungen der anderen Länder nicht als besonders steuergünstig einzuschätzen sein. In Abbildung 6 werden die kantonalen Unterschiede in der Gewinnsteuerbelastung berücksichtigt und die Durchschnittssteuerbelastungen in internationalen Wirtschaftszentren zum Vergleich herangezogen. In insgesamt zehn Kantonen liegt die effektive Durchschnittssteuerbelastung der Gewinne unter 20 Prozent. Nur in Hongkong, Dublin, Singapur, Bratislava, Warschau und Budapest finden sich ähnlich günstige Bedingungen. Aber auch hier gilt, dass das Feld der Wettbewerber eng beieinander liegt und die Stellung der steuergünstigen Kantone nicht unbestritten ist. Der Vergleich von Gewinnsteuerbelastungen zwischen Ländern wird leider dadurch erschwert, dass sich die kantonalen Gewinn- und Kapitalsteuern durch Sonderregelungen etwa für Holding-, Gemischte oder Domizilgesellschaften erheblich unterscheiden. Diese werden in Artikel 28 Steuerharmonisierungsgesetz unter «Besondere Fälle» präzisiert und finden sich entsprechend in den kantonalen Gesetzen wieder.

Abbildung 5

Im internationalen Vergleich befindet sich die Schweiz im Mittelfeld. Mit Ausnahme von Irland kann sie die traditionellen EU-Mitgliedsländer (vor der letzten Erweiterung) aber hinter sich lassen.

Statutarische Gewinnsteuersätze in verschiedenen Ländern in Prozent, 2007

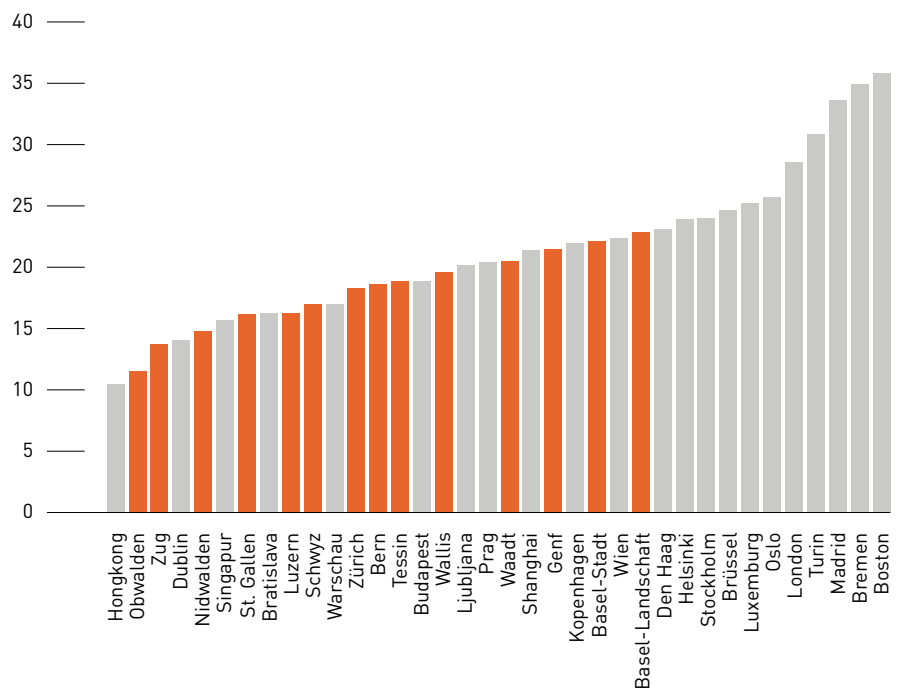


Quelle: KPMG (2007).

Abbildung 6

In insgesamt zehn Kantonen liegt die effektive Durchschnittssteuerbelastung der Gewinne unter 20 Prozent. Nur in Hongkong, Dublin, Singapur, Bratislava, Warschau und Budapest finden sich ähnlich günstige Bedingungen.

Effektive Durchschnittsbelastung von Gewinnen in Prozent, 2007



Quelle: Elschner et al. (2007).

► Noch im Jahr 2000 waren sich die Schweizer Verfassungs- und Steuerrechtler einig: Das Steuerharmonisierungsgesetz begründet im Wesentlichen eine formelle Steuerharmonisierung zwischen den Kantonen, die materielle Harmonisierung würde jedoch sehr moderat sein.

Schon mehrfach ist mittlerweile das Steuerharmonisierungsgesetz genannt worden. Die Diskussion um die Steuerharmonisierung in der Schweiz hat eine lange Geschichte. Zu Beginn der 1970er-Jahre wurde ein Vorstoss zur formellen Steuerharmonisierung vorgenommen, der dazu führte, dass die Schweizer Bürgerinnen und Bürger in einem Referendum der Bundesversammlung im Jahr 1977 die Kompetenz zur Verabschiedung eines Gesetzes zur Steuerharmonisierung erteilten.¹¹ Aber erst im Jahr 1990 wurde das Steuerharmonisierungsgesetz verabschiedet. Es trat am 1. Januar 1993 in Kraft und verpflichtete die Kantone, ihr kantonales Steuerrecht bis zum 1. Januar 2001 an das Bundesrecht anzupassen. Noch im Jahr 2000 waren sich die Schweizer Verfassungs- und Steuerrechtler einig, dass das Steuerharmonisierungsgesetz im Wesentlichen eine formelle Steuerharmonisierung zwischen den Kantonen begründet, die materielle Harmonisierung jedoch sehr moderat sein würde und vornehmlich die Sonderregeln zur Besteuerung von Holding-, Gemischten und Domizilgesellschaften oder die Aufwandbesteuerung betreffe (Feld 2000, Kapitel 3).¹²

Die Kantone bleiben im Grundsatz in der Tat in der Festlegung der Steuerbemessungsgrundlagen und der Steuersätze frei. Allerdings deutet die Erfahrung seit dem Inkrafttreten des Steuerharmonisierungsgesetzes auf eine stärkere materielle Harmonisierung zwischen den Kantonen hin, als dieser Grundsatz nahelegt. Die Gestaltungsfreiheit der Kantone bei der Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlagen wird erheblich eingeschränkt, beispielsweise hinsichtlich der Besteuerung selbst genutzten Wohneigentums (Eigenmietwertbesteuerung in Zürich, Bundesgerichtsentscheid BGE 124 I 145 vom 20. März 1998 und BGE 128 I 240 vom 10. Juli 2002, oder im Thurgau, BGE 125 I 65 vom 11. Dezember 1998, oder in Basel-Landschaft, BGE 131 I 377 vom 27. Mai 2005), der Familienbesteuerung (unterschiedliche Behandlung von Eineltern- und Zweielternfamilien im Kanton St. Gallen, BGE 131 II 697 vom 26. Oktober 2005, oder im Aargau, BGE 131 II 710 vom 26. Oktober 2005) oder der Besteuerung der Invalidenrenten (in Bern, BGE 132 II 128 vom 23. Februar 2006), um nur wenige Beispiele zu nennen. Praktiker aus den kantonalen Steuerverwaltungen gehen heute bereits von kräftig eingegengten Spielräumen in der Festlegung der Bemessungsgrundlage aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts aus.

Die Entscheidung des Bundesgerichts zu den degressiven Steuertarifen Obwaldens (BGE 133 I 206 vom 1. Juni 2007) ist der vorläufige Höhepunkt dieser durch Richterrecht betriebenen Einschränkung der kantonalen Steuerautonomie. Gerade bei dieser Entscheidung wird deutlich, dass das Gericht die verfassungsrechtlich garantierte Steuerautonomie der Kantone gegenüber den ebenfalls verfassungsrechtlich normierten allgemeinen Grundsätzen der Besteuerung zurücksetzt. Dass gerade das Leistungsfähigkeitsprinzip diese prominente Rolle spielt, ist zwar steuerrechtlich nicht erstaunlich, aber aus ökonomischer Sicht nicht unumstritten, weil aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip kein eindeutiger Tarifverlauf und somit weder ein progressiver noch ein regressiver (degressiver) Steuertarif folgen.¹³

¹¹ Vgl. dazu Höhn (1974). Ein früherer Vorschlag zur Steuerharmonisierung zwischen den Kantonen geht auf ein Gutachten von Haller Ende der 1960er-Jahre zurück. Vgl. dazu Higy (1970), S. 488.

¹² Siehe insbesondere auch Höhn und Waldburger (2001).

¹³ Wenn die vertikale Steuergerechtigkeit durch die Forderung nach einem gleichen marginalen Opfer im Sinne der Opfertheorien der Besteuerung umgesetzt wird und zugleich ein abnehmender Grenznutzen des Einkommens unterstellt wird, lässt sich eine progressive Steuer ableiten. Siehe dazu Blankart (2008) oder Homburg (2007) mit weiteren Verweisen. Das Leistungsfähigkeitsprinzip in seiner vertikalen Ausprägung verlangt im Hinblick auf die Einkommensbesteuerung lediglich, dass Steuerpflichtige mit höherem Einkommen höhere Steuerbeträge zahlen sollten. Es kann regressiver Tarifverläufe geben, bei denen dieses Postulat erfüllt ist.

Statutarische Gewinnsteuersätze in verschiedenen Ländern in Prozent, 2007



«Der Schweizer Wettbewerbsföderalismus wird durch einen Finanzausgleich ergänzt, der bei weitem keine solche nivellierende Wirkung wie der deutsche Finanzausgleich hat.»

Demgegenüber hat der Bundesgesetzgeber bei der Teilbesteuerung des Dividendeneinkommens im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II die Tarifautonomie der Kantone im Steuerharmonisierungsgesetz gewahrt. Die noch ausstehenden Entscheide des Bundesgerichts zu den kantonalen Regelungen der Dividendenbesteuerung werden zeigen, ob der beschriebene Trend zur Einschränkung der kantonalen Steuerautonomie durch Richterrecht anhält.

2.3 Der Finanzausgleich in der Schweiz

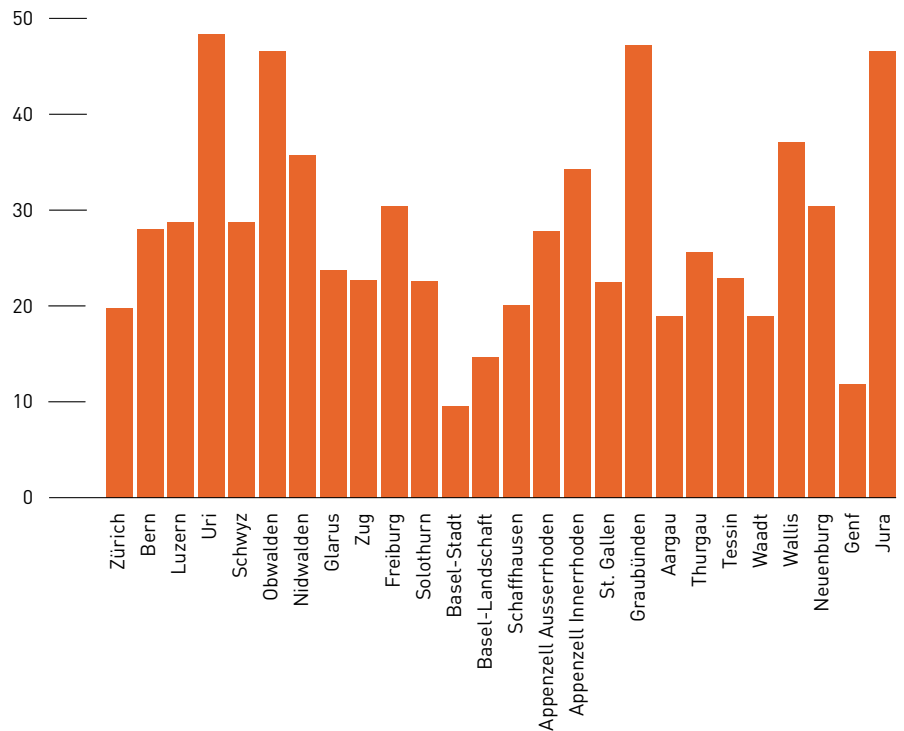
Der Schweizer Wettbewerbsföderalismus wird durch einen Finanzausgleich ergänzt, der bei weitem keine solche nivellierende Wirkung wie der deutsche Finanzausgleich hat (Feld und Schaltegger 2002, 2005). Das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wurde in der Schweiz 1959 eingeführt. Bis 2006 bestand das komplexe System fast ausschliesslich aus vertikalen Finanztransfers vom Bund an die 26 Kantone. Ein horizontaler Finanzausgleich existierte kaum, wenngleich die vertikalen Finanztransfers aufgrund der Abstufung nach der Finanzkraft eine starke horizontale Ausgleichswirkung hatten. Darüber hinaus bestanden lediglich spezifische horizontale Ausgleichszahlungen, etwa im Rahmen der Hochschul- oder Krankenhausfinanzierung.

Der alte Finanzausgleich bestand aus vier Komponenten. Die erste Säule bildeten die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen. Sie wurden aus 30 Prozent der Einnahmen der direkten Bundessteuer (Einkommensteuer) finanziert. Dabei wurden 17 Prozent gemäss dem örtlichen Aufkommen an die Kantone zurückerstattet, während 13 Prozent nach der kantonalen Finanzkraft umverteilt wurden. Die Quellensteuer auf Kapitaleinkünfte wurde nach einem ähnlichen Schema an die Kantone weitergegeben. Die zweite Komponente waren die Zuweisungen des Bundes an die Kantone. Sie wurden als zweckgebundene Transfers mit Eigenbeteiligung gewährt. Schliesslich folgten als dritte Komponente die Kantonsanteile am Nationalbankgewinn sowie als vierte Komponente die Kantonsbeiträge zu den Sozialversicherungen. Drei Viertel der vertikalen Finanztransfers in der Schweiz wurden zweckgebunden vergeben.

Abbildung 7

In einigen finanzschwachen Kantonen, wie beispielsweise Jura und Uri, stammt die Hälfte der Kantonseinnahmen aus dem Finanzausgleich.

Anteil der Finanzausgleichszahlungen an den gesamten Einnahmen der 26 Kantone im Jahr 2005 in Prozent



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2007).

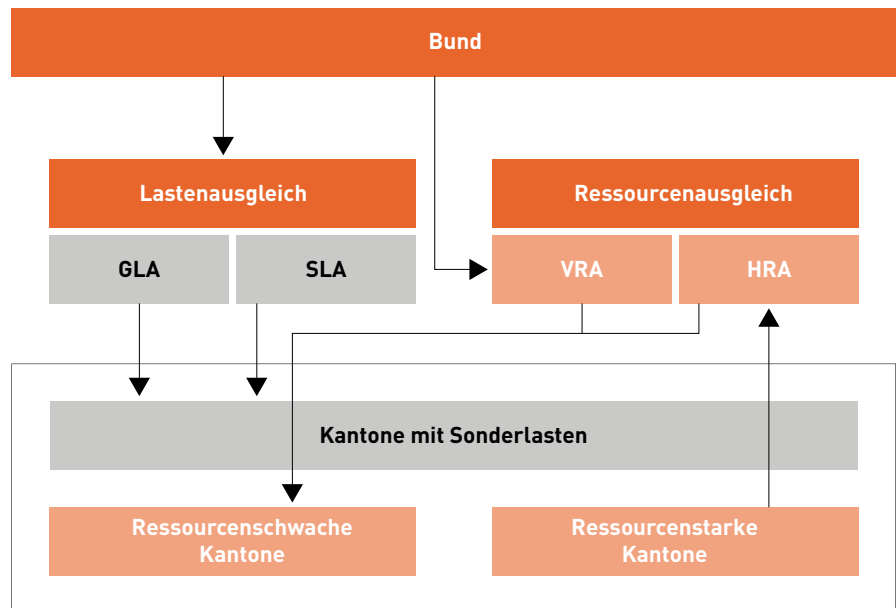
Die Anteile des (alten) Finanzausgleichs an den gesamten kantonalen Einnahmen sind aus Abbildung 7 ersichtlich. Es zeigt sich, dass bei einigen der finanzschwachen Kantone wie beispielsweise dem Jura und Uri etwa die Hälfte der Kantonseinnahmen aus dem Finanzausgleich stammt. Andererseits finanzieren Kantone wie Zürich, Genf, Basel-Landschaft und Basel-Stadt ihre Ausgaben zu mehr als 80 Prozent aus eigenen Steuern und Abgaben. Im Durchschnitt der Kantone wurde weniger als ein Drittel der Kantonseinnahmen aus Bundesmitteln finanziert.

Die Höhe der von einem Kanton erhaltenen Transfers mit einer Umverteilungskomponente (13 Prozent der direkten Bundessteuer und 50 Prozent der Verrechnungssteuer) hing im System des alten Finanzausgleichs vom Index der kantonalen Finanzkraft ab. Dieser Index setzte sich aus vier Elementen zusammen: dem kantonalen Volkseinkommen, den kantonalen Steuereinnahmen (korrigiert um die kantonale Steuerbelastung), dem Index der kantonalen Steuerbelastung und dem Index des kantonalen Berganteils. Bei der Finanzkraft liess sich eine erhebliche Variation zwischen Zug (Indexwert 216) und dem Valais (Indexwert 30) erkennen. Die Finanzkraft von Zug war mehr als sieben Mal grösser als jene des Valais. Dies deutet auf relativ hohe kantonale Disparitäten hin.

Abbildung 8

Der alte Finanzausgleich wurde 2008 durch ein neues System ersetzt, das im Wesentlichen durch Transfers ohne Zweckbindung vom Bund und den ressourcenstarken Kantonen an ressourcenschwächere Kantone gekennzeichnet ist.

Neugestaltung des Schweizer Finanzausgleichs



GLA = Geografisch-topografischer Lastenausgleich

SLA = Soziodemografischer Lastenausgleich

VRA = Vertikaler Ressourcenausgleich (Bund – Kantone)

HRA = Horizontaler Ressourcenausgleich (Kantone – Kantone)

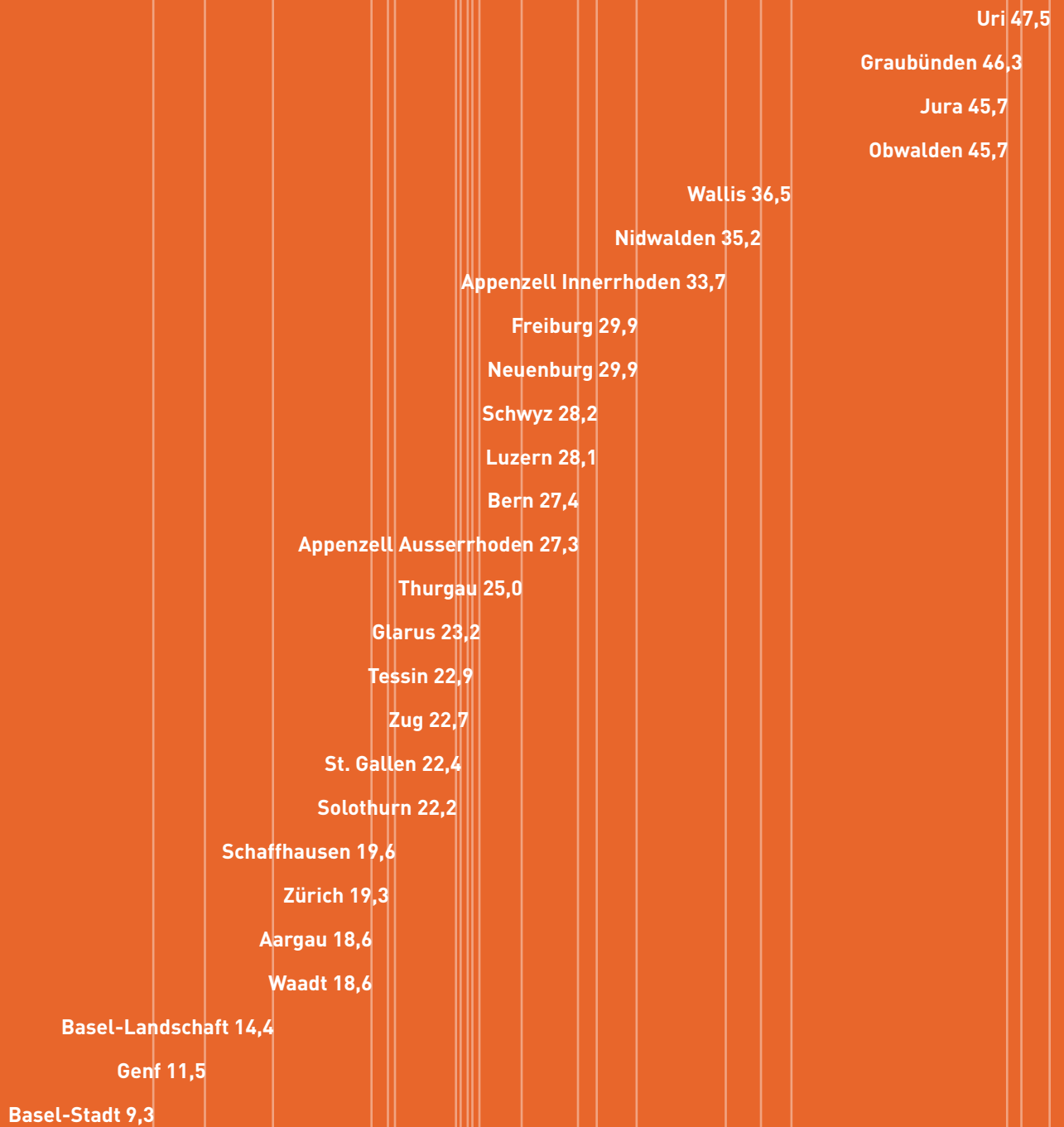
Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement und Konferenz der Kantonsregierungen (2006), Abb. 1, S. 11.

Der alte Finanzausgleich ist seit dem Jahr 2008 durch ein neues System ersetzt, das im Wesentlichen durch Transfers ohne Zweckbindung vom Bund und den ressourcenstarken Kantonen an ressourcenschwächere Kantone gekennzeichnet ist (Bundesrat 2001, Schaltegger und R.L. Frey 2003). Die Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) ist Teil einer grösseren Reform des Schweizer Föderalismus, zu der auch eine Aufgabentflechtung zwischen Bund und Kantonen gehört, welche vor allem die Kantonskompetenzen stärken soll. Die NFA wurde am 28. November 2004 von Volk und Ständen in einem Referendum mit 64,3 Prozent der abgegebenen Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von 36,1 Prozent angenommen. Es handelt sich um das umfangreichste Reformvorhaben der Schweiz in jüngerer Zeit: 27 der 196 Artikel der Bundesverfassung wurden geändert (R.L. Frey 2005).

► Zweckgebundene Transfers mit Eigenbeteiligung des alten Finanzausgleichs haben sich trotz ihrer horizontalen Ausgleichswirkung als nicht hinreichend erwiesen, um regionale Disparitäten abzumildern und eine Konvergenz der kantonalen Einkommensniveaus herbeizuführen.

Der neue Finanzausgleich soll verschiedene Defizite des alten Systems beheben. So haben sich die zweckgebundenen Transfers mit Eigenbeteiligung des alten Finanzausgleichs trotz ihrer horizontalen Ausgleichswirkung als nicht hinreichend erwiesen, um regionale Disparitäten abzumildern und eine Konvergenz der kantonalen Einkommensniveaus herbeizuführen. Nicht zuletzt wird der interkantonale Steuerwettbewerb mit dieser fehlenden Konvergenz in Verbindung gebracht. Zudem konnten Kantone durch strategische Steuersatzreduktionen ihre durch den Finanzkraftindex gemessene Finanzstärke reduzieren. Im Vordergrund des Reformvorhabens steht somit eine Steigerung der Wirksamkeit des Ausgleichssystems (Bundesrat 2001). Allerdings sind zweckgebundene Finanztransfers mit Eigenbeteiligung auch eher ineffizient (Schaltegger und R.L. Frey 2003). Sie führen dazu, dass Kantone Ausgabenprojekte tätigen, die sie ohne Transferzahlung nicht unternehmen würden. Das kann durchaus gewollt sein, wenn der Bund die Kantone zu Aktivitäten in bestimmten Bereichen anregen möchte. In der Schweiz hat dies aber zu einer Verschwendung von Ressourcen

Anteil der Finanzausgleichszahlungen an den gesamten Einnahmen der 26 Kantone im Jahr 2005 in Prozent



geführt, etwa im Bereich der Verkehrsinfrastruktur oder im Sozialbereich. Dafür verantwortlich dürfte die Vermischung von Effizienz- und Verteilungszielen bei der Gewährung von zweckgebundenen Finanzhilfen an die Kantone sein (R.L. Frey 2005).

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs ist schematisch in Abbildung 8 dargestellt. Im Unterschied zum alten Finanzausgleich ist das neue System bewusst als Mischform von vertikalen und horizontalen Ausgleichselementen konzipiert. Dabei wird der Bund einerseits einen Lastenausgleich mit einem Volumen von 688 Millionen Franken finanzieren. Der Lastenausgleich besteht gleichgewichtig aus zwei Komponenten, einem Ausgleich geografisch-topografischer Lasten, mit welchem die besonderen Nachteile der Bergregionen abgemildert werden sollen, und einem soziodemografischen Lastenausgleich, der die besonderen Nachteile der Agglomerationen kompensieren soll. Andererseits finanzieren der Bund mit 1,815 Milliarden Franken und die acht ressourcenstarken Kantone (ZH, SZ, NW, ZG, BS, BL, TI, GE) mit 1,270 Milliarden Franken gemeinsam einen Ressourcenausgleich an die achtzehn finanzschwachen Kantone. Das Ressourcenpotenzial wird mithilfe eines Ressourcenindex gemessen, der auf Basis der aggregierten Steuerbemessungsgrundlagen der vergangenen drei Jahre (jeweils) errechnet wird. In die aggregierte Bemessungsgrundlage gehen die steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen (Statistik der direkten Bundessteuer), die quellenbesteuerten Einkommen, die Vermögen der natürlichen Personen (Schätzung auf Basis der kantonalen Vermögensteuereinnahmen und der durchschnittlichen Vermögensteuerbelastung der Kantone), die Gewinne der juristischen Personen (Statistik der direkten Bundessteuer) und die Steuerrepartitionen der Kantone ein. Der neue Ressourcenindex ist somit kurz- bis mittelfristig unabhängig von der Steuergesetzgebung und dem Ausgabenverhalten eines Kantons und verändert sich, wenn sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Kantons (Produktion, Wertschöpfung, Beschäftigung, Einkommen usw.) ändert. Zudem basiert er weitgehend auf den Daten der direkten Bundessteuer, sodass landesweit eine einheitliche Datengrundlage verwendet wird. Damit im Übergang vom alten zum neuen System nicht zu viele Verlierer auftreten bzw. finanzschwache Kantone keine allzu grossen Verluste verkraften müssen, wird die NFA durch einen temporären Härteausgleich ergänzt, der für maximal 28 Jahre konzipiert ist.

► Eine Reihe von Anreizproblemen des alten Finanzausgleichs wird durch das neue System behoben.

Eine Reihe von Anreizproblemen des alten Finanzausgleichs wird durch das neue System behoben. So lässt sich die Steuerpolitik eines Kantons nicht mehr einsetzen, um die eigene Finanzkraft zu drücken. Die zweckgebundenen Finanztransfers mit ihren ungünstigen Anreizwirkungen fallen weg. Vornehmlich zielt die Reform des Finanzausgleichs aber darauf ab, eine Umverteilung von Ressourcen zu erreichen und die ressourcenschwächsten Kantone auf mindestens 80 Prozent des Durchschnitts anzuheben.¹⁴ Entscheidend für die Effizienzwirkungen des neuen Systems wird sein, welchen marginalen Abschöpfungsraten sich die Kantone aufgrund des horizontalen Ressourcenausgleichs gegenübersehen. Steigt durch eine Neuansiedlung von Unternehmen die Wirtschaftskraft eines Kantons marginal an und schlägt sich positiv im Ressourcenindex nieder, muss dieser Kanton einen marginal höheren Betrag in den horizontalen Ressourcenausgleich zahlen bzw. erhält daraus marginal geringere Beträge ausgezahlt. Dadurch sinkt der Anreiz, eine Pflege der Steuerbasis zu betreiben. Die Deckelung des von den Kantonen insgesamt in den Ressourcenausgleich zu zahlenden Betrags behebt diese Anreizproblematik nicht. Leider reicht das verfügbare Zahlenmaterial nicht aus, um die marginalen Abschöpfungsraten zu berechnen, sodass eine vollständige Evaluation noch aussteht.

¹⁴ Uri liegt gemäss den Angaben des Eidgenössischen Finanzdepartements und der Konferenz der Kantonsregierungen (2006, S. 34) gegenwärtig bei 63,6 Punkten des Ressourcenindex (vor Ressourcenausgleich), während Zug bei 220 Indexpunkten liegt.

«Der Kern des Schweizer Wettbewerbsföderalismus bildet die hohe kantonale Steuerautonomie.»

► Der Schweizer Steuerstaat wird offenbar nicht durch den Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen und Gemeinden ausgehöhlt.

In einer Hinsicht bleibt die NFA bislang deutlich hinter den Erwartungen zurück: Die Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen kommt nur schleppend voran. Das Element in der NFA, welches zu einer höheren Dezentralität und damit einer Stärkung des Wettbewerbsföderalismus in der Schweiz führen könnte, bleibt somit schwach ausgeprägt, während das Ausgleichselement im Schweizer Föderalismus durch den neuen Ressourcenausgleich gestärkt wird. Auch hier ist somit ein Schritt hin zu mehr kooperativem Föderalismus feststellbar.

2.4 Eine Zusammenfassung

Halten wir nach dieser Betrachtung der Schweizer Finanzverfassung fest: Der Kern des Schweizer Wettbewerbsföderalismus bildet die hohe kantonale Steuerautonomie. Der Schweizer Wettbewerbsföderalismus hat bislang nicht zu einem «race to the bottom» geführt, zumindest nicht in dem Sinne, dass eine Tendenz zur Nullbesteuerung festzustellen wäre. Dies ist ein erstes bemerkenswertes Ergebnis im Hinblick auf die in der öffentlichen Diskussion immer wieder zu hörenden Argumente. Der Schweizer Steuerstaat wird offenbar nicht durch den Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen und Gemeinden ausgehöhlt. Die finanzpolitische Realität in der Schweiz ist in den vergangenen Jahren vielmehr durch Harmonisierung und Ausgleich gekennzeichnet. Dies gilt für die Ausgabenseite, wenn etwa dem Bund im Bildungsbereich, einem der ureigenen Felder kantonaler Politik, neu Kompetenzen zugesprochen werden. Der Hang zur Harmonisierung gilt noch mehr für die Einnahmenseite angesichts der Aktivitäten des Bundesgerichts zur Eingrenzung von Artikel 129, Absatz 2, 2. Satz BV, welcher den Kantonen volle Autonomie in der Bestimmung der Bemessungsgrundlagen und der Steuertarife zuspricht. Im Weiteren entwickeln auch die kantonalen Regierungskonferenzen einen schleichenden Druck zur Harmonisierung mit zunehmender Bedeutung. Schliesslich gewährt die NFA dem Ausgleichselement ein stärkeres Gewicht als dem Gedanken der Dezentralität. Die Schweiz befindet sich in einem Prozess der zunehmenden finanzpolitischen Zentralisierung und Harmonisierung. Kann dieser Prozess aus ökonomischer Sicht als günstig angesehen werden? Oder anders gewendet: Was spricht für die Beibehaltung des interkantonalen Steuerwettbewerbs?

3 Mögliche Auswirkungen des Wettbewerbsföderalismus¹⁵ Fiskalischer Wettbewerb bringt Informationen über die Wünsche der Bürger oder die Wirkung politischer Vorhaben ans Licht. Steuerwettbewerb trägt zur Lösung von politischen Problemen bei.

Vor dem Hintergrund der Schweizer Finanzverfassung stellt sich die Frage, wie sich der fiskalische Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften auswirken kann. Potenzielle Auswirkungen des Wettbewerbsföderalismus können aus modelltheoretischen Analysen abgeleitet werden, die in der ökonomischen Theorie des Föderalismus vorherrschen. Sie geben noch keinen Hinweis darauf, ob die diskutierten Effekte auch empirisch, insbesondere im real existierenden Schweizer Föderalismus, auftreten oder ob sie ökonomisch bedeutsam sind.

Bei diesen (theoretischen) Argumenten ist eine Analogie zwischen privatem und staatlichem Wettbewerb zunächst hilfreich. Der Staat stellt öffentliche Güter und Dienstleistungen bereit und verlangt dafür eine Gegenleistung in Form von Steuern. Wenn dies auch nicht im Gegenzug geschieht, so liegt der staatlichen Aktivität dennoch eine solche implizite Tauschbeziehung zugrunde. Unabhängig davon, ob diese Sicht juristisch oder politisch geteilt wird: Gebietskörperschaften bieten ein Bündel von öffentlichen Leistungen zu bestimmten Steuerpreisen an. Diese Verdeutlichung erleichtert das Verständnis der folgenden Ausführungen.

3.1 Die traditionelle Theorie des fiskalischen Föderalismus

► Durch die fiskalische Autonomie von Gebietskörperschaften entsteht ein Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften, der die von den Bürgern gewünschten Niveaus an öffentlichen Gütern hervorbringt.

Wettbewerb gilt zumeist als Garant für die Vielfalt und Qualität des Güterangebots und für die Durchsetzung der Präferenzen der Bürger. Die fiskalische Autonomie von Gebietskörperschaften ist gemäss der Analyse von Tiebout (1956) in der Tat auch die Vorbedingung für eine effiziente Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter. Durch eine Abstimmung zu Fuss («voting by feet») wählen Individuen diejenige Gebietskörperschaft als Wohnort, die ihnen gemäss ihren Präferenzen eine optimale Kombination von Steuerbelastung und öffentlichen Leistungen anbietet. Dadurch entsteht ein Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften, der die von den Bürgern gewünschten Niveaus an öffentlichen Gütern hervorbringt.

Es resultiert Varietät von öffentlichen Leistungen und Steuerpreisen, bei welcher die Frustrationskosten der Bürger, die bei einem einheitlichen Angebot öffentlicher Leistungen entstehen, minimiert werden (Rubinchik-Pessach 2005). Ein auf der zentralen staatlichen Ebene vereinheitlichtes Güterangebot führt zwangsläufig dazu, dass regional konzentrierte Interessen derjenigen Bürger, die mehr oder weniger öffentliche Leistungen wünschen, enttäuscht werden. Werden diese Leistungen in den jeweiligen Regionen erbracht, können diejenigen, die ein höheres (niedrigeres) Niveau solcher Leistungen wünschen, davon mehr (weniger) erhalten. Migrationsprozesse führen solche Präferenzkonzentrationen in bestimmten Regionen herbei. Wenn die Bürger unterschiedliche Präferenzen für öffentliche Güter haben, kann diesen Präferenzunterschieden daher am ehesten durch dezentrale Leistungserstellung und Finanzierung

¹⁵ Die Argumente für und gegen den Wettbewerbsföderalismus sind in manchen Fundstellen auf ähnliche Weise zusammengefasst worden. Siehe dazu Feld (2000, 2001, 2002, 2004, 2005), Feld und Frey (2000), Feld und Kirchgässner (2001) und Feld und Schneider (2002).

Rechnung getragen werden. Ellingsen (1998) betont, dass solche Präferenzkosten vor allem für Minderheiten auftreten und dezentrale Leistungserstellung und -finanzierung daher vor allem dem Minderheitenschutz dient.

Bei einer solchen dezentralen Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen lassen sich aber auch Informationsvorteile nutzen. Eine lokale Regierung ist in aller Regel besser über die Präferenzen der Bürger informiert als die höheren staatlichen Ebenen. Dezentral verstreutes Wissen über staatliche Problemlösungen wird durch eine dezentrale staatliche Organisation effektiver und effizienter genutzt (Kerber 1998).

► **Der fiskalische Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften ist eher als günstig einzuschätzen. Eine Harmonisierung von Steuern wäre hingegen nachteilig.**

Daraus leitet Oates (1972, S. 30) das Dezentralisierungstheorem ab: Eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter auf einer möglichst niedrigen staatlichen Ebene ist in einer Welt mobiler Individuen mit unterschiedlichen Präferenzen effizient.¹⁶ Die marginale Wertschätzung der Individuen für öffentliche Leistungen entspricht dem marginalen Steuerpreis, den sie dafür entrichten müssen. Die Präferenzen der Steuerzahler setzen sich bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen durch. Die Bürger offenbaren ihre Präferenzen für lokale öffentliche Güter durch den Wanderungsprozess zwischen Gebietskörperschaften (Oates 2006). Gemäss dieser Vorstellung ist der fiskalische Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften eher als günstig einzuschätzen. Eine Harmonisierung von Steuern wäre hingegen nachteilig.

3.2 Externalitäten und Skalenerträge im Konsum öffentlicher Leistungen

Diese eher wohlwollende Einschätzung fiskalischen Wettbewerbs lässt sich nicht aufrechterhalten, wenn das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzt ist (Olson 1969). Danach sollten diejenigen Entscheidungsträger, welche die Menge des bereitgestellten Gutes festlegen, sowie seine Konsumenten und die Zahler öffentlicher Leistungen einander räumlich entsprechen. Nutzniesser, Kosten- und Entscheidungsträger einer Massnahme sollten kongruent sein (Blankart 2008). Steuerwettbewerb kann daher bei Externalitäten oder dezentraler Einkommensumverteilung ineffizient sein. Die möglichen externen Effekte sind vielfältig.

Horizontale fiskalische Externalitäten Diese lassen sich am besten durch eine beispielhafte Illustration verstehen. Zwischen den Schweizer Kantonen herrsche aufgrund ihrer erheblichen Besteuerungskompetenzen ein intensiver Steuerwettbewerb. Zürich könnte sich etwa mit Schwyz und Zug einen fiskalischen Wettbewerb liefern. Senkte Schwyz den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer, so würden mobile Steuerzahler mit hohem Einkommen aus Zürich zuziehen. Diese Zuwanderung entlastet bei gegebener Versorgung mit öffentlich bereitgestellten Gütern und infrastrukturellen Kapazitätsreserven alle Einwohner in Schwyz, da sich der Immigrant mit den Bewohnern die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter teilt, ohne dass deren Qualität abnimmt. Zugleich belastet die private Wanderungsentscheidung bei zuvor optimaler (oder zu geringer) Auslastung der Infrastruktur alle Einwohner in Zürich, da deren Steuerbelastung zur Finanzierung der dort bereitgestellten öffentlichen Leistungen steigt. Berücksichtigen beide Kantone diese Entlastungs- bzw. Belastungswirkungen nicht in ihren Entscheidungen über öffentliche Leistungen, dann führt dies zu fiskalischen externen Effekten, die sich in einer zu niedrigen Besteuerung oder in einer ineffizient niedrigen Bereitstellung öffentlicher Leistungen auswirken (Zodrow und Mieszkowski 1986). Damit erhält man eine sophistische Version

¹⁶ Siehe auch Köthenbürger (2008) für eine Neuformulierung des Dezentralisierungstheorems.

des «race to the bottom»-Arguments: Die Steuersätze für mobile Faktoren sind zu niedrig, um die Leistungserstellung auf einem effizienten Niveau sicherzustellen.¹⁷

Dieses Ergebnis hängt jedoch von der Kurzsichtigkeit der politischen Entscheidungsträger ab, soweit sie die Entlastungs- und Belastungswirkungen nicht voraussehen bzw. aus früheren Wanderungsbewegungen nichts lernen. Gerade für die Schweiz mit ihrer langen Erfahrung mit dem interkantonalen Steuerwettbewerb ist dies unrealistisch. Die kantonalen Regierungen dürften daher nicht so kurzfristig sein. Sie werden die Entlastungs- und Belastungswirkungen früher oder später berücksichtigen. Beide Kantone im obigen Beispiel werden daraufhin ihr öffentliches Leistungsangebot anpassen, sodass fiskalische Externalitäten durch Veränderungen in der öffentlichen Infrastruktur kompensiert werden (Keen und Marchand 1997).

Skalenerträge im Konsum Öffentliche Leistungen können dann aber immer noch auf einem niedrigeren als dem von den Bürgern gewünschten Niveau bereitgestellt werden, wenn Nicht-Rivalität im Konsum der öffentlich angebotenen Leistungen besteht (Sinn 2003). Bei Nicht-Rivalität (steigenden Skalenerträgen im Konsum) sinkt die Qualität der Nutzung einer öffentlichen Leistung durch bereits vorhandene Nutzer nicht, wenn zusätzliche Konsumenten hinzukommen: Es spielt keine Rolle, ob ein zusätzlicher Wagen auf eine kaum befahrene Autobahnstrecke auffährt. Es macht dann auch wenig Sinn, jedem Autofahrer einen Deckungsbeitrag zu den hohen Fixkosten des Autobahnbaus in Form von höheren Autobahngebühren abzuverlangen, da die von ihm zusätzlich verursachten Kosten gleich null sind. Die Deckungsbeiträge werden daher durch Steuern erzielt. Im Steuerwettbewerb können diese Deckungsbeiträge aber nicht den mobilen Steuerzahlern angelastet werden, weil sie ansonsten abwandern würden. Man belastet sie lediglich mit Gebühren, die Grenzkostenpreisen entsprechen, sodass entweder ein ineffizient niedriges Niveau an öffentlichen Leistungen – gemessen an den Wünschen der Bürger – oder zu niedrige Nettoeinkommen der immobilien Steuerzahler resultieren, die den Deckungsbeitrag über allgemeine Steuern tragen müssen.

«Bei Nicht-Rivalität sinkt die Qualität der Nutzung einer öffentlichen Leistung durch bereits vorhandene Nutzer nicht, wenn zusätzliche Konsumenten hinzukommen.»

Räumliche Externalitäten Hinzu treten Externalitäten aufgrund der räumlichen Ausdehnung öffentlicher Leistungen und ihrer Zahlungen, etwa wenn Bewohner von Freienbach in Zürich in die Oper gehen (Überschwappeffekte, Spillovers). Ihnen werden Eintrittspreise abverlangt, die nicht ihrer marginalen Zahlungsbereitschaft entsprechen. Ein Teil des Opernbudgets wird nämlich durch Steuern aus dem allgemeinen Haushalt des Kantons finanziert. Aufgrund dieser effektiven Preisunterschiede entstehen Überfüllungskosten in Form von Schlangen an den Abendkassen oder vorzeitig ausverkauften Vorstellungen. Versucht Zürich, Überfüllungsprobleme zu umgehen, indem grössere Mengen der öffentlichen Güter bereitgestellt werden, muss es Verluste tragen, da die Kosten nicht mehr gedeckt werden können.

Räumliche Externalitäten resultieren auch aus Steuerexport. Bemerkenswerterweise ist Steuerexport den Auswirkungen des Steuerwettbewerbs entgegengerichtet: Steuerexport setzt Anreize, ineffizient hohe Staatsausgaben zu tätigen, da ein Teil der Steuerbelastung von Personen ausserhalb der Gebietskörperschaft getragen wird. So dürfte ein nennenswerter Anteil von in Zürich ansässigen Unternehmen im Besitz von ausserhalb von Zürich ansässigen Anteilseignern sein. Da diese Anteilseigner nicht über die Höhe der Zürcher Einkommen- und

¹⁷ Als sophistische Version des «race to the bottom»-Arguments kann man auch die Bemerkungen von Hildegard Fässler (SP) in der Diskussion um den Steuerwettbewerb verstehen. Siehe «Variationen zum Steuerwettbewerb: Ein angeregtes Panelgespräch», Neue Zürcher Zeitung Nr. 122, 28. Mai 2008, S. 23.

«Eine zentrale Koordination zwischen den Ebenen ist nicht notwendig, wenn die Bürger über die Steuergesetze entscheiden können.»

Körperschaftsteuer abstimmen können, hat der Kanton einen Anreiz, sie höher zu besteuern. Die Kosten öffentlicher Leistungen werden externalisiert (Huizinga und Nielsen 1997). Räumliche Externalitäten können somit fiskalische Externalitäten kompensieren, sodass per saldo keine Effizienzprobleme auftreten müssen (Bjorvatn und Schjelderup 2002, Noiset 2003, Sørensen 2004).

Vertikale fiskalische Externalitäten stellen sich schliesslich ein, wenn über- und untergeordnete Gebietskörperschaften auf die gleiche Steuerbasis zugreifen. Nimmt jede Gebietskörperschaft den Steuersatz der anderen Ebene als gegeben an, so tritt ein Allmende-Problem auf: Die gemeinsame Steuerbasis wird «übernutzt», indem sie ineffizient hoch besteuert wird. Eine Steuererhöhung durch eine Ebene reduziert die Steuereinnahmen der anderen Ebene, ohne dass die dadurch verursachten fiskalischen Externalitäten von den jeweiligen Gebietskörperschaften in ihren Entscheidungen berücksichtigt werden. Die privaten marginalen Wohlfahrtskosten sind niedriger als die gesellschaftlichen, da die Zusatzlast der Besteuerung mit steigender Steuerbelastung progressiv ansteigt (Wrede 1999, Keen und Kotsogiannis 2002). Dies scheint für eine zentrale Koordination zwischen den Ebenen zu sprechen, die jedoch nicht notwendig ist, wenn die einzelnen Bürger selbst, etwa in Volksabstimmungen, über die Steuergesetze der Ebenen entscheiden können. Schliesslich haben die Steuerzahler ein hinreichendes Interesse daran, nicht zu hoch besteuert zu werden.¹⁸

Mit diesen Hinweisen auf die möglichen Externalitäten ist noch nicht klar, ob man von fiskalischem Wettbewerb eher günstige oder ungünstige Ergebnisse im Hinblick auf die Effizienz der öffentlichen Leistungserstellung erwarten kann. Während der Tiebout-Ansatz dem fiskalischen Wettbewerb eine Effizienz steigernde Wirkung zuerkennt, lassen die verschiedenen zuvor diskutierten Externalitäten eher Zweifel dahingehend aufkommen. Allerdings ist das Ausmass der dadurch entstehenden Verzerrungen umstritten. Fiskalische Externalitäten in Kombination mit steigenden Skalenerträgen im Konsum können zu einer ineffizient niedrigen Bereitstellung öffentlicher Güter oder zu ineffizient niedrigen Steuerbelastungen für mobile Faktoren führen. Sie können aber auch lediglich eine höhere Belastung immobilier Faktoren bewirken und somit ein weiteres Verteilungsproblem herbeiführen. Fiskalische Externalitäten und räumliche Externalitäten, insbesondere der Steuerexport, können sich gegenseitig kompensieren. Die Bedeutung vertikaler fiskalischer Externalitäten hängt zudem von den politischen Entscheidungsmechanismen ab. Nicht zuletzt besteht die daraus resultierende Verzerrung auch in einer zu hohen Besteuerung, sodass die in der SP-Initiative vorgeschlagenen Mindeststeuersätze eher der falsche Weg wären. Dabei wurde bislang angenommen, dass das sogenannte Selektionsprinzip (Sinn 2003) gilt, wonach der Staat tut, was er soll, nämlich Marktversagen korrigieren. Bevor diese Annahme in der Betrachtung aufgegeben wird, soll zunächst aber ein Blick auf die staatliche Umverteilung und die Möglichkeit der Beibehaltung des Wohlfahrtsstaates im fiskalischen Wettbewerb geworfen werden.

3.3 Staatliche Einkommensumverteilung über das Steuer-Transfer-System

Bei der personellen Einkommensumverteilung ergeben sich zumindest aus theoretischer Sicht eindeutigere Probleme als hinsichtlich der Effizienz fiskalischen Wettbewerbs. Erneut kann ein Beispiel illustrieren: Zürich habe eine höhere Steuerprogression und zahle höhere Sozialhilfe als Schwyz. Zürich verteile

¹⁸ Siehe aber die gegenteilige Position, die in der Arbeit von Brühlhart und Jametti (2008) zum Ausdruck kommt. Die Autoren sehen allerdings die Möglichkeit direkt-demokratischer Entscheidungsmechanismen nicht für alle in ihrem Modell berücksichtigten staatlichen Ebenen vor.

also in stärkerem Masse Einkommen um. Bürger mit niedrigerem Einkommen werden dann – *ceteris paribus*¹⁹ – nach Zürich ziehen, da sie sich dort höhere Transfereinkommen erhoffen. Bürger mit höherem Einkommen werden hingegen nach Schwyz auswandern, weil dort weniger Einkommensumverteilung betrieben wird. Dezentrale Einkommensumverteilung wird dadurch erschwert, vielleicht unmöglich gemacht.

Viele Gegenargumente zu diesem Szenario lassen sich nicht finden. Häufig wird behauptet, dass Vermögende in der Gesellschaft bereit sind, höhere Steuern zum Erhalt des sozialen Friedens zu zahlen (Buchanan 1975). Diese freiwillige Umverteilung, die durch altruistische Präferenzen der Transferzahler begründet sein kann, sei bei dezentraler staatlicher Organisation ausgeprägter als bei zentraler, da man die Empfänger kenne und leichter identifizieren könne (Pauly 1973). Einkommensumverteilung sei, zumindest in einem gewissen Ausmass, ein lokales öffentliches Gut. Das mag in der Tat bis zu einem gewissen Grad stimmen. Dennoch dürften die so erhaltenen Steuerzahlungen nicht ausreichen, um den Bedürftigen in der Gesellschaft ein Existenzminimum zu sichern. Ein möglicher Nachteil des Steuerwettbewerbs ist daher eher im Bereich der interpersonellen Umverteilung zu suchen (Stigler 1957, Sinn 2003).

3.4 Regionale Konvergenz

► In der Schweiz wird zuweilen behauptet, fiskalischer Wettbewerb führe auch dazu, dass arme Regionen ärmer und reiche Regionen reicher würden.

In der Diskussion um den Steuerwettbewerb in der Schweiz wird zuweilen behauptet, fiskalischer Wettbewerb führe auch dazu, dass arme Regionen ärmer und reiche Regionen reicher würden. Je mehr gute Steuerzahler eine Region habe, desto niedriger könne die Steuerbelastung dort sein. Arme Regionen müssten hingegen hohe Steuern erheben, um ihre Infrastruktur finanzieren zu können. Dies würde zur Wanderung «guter Steuerzahler» in die wirtschaftsstarke Regionen führen.

Aus einer traditionellen ökonomischen Sicht ist diese Argumentation erstaunlich, denn solche für die Ausgangssituation der Regionen zuvor beschriebenen Ressourcenunterschiede können nicht auf Dauer bestehen bleiben. In der ärmeren Region können aufgrund der Strukturschwäche nur relativ niedrige Löhne gezahlt werden. (Die Lohnhöhe ist in diesem Sinne der beste Indikator für die regionale Armut.) Wegen der relativ niedrigen Löhne sind jedoch die mit Kapitalinvestitionen erzielbaren Renditen relativ höher. Dies lockt Kapital aus anderen Regionen an. Wegen der dort erzielbaren höheren Grenzproduktivität des Kapitals schliessen letztendlich die ärmeren Regionen zu den reichen Regionen auf. Die Einkommensniveaus (und auch die Ressourcenausstattungen) konvergieren.

Aus der mittlerweile breit akzeptierten «Neuen Ökonomischen Geographie» ist jedoch bekannt, dass diese traditionelle ökonomische Sicht relativ naiv ist. Unternehmen einer Branche, häufig der Wachstumsbranchen, siedeln sich an Standorten an, an denen sie andere Unternehmen dieser Branche vorfinden. Es bestehen Agglomerationsvorteile. Für die Standortentscheidung des Unternehmens spielen aber auch noch Transportkosten und Skalenerträge in der Produktion eine Rolle. Im Wettbewerb interregional tätiger Unternehmen kann sich dann eine Konzentration industrieller Aktivitäten in bestimmten Regionen aus dem Zusammenspiel von Skalenerträgen in der Produktion, Agglomerationsvorteilen und Transportkosten ergeben, die zu anhaltenden Wachstums-

¹⁹ Die *Ceteris-paribus*-Annahme ist hier bedeutsam, da es sich bei Wanderungsentscheidungen um Totalentscheidungen handelt. Neben Steuern und Transfers spielen viele Gründe eine Rolle für die Wohnortwahl von Individuen. Insbesondere sind Wohnungspreise in Gebietskörperschaften mit niedriger Steuerbelastung – *ceteris paribus* – höher und wirken so diesem Verteilungsproblem entgegen.

unterschieden führt. Solche Modelle einer räumlichen Wirtschaftsentwicklung lassen überdurchschnittliche wirtschaftliche Aktivitäten in Zentren erwarten, während die Peripherie in unterdurchschnittlicher Wirtschaftsaktivität verharrt.

Verschiedene Autoren analysieren die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auf die wirtschaftliche Entwicklung von zentralen und peripheren Regionen unter solchen Bedingungen (Ludema und Wooton 2000, Kind, Knarvik und Schjelderup 2000, Baldwin und Krugman 2004, Borck und Pflüger 2006, Burbidge, Cuff und Leach 2006). Die Agglomerationsvorteile in den wirtschaftlichen Zentren ermöglichen es deren Regierungen, höhere Steuern als die peripheren Regionen zu erheben.²⁰ Beispielsweise bietet Zürich den Unternehmen grosse Vorteile aufgrund exzellenter Infrastruktur, etablierter Kunden- und Zuliefererbasis und gut ausgebildeter Arbeitskräfte, sodass sich Zürich vergleichsweise höhere Steuerbelastungen leistet. Die peripheren Regionen, etwa auch Obwalden, haben häufig kaum eine Alternative zum Ausgleich ihrer Standortnachteile als die Steuerpolitik. Sie müssen dies durch eine drastische Senkung der Steuerbelastung versuchen, da kleine Veränderungen die Agglomerationsvorteile der Zentren nicht kompensieren können. Steuerharmonisierung wäre dann schädlich, da die Ressourcenunterschiede zwischen Peripherie und Zentrum zementiert würden.

Eine Erfolgsgeschichte in dieser Hinsicht stellt im internationalen Umfeld Irland dar, das aufgrund seiner peripheren Lage in Europa grundsätzlich schlechtere Entwicklungschancen als etwa Norditalien hat. Trotz langjähriger Transfers, die Irland im Rahmen der EG-Regionalpolitik seit seinem Beitritt erhielt, kam es erst mit der Politik systematischer Steuersenkungen zu Beginn der 1990er-Jahre zu einer Beschleunigung der irischen Wirtschaftsentwicklung.

«Der Schlüssel für die Lösung struktureller Probleme von Regionen dürfte in der Steuer-autonomie liegen.»

Vor diesem Hintergrund ist die Aufregung um die degressiven Einkommen- und Vermögensteuern in Obwalden bemerkenswert. Über viele Jahre wurde Obwalden mit hohen Finanztransfers im Rahmen des alten Finanzausgleichs ausgestattet, um seine Standortnachteile zu kompensieren. Nachdem der Kanton feststellte, dass diese Finanztransfers seine Strukturprobleme nicht zu lösen vermochten und seine steuerpolitischen Instrumente nutzte, wurde dies gerade von den im neuen Finanzausgleich ressourcenstarken Kantonen kritisiert. Dabei dürfte der Schlüssel für die Lösung struktureller Probleme von Regionen in der Steuerautonomie liegen. Finanztransfers bewegen die politischen Entscheidungsträger vor Ort hingegen eher, an den bestehenden wirtschaftlichen Strukturen festzuhalten, gegebenenfalls Beihilfen zu zahlen, als den Strukturwandel zu befördern. Die politischen Erträge aus dem strukturellen Wandel sind unsicher, während die politischen Vor- und Nachteile aus der alten Wirtschaftsstruktur für die politischen Entscheidungsträger berechenbar sind. Diese Unsicherheit verzerrt die Entscheidung, sich für den Strukturwandel einzusetzen, zugunsten des Status quo. Dies führt letztlich zu Finanzproblemen dieser Regionen, die mit erheblichen Nachteilen für den gesamten Bundesstaat verbunden sind. Die deutschen Erfahrungen mit einem ausgeklügelten Finanzausgleichssystem als Grund für notorische Finanzprobleme strukturell schwacher Länder liefern hierfür ein abschreckendes Beispiel.

²⁰ Agglomerationsvorteile bedingen standortspezifische Renten aufseiten der Unternehmen, die von den Regierungen ohne grössere Widerstände und Verzerrungen besteuert werden können.

«Die Ausbeutung der Bürger durch eigennützige Regierungen wird durch den Föderalismus beschränkt.»

► Fiskalischer Wettbewerb wird Effizienz steigernd sein.

3.5 Polit-ökonomische Argumente

Wie bereits angedeutet, wird bei allen diesen Argumenten davon ausgegangen, dass sich der Staat stets wohlwollend verhält. Die politischen Entscheidungsträger verfolgen jedoch häufig ihre eigenen Ziele und sind unzureichend an den Willen der Bürger gebunden. Versucht die Regierung, diese privaten Vorteile über höhere staatliche Einnahmen zu sichern, können sich die Steuerzahler der Belastung durch Abwanderung entziehen (Brennan und Buchanan 1980). Je stärker fragmentiert ein Bundesstaat in seine Gliedstaaten ist, umso leichter wird diese Wanderungsoption genutzt werden können. Die Ausbeutung der Bürger durch eigennützige Regierungen wird durch den Föderalismus beschränkt. Eine solche Regierung kann die Steuerbelastung somit nicht beliebig erhöhen. Sie muss auf mobile Faktoren Rücksicht nehmen.

Fiskalischer Wettbewerb wird dann Effizienz steigernd sein. Steuerharmonisierung wäre in diesem Fall kontraproduktiv, da dem Staat die Ausbeutung der Steuerbasis erleichtert würde. Allerdings bedeutet die Rücksichtnahme auf mobile Faktoren nicht notwendigerweise eine insgesamt höhere Effizienz in der Besteuerung, da solche Regierungen die immobilen Faktoren weiterhin zu hoch besteuern können (Apolte 2001). Der Steuerwettbewerb wäre nicht ausreichend, um eigennützige Regierungen an der Ausbeutung des Steuersubstrats zu hindern.

Besley und Coate (2003) ermöglichen eine weitere Perspektive auf die mit dem Föderalismus verbundenen polit-ökonomischen Fragen. Sie argumentieren, dass Ineffizienzen aufgrund zentralstaatlicher Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter auch unter der Annahme grundsätzlich wohlwollender staatlicher Entscheidungsträger auftreten können. Auf der zentralstaatlichen Ebene ist nämlich das Problem der fiskalischen Allmende grösser als auf regionaler oder lokaler Ebene. Verschiedene (regional oder lokal verankerte) Anspruchsgruppen richten ihre Nachfrage nach öffentlichen Leistungen an das jeweilige Budget. Je nachdem, welcher Klientel eine Regierung aufgrund von Stimmentausch freundlich gegenübersteht, kommen manche Gruppen zum Zuge und andere nicht. Die Kosten dieser Programme werden jedoch über die gesamte Bevölkerung verteilt. Es entsteht ein «Common Pool Problem» aufgrund der gruppenmässigen oder regionalen Konzentration der Nutzen und der relativ höheren räumlichen Dispersion der Kosten. Müssen diese regionalen Anspruchsgruppen diese öffentlichen Leistungen auf der regionalen Ebene nachfragen, so ist die Möglichkeit zum Stimmentausch reduziert und die fiskalische Allmende wird weniger stark ausgebeutet. Der Wettbewerbsföderalismus schwächt Allmendeprobleme somit deutlich ab.

Föderalismus führt schliesslich auch dazu, dass die Bürger die Leistungen von Politikern vergleichen und bewerten können (Besley und Case 1995). Aufgrund ihrer unvollständigen Information über politische Sachfragen, die geringer als die ihrer Abgeordneten ist, messen die Bürger in Zürich die Leistung des Regierungsrats an der vergleichbaren Leistung des Zuger Regierungsrats. Hat Zug bei einem ähnlichen Niveau öffentlicher Leistungen und auch ansonsten in beiden Kantonen gleichen Bedingungen niedrigere Steuersätze als Zürich, so haben die Bürger einen Anreiz, Mitglieder des Regierungsrats nicht wiederzuwählen. Der Zürcher Regierungsrat antizipiert diese mögliche Abwahl bei seiner Entscheidung über Steuererhöhungen. Bei einem langfristigen Zeithorizont der Regierung hat dieser Wettbewerb somit einen disziplinierenden Effekt. Die Regierenden sind gezwungen, öffentliche Leistungen kostengünstig und auf einem von den Bürgern gewünschten Niveau bereitzustellen.

3.6 Politische Innovation und Wirtschaftswachstum

► Der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften wird zu einem Entdeckungsverfahren, das den Fortschritt im öffentlichen Sektor beflügelt und zur wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes begünstigend beiträgt.

Der zuvor skizzierte Vergleichswettbewerb begünstigt die Verbreitung von Wissen in der Politik und führt somit in einer dynamischen Perspektive zu Effizienzsteigerungen. Bei dezentraler Leistungserstellung und Finanzierung ist es möglich, mit neuen staatlichen Lösungen für wirtschaftliche Probleme dezentral zu experimentieren. Die Hemmschwelle zur Durchführung von Reformen wird herabgesetzt, weil das Scheitern von Politikexperimenten mit geringeren Kosten als bei zentralstaatlichen Reformen verbunden ist. Louis Brandeis, Richter am Obersten Bundesgericht der USA, schrieb bereits 1932: «It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous state may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country.» (Zitiert nach Oates 1999.) Die erfolgreichen Lösungsansätze setzen sich durch, weil sie von anderen Gebietskörperschaften imitiert werden. Der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften wird somit quasi zu einem Entdeckungsverfahren, das den Fortschritt im öffentlichen Sektor beflügelt und damit zur wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes begünstigend beiträgt (Hayek 1939, Kerber 1998, Schnellenbach 2004, Blankart 2007). Oates (1999) spricht in diesem Zusammenhang auch von «laboratory federalism» und verweist darauf, dass die Reform der amerikanischen Sozialhilfe von 1996 aus diesem Grund eine Rückverlagerung von Kompetenzen von der Bundesebene auf die Ebene der Bundesstaaten vornahm (Inman und Rubinfeld 1997).

Die Argumente für eine innovationsfördernde Wirkung des fiskalischen Wettbewerbs sind jedoch ebenfalls umstritten. Die Wirkung politischer Reformen ist mit Unsicherheiten behaftet. Politische Unternehmer sind in aller Regel risikoscheu und haben daher Anreize, sich abwartend zu verhalten, statt sich mit neuen Lösungen zu profilieren und die sich ex post als überlegen erweisenden Lösungen zu imitieren bzw. auf ihre Bedürfnisse zu adaptieren. Es entsteht ein Trittbrettfahrerproblem (Rose-Ackerman 1980). Zudem bieten Politikinnovationen im föderalen Staat eigennützigen Politikern auch die Möglichkeit, sich persönliche Vorteile zu verschaffen und damit einhergehende Ineffizienzen auf die Unsicherheit von Politikinnovationen zu schieben (Kotsogiannis und Schwager 2006). Schliesslich sind die Anreize der Bürger, sich über Politik zu informieren, sehr gering, sodass eher Skepsis angebracht ist, ob sie die Politiker zu Reformen anhalten. Aber dennoch dürfte das Ausmass an politischen Innovationen bei dezentraler Leistungserstellung und -finanzierung höher als bei zentralstaatlicher sein (Schnellenbach 2004). Bei zunehmender Mobilität verstärken sich zudem die (moderaten) positiven Effekte des fiskalischen Wettbewerbs auf das Ausmass an politischen Innovationen. In welchem Ausmass der Steuerwettbewerb über höhere politische Innovationen zur wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes beiträgt, hängt somit sehr stark von den angenommenen Rahmenbedingungen ab (Rauscher 2006, 2007).

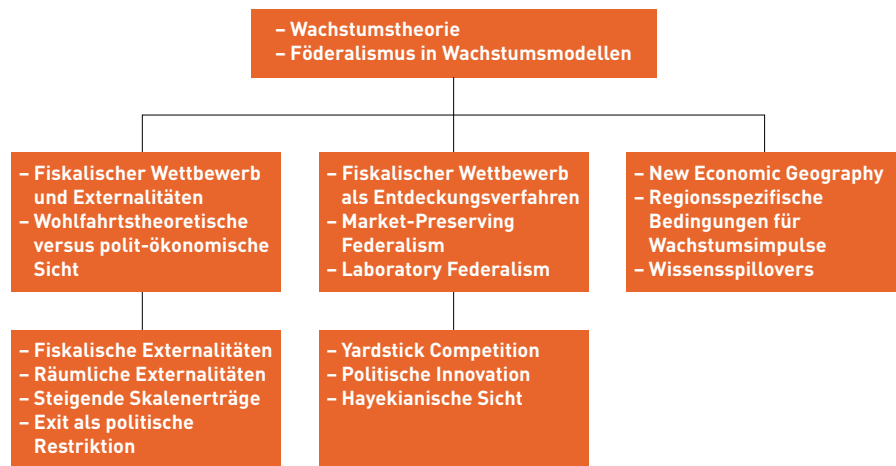
Ein weiterer Ansatz zum Zusammenhang zwischen fiskalischem Wettbewerb und wirtschaftlicher Entwicklung findet sich in Weingasts (1995) «market-preserving federalism», der aus einer polit-ökonomischen Betrachtung auf die wohlfahrtssteigernden Wirkungen des Föderalismus hinweist. Er begreift den Wettbewerbsföderalismus als Chance, das Ausmass staatlicher Eingriffe zu beschränken und damit marktwirtschaftliche Effizienz sicherzustellen. Er folgt damit der Analyse von Brennan und Buchanan (1980) und leitet daraus konsequent einen positiven Beitrag des Wettbewerbsföderalismus zum Wirtschaftswachstum ab. Rodden und Rose-Ackerman (1997) bezweifeln jedoch diese einfache Sicht der Dinge. Sie verweisen darauf, dass sich die Regierungen nachgeordneter Gebietskörperschaften statt an den Interessen mobiler Inves-

toren an der Nachfrage lokaler Verteilungskonkorditionen ausrichten können und diese möglicherweise durch protektionistische Massnahmen vor Wettbewerb von aussen schützen.

Abbildung 9

Aus theoretischer Sicht spricht einiges dafür, dass der Wettbewerbsföderalismus die regionale Wirtschaftsentwicklung eher fördert. Ohne empirische Evidenz lässt sich das abschliessend aber nicht beurteilen.

Die Wirkungskanäle des fiskalischen Föderalismus auf die wirtschaftliche Entwicklung



Quelle: Feld (2008).

Kessing, Konrad und Kotsogiannis (2006, 2007) nehmen zudem die Hindernisse mit in den Blick, die ein Mehrebenensystem wie der Föderalismus für ausländische Direktinvestitionen hat. Demnach haben die Zentralregierungen in Mehrebenensystemen grössere Schwierigkeiten, ausländischen Investoren eindeutige Rahmenbedingungen anzubieten, wenn die nachgeordneten Gebietskörperschaften ihre eigene autonome Politik betreiben. Insbesondere sähen sich die Investoren keiner eindeutigen Steuerpolitik gegenüber, sodass sie übermässig hohe Steuern aufgrund vertikaler fiskalischer Externalitäten befürchten müssten. Dies dürfte der wirtschaftlichen Entwicklung von Föderalstaaten abträglich sein. Allerdings bleibt in der Analyse von Kessing et al. der horizontale Steuerwettbewerb unberücksichtigt, sodass sich ihre Ergebnisse nicht im notwendigen Widerspruch zu Weingasts Argumenten befinden. Der horizontale Steuerwettbewerb kann aber die steuerliche Attraktivität eines Landes insgesamt erhöhen und so die vertikalen fiskalischen Externalitäten kompensieren (Wilson und Janeba 2005, Brühlhart und Jametti 2008). Horizontaler Steuerwettbewerb führt eher zu einem günstigen Effekt auf Direktinvestitionen (Janeba 2002).

Vor dem Hintergrund dieser Argumente muss theoretisch offen bleiben, ob der Wettbewerbsföderalismus oder der kooperative Föderalismus positiv zur wirtschaftlichen Entwicklung von Gebietskörperschaften beitragen (Feld, Baskaran und Schnellenbach 2007). Abbildung 9 stellt die möglichen Transmissionskanäle, über die sich der Wettbewerbsföderalismus auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken kann, zusammenfassend dar. Zunächst lassen theoretische Analysen zur Effizienz des öffentlichen Sektors im fiskalischen Wettbewerb keine eindeutigen Aussagen zu. Es spricht zwar mehr für die Effizienzvermutung des Wettbewerbsföderalismus, da sich mögliche Externalitäten gegenseitig kompensieren können und Politikversagen durch den Systemwettbewerb eingeschränkt wird. Dominiert jedoch das mit dem Systemwettbewerb sozusagen durch die Hintertür wieder eingeführte Marktversagen, so können Ineffizienzen auftreten. Gleichermassen ambivalent ist die Einschätzung der innovationsfördernden Effekte fiskalischen Wettbewerbs. Auch hier spricht mehr für einen

positiven Effekt des Wettbewerbsföderalismus, aber es können sich durchaus reformhemmende Effekte ergeben. Was die Ressourcenverteilung im Raum anbetrifft, so können sich Marktkräfte, die zur regionalen Konzentration der Wirtschaftskraft in Agglomerationen führen, im Wettbewerbsföderalismus leichter durchsetzen. Die «Neue Ökonomische Geographie» deutet darauf hin, dass insbesondere Steuerwettbewerb eine Möglichkeit darstellt, ökonomische Standortnachteile zu kompensieren. Steuerharmonisierung ist dann eher als schädlich anzusehen. Zumindest dürfte aber die Hoffnung auf die positive Wirkung des Finanzausgleichs zur Herstellung eines sich selbst verstärkenden Aufholprozesses trügerisch sein. Alles in allem spricht aus theoretischer Sicht somit einiges dafür, dass der Wettbewerbsföderalismus eher förderlich für die regionale Wirtschaftsentwicklung ist. Ohne empirische Evidenz lässt sich dies jedoch nicht abschliessend beurteilen.

3.7 Föderalismus und Verschuldung

Auch wenn Abbildung 9 bereits die wichtigsten Argumente zum Wettbewerbsföderalismus zusammenfasst, bleibt dabei ein wichtiger Aspekt unberücksichtigt. Dies ist der Zusammenhang von Föderalismus und Verschuldung, der sehr vielschichtig ist. Zunächst würde man bei einer weitgehenden Finanzautonomie, wie die Schweizer Kantone sie besitzen, davon ausgehen, dass sie auch eigenverantwortlich für ihre eingegangenen Verbindlichkeiten gegenüber den Kapitalmärkten eintreten. Grundsätzlich ist davon spätestens seit dem Leukerbad-Urteil des Bundesgerichts auch für die Kantone auszugehen (Blankart und Klaiber 2006). Ein eigentliches Problem des Bail-outs stellt sich im Schweizer Kontext damit zunächst nicht. Allerdings können sich sowohl der Steuerwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften als auch der Finanzausgleich auf die Erhöhung der Staatsverschuldung und auf Konsolidierungsbemühungen, somit auf den Rückgang der Staatsverschuldung auswirken.

► Das Schuldenniveau wird zum Wettbewerbsparameter im Steuerwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften.

Manche befürchten, dass Steuerwettbewerb einen Anstieg der Staatsverschuldung bewirken könnte, weil aufgrund des Steuerwettbewerbs die erforderlichen Einnahmen zur Finanzierung notwendiger Ausgaben ausbleiben (Jensen und Toma 1991). Dies könnte die Gebietskörperschaften dazu verleiten, in früheren Zeitpunkten keine Anpassungen bei der öffentlichen Leistungserstellung vorzunehmen und sich zu verschulden, dann aber bei der Rückzahlung der Schuld ein ineffizient niedriges Niveau öffentlicher Leistungen bereitzustellen. Dieses Argument verkennt, dass die Höhe der Staatsverschuldung selbst bedeutsam für die Attraktivität einer Gebietskörperschaft ist. Bei niedriger Staatsverschuldung erhöht sich die Wahrscheinlichkeit der Zuwanderung mobiler Faktoren, weil Individuen niedrigere Steuerzahlungen zur Tilgung der Schulden in der Zukunft erwarten können. Das Schuldenniveau wird damit selbst zum Wettbewerbsparameter im Steuerwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften.

Wesentlich ungünstiger dürfte die Wirkung von Finanzausgleichszahlungen sein. Zwar scheint hier eine saldenmechanische Betrachtung niedrigere Schulden vorauszusagen: Erzielt ein Kanton höhere Einnahmen aufgrund von Transfers des Bundes (oder anderer Kantone), so muss er sich weniger hoch verschulden, um seine notwendigen Ausgaben zu finanzieren. Dies lässt jedoch wiederum die Anreizwirkungen von Finanztransfers ausser Betracht. Finanzausgleichszahlungen wirken wie ein temporäres partielles Bail-out. Die empfangenden Kantone lassen in ihren Bemühungen um nachhaltige öffentliche Finanzen nach, wenn sie Zahlungen der anderen erwarten können (Homburg 1994, Wildasin 1997, Goodspeed 2002). Aber die anderen Kantone erhalten auch einen Anreiz, übermässig viel auszugeben und sich übermässig zu verschulden, wenn sie zur Finanzierung der Transfers herangezogen werden. Schliesslich führt der Finanzausgleich zu mehr Staatsverschuldung.

«Wettbewerbsföderalismus kann Konsolidierungsbemühungen steigern.»

Ähnliche Argumente gelten hinsichtlich der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte (Schaltegger und Feld 2009). In der politikwissenschaftlichen Literatur dominiert die Sicht, dass Föderalismus aufgrund der höheren Zahl von Entscheidungsträgern auch ein höheres Potenzial zur Verhinderung der Konsolidierung hat (Tsebelis 2002, Tsebelis und Chang 2004). Berücksichtigt man jedoch unterschiedliche finanzpolitische Instrumente im Föderalismus, so führt eher der Finanzausgleich zu einer geringeren Wahrscheinlichkeit erfolgreicher Konsolidierungen, weil er notwendige Anpassungsmassnahmen verzögert. Steuerwettbewerb bewirkt hingegen, dass die erfolgreiche Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in einem Kanton diesen für Zuwanderer wegen der geringeren erwarteten Steuerzahlungen in der Zukunft attraktiv macht. Wettbewerbsföderalismus kann daher die Konsolidierungsbemühungen steigern.

3.8 Asymmetrischer Föderalismus

Die zuvor diskutierten mit dem Wettbewerbsföderalismus in Verbindung gebrachten Verzerrungen und Probleme werden vermutlich dann verschärft, wenn Asymmetrien im Föderalismus vorliegen. Diese Asymmetrien können beispielsweise hinsichtlich der Grösse der Gebietskörperschaften bestehen, etwa im Hinblick auf ihre Bevölkerungszahl oder ihrer Wirtschaftskraft, ausgedrückt im Bruttoinlandsprodukt, in anderen Wertschöpfungsgrössen oder in den Vorkommen natürlicher Ressourcen. Bucovetsky (1991) und Wilson (1991) weisen darauf hin, dass die bezogen auf ihre Bevölkerungszahl kleine Region im Steuerwettbewerb aufgrund einer hohen Zinselastizität des Kapitals relativ gewinnt. Die grössere Region kann eine Steuererhöhung vornehmen, um die Erosion der Steuerbasis aufgrund der Abwanderung in die kleine Region zu kompensieren. Senkt die grosse Region jedoch ihren Steuersatz, so wird relativ weniger Kapital aus der kleinen Region attrahiert. Zumindest in der grossen Region werden öffentliche Leistungen daraufhin auf zu geringem Niveau bereitgestellt. Demnach müssten kleine Regionen im Steuerwettbewerb zulasten grosser Gebietskörperschaften profitieren.

Haufler und Wooton (1999) widersprechen dieser Sicht. Ihre Überlegungen unterscheiden sich von Bucovetsky (1991) und Wilson (1991) dahingehend, dass sie eine räumliche Perspektive einnehmen und daher Transportkosten und Marktgrösseneffekte berücksichtigen. Diese theoretische Analyse ist somit mit den Argumenten von Baldwin und Krugman (2004) kompatibel. Aufgrund von Transportkosten haben Firmen einen Anreiz, ihren Standort in grösseren Regionen zu wählen. Entscheidet sich die grössere Region für eine aggressive Steuer-senkungspolitik, so profitiert sie übermässig stark im asymmetrischen Steuerwettbewerb. Die kleinen peripheren Regionen haben das Nachsehen. Welche Sicht zutreffend ist, lässt sich ohne empirische Analysen leider nicht beurteilen. Allerdings liegen bislang keine empirischen Studien vor, welche Asymmetrien explizit berücksichtigen.

3.9 Eine Zusammenfassung

Zwar wäre es voreilig, einzig auf Basis der in diesem Abschnitt vorgelegten theoretischen Überlegungen eine Schlussfolgerung zu ziehen. Aber angesichts der Vielzahl an unterschiedlichen Argumenten ist es erforderlich zu betonen, auf was es dabei ankommt. Die vorgängigen Ausführungen zeigen die sich widersprechenden Argumente auf und scheinen so die Befürchtung zu nähren, dass eine ökonomische Analyse nicht zu eindeutigen Aussagen führt. Dabei zeigt sich in der Finanzwissenschaft lediglich, dass – vermutlich aufgrund des grossen Interesses an diesem Thema – die möglichen Argumente für und wider den Wettbewerbsföderalismus bei unterschiedlichen Annahmen über seine

Wirkungsweise und die Rahmenbedingungen, unter denen er wirkt, eine sehr differenzierte Sicht nahelegen.

Bedeutsam für die Einschätzung des Wettbewerbsföderalismus ist erstens die Einstellung zum Staat im Allgemeinen. Geht man davon aus, dass der Staat tut, was er soll, dann werden die möglichen Verzerrungen durch den Wettbewerbsföderalismus, die Ineffizienzen in der staatlichen Leistungserstellung und die mögliche Gefahr für den Wohlfahrtsstaat in den Vordergrund gerückt. Unterstellt man hingegen den staatlichen Akteuren, dass sie sich eigennützig und rational verhalten, dann stellt der Wettbewerbsföderalismus eine Massnahme gegen die übermässige Besteuerung eines durch Staatsversagen geprägten öffentlichen Sektors dar.

In beiderlei Hinsicht ist aber zweitens Vorsicht geboten. Die Möglichkeit des Auftretens von Externalitäten ist noch nicht hinreichend für Einschränkungen des Wettbewerbsföderalismus, etwa weil sie sich gegenseitig aufheben können. So wirkt Steuerexport fiskalischen Externalitäten entgegen. Wie externe Effekte auch im Umweltbereich keine staatlichen Aktivitäten erfordern, wenn die privaten Akteure im Sinne des Coase-Theorems Anreize zu Verhandlungen haben, so vermag auch ein Wettbewerbsföderalismus selbstregulierende Mechanismen zu entwickeln. Der fiskalische Wettbewerb ist andererseits nicht hinreichend, um eine übermässige Besteuerung zu verhindern, wenn lediglich die mobilen Faktoren davon profitieren. Die Beschränkung eigennütziger Regierungen muss mit weiteren Instrumenten erfolgen.

Drittens erscheint eine Betrachtung der einzelnen Elemente des Föderalismus ratsam. Kaum ein Föderalstaat setzt nur auf den fiskalischen Wettbewerb oder nur auf den fiskalischen Ausgleich durch Transfers oder nur auf kooperativen Föderalismus. Häufig stehen diese Charakteristika mit mehr oder weniger starken Betonungen auf der einen oder anderen Seite nebeneinander. Entscheidend sind die minimalen Voraussetzungen für eine günstige Wirkungsweise der verschiedenen Instrumente. Durch die Betonung der einzelnen Instrumente des Föderalismus wird es möglich, die Anreizwirkungen etwa bei der Verschuldung oder der wirtschaftlichen Entwicklung herauszuarbeiten.

Viertens zeigt sich aber gerade bei einer solchen dynamischen Perspektive, dass die Vorteile des Wettbewerbsföderalismus in der dynamischen Sicht bislang viel zu wenig Beachtung finden. Häufig stehen die Informationen über die Wünsche der Bürger oder die Wirkung politischer Vorhaben oder die Anreize, die von bestimmten Politikmassnahmen ausgehen, nicht zur Verfügung. Fiskalischer Wettbewerb bringt diese Informationen hervor und trägt damit zur Lösung von politischen Problemen bei. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Steuerautonomie der im Wettbewerb stehenden Gebietskörperschaften gewährleistet ist. Der Zwang, Steuerzahlungen zu rechtfertigen, zwingt die Entscheidungsträger dazu, über die Notwendigkeit öffentlicher Massnahmen Rechenschaft abzulegen und die Effizienzreserven in der öffentlichen Leistungserstellung auszuschöpfen.

► Die Frage, ob der interkantonale Steuerwettbewerb weitere Beschränkungen benötigt, kann letztlich nur empirisch beantwortet werden.

Der Schweizer Steuerwettbewerb ist bereits in ein Gefüge von Rahmenbedingungen wie etwa das Steuerharmonisierungsgesetz, die Rechtsprechung des Bundesgerichts, die kantonalen Regierungskonferenzen und den Finanzausgleich eingebettet. Die Frage, ob der interkantonale Steuerwettbewerb weitere Beschränkungen benötigt, kann letztlich nur empirisch beantwortet werden, wenn die möglichen Wirkungen des Wettbewerbsföderalismus so vielfältig sind.

4 Empirische Analyse zum Schweizer Föderalismus zeichnet ein günstiges Bild. Steuerwettbewerb hält die Staatsaktivität in Grenzen, die Steuerbelastung insgesamt auf niedrigerem Niveau und begünstigt politische Innovationen.

Möchte man die Auswirkungen des fiskalischen Wettbewerbs in der Schweiz einschätzen, so genügt es nicht, anekdotische oder deskriptive Evidenz zurate zu ziehen. Dies hat mit den Freiheitsgraden in der Interpretation solcher Daten zu tun, die immer wieder von politisch interessierten Kreisen ausgenutzt werden. Suchen die Individuen wirklich ihren Wohnort und die Unternehmen ihren Standort nach fiskalischen Gesichtspunkten aus? Versuchen die Gebietskörperschaften ihrerseits, diese Steuerzahler durch strategischen Einsatz fiskalpolitischer Instrumente anzuziehen? Welche Auswirkungen hat dieser Wettbewerb auf die Effizienz der Bereitstellung öffentlicher Leistungen, die Einkommensumverteilung, auf das Wirtschaftswachstum und die Reformfähigkeit von Gebietskörperschaften in der Schweiz?

4.1 Empirische Ergebnisse zur Wohnortwahl

Eine Reihe von Studien zum Schweizer Steuerwettbewerb untersucht den Einfluss der Steuerbelastungsunterschiede auf die kantonale und lokale Wohnortwahl von Personen. Drei unterschiedliche Untersuchungsdesigns werden dabei für die Schweiz gewählt: Migrations-, Homogenitäts- und Kapitalisierungsstudien. Summarisch lässt sich feststellen, dass die individuelle Wohnortwahl in der Schweiz – ceteris paribus – den fiskalischen Anreizen folgt.

► Eine Erhöhung der Steuerbelastung führt zu einer geringeren Zahl an Zuwanderern in einen Kanton bzw. eine Gemeinde.

Migrationsstudien In diesen Studien wird analysiert, welchen Einfluss Steuerbelastungsunterschiede und Unterschiede in den öffentlichen Leistungen auf die Wanderungen zwischen Gebietskörperschaften haben. In einer frühen Studie findet R.L. Frey (1981) kaum einen Einfluss fiskalischer Variablen auf die Wanderungstätigkeit. Weder ziehen Kantone mit niedriger Steuerbelastung – ceteris paribus – signifikant mehr Zuwanderer an, noch scheinen Kantone mit besserer Infrastrukturausstattung attraktiv für Migranten zu sein. Diese Resultate gelten auch für Wanderungen innerhalb der und zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Als Mass für die Migrationstätigkeit verwendet Frey aggregierte Daten der Zuwanderung, der Abwanderung und des Wanderungssaldos der jeweiligen Gebietskörperschaften für die 1960er- und 1970er-Jahre. Auf Basis neuerer aggregierter Zuwanderungsdaten stellt Feld (2000, Kapitel 4) zwar sowohl für interkantonale Wanderungen im Jahr 1990 als auch für Wanderungen zwischen Schweizer Städten im Jahr 1994 Einflüsse der Veränderung der Steuerbelastung und für die Wanderungen zwischen Schweizer Städten auch einen Einfluss des Ausmasses öffentlicher Leistungen fest. Eine Erhöhung der Steuerbelastung führt demnach zu einer geringeren Zahl an Zuwanderern in einen Kanton bzw. eine Gemeinde, wobei weitere für die Wohnortwahl bedeutsame Indikatoren als Kontrollvariablen berücksichtigt werden. Diese ökonometrischen Ergebnisse sind jedoch nicht robust; sie hängen wesentlich von der gewählten Spezifikation ab.

Im Gegensatz zu diesen beiden Analysen verwenden drei weitere Studien Individualdaten, um den fiskalischen Einfluss auf die Wanderungsentscheidung zu ermitteln. Liebig und Sousa-Poza (2006) untersuchen Haushaltsdaten der

ersten drei Wellen des Schweizer Haushaltspans (1999 bis 2001) und finden keinen signifikanten Einfluss der individuellen Steuerbelastung auf die Wanderungsentscheidung. Gemäss ihren Ergebnissen ist für Migranten vor allem die Wohnungssituation bei der Auswahl ihres zukünftigen Wohnorts ausschlaggebend. Die in diesem Datensatz enthaltenen Haushalte stammen aus der gesamten Schweiz. Von den 3678 Beobachtungen haben jedoch lediglich 285 Haushalte ihren Wohnort im betrachteten Zeitraum gewechselt, sodass diesen Ergebnissen letztlich doch eine relativ schmale Datenbasis zugrunde liegt.

► Für Bezieher höherer Einkommen ist der Effekt der Steuerbelastungsunterschiede bedeutsamer als für Bezieher niedriger Einkommen.

Schmidheiny (2006) nimmt seine Untersuchungen auf einer umfangreicheren Datengrundlage als Liebig und Sousa-Poza (2006) vor, wenn auch für einen kleineren räumlichen Ausschnitt der Schweiz, und modelliert die Wohnortwahl der Individuen zudem ausgesprochen sorgfältig. In seiner Studie für die beiden Basler Kantone und Solothurn im Jahr 1997 wurden alle diejenigen Haushalte in die Untersuchung aufgenommen, die ihren Wohnort wechselten. Insgesamt umfasst der Datensatz 7872 Haushalte. Schmidheiny (2006) stellt einen hoch signifikanten und quantitativ beachtlichen Einfluss der Steuerbelastung auf die Wanderung von Haushalten fest. Für Bezieher höherer Einkommen ist der Effekt der Steuerbelastungsunterschiede bedeutsamer als für Bezieher niedriger Einkommen.

Liebig, Puhani und Sousa-Poza (2007) untersuchen das Migrationsverhalten von 1,7 Millionen Schweizer Haushalten zwischen 1995 und 2000 mit Zensusdaten und Einkommensteuerdaten für 600 Schweizer Gemeinden. Dabei unterteilen sie diese grosse Zahl an Beobachtungen in 27 Untergruppen gemäss dem Alter, der Bildung und der Nationalität der Individuen. Sie berichten einen hoch signifikanten Effekt der Einkommensteuerbelastung auf die Wanderungsentscheidung. Die steuerlichen Effekte sind insbesondere für jüngere, gut ausgebildete Schweizer relativ stark ausgeprägt: Steigt der Einkommensteuersatz in einem Wohnort um einen Prozentpunkt, so ziehen 33 von 1000 jungen Schweizer Abiturienten weg.

Auf den ersten Blick scheinen diese fünf Studien den Eindruck zu vermitteln, dass sich keine eindeutigen Zusammenhänge zwischen Steuerbelastung und Wanderungstätigkeit zeigen. Dieser Anschein trügt, denn Migrationen sind charakteristisch für eine Ungleichgewichtssituation, die in einer empirischen Studie schwierig zu fassen ist. Schmidheiny (2006) oder Liebig et al. (2007) meistern dies mit einem hohen Daten- und Modellierungsaufwand. Ihre Ergebnisse sind sicherlich die verlässlichsten.

Homogenitätsstudien Schmidheiny's Ergebnisse sind darüber hinaus mit jenen aus Homogenitätsstudien weitgehend kompatibel. Bei Letzteren wird die Verteilung der Steuerpflichtigen in verschiedenen Einkommensklassen über die Schweizer Kantone und Städte als Funktion verschiedener Wohnortcharakteristika untersucht. Im Grunde wird somit von einer Gleichgewichtssituation ausgegangen. In diesen Studien ergibt sich, dass Bezieher hoher Einkommen – ceteris paribus – ihren Wohnort mit einer umso höheren Wahrscheinlichkeit in einer Gebietskörperschaft wählen, je geringer ihre Steuerbelastung und je höher das Niveau an öffentlichen Leistungen ist. Der Einfluss der Steuerbelastung auf die Wohnortwahl ist bei Beziehern niedriger Einkommen deutlich geringer. Empirische Evidenz dafür findet sich in einer Querschnittsuntersuchung für die Schweizer Kantone mit Daten aus dem Jahr 1987 (Kirchgässner und Pommerehne 1996), in Untersuchungen für die Kantone und für 137 Schweizer Städte und Gemeinden im Jahr 1990 (Pommerehne, Kirchgässner und Feld 1996, Feld 2000, 2000a, Feld und Kirchgässner 2001a) sowie in einer Panel-Studie für die Kantone für den Zeitraum von 1981/82 bis 1993/94 (Feld und Frey 2000). Auf lokaler Ebene ist der Steuerwettbewerb ausgeprägter als auf kantonaler Ebene, und bei den Selbstständigen ist er etwas stärker als bei den abhängig Beschäftigten. Diese

«Der Einfluss der Steuerbelastung auf die Wohnortwahl wird durch den Nutzen aus öffentlichen Leistungen nur teilweise kompensiert.»

lassen sich bei ihrer Wohnortwahl wiederum stärker von der Steuerbelastung beeinflussen als Rentner. Der Einfluss der Steuerbelastung auf die Wohnortwahl wird durch den Nutzen aus öffentlichen Leistungen nur teilweise kompensiert. Dies gilt gleichermaßen für Selbstständige und abhängig Beschäftigte. Höhere lokale Ausgaben für die soziale Wohlfahrt, im Wesentlichen die Sozialhilfe, erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass ein Bezieher niedriger Einkommen seinen Wohnsitz in einer solchen Gemeinde wählt.

Fiskalische Einflussfaktoren spielen somit eine bedeutende Rolle für die individuelle Wohnortwahl, wobei für die höheren Einkommen die Steuerbelastung und für die niedrigeren Einkommen die Sozialtransfers wichtiger sind: Bezieher hoher Einkommen lassen sich eher in einem Kanton oder einer Stadt mit niedriger Steuerbelastung nieder, während Bezieher niedriger Einkommen eher dorthin ziehen, wo die Bezieher hoher Einkommen höher besteuert und damit höhere Sozialtransfers gezahlt werden. Die Schweizer Gebietskörperschaften sind daher aufgrund fiskalischer Einflussfaktoren in ihrer Zusammensetzung homogener bezüglich des Einkommens, als sie es ohne fiskalischen Wettbewerb wären. Dabei ist der Steuerwettbewerb insgesamt bedeutsamer als der Transferwettbewerb.

Nimmt man die Evidenz aus den Migrations- und den Homogenitätsstudien zusammen, so ergibt sich ein sehr interessantes Bild der fiskalisch induzierten Mobilität in der Schweiz. Es sind eher die jungen, gut ausgebildeten, gut verdienenden Steuerzahler, die auf Steuerbelastungsunterschiede reagieren. Dabei wirken die Steuerbelastungsunterschiede bei der Einkommensteuer bereits ab jährlichen Reineinkommen von über 150 000 Franken. Es sind somit nicht lediglich die Individuen in der obersten Einkommensklasse – die «Reichen» –, die im Steuerwettbewerb besonders umworben sind. Die Kantone können im Steuerwettbewerb schon erfolgreich sein, wenn sie attraktive Bedingungen für junge, gut Ausgebildete mit gehobenem mittlerem Einkommen bereithalten.

► Es sind vor allem die Bezieher höherer Einkommen, die Steuervorteile ausnutzen können.

Kapitalisierungsstudien Diese Ergebnisse finden eine weitgehende Bestätigung in Untersuchungen darüber, inwieweit Unterschiede in der Steuerbelastung, in öffentlichen Leistungen und in Sozialtransfers in den Mieten und Immobilienpreisen kapitalisiert werden (Feld und Kirchgässner 1997, Hilber 1998). Der Kapitalisierungseffekt verdeutlicht die fiskalisch bedingten Änderungen der Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt. Da Boden ein immobiler Produktionsfaktor ist, trägt das Bodenangebot langfristig die Steuerbelastung. Genau dieses Ergebnis lässt sich in den genannten Untersuchungen herausstellen. Je höher die Steuerbelastung in einem Kanton oder einer Stadt ist, umso niedriger sind dort die Mieten und Immobilienpreise, weil diese Gebietskörperschaft damit – ceteris paribus – unattraktiv wird. Dabei werden die sonstigen Einflussfaktoren von Mieten und Häuserpreisen, wie etwa die Eigenschaften der Wohnungen oder Häuser, aber auch die Attraktivität der Region aufgrund der Arbeitsmarktbedingungen, privater und öffentlicher Infrastruktur sowie die Umweltbedingungen und sonstigen Lagevorteile konstant gehalten. Zürich hat daher hohe Mieten und Häuserpreise trotz der im Vergleich zu Zug schlechteren steuerlichen Bedingungen. Die Steuervorteile in Zug können aber die dort ansonsten relativ zu Zürich vorhandenen Wohnortnachteile überkompensieren. Zudem zeigt sich, dass die Steuerbelastung hoher Einkommen einflussreicher als die Steuerbelastung niedriger Einkommen oder die Sozialtransfers ist. Dies deutet erneut darauf hin, dass in der Schweiz eher Steuer- als Transferwettbewerb stattfindet: Es sind vor allem die Bezieher höherer Einkommen, die Steuervorteile ausnutzen können. Diese Ergebnisse bestätigen sich, genau wie diejenigen für die Migrationsstudien und die Wanderungsanalysen, weitgehend auch für die USA (Feld und Kirchgässner 1997, Feld 2000).

4.2 Empirische Studien zur Standortwahl

Analog zur Wohnortwahl lässt sich eine fiskalisch induzierte Standortwahl von Firmen in der Schweiz feststellen. Feld und Kirchgässner (2003) untersuchen den Einfluss der Gewinn- und Einkommensteuern auf die Standortwahl von Firmen und die kantonale Beschäftigung. Dabei ergibt sich ein signifikant negativer Einfluss von Steuern auf die Anzahl der kleinen und mittleren Firmen mit unterschiedlichen Kapitalrenditen in den Kantonen für 1981/82 und 1991/92 und auf das kantonale Beschäftigungswachstum von 1985 bis 1997. Bemerkenswert ist, dass die Einkommensteuer einen quantitativ bedeutsameren Einfluss auf die Anzahl der Firmen in den beiden untersuchten Grössen- und den drei Renditeklassen hat als die Gewinnsteuer, die nur die Anzahl der Firmen mit hoher Kapitalrendite reduziert. Zudem ist der Einfluss von Steuern generell und der Einkommensteuer im Besonderen auf die Anzahl der Firmen in den Kantonen stärker als die durch Steuern verursachten realen Beschäftigungswirkungen. Dies spricht dafür, dass innerhalb der Schweiz kleine und mittlere Aktiengesellschaften trotz der bestehenden Regeln zur interkantonalen Steuerauscheidung ihren Spielraum zur Verschiebung von Gewinnen Steuer minimierend ausnutzen.

In einer jüngeren Studie untersuchen Brühlhart, Jametti und Schmidheiny (2007) die Sensitivität der Standortentscheidung von Firmen auf die steuerlichen Unterschiede zwischen Schweizer Städten und Gemeinden mit einem einzigartigen Datensatz von Firmenneugründungen in den Jahren 1999 bis 2002. Dieser Datensatz enthält 13768 Start-ups in den Jahren 1999 bis 2000 sowie 12465 Neugründungen von 2001 bis 2002 und berücksichtigt Informationen der 213 grössten Städte und Gemeinden. Dabei handelt es sich um echte Neugründungen, d.h. Unternehmensfusionen, -aufteilungen und -übernahmen werden nicht berücksichtigt. Die Autoren berichten einen signifikanten negativen Effekt der Gewinnsteuer auf die Neugründungen von Firmen in den betrachteten Städten und Gemeinden. Neben der Gewinnsteuer haben wiederum die Einkommensteuern natürlicher Personen, aber auch die Kapitalsteuern einen abschreckenden Effekt auf Start-ups. Kapitalsteuern stellen sich allerdings als quantitativ weniger bedeutsam als die Gewinn- und Einkommensteuern heraus.

Die Studie geht jedoch über die einfache Untersuchung der Steuerbelastungswirkungen hinaus und testet den Ansatz von Baldwin und Krugman (2004) explizit. Nach deren Überlegungen erlauben Agglomerationseffekte in wirtschaftlichen Zentren den Steuerbehörden, die Gewinne von Unternehmen mit relativ höheren Steuersätzen zu belasten. Die auf die Standortentscheidung günstigen Anziehungskräfte wirtschaftlicher Zentren können so in Form höherer Steuern durch eine Stadt oder Gemeinde ausgenutzt werden, um von den Firmen einen Deckungsbeitrag für öffentlich bereitgestellte Güter und Leistungen zu erhalten. In der Tat finden Brühlhart, Jametti und Schmidheiny (2007) solche Agglomerationseffekte: Die abschreckende Wirkung von Steuerbelastungsunterschieden ist in den am wenigsten von Agglomerationseffekten gekennzeichneten Wirtschaftssektoren 2,5-mal höher als in denjenigen mit starken Agglomerationseffekten. Die Vorteile von Agglomerationen kompensieren die Steuerbelastungseffekte im Steuerwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften. Ein «race to the bottom» ist daher nicht zu erwarten.

Ausgeprägte Evidenz zur Bedeutung von Steuern für die Standortwahl von Firmen liegt für die USA vor (Newman und Sullivan 1988, Hines 1997, Feld 2000). Die Mehrzahl der Studien führt zu einem ähnlichen Ergebnis wie die Schweizer Studien: Steuern haben – ceteris paribus – einen signifikanten Einfluss auf die Standortwahl. Unternehmen lassen sich aber auch dort nieder, wo sie – ceteris paribus – ein höheres Niveau an öffentlichen Leistungen vorfinden. Zusammengefasst bedeutet dies, dass beide Seiten des Budgets kompensato-

«Fiskalische Einflussfaktoren spielen eine bedeutende Rolle für die individuelle Wohnortwahl.»

risch wirken. Zudem sind nicht nur Unternehmenssteuern, sondern auch die Einkommensteuer natürlicher Personen für die Standortwahl von Unternehmen bedeutsam. Neben Steuern spielen auf der Leistungsseite des Budgets vor allem Infrastrukturleistungen und Ausgaben für die öffentliche Sicherheit eine Rolle. Daneben gibt es eine Reihe nichtfiskalischer Einflussfaktoren. So achten Unternehmen und Investoren zum Beispiel auf die Qualität von Arbeitskräften und auf das Lohnniveau. Die Nähe zu Absatzmärkten stellt ein weiteres bedeutendes Motiv für die Standortwahl dar. Insbesondere für Konzernaktivitäten im Bereich der Forschung und Entwicklung sind daneben wiederum Agglomerationseffekte von erheblichem Einfluss. Steuerbelastungsunterschiede werden somit durch andere Standortbedingungen wenigstens teilweise, möglicherweise sogar vollständig kompensiert. Dies zeigt sich mittlerweile auch in internationalen Studien (Feld und Heckemeyer 2008).

Die Studien für die USA und die Schweiz belegen somit, dass deutliche Steuerbelastungsunterschiede Anreize zur Standort- und/oder Wohnortverlagerung setzen, denen in der Realität auch tatsächlich gefolgt wird.

Resultat 2 Die Steuerzahler reagieren – ceteris paribus – auf fiskalische Unterschiede zwischen den Kantonen und Gemeinden. Für die Schweiz kann fiskalisch induzierte Mobilität festgestellt werden.

Ob sich daraus nun aber tatsächlich ein fiskalischer Wettbewerb ergibt, hängt davon ab, ob die Gebietskörperschaften ihre Steuersätze bzw. Ausgabeninstrumente strategisch einsetzen, um mobile Arbeitskräfte und mobiles Kapital zu attrahieren.

4.3 Empirische Studien zur strategischen Finanzpolitik

Um strategische Finanzpolitik festzustellen, muss man sich in die Lage eines Finanzdirektors versetzen. Der Finanzdirektor überlegt sich, wie er mithilfe seiner Steuerpolitik gute Steuerzahler anziehen kann. Verlangt ein vergleichbarer Kanton geringere Einkommen- oder Körperschaftsteuern, reagiert der Finanzdirektor eines betrachteten Kantons mit einer Reduktion der Steuerbelastung. Die sich vergleichenden Kantone können so in eine Spirale sinkender Steuersätze eintreten. Sie konkurrieren ihre Steuersätze potenziell herunter. Wie im strategischen Preiswettbewerb auf Gütermärkten ist die Festlegung des Steuersatzes in einer betrachteten Gebietskörperschaft eine Funktion der Steuersätze in anderen Gebietskörperschaften. Die Wettbewerbsintensität im Steuerwettbewerb lässt sich somit am Durchschnitt der Steuerbelastung der anderen Gebietskörperschaften ablesen.

Dieser Zusammenhang wurde mithilfe von Paneldaten für die 26 Kantone für den Zeitraum von 1980 bis 1999 untersucht (Feld und Reulier 2009). Die Einkommensteuerbelastung in einem Kanton in elf betrachteten Einkommensklassen ist – ceteris paribus – signifikant positiv mit der durchschnittlichen Steuerbelastung in den Nachbarkantonen korreliert. Je niedriger die Steuerbelastung in den Nachbarkantonen, desto stärker senkt ein Kanton seine eigene Steuerbelastung. Diese räumliche Korrelation von Steuersätzen ist für mittlere und hohe Einkommen stärker ausgeprägt als für niedrige. Insbesondere die gehobenen mittleren Einkommen reagieren deutlich auf Steuersenkungen. Im Vergleich der Nachbarkantone, d.h. im kleinräumigen Steuerwettbewerb, liegt ein stärkeres Augenmerk auf den Beziehern von Einkommen über 200 000 Franken als auf den

► Bereits für mittlere gehobene Einkommen ist der interkantonale Steuerwettbewerb spürbar.

Spitzenverdienern. Dies bestätigt auf gewisse Weise die Befunde zur fiskalisch induzierten Mobilität von Steuerzahlern. Es sind nicht lediglich die Bezieher besonders hoher Einkommen, die als «gute Steuerzahler» im Mittelpunkt des Interesses der Kantone sind. Bereits für mittlere gehobene Einkommen ist der interkantonale Steuerwettbewerb spürbar. Dabei ergeben sich Schätzkoeffizienten, die signifikant grösser als 0,5 sind. Der Effekt der Steuerbelastung in Nachbarkantonen ist somit relativ gross. Der grossräumige Steuerwettbewerb ist jedoch weniger stark ausgeprägt, wie die Schätzkoeffizienten für die durchschnittliche Steuerbelastung der «Nachbarn der Nachbarn» zeigen.

Florence Miguet (2006) bestätigt diese Ergebnisse im Wesentlichen für 384 Gemeinden im Kanton Waadt im Jahr 2000. Auf der lokalen Ebene sind die geschätzten Koeffizienten der Steuerreaktionsfunktion allerdings grösser und liegen bei etwa 0,9. Ein Rückgang der durchschnittlichen Steuerbelastung um einen Prozentpunkt in den Nachbargemeinden reduziert die Steuerbelastung in einer betrachteten Gemeinde somit um 0,9 Prozentpunkte. Neben diesen einfachen Reaktionsfunktionen untersucht Miguet noch, ob diese Veränderungen in den Steuerbelastungen auf die Zu- und Abwanderung von Steuersubstrat, also auf fiskalische Externalitäten zurückzuführen sind. Solche Effekte der Steuerbasis auf die Höhe der Steuerbelastung sind gemäss ihren Ergebnissen sehr gering. Dies legt den Schluss nahe, dass der enge Zusammenhang der Einkommensteuersätze vornehmlich auf politische Entscheidungen im Sinne des oben skizzierten Vergleichswettbewerbs zurückzuführen ist. Schaltegger (2004) und Schaltegger und Küttel (2002) stellen einen ähnlichen Zusammenhang, wie er für die Steuerbelastung festgestellt werden kann, für die kantonalen Ausgaben heraus. Je höher die Ausgaben in den Nachbarkantonen sind, umso höher sind die Ausgaben im beobachteten Kanton. Aber auch hier lässt sich dies eher auf einen Nachahmungswettbewerb als auf fiskalische Externalitäten zurückführen.

Wiederum findet sich ähnliche Evidenz für die US-Bundesstaaten und -Gemeinden (Ladd 1992, Case 1993, Brueckner und Saavedra 2001).²¹ Mittlerweile ist eine strategische Steuerpolitik aber auch für Kanada belegt (Brett und Pinske 2000, Hayashi und Boadway 2000), ebenso für belgische Gemeinden (Heyndels und Vuchelen 1998), die deutsche Gewerbesteuer (Büttner 1999, 2001), französische Regionen und Departemente (Feld, Josselin und Rocaboy 2003, Leprince, Madiès und Paty 2003), italienische Städte (Bordignon, Cerniglia und Revelli 2003), spanische Gemeinden (Solé-Ollé 2003), niederländische Gemeinden (Allers und Elhorst 2005) und auf internationalem Niveau für die Steuerpolitik in der EU und der OECD (Besley, Griffith und Klemm 2001, Devereux, Lockwood und Redoano 2008). Für die amerikanische (Figlio, Kolpin und Reid 1999, Saavedra 2000), die norwegische (Fiva und Rattsø 2006) und die schwedische Sozialhilfe (Dahlberg und Edmark 2008) lassen sich ähnliche Effekte feststellen. Wiederum führen Reduktionen der Sozialhilfesätze im Durchschnitt der Wettbewerbsregionen zu niedrigeren Sozialhilfesätzen in einer beobachteten Region. Schliesslich besteht analoge Evidenz für strategische Interaktionen im Bereich der Umweltpolitik (Fredriksson und Millimet 2002). Der strategische Einsatz von fiskalpolitischen Instrumenten kann somit nicht gelehrt werden. Ob er aber zu einem Steuerenkungswettbewerb führt, bei welchem eine Unterversorgung an öffentlichen Leistungen resultiert, lässt sich auf Basis dieser Evidenz nicht feststellen.

Resultat 3 Für die Schweiz kann ein strategisches Verhalten der Kantone und Gemeinden in ihrer Fiskalpolitik, insbesondere bei der Festlegung der Steuerbelastungen, empirisch festgestellt werden.

²¹ Für eine Übersicht siehe Revelli (2005).

4.4 Fiskalischer Wettbewerb und Struktur der Staatsausgaben und Staatseinnahmen

Die Evidenz zur fiskalisch induzierten Mobilität und zur strategischen Steuerpolitik erlaubt zumindest den Rückschluss, dass Steuerwettbewerb in der Schweiz existiert und über die anekdotischen Belege hinaus auch quantitativ beachtlich ist. Dieser kantonale und lokale Steuerwettbewerb hat Auswirkungen auf die Finanzpolitik der Kantone. Schaltegger (2001, 2001a) und Kirchgässner (2002) legen empirische Evidenz für die Schweizer Kantone von 1980 bis 1998 vor, wonach eine stärkere Dezentralisierung der Staatstätigkeit von der Kantonebene auf die Ebene der Gemeinden zu einer kleineren kantonalen Staatsquote führt. Neben den Staatsausgaben gilt dies auch für die Staatseinnahmen. Kirchgässner und Feld (2004) belegen für den gleichen Datensatz, dass insbesondere der Steuerwettbewerb zu einer geringeren Staatstätigkeit führt. Der gemessene Rückgang der Staatsausgaben ist mit 2114 Franken geringeren Ausgaben pro Kopf und Jahr in demjenigen Kanton, der am stärksten im Wettbewerb steht, im Vergleich zu demjenigen, der am wenigsten im Steuerwettbewerb steht, erheblich. Ähnliche Effekte resultieren für die gesamten Kantonseinnahmen und die Steuereinnahmen im Besonderen. Hinsichtlich der Struktur der Staatseinnahmen stellen Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2003) schliesslich einen interessanten Effekt fest: Steuerwettbewerb führt dazu, dass die Kantone ihre Staatstätigkeit stärker über Gebühren und Beiträge als über Einkommen- und Gewinnsteuern finanzieren. Dem Äquivalenzprinzip der Besteuerung wird stärker gefolgt, sodass die Vermutung naheliegt, dass auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz im Steuerwettbewerb eher erfüllt ist. Wiederum gelten diese Aussagen unter der Bedingung, dass andere Einflussfaktoren als Kontrollvariablen berücksichtigt werden.

► Steuerwettbewerb führt zu einer geringeren Staatstätigkeit.

Die Auswirkungen des Schweizer Föderalismus auf die Staatsfinanzen beschränken sich jedoch nicht auf den Steuerwettbewerb. So erhöhen etwa die Finanzausgleichszahlungen des Bundes die Staatsausgaben und insbesondere auch die Verwaltungsausgaben der Kantone. Es ergibt sich aber auch, dass das Argument der steigenden Skalenerträge eher fraglich ist. Gemäss diesem Argument hat Dezentralisierung erhebliche Kosten, wenn Skalenerträge nicht ausgenutzt werden. Noch 1969 nutzte Frido Wagener dieses Argument und errechnete die optimale Gemeindegrösse. Er beeinflusste damit die damalige Diskussion um eine Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland in erheblichem Masse. Auf ähnliche Weise findet sich dieses Argument heute in der Schweiz, wo die Forderung nach einer Fusion von Kantonen und Gemeinden damit begründet wird. In den zuvor genannten Studien hat die Fragmentierung der Kantone in ihre Gemeinden keinen statistisch gesicherten Einfluss auf die Höhe der Staatsausgaben oder -einnahmen. Wenn überhaupt, so ergibt sich eher ein negativer Einfluss, d.h. je stärker fragmentiert ein Kanton ist, umso niedriger sind seine Ausgaben. Dies gilt insbesondere auch für die Verwaltungsausgaben der Kantone. Besondere Kosten der politischen Führung lassen sich auf Basis dieser Ergebnisse für die Schweiz jedenfalls nicht begründen.

4.5 Fiskalischer Wettbewerb und Effizienz des öffentlichen Leistungsangebots

Die zuvor berichteten Ergebnisse belegen, dass fiskalischer Wettbewerb existiert und zu einem kleineren Staatssektor führt. In beiden Fällen bleibt ungeklärt, ob dies eher positiv oder negativ zu bewerten ist. Um eine solche Bewertung vorzunehmen, ist es erforderlich, die Auswirkungen des Schweizer Föderalismus, insbesondere des fiskalischen Wettbewerbs, auf die Effizienz der Bereitstellung öffentlicher Leistungen, die staatliche Einkommensumverteilung und vor allem

für die regionale Wirtschaftsentwicklung festzustellen. Volkswirtschaftliche Effizienz zu messen ist ein schwieriges Unterfangen. Öffentliche Leistungen sind effizient bereitgestellt, wenn die zusätzlichen Kosten der Bereitstellung der Summe der zusätzlichen Wertschätzungen der Konsumenten entsprechen. Individuelle Wertschätzungen für öffentliche Leistungen zu ermitteln ist nicht gerade einfach, da die Individuen bei Befragungen einen Anreiz haben, ihre tatsächliche Zahlungsbereitschaft zu untertreiben (wenn sie damit rechnen müssen, zur Zahlung für die öffentliche Leistung herangezogen zu werden). Für die Effizienz der Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften lassen die Ergebnisse für die Schweiz auch keine eindeutigen Aussagen zu. Dies ist nicht verwunderlich bei solch hohen Anforderungen.

«Bürger in Kantonen mit stärkerer Dezentralisierung geben eine höhere Zufriedenheit mit ihrem Leben an.»

Die Untersuchungen zur Wohnortwahl zeigen aber, dass die Schweizer Kantone durch den Steuerwettbewerb in ihren Durchschnittseinkommen homogener zusammengesetzt sind. Je homogener Gebietskörperschaften bezüglich des Einkommens sind, umso wahrscheinlicher ist es, dass das öffentliche Leistungsangebot den Wünschen der Steuerzahler entspricht. Dies ist eine notwendige Bedingung für ein effizientes Gleichgewicht im Steuerwettbewerb. In der Tat geben die Bürger in Schweizer Kantonen mit stärkerer Dezentralisierung – ceteris paribus – eine höhere Zufriedenheit mit ihrem Leben im Allgemeinen an (Frey und Stutzer 2000, 2002). Diese höhere Kundenzufriedenheit bei Dezentralisierung der Staatstätigkeit deutet auf die stärkere Nachfrageorientierung der dem fiskalischen Wettbewerb ausgesetzten Gebietskörperschaften hin.

In der theoretischen Diskussion stehen die durch den fiskalischen Wettbewerb verursachten Externalitäten im Vordergrund. Die empirischen Schätzungen belegen relativ bedeutende fiskalische Externalitäten etwa zwischen deutschen Gemeinden (Büttner 2003) und erhebliche negative räumliche Externalitäten im Umweltbereich aufgrund von NO_x-Emissionen für 25 europäische Staaten (Murdoch, Sandler und Sargent 1997). Gemäss den Ergebnissen einer Simulationsstudie kompensieren sich fiskalische und räumliche Externalitäten aber gegenseitig (Sørensen 2004). In einer weiteren Untersuchung werden daher auch relativ geringe Wohlfahrtskosten des Steuerwettbewerbs errechnet (Parry 2003). Externalitäten können zudem durch Verhandlungen internalisiert werden. So belegen Pommerehne, Feld und Hart (1994) den Erfolg grenzüberschreitender Verhandlungen zwischen einer deutschen und einer französischen Gemeinde zur Vermeidung von grenzüberschreitenden Umweltproblemen.

Pommerehne und Krebs (1991) berichten Evidenz für den Kanton Zürich, dass räumliche Spillovers zwischen Kernstadt und Umland in den 1970er-Jahren bereits erfolgreich in Verhandlungen internalisiert werden konnten. In mehreren Verhandlungsrunden mit den Umlandgemeinden gelang es der Stadt Zürich, Arrangements zur Kostenaufteilung von öffentlichen Leistungen zu entwickeln, die zu einer Kompensation von räumlichen Externalitäten führten. Interkantonale räumliche Externalitäten werden in der Schweiz von Schaltegger (2003) auch als relativ gering eingeschätzt und haben allenfalls im Bildungs-, Gesundheits- und Umweltbereich eine etwas grössere Bedeutung. Für die lokale Ebene berichten Schaltegger und Zemp (2008) hingegen deutlichere Spillover-Effekte zwischen Kernstadt und Umland im Kanton Luzern für die Verwaltungs- und Erziehungsausgaben sowie die Ausgaben für Kultur und Freizeit. Manche Externalitäten, etwa in der Krankenhausfinanzierung, werden im Zuge von Verhandlungsprozessen internalisiert. Was mancher Kritiker des Schweizer Föderalismus als intransparentes Geflecht von Verträgen zwischen Kantonen (zum Beispiel die Konkordate) oder zwischen Gemeinden begreift, erfüllt offenbar seinen Zweck in der Abgeltung von Spillovers.

«Dezentralisierung hat einen positiven Effekt auf die Maturitätsraten.»

Die zuvor bereits diskutierten Ergebnisse von Miguet (2006) deuten in eine ähnliche Richtung. Sie untersucht die fiskalischen Externalitäten auf der Gemeindeebene im Kanton Waadt, indem sie den Einfluss von fiskalisch induzierten Wanderungen auf die Höhe der Steuersätze betrachtet. Da diese Effekte der Steuerbasis gering sind, führt sie die hohe räumliche Korrelation der Steuersätze auf einen Nachahmungswettbewerb zurück. In diesem Fall sind es nicht die Wanderungsbewegungen zwischen den Gemeinden, die zu einer Steuersatzsenkung oder -erhöhung führen. Vielmehr ist die Politik in der Führungsrolle und reagiert auf die Wünsche der Bürger, wenn sie Informationen über die Steuerpolitik in anderen Gebietskörperschaften erhalten. Im Hinblick auf die in Abschnitt 3 diskutierten potenziellen Ineffizienzen bleibt somit festzuhalten, dass fiskalische Externalitäten in der Schweiz eher gering sind.

Bemerkenswert ist jedoch, dass die in den Simulationsstudien herausgestellten gegenläufigen Effekte, etwa des Steuerexports oder der vertikalen Externalitäten, sich auch in Studien für die Schweizer Kantone ergeben. Brülhart und Jametti (2006, 2008) streichen die Bedeutung vertikaler Externalitäten für die Steuerbelastung der Gemeinden heraus. Vertikale Externalitäten dominieren demnach in direktdemokratischen Gemeinden, während Steuerwettbewerb in den repräsentativ-demokratischen Kantonen vorherrscht. Da der zweite Effekt gemäss dieser Analyse dominiert, führt dieser Wettbewerb letztlich zu einer Beschränkung der Staatstätigkeit. Ähnliches deuten die Ergebnisse von Schaltegger (2003a) an. Hier führen vertikale Externalitäten und der Steuerexport zu einer Ausdehnung der Staatstätigkeit, die durch den Steuerwettbewerb wieder korrigiert wird. Schaltegger und Küttel (2002) untersuchen den Nachahmungswettbewerb auf der Ausgabenseite und stellen fest, dass die Nachahmung der Ausgabenpolitik benachbarter Kantone durch die direkte Demokratie abgemildert wird. Alles in allem sprechen diese Ergebnisse eher dafür, dass der Steuerwettbewerb in der Schweiz zu einer Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor führt und räumliche Externalitäten auf der Ausgabenseite wirksam internalisiert werden.

► Die fiskalische Dezentralisierung geht mit einem höheren fiskalischen Wettbewerb einher. Daraus lässt sich ein günstiger Effekt des fiskalischen Wettbewerbs in der Bildungspolitik ableiten.

Eine interessante Untersuchung der kantonalen Effizienz im Steuerwettbewerb haben kürzlich Barankay und Lockwood (2007) vorgelegt. Sie untersuchen für den Zeitraum von 1982 bis 2000, welchen Einfluss die fiskalische Dezentralisierung in den 26 Kantonen auf die Effizienz der Bildungspolitik hatte. Dabei stellen sie einen signifikant positiven Effekt der Dezentralisierung auf die Maturitätsraten fest, der bei umfassenden Robustheitsanalysen bestehen bleibt. Da fiskalische Dezentralisierung in der Schweiz auch mit einem höheren fiskalischen Wettbewerb einhergeht, lässt sich daraus ein günstiger Effekt des fiskalischen Wettbewerbs in der Bildungspolitik ableiten. Leider verwenden die Autoren nur die Ausgabendezentralisierung als Mass für fiskalischen Wettbewerb, sodass nur mittelbar Rückschlüsse für die Wirkung des Steuerwettbewerbs möglich sind. Dennoch stellen diese Ergebnisse relativ starke Evidenz für die kantonale Finanzautonomie dar – und lassen Zweifel hinsichtlich der Sinnhaftigkeit der jüngsten Übertragung von Bildungskompetenzen auf den Bund aufkommen.

Stellt man die Schweizer Ergebnisse in den Kontext der Untersuchungen aus anderen Föderalstaaten, so ergibt sich letztlich ein konsistentes Bild. Schliesslich findet sich für die Vereinigten Staaten auch direkte Evidenz für eine vergleichsweise höhere Effizienz des fiskalischen Wettbewerbs. In einer ökonometrischen Studie untersuchen Bergstrom, Roberts, Rubinfeld und Shapiro (1988) die Effizienzbedingung für öffentliche Güter, indem sie die Gleichheit zwischen den Grenzkosten der Bereitstellung des Bildungsangebots und der Summe der individuellen (marginalen) Zahlungsbereitschaften von Bildungsleistungen direkt schätzen. Die Nachfrage für öffentliche Leistungen wird dabei mit Befragungsdaten ermittelt. Aggregierte Daten werden hingegen verwendet, um die Grenzkosten der Bereitstellung von Schulen herauszufinden. Gemäss den

Ergebnissen dieser Studie führt eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung von Bildung in den USA zu einer effizienten Leistungserbringung. In einem Vergleich der relativen Effizienz der Bildungsausgaben in amerikanischen Gebietskörperschaften, die sich in einem intensiveren Steuerwettbewerb befinden, und solchen, die sich einem weniger intensiven fiskalischen Wettbewerb gegenübersehen, ergibt sich, dass die Leistungen der Schüler pro Inputeinheit durch fiskalischen Wettbewerb erhöht werden, obwohl der Wettbewerbsföderalismus andererseits mit signifikant geringeren Bildungsausgaben pro Schüler verbunden ist (Hoxby 2000). Falch und Fischer (2008) berichten schliesslich einen signifikant positiven Effekt der fiskalischen Dezentralisierung auf die Leistungen von Schülern in OECD-Ländern. Der zentrale Vorteil des fiskalischen Wettbewerbs dürfte daher eher im allokativen Bereich zu suchen sein.

Resultat 4 Der fiskalische Wettbewerb zwischen den Kantonen und Gemeinden führt überwiegend zu günstigen Ergebnissen in der öffentlichen Leistungserstellung. Die in der Theorie herausgestellten Externalitäten sind gering. Der Steuerwettbewerb kann eine übermässige Besteuerung verhindern. Die relative Effizienz öffentlicher Leistungen ist bei dezentraler Leistungserstellung und Finanzierung höher. Damit muss auch die sophistische Version der «race to the bottom»-Hypothese verworfen werden.

4.6 Fiskalischer Wettbewerb und der Wohlfahrtsstaat

Die Evidenz bezüglich der individuellen Wohnortwahl, der strategischen Steuerpolitik und der Grösse des öffentlichen Sektors für die Schweiz lässt vermuten, dass dezentrale Einkommensumverteilung dort erschwert ist. So führt der Steuerwettbewerb zu einer stärkeren Finanzierung der kantonalen Staatstätigkeit mit Gebühren und Beiträgen statt mit Einkommen- und Vermögensteuern, sodass weniger Einkommensumverteilung von der Einnahmenseite her möglich scheint. Auch die Transferausgaben sind in der Schweiz insgesamt niedriger als in anderen OECD-Ländern, beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland.

Auf Basis von Daten für den letzten Teil der 1970er-Jahre lässt sich aber feststellen, dass der Wohlfahrtsstaat in der Schweiz nicht aufgrund des fiskalischen Wettbewerbs zusammenbricht (Kirchgässner und Pommerehne 1996). Nahezu zwei Drittel der staatlichen Einkommensumverteilung (ohne Berücksichtigung der Sozialversicherungen) werden zu diesem Zeitpunkt durch die nachgeordneten Gebietskörperschaften vorgenommen. Im Vergleich zu den USA und Kanada hat die Schweiz eine relativ stärkere Gleichverteilung der Primäreinkommen, die etwa derjenigen Deutschlands entspricht. Diese Einschätzung ändert sich im Laufe der 1980er-Jahre (Feld 2000, 2000a). In der Schweiz nimmt in diesem Zeitraum die Einkommensungleichheit stärker zu als in anderen europäischen Ländern. Dieser Prozess geht im Wesentlichen darauf zurück, dass die zehn Prozent der Bevölkerung mit den höchsten Einkommen überproportional hinzuverdient haben. Dennoch verteilen die nachgeordneten Gebietskörperschaften im Jahr 1992 im Vergleich zum Ende der 1970er-Jahre in der Schweiz etwas mehr Einkommen um als der Bund (ohne Sozialversicherungen). Sowohl auf der lokalen und kantonalen Ebene als auch auf Bundesebene wird dabei stärker über Steuern als über Ausgaben umverteilt.

Feld, Fischer und Kirchgässner (2009) liefern schliesslich Evidenz für den Einfluss von fiskalischer Dezentralisierung auf das Ausmass an erreichter Umverteilung gemessen in Gini-Punkten. Die Ergebnisse lassen jedoch keine

eindeutigen Rückschlüsse zu. Manches deutet allerdings doch darauf hin, dass die Intensität des Steuerwettbewerbs keinen signifikanten Einfluss auf die tatsächlich betriebene Einkommensumverteilung im Sinne des erreichten Abbaus von Einkommensdisparitäten hat. Die These, dass eine dezentral organisierte Umverteilung bei Steuerwettbewerb nicht möglich ist, findet für die Schweiz jedenfalls keine Bestätigung.

Umverteilung in der Schweiz kann deshalb dezentral betrieben werden, weil mehrere institutionelle Rahmenbedingungen dies erleichtern. Erstens wirkt die zentralstaatliche Umverteilung in der Schweiz als Regulativ des Steuerwettbewerbs. Mit der direkten Bundessteuer, der Verrechnungssteuer und den Sozialversicherungen liegen wesentliche Elemente der Einkommensumverteilung in der Kompetenz des Bundes. Die direkte Bundessteuer dürfte aufgrund ihres sehr starken Progressionsverlaufs die Wanderungstätigkeit der Besserverdienenden beschränken.

Zweitens bestehen in der Ausgestaltung der Sozialhilfe auch nach der Abschaffung des Bürgerortprinzips aufgrund der (zeitlich befristeten) Kostenerstattungspflicht des Heimatkantons und der Heimatgemeinde für die Sozialhilfe ihrer Bürger Anreize, transferinduzierte Wanderungen zu verringern bzw. die Abhängigkeitsrate der Sozialhilfeempfänger niedrig zu halten. Durch diese Regelung wird der Transferwettbewerb in Grenzen gehalten.

Drittens haben die Bürger über einen weitgehenden Ausbau der direkten Volksrechte in manchen Kantonen und Städten direkten Einfluss auf die Steuerbelastung und die Staatsausgaben und damit auch auf das Umverteilungsniveau. Wegen dieser Mitbestimmungsmöglichkeit und der den Entscheidungen vorangehenden Diskussion akzeptieren sie Umverteilungsentscheidungen eher als in einer Situation, in denen ihnen Steuern aufoktroiert werden. Die prozedurale Fairness der Schweizer Referendumsdemokratie stabilisiert die dezentrale Umverteilung somit ebenfalls. In der Tat ist der Steuerwettbewerb in denjenigen Kantonen weniger ausgeprägt, die Referenden über die Höhe der Steuerbelastung haben (Feld 1997). Diese drei Regelklassen dürften es in der Schweiz ermöglichen, eine dezentrale Umverteilung in erheblichem Masse durchzuhalten.

Resultat 5 Der Schweizer Wohlfahrtsstaat ist aufgrund des Steuerwettbewerbs zwischen den Kantonen nicht zusammengebrochen. Steuerwettbewerb hat kaum Einfluss auf das Ausmass an tatsächlicher Einkommensumverteilung. Allerdings ergibt sich dieser Befund in einem Umfeld, das den Steuerwettbewerb in bestehende Regeln des Schweizer Umverteilungssystems einbettet.

4.7 Regionale Wirtschaftsentwicklung, Konvergenz und politische Innovation

Neben den behaupteten Grenzen dezentraler interpersoneller Einkommensumverteilung stehen die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auf die regionale Wirtschaftsentwicklung oder die Kohäsion eines Staatsgebildes im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Es wird häufig argumentiert, Steuerwettbewerb führe dazu, dass sich Regionen weiter auseinanderentwickelten, dass also Einkommensunterschiede zementiert würden. Arme Regionen müssten ihre Steuerpflichtigen höher belasten als reiche Regionen, um die notwendige Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, da in der reichen Region bereits genügend potente Steuerzahler wohnten. Dadurch verlöre die arme Region ihre guten

Steuerzahler an andere Regionen und vermag es nicht mehr, die notwendigen Infrastrukturleistungen bereitzustellen. Sie bliebe somit in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zurück.

In der jüngeren Zeit findet sich eine Diskussion über den Einfluss einer Dezentralisierung der Staatstätigkeit auf das Wirtschaftswachstum. Evidenz dazu wurde vor allem im internationalen Vergleich und für chinesische Provinzen, für die deutschen Länder sowie die amerikanischen Bundesstaaten geliefert. Der Hauptnachteil dieser Ansätze besteht darin, dass Dezentralisierung lediglich mit dem Anteil der Staatsausgaben (Staatseinnahmen) der nachgeordneten Gebietskörperschaften an den gesamten Staatsausgaben (Staatseinnahmen) gemessen wird. Dieser Anteil stellt aber ein unzureichendes Mass für die fiskalische Autonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften dar. Es lässt sich leicht vorstellen, dass nachgeordnete Gebietskörperschaften einen relativ grossen Anteil an Staatsausgaben tätigen, aber dazu durch rechtliche Vorgaben der Bundesebene gezwungen werden bzw. statt eigener Einnahmenkompetenzen lediglich von Finanztransfers von der Bundesebene abhängen. Mexiko ist ein gutes Beispiel für einen Föderalstaat, in welchem dies der Fall ist (Feld 2003). Es überrascht daher nicht, dass diese Studien nur gemischte Evidenz vorlegen können (Feld, Zimmermann und Döring 2003, 2007, Feld, Baskaran und Schnellenbach 2007).

► **Weder Steuerwettbewerb noch die Fragmentierung eines Kantons in seine Gemeinden sind schädlich für die gesamtwirtschaftliche Produktivität.**

In einer Untersuchung der Effekte einzelner Instrumente des Föderalismus auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Schweizer Kantonen zwischen 1980 und 1998 stellt sich hingegen heraus, dass weder Steuerwettbewerb noch die Fragmentierung eines Kantons in seine Gemeinden schädlich für die gesamtwirtschaftliche Produktivität sind (Feld, Kirchgässner und Schaltegger 2004, 2005). Steuerwettbewerb erhöht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kantone vielmehr dadurch, dass er die öffentliche Hand zu einem effizienten Einsatz ihrer Ressourcen zwingt. In gewisser Hinsicht bestätigt sich hier auch das Resultat zu den Kosten der politischen Führung: Die fehlende Ausschöpfung von Skalenerträgen bei dezentraler Leistungserstellung und -finanzierung ist entweder unbedeutend oder wird durch die Vorteile einer stärkeren Kontrolle der Staatstätigkeit kompensiert. Die Analyse des Finanzausgleichs auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kantone liefert hingegen keine verlässlichen Ergebnisse. Es lassen sich zudem keine robusten Effekte der Instrumente des Schweizer Föderalismus auf das kantonale Wirtschaftswachstum feststellen.

Kellermann (2005) legt die bislang einzige Konvergenzstudie für die Schweizer Kantone in einer Paneldatenanalyse für den Zeitraum von 1990 bis 2002 vor. Sie stellt zunächst fest, dass sich die Kantone nach einer Konvergenz ihrer Wirtschaftskraft bis in die 1970er-Jahre hinein seit den 1990er-Jahren wieder auseinanderentwickelt haben. Entgegen den Erwartungen der traditionellen neoklassischen Wachstumstheorie können die im Hinblick auf die gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivitäten rückständigen Kantone nicht durch relativ höhere Grenzproduktivitäten des Kapitals Investitionen anlocken und somit keinen Vorteil aus ihrer Situation ziehen. Die regionale Spezialisierung liefert ebenfalls keine Erklärung der zunehmenden Einkommensdisparitäten zwischen den Kantonen. Kellermann (2005) weist die Steuerbelastungsunterschiede als einzigen robusten Erklärungsfaktor für die interkantonalen Einkommensdisparitäten aus. Allerdings verwendet sie die kantonalen Indizes für die Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung und für die Einkommen- und Vermögensteuerbelastung. Diese Indizes variieren nur scheinbar über die Zeit, weil sie in jedem Jahr die relative Abweichung der Kantone vom Schweizer Durchschnitt ausweisen. Die Veränderung von einem hohen Indexwert in einem Kanton in einem bestimmten Jahr zu einem niedrigen Indexwert desselben Kantons im nächsten Jahr zeigt nicht notwendigerweise einen Rückgang der Steuerbelastung an. Die Verwen-

dung dieser Gesamtindizes in Panel-Daten-Analysen ist daher nicht sinnvoll. Die Ergebnisse sind somit nicht hinreichend verlässlich.

Zur Wirkung der kantonalen Steuerautonomie auf die Fähigkeit der Schweiz, ausländische Direktinvestitionen anzuziehen, liegen bislang keine empirischen Ergebnisse vor. Kessing, Konrad und Kotsogiannis (2007) (K³) präsentieren Schätzergebnisse für Paneldaten von ausländischen Direktinvestitionen aus 67 Quellenstaaten in 147 Zielstaaten zwischen 1997 und 2003, gemäss denen Mehrebenensysteme signifikant weniger Direktinvestitionen anziehen. Dabei wird jedoch nur die Existenz eines Mehrebenensystems betrachtet, nicht aber das Ausmass an horizontalem Steuerwettbewerb berücksichtigt. Wie sich in den Analysen von Brühlhart und Jametti (2006, 2008) für die Schweiz herausstellte, kompensieren die horizontalen Effekte des Steuerwettbewerbs die ebenfalls beobachtbaren vertikalen fiskalischen Externalitäten, die für die von K³ identifizierten Effekte grundlegend sind. Der interkantonale Steuerwettbewerb trägt damit zu niedrigeren Steuerbelastungen in der Schweiz insgesamt bei und erhöht so die steuerliche Attraktivität der Schweiz für ausländische Direktinvestitionen.

Resultat 6 Der Einfluss des interkantonalen Steuerwettbewerbs auf das kantonale Wirtschaftswachstum und die Konvergenz der Einkommensdisparitäten zwischen den Kantonen lässt sich statistisch nicht zweifelsfrei identifizieren. Steuerwettbewerb hat allerdings einen positiven Einfluss auf das Niveau der kantonalen Arbeitsproduktivitäten, während die Fragmentierung eines Kantons keinen signifikanten Einfluss hat. Ungünstige Auswirkungen der kantonalen Steuerautonomie auf die Höhe ausländischer Direktinvestitionen in der Schweiz sind nicht feststellbar.

Zum Einfluss des Wettbewerbsföderalismus auf die politische Innovation existiert bislang nur empirische Evidenz aus Fallstudien für die Schweiz. Dabei scheint in der Schweiz, ähnlich wie in den USA, die Meinung weit verbreitet, dass der kantonale Wettbewerb eher zu Neuerungen neigt als der Bund. R.L. Frey (1977, S. 39) zitiert Landammann und Ständerat Raymond Broger an der Innerrhoder Landsgemeinde im April 1976 mit den Worten: «Es gibt überhaupt fast nichts, was dem Bund selbst in den Sinn gekommen ist. Fast alles hat er den Kantonen aus ihren praktischen Experimentierfeldern abgeschaut.» In jüngerer Zeit diskutieren Feld und Schnellenbach (2004) die Diffusion von Verwaltungsreformen (New Public Management) auf der Ebene der Schweizer Gemeinden in den 1990er-Jahren. Widmer und Rieder (2003) belegen die Diffusion kantonalen Verwaltungsreformen durch einen Massstabswettbewerb zwischen den Kantonen. Nach Ladner und Steiner (2003) führt dies auf der lokalen Ebene lediglich zu einer mässigen Konvergenz der Lösungen. Es dominiert eine Vielfalt der Lösungsansätze über die Adaption der Gemeinden an ihre jeweiligen Verhältnisse und Präferenzen. Ähnliche Ergebnisse legen Feld (2007) für kantonale Regulierungsniveaus und Schaltegger (2007) für die kantonalen Schuldenbremsen vor. Vatter und Wälti (2003) weisen daher zu Recht darauf hin, dass der Schweizer Föderalismus unter dem Strich eher keinen Hemmschuh für Reformen in der Schweiz darstellt.

Etwas offensiver wird die Evidenz zur Sozialhilfereform in den USA im Jahr 1996 interpretiert. Sie wurde von der US-Bundesregierung explizit mit der Zielsetzung verknüpft, die Staaten als Labor zur Entwicklung der vergleichsweise vernünftigsten Lösung im Bereich der Sozialhilfe zu nutzen. Obwohl die Sozialhilfereform eine eigentliche Erfolgsgeschichte darstellt und die Erwartungen in

die Innovationsfähigkeit der US-Bundesstaaten damit nicht enttäuscht wurden, muss dennoch anerkannt werden, dass eine Reihe bundespolitischer Vorgaben eine Qualitätskontrolle der Reformen sicherstellten. Die amerikanische Sozialhilfereform kann daher nicht uneingeschränkt als Evidenz für einen positiven Zusammenhang zwischen fiskalischem Wettbewerb und politischer Innovation herangezogen werden. Es ist notwendig, systematischere empirische Evidenz zu dieser Frage zu erhalten.

Resultat 7 Zu den Wirkungen des fiskalischen Wettbewerbs zwischen den Kantonen auf die Wahrscheinlichkeit politischer Innovationen liegt keine systematische Evidenz vor. Die vorliegenden Fallstudien und empirischen Befunde belegen jedoch, dass der fiskalische Wettbewerb die politische Innovation eher begünstigt.

4.8 Finanzausgleich, Steuerwettbewerb und Verschuldung

Der Schweizer Föderalismus besteht nicht nur aus dem Element des Steuerwettbewerbs, auch wenn dieser im Mittelpunkt dieser Analyse steht. Von ebenso grossem Interesse sind die Wirkungen des Finanzausgleichs, selbst wenn solche Ergebnisse lediglich für den alten Finanzausgleich vorliegen. Die Evidenz zum alten Finanzausgleich stützt die Behauptung seiner Ineffizienz weitgehend. Die vertikalen Finanzausgleichszahlungen erhöhen sowohl die gesamten kantonalen Ausgaben als auch die Verwaltungsausgaben der Kantone und sie behindern Konsolidierungsprozesse (Schaltegger und Feld 2009). Sie haben zudem einen weiteren ungünstigen Einfluss auf die Staatsverschuldung: Je höher die zukünftig erwarteten Finanzausgleichszahlungen sind, umso eher geht ein Kanton eine übermässige Verschuldung ein (Feld und Goodspeed 2005). Dabei werden die Finanzausgleichszahlungen, die ein Kanton erhält, im Wesentlichen von politischen Faktoren, vor allem durch Interessengruppeneinfluss bestimmt (Feld und Schaltegger 2002, 2005). Allerdings macht sich das Umverteilungsmotiv auch auf andere Weise bemerkbar. Kantone mit höheren Einkommen erhalten signifikant geringere Zahlungen aus dem Finanzausgleich.

Der Steuerwettbewerb und die fiskalische Dezentralisierung in einem Kanton haben hingegen auch günstige Auswirkungen auf die kantonale Staatsverschuldung. Gemäss der Analyse von Feld und Kirchgässner (2008) führt ein intensiverer Wettbewerb zwischen den Kantonen im Zeitraum von 1980 bis 1998 zu signifikant niedrigeren kantonalen Schuldenständen. Allerdings bleibt unklar, in welchem Ausmass dieser Effekt durch Kompetenzverlagerungen von der kantonalen auf die lokale Ebene verursacht wird. Schaltegger und Feld (2009) berichten für den Zeitraum von 1981 bis 2001 Ergebnisse für die fiskalische Zentralisierung in den Kantonen. Demnach senkt fiskalische Zentralisierung die Wahrscheinlichkeit erfolgreicher Konsolidierungen.

Resultat 8 Der interkantonale Steuerwettbewerb senkt die kantonale Verschuldung. Finanztransfers im Rahmen des alten Finanzausgleichs haben hingegen Schulden erhöhende Effekte, insbesondere reduzieren sie die Wahrscheinlichkeit erfolgreicher Konsolidierungen.

4.9 Eine Zusammenfassung

► Die empirische Evidenz zum interkantonalen Steuerwettbewerb zeichnet in der Summe ein günstiges Bild.

Die empirische Evidenz zum interkantonalen Steuerwettbewerb zeichnet in der Summe ein günstiges Bild. Gemäss den Ergebnissen jüngerer Studien lässt sich die Existenz eines intensiven Steuerwettbewerbs zwischen den Kantonen und den Gemeinden belegen. Zum einen wählen Individuen und Firmen – ceteris paribus – ihren Wohnort bzw. Standort in steuergünstigen Kantonen aus. Zum anderen setzen die Kantone ihre steuerlichen Instrumente strategisch ein, um mobile Produktionsfaktoren anzuziehen. Beides zusammen liefert empirische Evidenz für die Existenz des Steuerwettbewerbs.

► Steuerwettbewerb führt zu einer geringeren staatlichen Aktivität sowohl im Hinblick auf die kantonalen und lokalen Ausgaben als auch auf die kantonalen und lokalen Einnahmen.

Dieser Steuerwettbewerb führt zu einer geringeren staatlichen Aktivität sowohl im Hinblick auf die kantonalen und lokalen Ausgaben als auch auf die kantonalen und lokalen Einnahmen. Auf der Einnahmenseite macht sich dies in einer relativ stärkeren Gebühren- als Steuerfinanzierung und einer Einschränkung der Staatsverschuldung bemerkbar. Der interkantonale Steuerwettbewerb trägt damit eher zu einer höheren Effizienz des öffentlichen Sektors in der Schweiz bei. Fiskalische und räumliche Externalitäten sind allenfalls geringfügig, steigende Skalenerträge im Konsum sind schwach ausgeprägt. Die horizontalen und die vertikalen Effekte des Steuerwettbewerbs kompensieren sich dabei im Wesentlichen. In der Bildungspolitik führt der fiskalische Wettbewerb zu günstigeren Ergebnissen, wenn man eine höhere Maturitätsquote bereits als höhere Produktivität interpretieren möchte. Auch die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität der Kantone wird durch den Steuerwettbewerb erhöht.

Die Ergebnisse für den Effekt des Steuerwettbewerbs auf die personelle und regionale Einkommensverteilung sind nicht schlüssig. Der Wohlfahrtsstaat ist in der Schweiz nicht zusammengebrochen, obwohl die Kantone ein erhebliches Mass an Einkommensumverteilung vornehmen. Der Steuerwettbewerb schwächt diese kantonale Einkommensumverteilung allenfalls in geringem Masse ab, wenn man diese an der tatsächlich erreichten Verteilung misst. Der Steuerwettbewerb wird zumeist auch für die zunehmenden Einkommensdisparitäten für die Kantone verantwortlich gemacht. Die Ergebnisse zum Abbau interregionaler Disparitäten sind jedoch nicht verlässlich.

Ähnliches lässt sich auch im Hinblick auf die Position der Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb feststellen. Auch wenn die Existenz von drei staatlichen Ebenen in der Schweiz zweifelsohne die Entscheidung potenzieller ausländischer Investoren komplexer werden lässt, hält der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen andererseits die Steuerbelastung auf einem insgesamt moderaten Niveau und erhöht somit die steuerliche Attraktivität der Schweiz insgesamt. Die vorliegende Evidenz lässt es leider nicht zu, beide Effekte in ihrem Ausmass einander gegenüberzustellen. Angesichts der Erfahrungen der Schweiz mit ihrer günstigen steuerlichen Position in der Vergangenheit muss jedoch von der Dominanz des horizontalen Wettbewerbseffekts ausgegangen werden.

► Der Steuerwettbewerb dürfte sich auf die Fähigkeit der Kantone zur politischen Innovation günstig auswirken.

Der Steuerwettbewerb dürfte sich günstig auf die Fähigkeit der Kantone zur politischen Innovation auswirken. Allerdings beruht die vorliegende Evidenz in relativ starkem Masse auf Fallstudien und nur auf wenigen systematischen Studien. Wie auch zu den Einflüssen des Steuerwettbewerbs auf die interkantonale Konvergenz bestehen im Hinblick auf politische Innovation die grössten Lücken in der finanzwissenschaftlichen Forschung.

5 Vorschläge für eine Reform der Schweizer Finanzverfassung

Die SP-Initiative ist ein Steuererhöhungsprogramm. Die Schweiz würde unter den Folgen einer materiellen Steuerharmonisierung leiden. Staatsverschuldung und Verschwendung von Steuergeldern wären die Folge.

Während die in Abschnitt 3 diskutierten theoretischen Argumente das Für und Wider fiskalischen Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften noch nebeneinanderstellen, lässt die in Abschnitt 4 zusammengefasste empirische Evidenz den Schluss zu, dass der interkantonale und -kommunale Steuerwettbewerb in der Schweiz eher günstige Auswirkungen hat. Der als Begründung für eine Steuerharmonisierung behauptete «race to the bottom» lässt sich weder in einer naiven Variante durch die deskriptiven Befunde in Abschnitt 2 noch in der sophisticateden Variante einer zu niedrigen Bereitstellung öffentlicher Leistungen beobachten. Im Gegenteil deuten alle Ergebnisse bisher darauf hin, dass der interkantonale Steuerwettbewerb eher eine Steigerung der Effizienz der öffentlichen Leistungserstellung in der Schweiz bewirkt und damit auch zur gesamtwirtschaftlichen Produktivität der Kantone positiv beiträgt.

Günstige langfristige Wachstumswirkungen hat der Steuerwettbewerb zwar nicht. Geht man jedoch davon aus, dass das regionale Wirtschaftswachstum in einer Volkswirtschaft vornehmlich von strukturellen wirtschaftlichen Bedingungen abhängt, so ist dieser Befund nicht verwunderlich. Ähnliche Ergebnisse lassen sich in der Tat in internationalen Studien feststellen. Die Schweiz ist somit für einmal kein Sonderfall. Wachstumshemmnisse, etwa über seine Wirkungen auf ausländische Direktinvestitionen, lassen sich durch den Wettbewerbsföderalismus allerdings auch nicht begründen.

Die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auf die personelle Einkommensumverteilung und die interkantonalen Einkommensdisparitäten sind kaum feststellbar, nicht verlässlich und allenfalls gering. Diese Evidenz kann jedenfalls nicht als Begründung für eine weitgehende materielle Steuerharmonisierung erhalten. Es spricht vieles dafür, dass die Einkommensunterschiede zwischen den Kantonen durch Faktoren bestimmt sind, die sich dem Einflussbereich der Finanzpolitik entziehen.

5.1 Die SP-Initiative

«Die SP-Initiative ist kein sinnvolles politisches Unterfangen.»

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse ist die SP-Initiative kein sinnvolles politisches Unterfangen. Die Einführung eines Mindeststeuersatzes von 22 Prozent für zu versteuernde Einkommen über 250 000 Franken und von fünf Promille für zu versteuernde Vermögen über zwei Millionen Franken (jeweils für Alleinstehende) in den Kantonen (und Gemeinden) würde den interkantonalen Steuerwettbewerb empfindlich einschränken. Er könnte seine wohltuenden Wirkungen auf die Effizienz der Leistungserstellung nicht mehr entfalten. Die erhofften günstigen Effekte dieser materiellen Steuerharmonisierung auf die interpersonelle Einkommensumverteilung und vor allem auf die kantonalen Einkommensdisparitäten dürften ausbleiben. Dies kann eine so weitgehende materielle Harmonisierung nicht rechtfertigen.

Die nicht intendierten Nebenwirkungen der SP-Initiative wären erheblich und aller Voraussicht nach sehr ungünstig. Die Ineffizienz des öffentlichen Sektors in der Schweiz würde zunehmen. Die Verschwendung öffentlicher Mittel würde unvermeidbar. Die schulden dämpfenden Effekte des Steuerwettbewerbs blieben aus und würden zu einer geringeren fiskalischen Disziplin führen. In zunehmendem Masse müssten sich die Kantone auf das System des Finanzausgleichs verlassen, das für sich genommen wiederum zu mehr Ineffizienz führt. Anders gewendet: Die Schweiz würde sich ihren Nachbarn Deutschland, Österreich und Frankreich in der Hinwendung zu einer ineffizienten Finanzverfassung anpassen. Dies wäre im internationalen Standortwettbewerb ein grosser Fehler.

Wenn auch die SP-Initiative bereits im Grundsatz verfehlt ist, so schliesst sich dennoch die unmittelbare Frage an, welche Folgen sie für die einzelnen Kantone und für die Bürger hätte. Dazu ist es hilfreich, sich zunächst den Wortlaut der Initiative anzuschauen. Der Initiativtext der eidgenössischen Volksinitiative «Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steuergerechtigkeits-Initiative)» lautet folgendermassen (Schweizerische Bundeskanzlei 2007):

I

«Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 129 Abs. 2^{bis} (neu) Steuerharmonisierung

2^{bis} Für die Steuertarife und Steuersätze der natürlichen Personen gelten jedoch folgende Grundsätze:

- a. Für alleinstehende Personen beträgt der Grenzsteuersatz der kantonalen und kommunalen Einkommensteuern zusammen mindestens 22 Prozent auf dem Teil des steuerbaren Einkommens, der 250 000 Franken übersteigt. Die Folgen der kalten Progression werden periodisch ausgeglichen.
- b. Für alleinstehende Personen beträgt der Grenzsteuersatz der kantonalen und kommunalen Vermögensteuern zusammen mindestens fünf Promille auf dem Teil des steuerbaren Vermögens, der zwei Millionen Franken übersteigt. Die Folgen der kalten Progression werden periodisch ausgeglichen.
- c. Für gemeinsam veranlagte Paare und für alleinstehende Personen, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, können die gemäss Buchstaben a und b für alleinstehende Personen geltenden Beträge erhöht werden.
- d. Der durchschnittliche Steuersatz jeder der vom Bund, von den Kantonen oder den Gemeinden erhobenen direkten Steuern darf weder mit steigendem steuerbarem Einkommen noch mit steigendem steuerbarem Vermögen abnehmen.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 197 Ziff. 8 und 9 (neu)

8. Übergangsbestimmung zu Art. 129 Abs. 2^{bis} (Steuerharmonisierung)

¹ Der Bund erlässt innert drei Jahren nach Annahme von Artikel 129 Absatz 2^{bis} die Ausführungsgesetzgebung.

² Falls innert dieser Frist kein Ausführungsgesetz in Kraft gesetzt wird, erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg.

³ Den Kantonen ist eine angemessene Frist zur Anpassung ihrer Gesetzgebung einzuräumen.

9. Übergangsbestimmung zu Art. 135 (Finanzausgleich)

¹ Nach Ablauf der Frist, die den Kantonen zur Anpassung ihrer Gesetzgebung an die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 129 Absatz 2^{bis} gewährt wird, leisten diejenigen Kantone, die ihre Steuertarife und Steuersätze aufgrund von Artikel 129 Absatz 2^{bis} anpassen mussten, von den sich dadurch ergebenden Steuermehreinnahmen während einer durch Bundesgesetz festzulegenden Dauer zusätzliche Beiträge an den Finanzausgleich unter den Kantonen.

Der Bund erlässt die Ausführungsgesetzgebung.»

► Die Belastung der Einkommen natürlicher Personen wird daher deutlich höher als 22 Prozent, mindestens 35,2 Prozent sein.

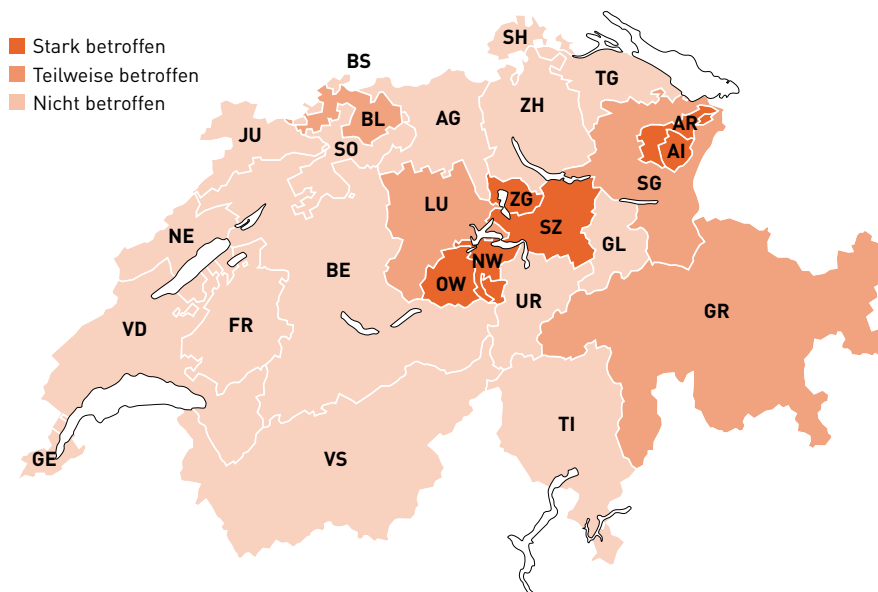
Die SP-Initiative nimmt eine Festlegung von Grenzsteuersätzen und eine Festschreibung der Progression der Einkommen- und Vermögensteuern vor. Kopfsteuern und Kirchensteuern werden dabei nicht berücksichtigt. Zur maximalen Grenzbelastung der Einkommen durch Kantone und Gemeinden kommt der Grenzsteuersatz der direkten Bundessteuer von 13,2 Prozent noch hinzu. Insgesamt wird die Belastung der Einkommen natürlicher Personen daher deutlich höher als 22 Prozent, mindestens 35,2 Prozent sein, unter Berücksichtigung der Kirchensteuern auch noch darüber liegen. Diese Harmonisierungsschritte dürften sich zunächst auf die Arbeits- und Sparanreize der Individuen in den betroffenen Kantonen auswirken.

Abbildung 10 zeigt die gemäss den Berechnungen der SPS unmittelbar durch die Annahme der Initiative und den damit verbundenen Mindestgrenzsteuersatz von 22 Prozent betroffenen Kantone. Diese Rechnung basiert auf Daten von 2005. Die Abbildung ist aus Tabelle 1 des Anhangs II der auf dem Parteitag der SPS in Sursee (LU) vorgelegten Berechnungen entwickelt (SPS 2006). Die drei orangen Schattierungen zeigen an, wie stark die Kantone ihre Einkommensteuergesetze anpassen müssen. Wenn man Abbildung 2 zum Vergleich heranzieht, so zeigt sich zunächst, dass die steuergünstigen Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Zug (dunkle Schattierung) von den Mindeststeuersätzen betroffen wären. Allerdings müssten auch die nicht als besonders steuergünstig geltenden Kantone Basel-Landschaft, Graubünden, Luzern und St. Gallen (mittlere Schattierung) aufgrund der Steuerharmonisierung Anpassungen im Bereich der Einkommensteuer vornehmen. Alle anderen Kantone (helle Schattierung) blieben unberührt.

Abbildung 10

Wenn man Abbildung 2 zum Vergleich heranzieht, zeigt sich zunächst, dass die steuergünstigen Kantone Appenzell Innerrhodens, Appenzell Ausserrhodens, Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Zug von den Mindeststeuersätzen betroffen wären. Allerdings müssten auch die nicht als besonders steuergünstig geltenden Kantone Basel-Landschaft, Graubünden, Luzern und St. Gallen aufgrund der Steuerharmonisierung Anpassungen bei der Einkommensteuer vornehmen.

Steuererhöhungen kantonaler Einkommensteuern aufgrund der SP-Initiative bei einem Mindestgrenzsteuersatz von 22 Prozent im Jahr 2005



Quelle: Sozialdemokratische Partei Schweiz (2006), S. 27.

In Abbildung 11, die ebenfalls von der SPS (2006) übernommen ist, sind die Auswirkungen des Mindestgrenzsteuersatzes etwas differenzierter dargestellt. Die hellgrauen Balken zeigen die kantonalen Minima der maximalen Grenzsteuersätze der Einkommensteuer, die dunkelgrauen Anteile der Balken die zusätzliche Grenzsteuerbelastung in den Kantonshauptorten (KHO) und die Anteile in Orange die zusätzliche Grenzbelastung, die sich für die kantonalen Maxima der maximalen Grenzsteuersätze ergeben. Der im Initiativtext festgeschriebene Mindeststeuersatz von 22 Prozent ist als orange Linie eingezeichnet. Die auf dem Parteitag der SPS (2006) zudem erwogene Alternative eines Mindeststeuersatzes von 25 Prozent ist ebenfalls enthalten. Die Abbildung verdeutlicht, dass die Kantone Basel-Landschaft, Graubünden, Luzern und St. Gallen durch die angestrebte Harmonisierung betroffen sind, weil aufgrund niedrigerer Einkommensteuerbelastungen in einigen Gemeinden dort ein maximaler Grenzsteuersatz von weniger als 22 Prozent resultiert. Durch die SP-Initiative werden die Kantone auf das Minimum der maximalen Grenzsteuersätze im Kanton Zürich bzw. knapp unter das Maximum der maximalen Grenzsteuersätze im Kanton Basel-Landschaft angehoben. Zudem wird die Variation der maximalen Grenzsteuerbelastungen innerhalb der Kantone komprimiert.²²

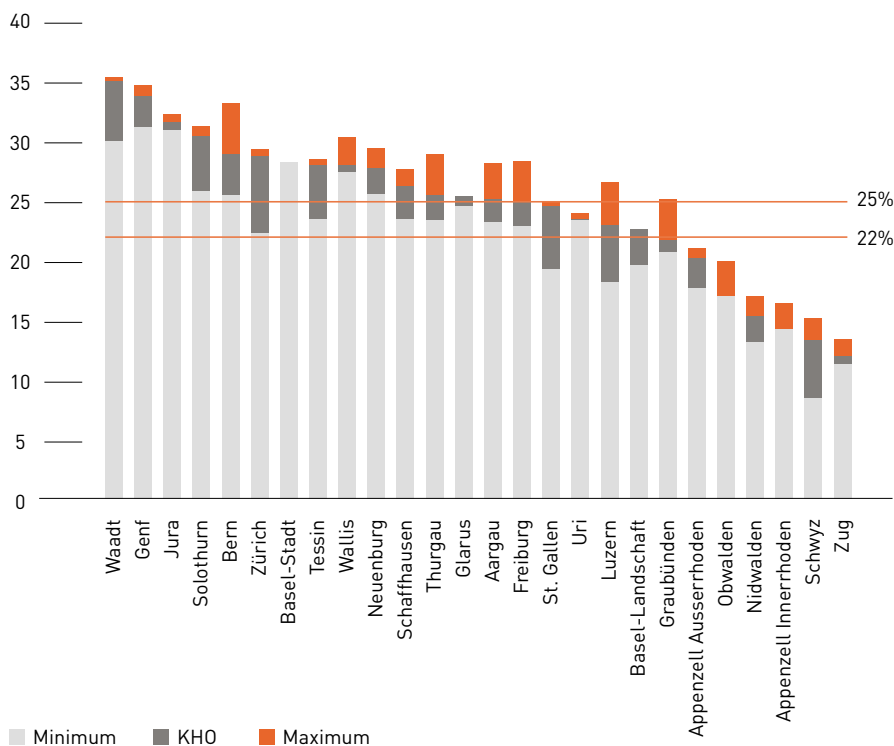
²²

Bei diesen Überlegungen bleibt unberücksichtigt, dass die Kantone zudem die Pauschalbesteuerung einsetzen, um gute (ausländische) Steuerzahler zu attrahieren. Dazu schweigt die SP-Initiative. Allerdings deuten Äusserungen von SP-Politikern in der Vergangenheit darauf hin, dass sie einiges Unbehagen mit der Pauschalbesteuerung haben. Würde sich die SP in der Zukunft auf eine Abschaffung der Pauschalbesteuerung kaprizieren, wären davon eine Reihe von Kantonen, nämlich Bern, Luzern, Obwalden, Nidwalden, Zug, Freiburg, St. Gallen, Graubünden, Tessin, Waadt, Wallis und Genf betroffen.

Abbildung 11

Durch die SP-Initiative werden die Kantone auf das Minimum der maximalen Grenzsteuersätze im Kanton Zürich bzw. knapp unter das Maximum der maximalen Grenzsteuersätze im Kanton Basel-Landschaft angehoben.

Grenzsteuerbelastungen für Ledige mit einem steuerbaren Einkommen von 250 000 Franken durch Kantons- und Gemeindesteuern (ohne Kopf- und Kirchensteuern) für das Jahr 2005, Kantonshauptort (KHO), kantonales Minimum und Maximum sowie mögliche Mindestgrenzsteuersätze von 22 und 25 Prozent



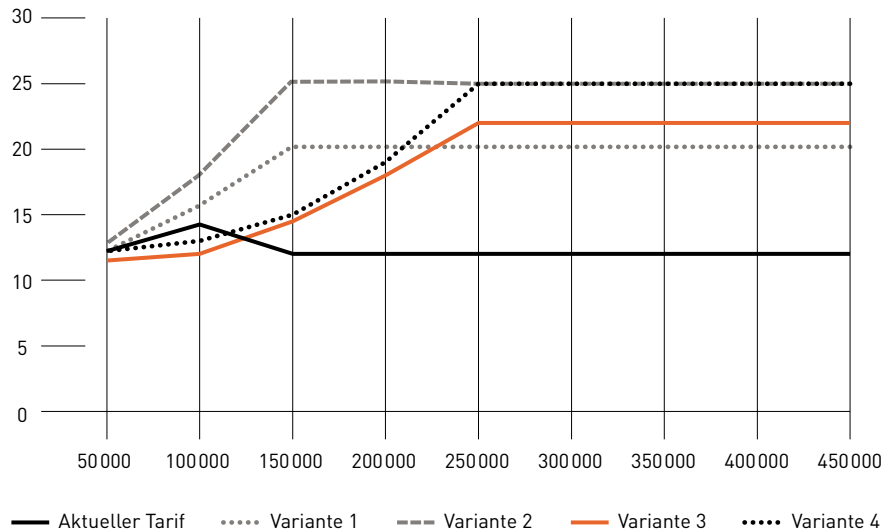
Quelle: Sozialdemokratische Partei Schweiz (2006), S. 28.

Diese Darstellung der maximalen Grenzsteuerbelastungen kann verwirrend sein. Dies hat vornehmlich mit zwei Problemen zu tun. Erstens bezieht sich das Adjektiv «maximal» auf verschiedene Dinge. Wenn von maximalen Grenzsteuersätzen der Einkommensteuer die Rede ist, so wird dabei nur die oberste Belastung der hohen Einkommen, nicht aber der gesamte Tarif der Einkommensteuer in den Abbildungen 10 und 11 in den Blick genommen. Allerdings sind in Abbildung 11 auch kantonale Minima und Maxima dieser maximalen Grenzsteuersätze ausgewiesen. Dies geht auf die räumliche Variation der Einkommensteuertarife und daher auch ihrer maximalen Grenzsteuersätze innerhalb der Kantone, also zwischen den Städten und Gemeinden eines Kantons zurück. Da die SP-Initiative sicherstellen möchte, dass im Vergleich der Kantone die hohen Einkommen mit mindestens 22 Prozent an der Grenze belastet werden, wird die Einkommensteuerbelastung auf der Gemeindeebene ebenfalls berücksichtigt. Je nach Kanton kann die beabsichtigte Harmonisierung dazu führen, dass manche Gemeinden über oder unter dem festgelegten Wert liegen.

Abbildung 12

Die Darstellung der maximalen Grenzsteuerbelastungen ist verkürzt, weil der gesamte Tarifverlauf der Einkommensteuer durch die Anhebung des maximalen Grenzsteuersatzes angepasst werden muss.

Grenzsteuerbelastungen für Ledige mit einem steuerbaren Einkommen von 250 000 Franken durch Kantons- und Gemeindesteuern (ohne Kopf- und Kirchensteuern) im Kanton Zug für das Jahr 2005 und geschätzte Grenzbelastungen aufgrund der SP-Initiative in Prozent



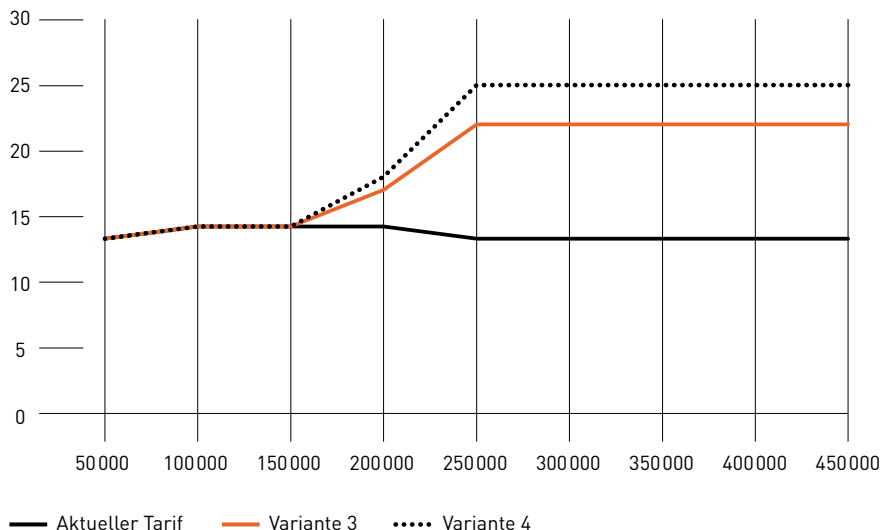
Quelle: Sozialdemokratische Partei Schweiz (2006), S. 29.

Zweitens ist die Darstellung der maximalen Grenzsteuerbelastungen verkürzt, weil der gesamte Tarifverlauf der Einkommensteuer durch die Anhebung des maximalen Grenzsteuersatzes angepasst werden muss. Eine vernünftige Tarifgestaltung erfordert einen Stufengrenzsatztarif, um potenzielle Probleme der Reihenfolgeumkehr und der inneren Regression zu vermeiden. Gerade wenn degressive Tarife verfassungsrechtlich nicht erlaubt sind, dürfen auch Probleme der inneren Regression nicht auftreten. Ein geglätteter Verlauf der Einkommensteuer mit Stufengrenzsatztarif wird daher bei einer Anhebung der obersten Progressionsstufe die Belastung unterer Einkommen nach sich ziehen müssen, wenn insgesamt eine niedrigere Einkommensteuerbelastung in einem Kanton vorherrscht. Dies lässt sich exemplarisch anhand der Kantone Zug und Schwyz verdeutlichen. In den Abbildungen 12 und 13 sind – wiederum aus der Wirkungsanalyse der SPS (2006) entnommen – die Grenzsteuerbelastungen Lediger über den gesamten Tarifverlauf, d.h. für alle steuerbaren Einkommen dieser beiden Kantone dargestellt. Die SPS (2006) weist hier mehrere alternative Berechnungen aus. Relevant sind jedoch lediglich die durchgezogenen schwarzen Linien, die den aktuellen Tarif abbilden, und die durchgezogenen orangenen Linien, welche die als Variante 3 bezeichnete, dem tatsächlichen Text der SP-Initiative entsprechende Anpassung des Tarifs wiedergeben.

Abbildung 13

In beiden Kantonen sind deutlich mehr Einkommensklassen von der beabsichtigten Steuerharmonisierung betroffen als der Initiativtext suggeriert.

Grenzsteuerbelastungen für Ledige mit einem steuerbaren Einkommen von 250 000 Franken durch Kantons- und Gemeindesteuern (ohne Kopf- und Kirchensteuern) im Kanton Schwyz für das Jahr 2005 und geschätzte Grenzbelastungen aufgrund der SP-Initiative in Prozent



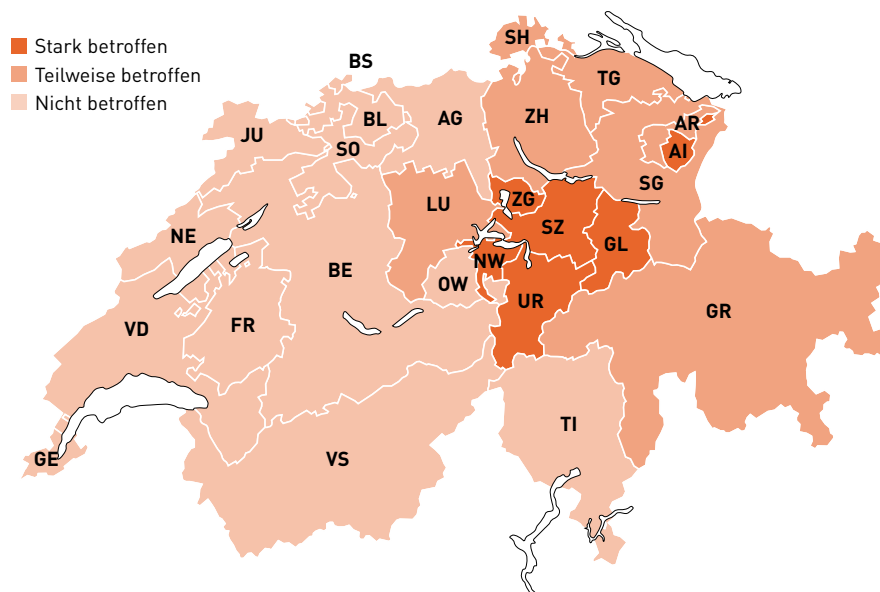
Quelle: Sozialdemokratische Partei Schweiz (2006), S. 29.

In beiden Kantonen sind deutlich mehr Einkommensklassen durch die von der SPS beabsichtigte Steuerharmonisierung betroffen als der Initiativtext suggeriert. Es werden nämlich nicht nur die steuerbaren Einkommen über 250 000 Franken betroffen. Im Kanton Zug werden Einkommen unterhalb von etwa 120 000 Franken entlastet, oberhalb von 120 000 Franken übersteigt die durch einen Mindeststeuersatz bedingte die heutige Steuerbelastung mit zunehmendem Einkommen immer stärker, bis bei Einkommen oberhalb von 250 000 Franken eine Erhöhung des Grenzsteuersatzes um etwa zehn Prozentpunkte erreicht ist. Dies entspricht im Maximum nahezu einer Verdoppelung der Zuger Einkommensteuerbelastung. Ähnlich verhält es sich im Kanton Schwyz. Dort setzt die Steuererhöhung aufgrund der Tarifierpassungen bei 150 000 Franken ein und erhöht sich kontinuierlich bis zu einem steuerbaren Einkommen von 250 000 Franken. Diese Tarifierpassungen aufgrund der SP-Initiative sind für die Kantonshauptorte von Zug und Schwyz angegeben. Für manche Gemeinden dieser Kantone, etwa die Gemeinde Freienbach, dürften deutlich stärkere Wirkungen resultieren.

Abbildung 15

Die gewonnenen Eindrücke werden durch die Harmonisierung der Vermögensteuer weiter verstärkt. Die Hälfte der Kantone (und Halbkantone) wäre durch die Einführung eines Mindeststeuersatzes von fünf Promille auf Vermögen über zwei Millionen Franken mehr oder weniger stark betroffen.

Steuererhöhungen kantonaler Vermögensteuern aufgrund der SP-Initiative bei einem Mindestgrenzsteuersatz von fünf Promille im Jahr 2005



Quelle: Sozialdemokratische Partei Schweiz (2006), S. 32.

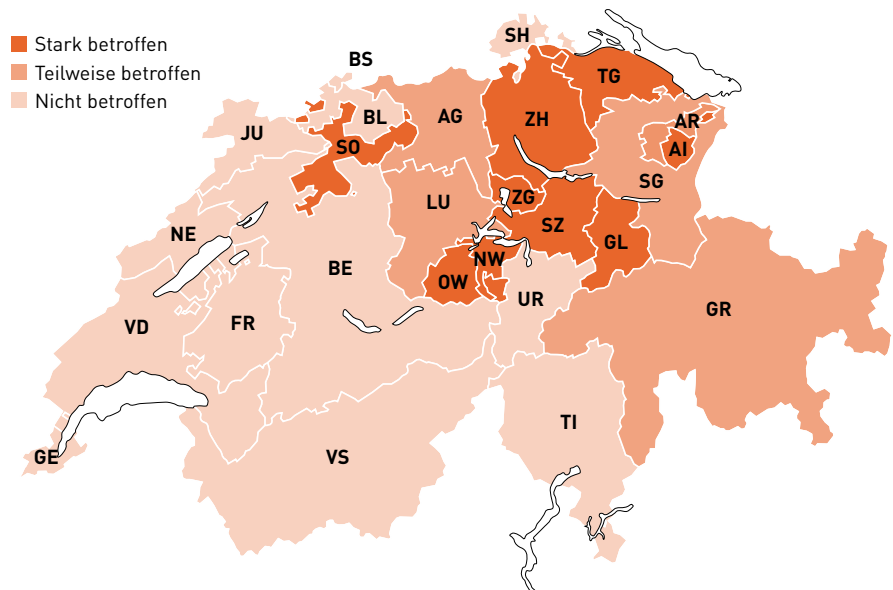
Das Bild ändert sich nicht wesentlich, wenn in Abbildung 14 neuere Daten aus dem Jahr 2008 verwendet werden (Bundesrat 2009). Weiterhin wären die steuer-günstigen Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Auserrhoden, Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Zug (dunkle Schattierung) von den Mindeststeuersätzen betroffen. Neben den Kantonen Graubünden, Luzern und St. Gallen (mittlere Schattierung) müssten auch die Kantone Basel-Stadt und Schaffhausen ihre Einkommensteuerbelastungen auf der Gemeindeebene anpassen. Im Vergleich zu Abbildung 10 wäre Basel-Landschaft gemäss der aktuellen Datenlage nicht mehr betroffen.

Diese Betroffenheit ergibt sich, dem Wortlaut der SP-Initiative folgend, für den Ledigentarif bei der Einkommensteuer. Im Änderungsentwurf von Art. 129 Abs. 2^{bis} der Bundesverfassung hält die SP-Initiative fest, dass die Beträge (der Bemessungsgrundlagen, ab denen die harmonisierte Mindeststeuer gilt) für Verheiratete und gemeinsam veranlagte Paare angehoben werden können. Nähere Angaben dazu folgen allerdings nicht, insbesondere werden die Beträge der Bemessungsgrundlagen nicht ausdrücklich genannt. Würde eine solche Erhöhung der Beträge nicht stattfinden, wäre neben den durch die Harmonisierung des Ledigentarifs betroffenen Kantonen zudem der Kanton Uri teilweise betroffen, während St. Gallen nicht mehr betroffen wäre.

Abbildung 16

Unmittelbar ergeben sich durch das von der SP-Initiative ausgehende, massive Steuererhöhungs- und Umverteilungsprogramm vor allem deutlich reduzierte Arbeits- und Sparanreize. Davon wird ein nicht unerheblicher Teil der Schweizer Bevölkerung erfasst.

Steuererhöhungen kantonaler Vermögensteuern aufgrund der SP-Initiative bei einem Mindestgrenzsteuersatz von fünf Promille im Jahr 2008



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Berechnungen des Bundesrats (2009).

Die bisher gewonnenen Eindrücke werden durch die Harmonisierung bei der Vermögensteuer noch verstärkt. Abbildung 15 verdeutlicht, dass die Hälfte der Kantone (und Halbkantone) durch die Einführung eines Mindeststeuersatzes von fünf Promille auf Vermögen über zwei Millionen Franken mehr oder weniger stark betroffen wäre. Die Grenzbelastungen steigen in Zug und Schwyz über den gesamten Tarifverlauf an und liegen im Maximum deutlich über den heutigen Belastungen. Auch in den anderen Kantonen zeigen sich merkbare Effekte. Auf Basis neuerer Zahlen gehören Uri (ab 1. Januar 2009 aufgrund neuerlicher Gesetzesrevision wieder betroffen) und Schaffhausen nicht mehr zu den von der Einführung eines Mindeststeuersatzes betroffenen Kantonen (Abbildung 16). Neu müssten aber die Kantone Zürich, Solothurn, Obwalden und Thurgau starke Anpassungen vornehmen.

Unmittelbar ergeben sich durch das von der SP-Initiative ausgehende, massive Steuererhöhungs- und Umverteilungsprogramm vor allem deutlich reduzierte Arbeits- und Sparanreize. Davon wird ein nicht unerheblicher Teil der Schweizer Bevölkerung erfasst. Die Wirtschaftskraft der Schweiz wird deshalb insgesamt zurückgehen. Die mittelbaren Folgen sind vermutlich grösser. Der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen und Gemeinden wirkt als Regulativ gegen ineffiziente staatliche Aktivität. Die zuvor diskutierte empirische Evidenz belegt eindrücklich, dass die Kantone und Gemeinden durch den Steuerwettbewerb gezwungen werden, öffentliche Leistungen möglichst kostengünstig abzugeben und sie an den Wünschen der Bürger auszurichten. Der Steuerwettbewerb ist dabei von einem Leistungswettbewerb begleitet. In einer dynamischen Perspektive führt dies dazu, dass neue Lösungen ausprobiert werden. Erfolgreiche Lösungen werden von den Kantonen imitiert und adaptiert. Misserfolge verursachen auf der kantonalen Ebene geringere Kosten als auf der Bundesebene.

Diese Anreize werden durch die Steuerharmonisierung massiv reduziert. Migrationsanreize zwischen den Kantonen sind nach einer Annahme der SP-Initiative vor allem im Bereich geringer Einkommen zu erwarten. Die Bezieher niedrigerer Einkommen lassen sich allerdings ungleich stärker durch kantonale Ausgabenprogramme als durch steuerliche Unterschiede attrahieren. Diese

Verlagerung des Schwergewichts fiskalischen Wettbewerbs auf die Ausgaben-
seite hat vermutlich zur Folge, dass die Staatstätigkeit insgesamt erhöht wird,
sodass sich eine eigentliche Ausgaben-Steuer-Spirale in Gang setzen kann. Der
hauptsächliche Schwerpunkt dieser Veränderungen liegt auf der Einkommens-
umverteilung. Sind schon die unmittelbaren Folgen der SP-Initiative auf mehr
Einkommens- und Vermögensumverteilung ausgerichtet, so werden die mittel-
baren Folgen zu einer weiteren Ausweitung des Wohlfahrtsstaates drängen.

Interessant sind auch die in der SP-Initiative enthaltenen Übergangsbestim-
mungen zum Finanzausgleich. Demnach sollen die Kantone, die aufgrund der
Steuerharmonisierung Mehreinnahmen erhalten, diese zu 80 Prozent in den
Finanzausgleich einzahlen müssen. Die Rückverteilung dieser zusätzlichen Mit-
tel soll über den Ressourcenausgleich sowie über den soziodemografischen und
den topografisch-geografischen Lastenausgleich erfolgen. Der Finanzausgleich
würde also verstärkt und eine grössere Umverteilungsmaschinerie in Gang ge-
setzt. Angesichts der in den Abschnitten 3 und 4 herausgestellten Ineffizienzen
und ungünstigen Anreizwirkungen des Finanzausgleichssystems kann diesem
Vorschlag nur mit grösster Skepsis begegnet werden.

**«Die Schweiz wird unter
den Folgen der materiellen
Steuerharmonisierung
leiden.»**

Letztlich wird die Schweiz insgesamt, wenn alle Anpassungsprozesse abge-
laufen sind, unter den Folgen der materiellen Steuerharmonisierung leiden.
Die derzeit sowohl hinsichtlich der Einkommensteuer als auch der Vermögen-
steuer noch relativ hohe Attraktivität der Schweiz würde bei einer Annahme
der SP-Initiative verloren gehen. Hat die Schweiz, wie die Abbildungen 5 und 6
verdeutlicht haben, heute noch einen leichten Vorsprung im Wettbewerb mit
den europäischen Nachbarn, so würde dieser Vorsprung durch eine materielle
Steuerharmonisierung auf dem vorgeschlagenen Niveau verloren gehen. Im
interkantonalen Verhältnis würde dem Finanzausgleichssystem eine stärkere
Rolle zukommen. Die durch den Finanzausgleich bedingten Anreize lassen die
in anderen Ländern, nicht zuletzt in Deutschland, beobachtbaren ungünstigen
Auswirkungen erwarten. Eine höhere Staatsverschuldung und Verschwendung
von Steuergeldern wären die Folgen. Von einer Annahme der SP-Initiative kann
daher nur abgeraten werden.

5.2 Das Modell Zehnder

Eine interessante Alternative zur SP-Initiative stellt das sogenannte Modell
Zehnder dar. Zehnder (1998) schlägt vor, dass die Einkommensteuer zukünftig
zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden so aufgeteilt wird, dass
jede gebietskörperschaftliche Ebene die Einkommen in bestimmten Intervallen
besteuert. So könnte in der Bundesverfassung festgelegt werden, dass der
Bund die Einkommen ab einer bestimmten Einkommensgrenze mit der direkten
Bundessteuer belastet, ohne auf die Einkommen unterhalb dieser Grenze zu-
zugreifen. Genauso könnten die Kantone eine Einkommensgrenze mit gleicher
Wirkung für die Aufteilung der Einkommensteuereinnahmen für sich und die
Gemeinden definieren. In dem jeweiligen Intervall wären die Belastungen inner-
halb der Gebietskörperschaft einheitlich. In einem gehobenen Einkommensbe-
reich würde nur noch der Bund die Einkommen natürlicher Personen belasten.
Die direkte Bundessteuer würde zu einer eigentlichen Reichensteuer. Im mittlere
Einkommensbereich bestünde prinzipiell die Möglichkeit für einen Steuer-
wettbewerb zwischen den Kantonen, während für untere Einkommen auch ein
Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden eines Kantons entstehen könnte.

Dieser Vorschlag würde den Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen emp-
findlich einschränken. Zieht man beispielsweise die Einkommensgrenze, ab
welcher lediglich der Bund noch die Einkommen besteuern dürfte, bei 200 000
Franken, so würde der interkantonale Steuerwettbewerb gemäss den in Ab-

schnitt 4 vorgestellten empirischen Ergebnissen nahezu vollständig ausgehebelt. Ab dieser Grenze wird der interkantonale Steuerwettbewerb erst merklich intensiver. Zudem lohnt sich angesichts der Kapitalisierungswirkungen der Steuerbelastungsunterschiede auf die Häuser- und Mietpreise ein Wegzug von Steuerzahlern in die steuergünstigen Kantone erst für die höheren Einkommen. Es ist davon auszugehen, dass ein kaum merklicher Rest des heutigen Steuerwettbewerbs übrig bleiben würde, wenn man das Modell Zehnder realisierte.

► Die befürchteten Auswirkungen würden sich auch unter dem Modell Zehnder einstellen.

Damit würden aber auch alle Vorteile des Steuerwettbewerbs entfallen. Der Druck zur effizienten Leistungserstellung, der vom interkantonalen und -kommunalen Steuerwettbewerb ausgeht, würde nachlassen. Ein verschwenderischer Umgang mit öffentlichen Mitteln auf der Kantonsebene wäre die Folge. Die zuvor für die SP-Initiative befürchteten Auswirkungen würden sich auch unter dem Modell Zehnder einstellen. Das Eidgenössische Finanzdepartement (2007) hat auf alle diese Nachteile in seiner Einschätzung bereits hingewiesen und damit die Ablehnung des Bundesrats gestützt.

Ein wesentlicher Aspekt rückt aber in dem Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements (2007) in den Hintergrund. Fiskalische Autonomie der Kantone und der Gemeinden ist die Vorbedingung für eine öffentliche Leistungserstellung nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Kostenträger, Nutzniesser und Entscheidungsträger der öffentlichen Güter sollten identische Personenkreise umfassen. Auch wenn dies in einem System des fiskalischen Wettbewerbs nicht immer erreicht wird und verschiedene räumliche und fiskalische Externalitäten auftreten können, so sollte doch die Finanzverfassung das Postulat der fiskalischen Äquivalenz nicht systematisch und von vornherein verletzen. Genau dies wird aber durch das Modell Zehnder erreicht: Obwohl die Bezieher höherer, mittlerer und geringerer Einkommen lokale, kantonale und nationale öffentliche Güter konsumieren und über deren Niveau und Finanzierung entscheiden, zahlen die Bezieher hoher Einkommen nur die Leistungen des Bundes, die Bezieher mittlerer Einkommen nur diejenigen der Kantone und die Bezieher geringer Einkommen nur die lokalen öffentlichen Güter und Leistungen. Beachtet man nun noch, dass die Aktivitäten im Bereich der Einkommensumverteilung von der lokalen Ebene zur Bundesebene in erheblichem Masse zunehmen, so wird die Anreizwirkung des Modells Zehnder deutlich. Der Druck zur Einkommensumverteilung auf Bundesebene wird zunehmen. Die Bezieher niedriger Einkommen tragen zu den Programmen des Bundes in keiner Weise mehr steuerlich bei und haben daher erhebliche Anreize, eine Umverteilung zu ihren Gunsten zu erwirken. Daraus erwachsen massive Anreizprobleme und Ineffizienzen. Es entstehen systematische Probleme aufgrund des dekretierten Auseinanderfallens von Nutzniesser und Kostenträger öffentlicher Massnahmen.

5.3 Die Kontrollkommission zur Um- und Durchsetzung der Steuerharmonisierung

Ein weiteres Element in der Diskussion um eine Steuerharmonisierung zwischen den Kantonen stellt die sogenannte Kontrollkommission für die Steuerharmonisierung dar. Eine im Jahr 2003 von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren beauftragte Expertenkommission «Um- und Durchsetzung der Steuerharmonisierung» beendete im Juni 2004 ihren Bericht und schlug die Einrichtung einer Kontrollkommission vor, die über die Einhaltung des Steuerharmonisierungsgesetzes wachen sollte. Gemäss diesem Vorschlag sollte eine unabhängige, aus fünf bis sieben Mitgliedern bestehende und paritätisch vom Bund und den Kantonen bestellte Kommission eingesetzt werden, die grundsätzliche Fragen zur Vereinbarkeit kantonaler Normen und deren Auslegung mit dem Steuerharmonisierungsgesetz untersuchen würde. Besteht in einem

Kanton eine mit dem Steuerharmonisierungsgesetz nicht kompatible gesetzliche Regelung zuungunsten eines Steuerpflichtigen, so kann dieser mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde die strittige Regelung durch das Bundesgericht prüfen lassen. Eine solche Prüfung dürfte jedoch aufgrund eines fehlenden Interessengegensatzes nicht zustande kommen, wenn sich eine mit dem Steuerharmonisierungsgesetz nicht kompatible kantonale Regelung zugunsten eines Steuerpflichtigen auswirkt. Die Kontrollkommission Steuerharmonisierungsgesetz könnte diese Kontrolllücke schliessen und so systematische Steuervergünstigungen der Kantone, die gegen das Steuerharmonisierungsgesetz verstossen, aufdecken. Diese Kommission sollte daher – zusätzlich zum Bund und zu betroffenen Kantonen – auch die Möglichkeit haben, eine gerichtliche Überprüfung solcher Vergünstigungen zu verlangen und einen solchen Fall gegebenenfalls ans Bundesgericht weiterzuziehen. Dieser Vorschlag ging zu Beginn des Jahres 2005 in die Vernehmlassung, mit dem Ziel, diese bis im Sommer 2005 abzuschliessen.

Die Vernehmlassung zeigte eine massive Unterstützung der Kantone für eine Kontrolle der formellen Steuerharmonisierung, die auch von der CVP, der FDP, der SP und den Grünen mitgetragen wurde (Eidgenössische Steuerverwaltung 2006). Gegen die Kontrolle sprachen sich die SVP und zwei Spitzenverbände der Wirtschaft (economiesuisse und der Schweizerische Gewerbeverband) aus. Der Vorschlag einer Einrichtung der Kontrollkommission fand jedoch weniger Unterstützung durch die Kantone und wurde nicht nur durch die SVP, sondern auch durch CVP und FDP abgelehnt. Zu den beiden zuvor bereits kritischen Wirtschaftsverbänden gesellte sich die Schweizerische Bankiervereinigung mit einer ablehnenden Haltung. Der Bundesrat entschied sich daher im Juni 2006, einstweilen auf weitere Schritte zu verzichten (Eidgenössisches Finanzdepartement 2006). Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (2007) spricht sich aber weiterhin für die Einsetzung einer solchen Kontrollkommission aus und möchte diesen Vorschlag daher wieder aufgenommen sehen.

«Eine Kontrollkommission würde die bestehenden Verflechtungen steigern und möglicherweise ein Element der schleichenden Zentralisierung sein.»

Wie sich eine solche Kontrollkommission zur Einhaltung der Steuerharmonisierung auswirken würde, ist nicht eindeutig abzusehen. Sicherlich würde sie die bestehenden Verflechtungen zwischen den Kantonen steigern und könnte so möglicherweise ein Element der schleichenden Zentralisierung sein (siehe Seite 13). Allerdings helfen die kantonalen Konkordate auch, Externalitäten zwischen den Kantonen zu internalisieren (siehe Seite 50). Bedenklicher dürften jedoch die Verbindung der Kontrollkommission Steuerharmonisierungsgesetz mit dem Bundesgericht sowie die zudem vorgesehene Klagemöglichkeit anderer betroffener Kantone und des Bundes sein. Das Bundesgericht hat bisher die formelle Steuerharmonisierung des Steuerharmonisierungsgesetzes im Hinblick auf eine Harmonisierung von Bemessungsgrundlagen aus ökonomischer Sicht durchaus materiell ausgelegt. Der Vorwurf, die Kontrollkommission sei ein Schritt in Richtung einer materiellen Steuerharmonisierung, ist daher nicht von der Hand zu weisen. Eine materielle Steuerharmonisierung ist jedoch aus den zuvor diskutierten Gründen auch dann abzulehnen, wenn sie über den Umweg einer Kontrollkommission schleichend und indirekt erfolgen würde.

Diese Gefahr ist erheblich, wenn die Kontrollkommission nicht nur selbst, sondern auch auf Meldung eines betroffenen Kantons oder des Bundes tätig werden kann. Jeder Kanton kann im Steuerwettbewerb steuerrechtliche Regelungen der anderen Kantone als unfair hinstellen und hat dann Anreize, die Kontrollkommission anzurufen. Bei der Beurteilung bestimmter steuerrechtlicher Regelungen wird zumindest auf der Ebene des Bundesgerichts eine einheitliche rechtliche Vorstellung dominieren, sodass der eigentliche Kern des Steuerwettbewerbs, nämlich die Varietät von Regelungen, zumindest tendenziell verloren geht. Bemerkenswert ist dahingehend auch die Position der Expertenkommission «Um- und Durchsetzung der Steuerharmonisierung» (2004, S. 13), die der

► Es stellt sich die Frage, ob eine Kontrollkommission tatsächlich notwendig ist.

Finanzdirektorenkonferenz empfiehlt, «weiter nach einer Vereinheitlichung der Interpretation von harmonisiertem kantonalem Steuerrecht zu streben».

Schliesslich stellt sich auch die Frage, ob eine solche Kontrollkommission tatsächlich notwendig ist. Dass systematische Steuervergünstigungen der Kantone nicht aufgedeckt würden, weil die Steuerzahler kein Interesse daran hätten, ist letztlich eine rechtliche Fiktion. Diese Interessengegensätze dürften schon dann bestehen, wenn einer Gruppe von Steuerzahlern Absetzungsmöglichkeiten von einer steuerlichen Bemessungsgrundlage eingeräumt werden, die einer anderen Gruppe verwehrt werden. In solchen Fällen steht den Steuerzahlern mit geringeren Abzugsmöglichkeiten die Verwaltungsgerichtsbeschwerde frei und das Bundesgericht kann letztinstanzlich darüber entscheiden. Dies war beispielsweise der Fall in der Entscheidung zur Eigenmietwertbesteuerung im Kanton Basel-Landschaft (BGE 131 I 377 vom 27. Mai 2005). Diese Interessengegensätze sind so vielfältig, dass der dadurch erzielten Steuerharmonisierung nicht auch noch durch die Klagemöglichkeit anderer Kantone, des Bundes oder eben der Kontrollkommission Vorschub geleistet werden muss.

5.4 Die Einbettung des Schweizer Steuerwettbewerbs in das geltende Recht

Mehrfach wurden im Verlauf dieser Studie kritische Bemerkungen zu jüngeren Entwicklungen in der Schweizer Finanzverfassung deutlich. Die jüngste Verlagerung von Kompetenzen im Bildungsbereich auf den Bund, die zunehmende Einengung der Kantone bei der Festlegung der Steuerbemessungsgrundlage durch das Bundesgericht, die Eingrenzung der kantonalen Autonomie zur Festlegung der Steuertarife und der stockende Prozess der Aufgabenrückverlagerung auf die Kantone im Rahmen der NFA wurden als bedenkliche Schritte zur Harmonisierung und Vereinheitlichung der Schweizer Finanzverfassung aufgefasst. Viele dieser Massnahmen lassen sich nicht mehr zurücknehmen. Begangene Fehler lassen sich nicht leicht beheben. Dies gilt angesichts der jüngeren Untersuchungsergebnisse zur Effizienz im Bildungsbereich notabene für die Verlagerung von Bildungskompetenzen auf den Bund.

Bei der Ablehnung der SP-Initiative, des Modells Zehnder und der Skepsis gegenüber einer Kontrollkommission Steuerharmonisierungsgesetz darf es daher nicht bleiben. Erstens sollte der Bund die ihm übertragenen Kompetenzen im Bildungsbereich in einem ausführenden Gesetz konkretisieren und sich selbst Beschränkungen auferlegen. Zweitens sollte der Prozess der Aufgabenverlagerung auf die Kantonsebene im Rahmen der NFA beschleunigt werden und zu möglichst klaren Kompetenzabgrenzungen führen. Drittens sollte die Steuerharmonisierung durch Richterrecht durch eine Neufassung des Steuerharmonisierungsgesetzes eingengt werden, indem die kantonalen Kompetenzen zur Festlegung der Steuerbemessungsgrundlagen erweitert und geklärt werden. Schliesslich darf die Schweiz im Streit mit der EU um die kantonalen Steuerprivilegien nicht nachgeben.

6 Abschliessende Bemerkungen

In dieser Projektstudie werden die Auswirkungen des interkantonalen und interkommunalen Steuerwettbewerbs in der Schweiz zur Einschätzung der Sinnhaftigkeit der eidgenössischen Volksinitiative «Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steurgerechtigkeits-Initiative)» der SP Schweiz untersucht. In seinem Mandat formuliert *economiesuisse* den Wunsch nach einer fundierten Einschätzung der Nettonutzen des interkantonalen und interkommunalen Steuerwettbewerbs auf Basis bestehender empirischer Untersuchungen. Dabei stehen einige in der öffentlichen Diskussion immer wieder aufgegriffene und kolportierte Thesen im Mittelpunkt des Interesses. Dazu gehören etwa die Behauptungen, der Steuerwettbewerb führe zu einem «race to the bottom», der Steuerwettbewerb behindere das Wirtschaftswachstum, der Steuerwettbewerb nutze nur den Reichen und schade den peripheren Regionen oder der Steuerwettbewerb sei wegen der dadurch erhöhten Komplexität des Schweizer Steuersystems ungünstig für den internationalen Standortwettbewerb.

Diese Fragen werden vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzverfassung zunächst auf mögliche theoretische Wirkungen des Steuerwettbewerbs hin untersucht. Dabei zeigt sich das Für und Wider fiskalischen Wettbewerbs, wie es in der finanzwissenschaftlichen Analyse diskutiert wird. Bedeutsamer als die möglichen Auswirkungen des Steuerwettbewerbs sind die durch die vorliegenden empirischen Studien tatsächlich bestehenden Wirkungen des Steuerwettbewerbs zwischen den Kantonen.

► **Steuerwettbewerb hat weder zu einer absoluten Konvergenz der Durchschnittssteuersätze bei der Einkommensteuer noch zu einer zu niedrigen Besteuerung gemessen an einem effizienten Niveau öffentlicher Leistungen geführt.**

► **Steuerwettbewerb fördert die effiziente Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen.**

► **Der fiskalische Wettbewerb erhöht die Effizienz der Leistungserstellung in der Bildungspolitik und steigert die kantonale Arbeitsproduktivität.**

Hier zeigt sich, dass ein interkantonaler Steuerwettbewerb in erheblichem Masse existiert. Die fiskalisch induzierte Mobilität ist sowohl bei natürlichen Personen, dort insbesondere bei Personen mit gehobenen Einkommen über 200 000 Franken und bei gut ausgebildeten jungen Steuerzahlern, als auch bei juristischen Personen stark ausgeprägt. Die fiskalisch induzierte Mobilität wird begleitet von einer strategischen Festlegung der steuerlichen Instrumente durch die Kantone. Dieser intensive Steuerwettbewerb hat weder zu einer absoluten Konvergenz der Durchschnittssteuersätze bei der Einkommensteuer noch zu einer zu niedrigen Besteuerung gemessen an einem effizienten Niveau öffentlicher Leistungen geführt. Ein «race to the bottom» kann für die Schweiz nicht festgestellt werden. Vielmehr trägt der interkantonale Steuerwettbewerb über eine Eindämmung der Staatstätigkeit und der kantonalen Verschuldung an der effizienten Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen in der Schweiz einen erheblichen Anteil. Die durch den Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen und Gemeinden verursachten räumlichen und fiskalischen externen Effekte sind allenfalls gering. Der fiskalische Wettbewerb erhöht vielmehr die Effizienz der Leistungserstellung in der Bildungspolitik und steigert die kantonale Arbeitsproduktivität allgemein. Die Vorteile des Schweizer Steuerwettbewerbs liegen in diesen Effizienzvorteilen.

Dem stehen keine merklichen Nachteile auf der Verteilungsseite gegenüber. Der interkantonale Steuerwettbewerb hat den Schweizer Wohlfahrtsstaat nicht zusammenbrechen lassen. Ein erhebliches Ausmass an Einkommensumverteilung wird über progressive Einkommensteuern auf der Kantonsebene erreicht. Steuerwettbewerb und fiskalische Dezentralisierung beschränken zwar auch die Ausgaben im Sozialbereich. Aber im Hinblick auf die Verteilungswirkungen des Steuerwettbewerbs sowie auf die effektiv erreichte Einkommensumverteilung lassen sich allenfalls schwache Effekte feststellen. Dies ist allerdings auch angesichts der grossen Bedeutung des Bundes für die Einkommensumverteilung wenig verwunderlich.

Im Hinblick auf die kantonalen Einkommensdisparitäten ist der ungünstige Einfluss des interkantonalen Steuerwettbewerbs nicht gesichert. Die einzige vorliegende Studie vermag hinsichtlich der Messung der Intensität des Steuer-

wettbewerbs nicht zu überzeugen. Zunehmende regionale Einkommensdisparitäten dürften eher auf von der Finanzpolitik kaum beeinflussbare Faktoren zurückzuführen sein, zumal sich kein Einfluss des Steuerwettbewerbs auf das kantonale Wirtschaftswachstum identifizieren lässt. Manches spricht dafür, dass der Steuerwettbewerb politische Innovationen anregt. Dies könnte ein Weg zum Abbau der Einkommensnachteile für die peripheren Kantone sein.

► **Steuerwettbewerb wirkt günstig auf die Schweizer Position im internationalen Standortwettbewerb.**

Der interkantonale Steuerwettbewerb dürfte sich günstig auf die Schweizer Position im internationalen Standortwettbewerb auswirken. Zwar erhöht die Existenz der kantonalen Steuerautonomie die Komplexität der Standortwahl für ausländische Investoren. Damit verbunden ist das Problem vertikaler Externalitäten mit einer möglichen übermässigen Besteuerung. Der horizontale Steuerwettbewerb verbessert die steuerlichen Rahmenbedingungen innerhalb der Schweiz aber so sehr, dass diese Nachteile mehr als kompensiert werden. Dies legen zumindest die empirischen Ergebnisse zu den vertikalen und horizontalen Wirkungen des Steuerwettbewerbs nahe.

► **Eine Kontrollkommission Steuerharmonisierung dürfte auf eine materielle Steuerharmonisierung hinauslaufen und muss skeptisch beurteilt werden.**

Dominierten solche vertikalen Externalitäten, so wäre ein Mindeststeuersatz, wie die SP-Initiative ihn für die Einkommen- und Vermögensteuer vorschlägt, das völlig falsche Rezept. Dies ist aber nicht der einzige Grund, warum diese Initiative in der ökonomischen Abwägung schlecht abschneidet. Die grossen Vorteile des Steuerwettbewerbs, insbesondere die günstigen Effizienzwirkungen, würden zugunsten allenfalls geringfügiger, vermutlich aber ausbleibender Verteilungseffekte aufgegeben. Dies ist ein schlechtes Geschäft, das den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern nicht zu empfehlen ist. Ähnliches gilt für das Modell Zehnder, das noch ungünstigere Auswirkungen haben kann, weil der Konnex zwischen Steuerzahler und Konsument öffentlicher Leistungen für die drei gebietskörperschaftlichen Ebenen systematisch aufgehoben würde. Die Nachfrage nach Einkommensumverteilung auf der Bundesebene würde in völlig unakzeptablem Masse zunehmen. Auch der Vorschlag, eine Kontrollkommission Steuerharmonisierung einzurichten, dürfte auf eine materielle Steuerharmonisierung hinauslaufen und muss daher skeptisch beurteilt werden.

Aufschlussreich ist eine genauere Betrachtung des Vorschlags der SPS für eine materielle Steuerharmonisierung. Die vorgeschlagenen Mindestgrenzsteuersätze von 22 Prozent bei der Einkommensteuer auf den Teil des Einkommens Alleinstehender, der 250 000 Franken übersteigt, und von fünf Promille bei der Vermögensteuer auf den Teil des Vermögens, der zwei Millionen Franken übersteigt, würden unmittelbar zu Anpassungen des Einkommensteuerrechts in elf Kantonen und des Vermögensteuerrechts in 14 Kantonen führen. Berücksichtigt man jedoch, dass unter der Beibehaltung von Stufengrenzsatztarifen in den Kantonen durch eine Erhöhung des maximalen Grenzsteuersatzes auch Anpassungen im Tarifverlauf und somit zusätzliche Belastungen der unter 250 000 Franken liegenden Einkommen bzw. der unter zwei Millionen Franken liegenden Vermögen resultieren, so zeigt sich, dass die durch die SP-Initiative verursachten Steuererhöhungen deutlich breiter abgestützt sind. Es handelt sich um ein eigentliches Steuererhöhungsprogramm, das nicht nur die oberen zwei Prozent in der Einkommens- oder Vermögensverteilung trifft. Somit werden nicht nur die eher günstigen Wirkungen des Steuerwettbewerbs verhindert, sondern es treten auch unmittelbar ungünstige Arbeits- und Sparanreize auf.

Es steht zu vermuten, dass eine Steuerharmonisierung lediglich die Rolle des Finanzausgleichs in der Schweiz verstärken würde. Dafür sprechen auch die in der SP-Initiative enthaltenen Übergangsbestimmungen. Der alte Finanzausgleich hat keinen Abbau der Disparitäten vermocht, dafür aber zu erheblichen Ineffizienzen im öffentlichen Sektor und zu einer höheren Staatsverschuldung beigetragen. Auch wenn der neue Finanzausgleich zielgenauer und effektiver sein dürfte sowie manche Fehlanreize des alten Systems beseitigt, so ist er doch

nicht effizient. Andere Fehlanreize, etwa für die Verschuldung der Kantone, bestehen weiter. Dabei mildert der neue Finanzausgleich vor allem die Wirkungen des asymmetrischen Steuerwettbewerbs ab. Dahingehend dürfte der Finanzausgleich aber auch hinreichend sein. Eine weitere Steuerharmonisierung lässt sich durch einen asymmetrischen Föderalismus nicht begründen.

Die Schweiz befindet sich bereits in bedenklicher Weise auf dem Weg zu einer Harmonisierung von Ausgaben und Einnahmen. Dieser Prozess sollte durch geeignete Massnahmen eingedämmt werden. Keinesfalls sollte eine materielle Steuerharmonisierung diesen Prozess in einer entscheidenden Weise fortführen dürfen. Eine materielle Steuerharmonisierung wäre schädlich.

Abbildungen

Abbildung 1	Index der kantonalen und (gewichteten) lokalen Einkommen- und Vermögensteuerbelastung in der Schweiz, 2006	17
Abbildung 2	Kantonale und (gewichtete) lokale Einkommensteuerbelastung für Verheiratete mit zwei Kindern bei einem Reineinkommen von einer Million Franken im Jahr 2006	18
Abbildung 3	Kantonale und (gewichtete) lokale Einkommensteuerbelastung für Verheiratete mit zwei Kindern bei einem Reineinkommen von einer Million Franken, 1980 bis 2006	19
Abbildung 4	Index der kantonalen und (gewichteten) lokalen Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung in der Schweiz, 2006	21
Abbildung 5	Statutarische Gewinnsteuersätze in verschiedenen Ländern in Prozent, 2007	22
Abbildung 6	Effektive Durchschnittsbelastung von Gewinnen in Prozent, 2007	22
Abbildung 7	Anteil der Finanzausgleichszahlungen an den gesamten Einnahmen der 26 Kantone im Jahr 2005 in Prozent	26
Abbildung 8	Neugestaltung des Schweizer Finanzausgleichs	27
Abbildung 9	Die Wirkungskanäle des fiskalischen Föderalismus auf die wirtschaftliche Entwicklung	39
Abbildung 10	Steuererhöhungen kantonalen Einkommensteuern aufgrund der SP-Initiative bei einem Mindestgrenzsteuersatz von 22 Prozent im Jahr 2005	61
Abbildung 11	Grenzsteuerbelastungen für Ledige mit einem steuerbaren Einkommen von 250 000 Franken durch Kantons- und Gemeindesteuern (ohne Kopf- und Kirchensteuern) für das Jahr 2005, Kantonshauptort (KHO), kantonales Minimum und Maximum sowie mögliche Mindestgrenzsteuersätze von 22 und 25 Prozent	62
Abbildung 12	Grenzsteuerbelastungen für Ledige mit einem steuerbaren Einkommen von 250 000 Franken durch Kantons- und Gemeindesteuern (ohne Kopf- und Kirchensteuern) im Kanton Zug für das Jahr 2005 und geschätzte Grenzbelastungen aufgrund der SP-Initiative in Prozent	63
Abbildung 13	Grenzsteuerbelastungen für Ledige mit einem steuerbaren Einkommen von 250 000 Franken durch Kantons- und Gemeindesteuern (ohne Kopf- und Kirchensteuern) im Kanton Schwyz für das Jahr 2005 und geschätzte Grenzbelastungen aufgrund der SP-Initiative in Prozent	64
Abbildung 14	Steuererhöhungen kantonalen Einkommensteuern aufgrund der SP-Initiative bei einem Mindestgrenzsteuersatz von 22 Prozent im Jahr 2008	65
Abbildung 15	Steuererhöhungen kantonalen Vermögensteuern aufgrund der SP-Initiative bei einem Mindestgrenzsteuersatz von fünf Promille im Jahr 2005	66
Abbildung 16	Steuererhöhungen kantonalen Vermögensteuern aufgrund der SP-Initiative bei einem Mindestgrenzsteuersatz von fünf Promille im Jahr 2008	67

Literatur

- Allers, M.A. und J.P. Elhorst (2005), Tax Mimicking and Yardstick Competition among Local Governments in the Netherlands, *International Tax and Public Finance* 12, 493–513.
- Apolte, T. (2001), How Tame will Leviathan Become in Institutional Competition? Competition Among Governments in the Provision of Public Goods, *Public Choice* 107, 359–381.
- Baldwin, R.E. und P. Krugman (2004), Agglomeration, Integration and Tax Harmonization, *European Economic Review* 48, 1–23.
- Barankay, I. und B. Lockwood (2007), Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 91, 1197–1218.
- Bergstrom, T.C., J.A. Roberts, D.L. Rubinfeld und P. Shapiro (1988), A Test for Efficiency in the Supply of Public Education, *Journal of Public Economics* 35, 289–307.
- Besley, T. und A.C. Case (1995), Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *American Economic Review* 85, 25–45.
- Besley, T. und S. Coate (2003), Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis, *Journal of Public Economics* 87, 2611–2637.
- Besley, T., R. Griffith und A. Klemm (2001), Empirical Evidence on Fiscal Interdependence in OECD Countries, unveröffentlichtes Manuskript, London School of Economics.
- Bjorvatn, K. und G. Schjelderup (2002), Tax Competition and International Public Goods, *International Tax and Public Finance* 9, 111–120.
- Blankart, C.B. (2000), The Process of Government Centralization: A Constitutional View, *Constitutional Political Economy* 11, 27–39.
- Blankart, C.B. (2007), *Föderalismus in Deutschland und in Europa*, Nomos, Baden-Baden.
- Blankart, C.B. (2008), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, Vahlen, München, 7. Auflage.
- Blankart, C.B. und A. Klaiber (2006), Subnational Government Organisation and Public Debt Crises, *Economic Affairs* 26, 48–54.
- Blöchliger, H.J. und R.L. Frey (1992), Der schweizerische Föderalismus: Ein Modell für den institutionellen Aufbau der Europäischen Union?, *Aussenwirtschaft* 47, 515–548.
- Boadway, R. (2007), Canada, in: A. Shah, (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, McGill University Press, Montreal et al., 98–124.
- Borck, R. und M. Pflüger (2006), Agglomeration and Tax Competition, *European Economic Review* 50, 647–668.
- Bordignon, M., F. Cerniglia und F. Revelli (2003), In Search of Yardstick Competition: A Spatial Analysis of Italian Municipality Property Tax Setting, *Journal of Urban Economics* 54, 199–217.
- Brennan, G. und J.M. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brett, C. und J. Pinsky (2000), The Determinants of Municipal Tax Rates in British Columbia, *Canadian Journal of Economics* 33, 695–714.
- Brueckner, J.K. und L.A. Saavedra (2001), Do Local Governments Engage in Strategic Property Tax Competition?, *National Tax Journal* 54, 203–229.
- Brülhart, M. und M. Jametti (2006), Horizontal vs. Vertical Tax Competition: An Empirical Test, *Journal of Public Economics* 90, 2027–2062.
- Brülhart, M. und M. Jametti (2008), Does Tax Competition Tame the Leviathan?, mimeo, Université de Lausanne.
- Brülhart, M., M. Jametti und K. Schmidheiny (2007), Do Agglomeration Economies Reduce the Sensitivity of Firm Location to Tax Differentials?, mimeo, Université de Lausanne.
- Buchanan, J.M. (1975), *The Limits of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago.

- Bucovetsky, S. (1991), Asymmetric Tax Competition, *Journal of Urban Economics* 30, 167–181.
- Bundesrat (2001), *Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben von Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001*, BBl 2001–2229, 2291–2581.
- Bundesrat (2009), Botschaft zur Volksinitiative «Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steurgerechtigkeits-Initiative)», BBl 2008–2882.
- Burbidge, J., K. Cuff und J. Leach (2006), Tax Competition with Heterogeneous Firms, *Journal of Public Economics* 90, 533–549.
- Büttner, T. (1999), Determinants of Tax Rates in Local Capital Income Taxation: A Theoretical Model and Evidence from Germany, *Finanzarchiv N.F.* 56, 363–388.
- Büttner, T. (2001), Local Business Taxation and Competition for Capital: The Choice of the Tax Rate, *Regional Science and Urban Economics* 31, 215–245.
- Büttner, T. (2003), Tax Base Effects and Fiscal Externalities of Local Capital Taxation: Evidence from a Panel of German Jurisdictions, *Journal of Urban Economics* 54, 110–128.
- Case, A.C. (1993), Interstate Tax Competition after TRA86, *Journal of Policy Analysis and Management* 12, 136–148.
- Dahlberg, M. und K. Edmark (2008), Is There a «Race-to-the-Bottom» in the Setting of Welfare Benefit Levels? Evidence from a Policy Intervention, *Journal of Public Economics* 92, 1193–1209.
- Devereux, M.P. und R. Griffith (1998), Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals, *Journal of Public Economics* 68, 335–367.
- Devereux, M.P., B. Lockwood und M. Redoano (2008), Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?, *Journal of Public Economics* 92, 1210–1235.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2006), *Keine weiteren Schritte zur Um- und Durchsetzung der formellen Steuerharmonisierung*, Pressemitteilung des EFD vom 9. Juni 2006, Bern, <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=5566>, download am 27. August 2008.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2007), *Das Modell Zehnder zur Eindämmung des Steuerwettbewerbs bei natürlichen Personen: Eine Darstellung und eine kritische Beurteilung*, Bericht des Bundesrats in Ergänzung der Stellungnahme vom 6. September 2006 zum Postulat Schelbert (06.3191) «Stopp den Auswüchsen des Steuerwettbewerbs», Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement und Konferenz der Kantonsregierungen (2006), *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA): Schlussbericht über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs*, Bern.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2007), *Öffentliche Finanzen in der Schweiz 2005*, Eigenverlag, Neuenburg.
- Eidgenössische Steuerverwaltung (2006), *Um- und Durchsetzung der Steuerharmonisierung*, Bericht der Eidg. Steuerverwaltung über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, Bern.
- Eidgenössische Steuerverwaltung (2007), *Steuerbelastung in der Schweiz 2006: Kantone und Kantonshauptorte*, Eigenverlag, Neuenburg.
- Eidgenössische Steuerverwaltung (verschiedene Jahre), *Steuerbelastung in der Schweiz: Kantone und Kantonshauptorte*, Eigenverlag, Neuenburg.
- Ellingsen, T. (1998), Externalities and Internalities: A Model of Political Integration, *Journal of Public Economics* 68, 251–268.
- Elschner, C., C. Ernst und J.H. Heckemeyer (2007), *BAK Taxation Index 2007, Effective Tax Burden of Companies and on Highly Qualified Manpower*, BAK Basel Economics, ZEW Mannheim.

- Expertenkommission «Umsetzung und Durchsetzung der Steuerharmonisierung» (2004), *Bericht an die Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden (KHSt) zu Händen des Vorstands der kantonalen Finanzdirektoren*, Bern.
- Falch, T. und J.A.V. Fischer (2008), Public Sector Decentralization and School Performance: International Evidence, unveröffentlichtes Manuskript, TWI an der Universität Konstanz.
- Feld, L.P. (1997), Exit, Voice and Income Taxes: The Loyalty of Voters, *European Journal of Political Economy* 13, 455–478.
- Feld, L.P. (2000), *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Feld, L.P. (2000a), Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, *Public Choice* 105, 125–164.
- Feld, L.P. (2001), *Eine empirische Analyse der Auswirkungen des internationalen Steuerwettbewerbs*, Gutachten zuhanden der UBS AG, Zürich.
- Feld, L.P. (2002), Steuerwettbewerb in der Schweiz – Kein Auslaufmodell!, in: U. Wagschal und H. Rentsch (eds.), *Der Preis des Föderalismus*, orell füssli, Zürich, 151–175.
- Feld, L.P. (2003), Fiscal Federalism and Political Decision Structures, in: R. Blindenbacher und A. Koller (ed.), *Federalism in a Changing World – Learning from Each Other: Scientific Background, Proceedings and Plenaries of the International Conference on Federalism 2002*, McGill-Queens University Press, Montreal et al., 461–470.
- Feld, L.P. (2004), *Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz – Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Bertelsmann-Stiftung, Stiftung Marktwirtschaft, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung, Berlin/Gütersloh (http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/module/feld_fiskalischer_foederalismus.pdf).
- Feld, L.P. (2005), The European Constitution Project from the Perspective of Constitutional Political Economy, *Public Choice* 122, 417–448.
- Feld, L.P. (2007), Regulatory Competition and Federalism in Switzerland: Diffusion by Horizontal and Vertical Interaction, in: P. Bernholz und R. Vaubel (eds.), *Political Competition and Economic Regulation*, Routledge, London, 200–240.
- Feld, L.P. (2008), Fiscal Federalism and Economic Growth in OECD Countries, in: A. Bergh und R. Höijer (eds.), *Institutional Competition*, Edward Elgar, Cheltenham, 202–229.
- Feld, L.P. und T. Baskaran (2007), Das Schweizer Modell des fiskalischen Föderalismus: Lehren für die deutsche Reformdiskussion, in: K.A. Konrad und B. Jochimsen (eds.), *Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil*, Peter Lang, Frankfurt et al., 105–133.
- Feld, L.P. und B.S. Frey (2000), *Die Auswirkungen des kantonalen Steuerwettbewerbs auf den Kanton Zürich: Möglichkeiten einer rationalen Reform*, Gutachten zuhanden der Finanzdirektion des Kantons Zürich.
- Feld, L.P. und T.J. Goodspeed (2005), Discretionary Grants and Soft Budget Constraints in Switzerland, unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg und Hunter College, New York.
- Feld, L.P. und J.H. Heckemeyer (2008), FDI and Taxation: A Meta-Analysis, unveröffentlichtes Manuskript, Universität Heidelberg.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (1997), Die Kapitalisierung von Steuern und öffentlichen Leistungen in den Mietzinsen: Eine empirische Überprüfung der Tiebout-Hypothese für die Schweiz, in: H. Schmid und T. Slembeck (eds.), *Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis*, Haupt, Bern et al., 64–92.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2001), Vor- und Nachteile des internationalen Steuerwettbewerbs, in: W. Müller, O. Fromm und B. Hansjürgens (eds.), *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb: Steuern und soziale Sicherungssysteme*, Metropolis Verlag, Marburg, 21–51.

- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2001a), Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland, *Regional Science and Urban Economics* 31, 181–213.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2003), The Impact of Corporate and Personal Income Taxes on the Location of Firms and on Employment: Some Panel Evidence for the Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 87, 129–155.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2008), On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience, in: R. Neck und J.-E. Sturm (eds.), *Sustainability of Public Debt*, MIT Press, Cambridge/London, 223–255.
- Feld, L.P. und E. Reulier (2009), Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence from a Panel of the Swiss Cantons, erscheint in: *German Economic Review* 10 (1), 2009.
- Feld, L.P. und C.A. Schaltegger (2002), Wähler, Interessengruppen und Finanzausgleich: Die politische Ökonomie vertikaler Finanztransfers, *Konjunkturpolitik* 48, 93–122
- Feld, L.P. und C.A. Schaltegger (2005), Voters as Hard Budget Constraints: On the Determination of Intergovernmental Grants, *Public Choice* 123, 147–169
- Feld, L.P. und F. Schneider (2002), Zum Wandel des föderalistischen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsspektrums: Österreich und die Schweiz im Vergleich, in: E. Theurl, H. Winner und R. Sausgruber (eds.), *Kompodium der österreichischen Finanzpolitik*, Springer, Berlin, 675–703.
- Feld, L.P. und J. Schnellenbach (2004), Begünstigt fiskalischer Wettbewerb die Politikinnovation und -diffusion? Theoretische Anmerkungen und erste Befunde aus Fallstudien, in: C.A. und S. Schaltegger (eds.), *Perspektiven der Schweizer Wirtschaftspolitik*, vdf, Zürich, 259–277.
- Feld, L.P., T. Baskaran und J. Schnellenbach (2007), Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth: A Meta-Analysis, unveröffentlichtes Manuskript, Universität Heidelberg.
- Feld, L.P., J. Fischer und G. Kirchgässner (2009), The Effect of Direct Democracy on Income Redistribution: Evidence for Switzerland, erscheint in: *Economic Inquiry* 47, 2009.
- Feld, L.P., J.-M. Josselin und Y. Rocaboy (2003), Tax Mimicking Among Regional Jurisdictions, in: A. Marciano und J.-M. Josselin (eds.), *From Economic to Legal Competition: New Perspectives on Law and Institutions in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 105–119.
- Feld, L.P., G. Kirchgässner und C.A. Schaltegger (2003), Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments, CESifo Working Paper No. 1087, December.
- Feld, L.P., G. Kirchgässner und C.A. Schaltegger (2004), Fiscal Federalism and Economic Performance: Evidence from Swiss Cantons, unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg.
- Feld, L.P., G. Kirchgässner und C.A. Schaltegger (2005), Fiskalischer Föderalismus und wirtschaftliche Entwicklung: Evidenz für die Schweizer Kantone, *Jahrbuch für Regionalwissenschaft/Review of Regional Research* 25, 3–25.
- Feld, L.P., C.A. Schaltegger und J. Schnellenbach (2008), On Government Centralization and Fiscal Referendums, *European Economic Review* 52, 611–645.
- Feld, L.P., H. Zimmermann und T. Döring (2003), Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 72, 361–377.
- Feld, L.P., H. Zimmermann und T. Döring (2007), Federalism, Decentralization, and Economic Growth, in: P. Baake und R. Borck (eds.), *Public Economics and Public Choice: Contributions in Honor of Charles B. Blankart*, Springer, Berlin et al., 103–133.
- Figlio, D.N., V.W. Kolpin und W.E. Reid (1999), Do States Play Welfare Games?, *Journal of Urban Economics* 46, 437–454.
- Fiva, J.H. und J. Rattsø (2006), Welfare Competition in Norway: Norms and Expenditures, *European Journal of Political Economy* 22, 202–222.

- Fredriksson, P.G. und D.L. Millimet (2002), Strategic Interaction and the Determination of Environmental Policy across U.S. States, *Journal of Urban Economics* 51, 101–122.
- Freiburghaus, D. und F. Buchli (2003), Die Entwicklung des Föderalismus und der Föderalismusdiskussion in der Schweiz von 1874 bis 1964, *Swiss Political Science Review* 9, 29–56.
- Frey, B.S. und A. Stutzer (2000), Happiness, Economy and Institutions, *Economic Journal* 110, 818–838.
- Frey, B.S. und A. Stutzer (2002), *Happiness and Economics*, Princeton University Press, Princeton.
- Frey, R.L. (1977), *Zwischen Föderalismus und Zentralismus: Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates*, Lang, Bern/Frankfurt.
- Frey, R.L. (1981), Bestimmungsfaktoren der inter- und intraregionalen Wanderungen, Eine ökonometrische Untersuchung für die Schweiz und die Region Basel, in: R.L. Frey (ed.), *Von der Land- zur Stadtflucht, Bestimmungsfaktoren der Bevölkerungswanderungen in der Region Basel*, Lang, Bern/Frankfurt, 13–52.
- Frey, R.L. (1996), Verteilung der Aufgaben und Steuern im schweizerischen Bundesstaat, in: W.W. Pommerehne und G. Ress (eds.), *Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten*, Nomos, Baden-Baden, 104–115.
- Frey, R.L. (2005), Standortwettbewerb und Neuer Finanzausgleich, in: R.L. Frey (ed.), *Föderalismus – zukunftstauglich?!*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 11–42.
- Goodspeed, T.J. (2002), Bailouts in a Federation, *International Tax and Public Finance* 9, 409–421.
- Haufler, A. und I. Wooton (1999), Country Size and Tax Competition for Foreign Direct Investment, *Journal of Public Economics* 71, 121–139.
- Hayashi, M. und R. Boadway (2000), An Empirical Analysis of Intergovernmental Tax Interaction: The Case of Business Income Taxes in Canada, *Canadian Journal of Economics* 34, 481–503.
- Hayek, F.A. v. (1939), The Economic Conditions of Interstate Federalism, wiederabgedruckt in: F.A. v. Hayek, *Individualism and the Economic Order*, Ch. XII., University of Chicago Press, Chicago 1948; deutsche Übersetzung: F.A. v. Hayek, *Individualismus und wirtschaftliche Ordnung*, Kapitel XII., Erlenbach, Zürich 1952, 324–344.
- Heyndels, B. und J. Vuchelen (1998), Tax Mimicking among Belgian Municipalities, *National Tax Journal* 51, 89–101.
- Higy, C. (1970), Finanzhaushalt und Finanzpolitik der Schweiz 1966–1969, *Finanzarchiv N.F.* 29, 484–498.
- Hilber, Ch. (1998), *Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Bodenpreise: Eine theoretische und empirische Analyse der Kapitalisierung*, Rüegger, Chur und Zürich.
- Hines, J.R. (1997), Tax Policy and the Activities of Multinational Corporations, in: A.J. Auerbach (ed.), *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, MIT Press, Cambridge, 401–445.
- Höhn, E. (ed.) (1974), *Steuerharmonisierung in der Schweiz*, Haupt, Bern.
- Höhn, E. und R. Waldburger (1999/2001), *Steuerrecht*, Haupt, Bern, Band I, 9. Auflage 2001, Band II, 8. Auflage 1999.
- Homburg, S. (1994), Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, *Finanzarchiv N.F.* 51, 312–330.
- Homburg, S. (2007), *Allgemeine Steuerlehre*, Vahlen, München, 5. Auflage.
- Hoxby, C.M. (2000), Does Competition among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?, *American Economic Review* 90, 1209–1238.
- Huizinga, H. und S.B. Nielsen (1997), Capital Income and Profit Taxation with Foreign Ownership of Firms, *Journal of International Economics* 42, 149–165.
- Inman, R.P. und D.L. Rubinfeld (1997), Rethinking Federalism, *Journal of Economic Perspectives* 11 (4), 43–64.

- Janeba, E. (2002), Attracting FDI in a Politically Risky World, *International Economic Review* 43, 1127–1155.
- Jensen, R. und E.F. Toma (1991), Debt in a Model of Tax Competition, *Regional Science and Urban Economics* 21, 371–392.
- Keen, M.J. und C. Kotsogiannis (2002), Does Federalism Lead to Excessively High Taxes?, *American Economic Review* 92, 363–369.
- Keen, M. und M. Marchand (1997), Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending, *Journal of Public Economics* 66, 33–53.
- Kellermann, K. (2005), *Wirksamkeit und Effizienz von steuer- und industriepolitischen Instrumenten zur regionalen Strukturanpassung*, Strukturberichterstattung Nr. 31, Studienreihe des Staatssekretariats für Wirtschaft – Direktion für Wirtschaftspolitik, Bern.
- Kerber, W. (1998), Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 17, 199–230.
- Kessing, S.G., K.A. Konrad und C. Kotsogiannis (2006), Federal Tax Autonomy and the Limits of Cooperation, *Journal of Urban Economics* 59, 317–329.
- Kessing, S.G., K.A. Konrad und C. Kotsogiannis (2007), Foreign Direct Investment and the Dark Side of Decentralization, *Economic Policy* 22, 6–70.
- Kind, H.J., K.H.M. Knarvik und G. Schjelderup (2000), Competing for Capital in a Lumpy World, *Journal of Public Economics* 78, 253–274.
- Kirchgässner, G. (2002), Föderalismus und Staatsquote, in: U. Wagschal und H. Rentsch (eds.), *Der Preis des Föderalismus*, orell füssli, Zürich, 71–91.
- Kirchgässner, G. (2007), Swiss Confederation, in: A. Shah (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, McGill University Press, Montreal et al., 317–343.
- Kirchgässner, G. und L.P. Feld (2004), Föderalismus und Staatsquote, *Jahrbuch für Föderalismus* 5, 67–87.
- Kirchgässner, G. und W.W. Pommerehne (1996), Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, *Journal of Public Economics* 60, 351–371.
- Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (2007), *Kantonale Steuerordnungen/ Unternehmenssteuerreform II*, Pressemitteilung vom 19. Januar 2007.
- Köthenbürger, M. (2008), Revisiting the «Decentralization Theorem»: On the Role of Externalities, *Journal of Urban Economics* 64, 116–122.
- Kotsogiannis, C. und R. Schwager (2006), Political Uncertainty and Policy Innovation, *Journal of Public Economic Theory* 8, 779–805.
- KPMG (2007), *KPMGs Corporate and Indirect Tax Rate Survey*, London, <http://www.kpmg.com/Global/IssuesAndInsights/ArticlesAndPublications/Pages/Corporate-Tax-Rate-Survey-2007.aspx> (download vom 26. August 2008).
- Ladd, H.F. (1992), Mimicking of Local Tax Burdens among Neighboring Counties, *Public Finance Quarterly* 20, 450–467.
- Ladner, A. und R. Steiner (2003), Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Konvergenz oder Divergenz?, *Swiss Political Science Review* 9, 233–259.
- Leprince, M., T. Madiès und S. Paty (2003), Interactions fiscales horizontales et verticales: Un test sur données départementales, unveröffentlichtes Manuskript, Université de Lille.
- Liebig, T. und A. Sousa-Poza (2006), The Influence of the Tax Burden on Migration: Evidence from Switzerland, *Cambridge Journal of Economics* 30, 235–252.
- Liebig, T., P.A. Puhani und A. Sousa-Poza (2007), Taxation and Internal Migration: Evidence from the Swiss Census Using Community-Level Variation in Income Tax Rates, *Journal of Regional Science* 47, 807–836.
- Ludema, R.D. und I. Wooton (2000), Economic Geography and the Fiscal Effects of Economic Integration, *Journal of International Economics* 52, 331–357.
- Meier, A. (1975/1976), Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik der Schweiz 1970–1974, *Finanzarchiv N.F.* 34 (1975/1976), 138–158.
- Miguet, F. (2006), Does Fiscally Induced Migration Enhance Tax Competition? Evidence from Switzerland, unveröffentlichtes Manuskript, Université de Genève.

- Murdoch, J.C., T. Sandler und K. Sargent (1997), A Tale of Two Collectives: Sulphur and Nitrogen Oxides Emission Reduction in Europe, *Economica* 64, 281–301.
- Newman, R.J. und D.H. Sullivan (1988), Econometric Analysis of Business Tax Impacts on Industrial Location: What Do We Know, and How Do We Know It?, *Journal of Urban Economics* 23, 215–234.
- Noiset, L. (2003), Is It Tax Competition or Tax Exporting?, *Journal of Urban Economics* 54, 639–647.
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt/Brace/Jovanovich, New York.
- Oates, W.E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37, 1120–1149.
- Oates, W.E. (2006), The Many Faces of the Tiebout Model, in: W. Fischel (ed.), *The Tiebout Model at Fifty: Essays in Public Economics in Honor of Wallace Oates*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 28–45.
- Olson, M. (1969), The Principle of «Fiscal Equivalence»: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, *American Economic Review* 59 (2), 479–487.
- Parry, I.W.H. (2003), How Large Are the Welfare Costs of Tax Competition?, *Journal of Urban Economics* 54, 39–60.
- Pauly, M.V. (1973), Income Redistribution as a Local Public Good, *Journal of Public Economics* 2, 35–58.
- Pommerehne, W.W. und S. Krebs (1991), Fiscal Interaction of Central Cities and Suburbs: The Case of Zurich, *Urban Studies* 28, 783–801.
- Pommerehne, W.W., L.P. Feld und A. Hart (1994), Voluntary Provision of a Public Good: Results from a Real World Experiment, *Kyklos* 47, 505–518.
- Pommerehne, W.W., G. Kirchgässner und L.P. Feld (1996), Tax Harmonization and Tax Competition at State-Local Levels: Lessons from Switzerland, in: G. Pola, R. Levaggi und G. France (eds.), *Developments in Local Government Finance: Theory and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, 292–330.
- Rauscher, M. (2006), Interjurisdictional Competition and Innovation in the Public Sector, unveröffentlichtes Manuskript, Universität Rostock.
- Rauscher, M. (2007), Tax Competition, Capital Mobility and Innovation in the Public Sector, *German Economic Review* 8, 28–40.
- Revelli, F. (2005), On Spatial Public Finance Empirics, *International Tax and Public Finance* 12, 475–492.
- Rodden, J. und S. Rose-Ackerman (1997), Does Federalism Preserve Markets?, *Virginia Law Review* 83, 1521–1572.
- Rose-Ackerman, S. (1980), Risk-Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation?, *Journal of Legal Studies* 9, 593–616.
- Rubinichik-Pessach, A. (2005), Can Decentralization Be Beneficial?, *Journal of Public Economics* 89, 1231–1249.
- Saavedra, L.A. (2000), A Model of Welfare Competition with Evidence from AFDC, *Journal of Urban Economics* 47, 248–279.
- Schaltegger, C.A. (2001), Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig?, *Swiss Political Science Review* 7, 1–18.
- Schaltegger, C.A. (2001a), The Effects of Federalism and Democracy on the Size of Government: Evidence from Swiss Sub-national Jurisdictions, *ifo Studien* 47, 145–162.
- Schaltegger, C.A. (2003), Zum Problem räumlicher Nutzen-Spillover zentral-örtlicher Leistungen: Einige empirische Ergebnisse aus dem Schweizer Föderalismus, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223, 159–175.
- Schaltegger, C.A. (2003a), Fiskalischer Föderalismus und Staatstätigkeit, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 52, 84–110.
- Schaltegger, C.A. (2004), Finanzpolitik als Nachahmungswettbewerb: Empirische Ergebnisse zu Budgetinterdependenzen unter den Schweizer Kantonen, *Swiss Political Science Review* 10, 61–85.

- Schaltegger, C.A. (2007), Comment: Yardstick Competition among Cantonal Fiscal Regulations, in: P. Bernholz und R. Vaubel (eds.), *Political Competition and Economic Regulation*, Routledge, London, 241–244.
- Schaltegger, C.A. und L.P. Feld (2009), Are Fiscal Adjustments Less Successful in Decentralized Governments?, erscheint in: *European Journal of Political Economy* 25, 2009
- Schaltegger, C.A. und R.L. Frey (2003), Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4, 239–258.
- Schaltegger, C.A. und D. Küttel (2002), Exit, Voice, and Mimicking Behavior: Evidence from Swiss Cantons, *Public Choice* 113, 1–23.
- Schaltegger, C.A. und S. Zemp (2008), Spatial Spillovers in Metropolitan Areas: Evidence from Swiss Communes, unveröffentlichtes Manuskript, Universität St. Gallen.
- Schmidheiny, K. (2006), Income Segregation and Progressive Taxation: Empirical Evidence from Switzerland, *Journal of Public Economics* 90, 429–458
- Schnellenbach, J. (2004), *Dezentrale Finanzpolitik und Modellunsicherheit*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Schweizerische Bundeskanzlei (2007), *Eidgenössische Volksinitiative «Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steuergerechtigkeits-Initiative)»*, Initiativtext, BBl 2006-9101.
- Schweizerische Bundeskanzlei (2008), *Eidgenössische Volksinitiative «Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steuergerechtigkeits-Initiative)»: Zustandekommen, Bekanntmachungen der Departemente und der Ämter*, BBl 2008-1401, 4991–4992.
- Sinn, H.-W. (2003), *The New Systems Competition*, Blackwell, Oxford.
- Solé-Ollé, A. (2003), Electoral Accountability and Tax Mimicking: The Effects of Electoral Margins, Coalition Government and Ideology, *European Journal of Political Economy* 19, 685–713.
- Sommer, J.H. (1978), *Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz: Eine politisch-ökonomische Analyse der Ursprünge, Entwicklungen und Perspektiven sozialer Sicherung im Widerstreit zwischen Gruppeninteressen und volkswirtschaftlicher Tragbarkeit*, Dissertation, Universität St. Gallen, Rüegger, Diesenhofen.
- Sørensen, P.B. (2004), International Tax Coordination: Regionalism versus Globalism, *Journal of Public Economics* 88, 1187–1214.
- Sozialdemokratische Partei Schweiz (SPS) (2006), Ordentlicher Parteitag 2006, 16. bis 17. September 2006 in Sursee, Luzern, mimeo.
- Spoerer, M. (2002), Wann begannen Fiskal- und Steuerwettbewerb? Eine Spurensuche in Preußen, anderen deutschen Staaten und der Schweiz, *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 2, 11–35.
- Stigler, G.J. (1957), The Tenable Range of Functions of Local Government, in: U.S. Congress, Joint Economic Committee (ed.), *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Washington, D.C., 213–219.
- Tiebout, C.M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy* 64, 416–424.
- Tsebelis, G. (2002), Federalism and Veto Players, in: U. Wagschal und H. Rentsch (eds.), *Der Preis des Föderalismus*, orell füssli, Zürich, 151–175.
- Tsebelis, G. und E.C.C. Chang (2004), Veto Players and the Structure of Budgets in Advanced Industrialized Countries, *European Journal of Political Research* 43, 449–476.
- Vatter, A. und S. Wälti (2003), Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive – Der Umgang mit Reformhindernissen, *Swiss Political Science Review* 9, 1–25.
- Wagener, F. (1969), *Neubau der Verwaltung*, 2. Auflage, Berlin.
- Weingast, B.R. (1995), The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, *Journal of Law, Economics and Organisation* 11, 1–31.

- Widmer, T. und S. Rieder (2003), Schweizer Kantone im institutionellen Wandel: Ein Beitrag zur Beschreibung und Erklärung institutioneller Reformen, *Swiss Political Science Review* 9, 201–232.
- Wildasin, D.E. (1997), Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations, unveröffentlichtes Manuskript.
- Wilson, J.D. (1991), Tax Competition with Interregional Differences in Factor Endowments, *Regional Science and Urban Economics* 21, 423–451.
- Wilson, J.D. und E. Janeba (2005), Decentralization and International Tax Competition, *Journal of Public Economics* 89, 1211–1229.
- Wrede, M. (1999), Tragedy of the Fiscal Commons?: Fiscal Stock Externalities in a Leviathan Model of Federalism, *Public Choice* 101, 177–193.
- Zehnder, C.A. (1998), Steuertourismus eindämmen – kantonale Fiskalhoheit achten: Für eine bessere Koordination im Steuersystem, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 27 vom 3. Februar 1998, S. 15.
- Zodrow, G.R. und P. Mieszkowski (1986), Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics* 19, 356–370.

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47
Postfach
CH-8032 Zürich

economiesuisse
Fédération des entreprises suisses
Carrefour de Rive 1
Case postale 3684
CH-1211 Genève 3

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Spitalgasse 4
Postfach
CH-3001 Bern

economiesuisse
Federazione delle imprese svizzere
Corso Elvezia 16
Casella postale 5563
CH-6901 Lugano

economiesuisse
Swiss Business Federation
Avenue de Cortenbergh 168
B-1000 Bruxelles

www.economiesuisse.ch