

Steuerwettbewerb: Fluch oder Segen

Inputreferat von Gunter Stephan, Universität Bern

Es bestehen eindeutige Hinweise, dass die Schweiz insgesamt vom internationalen wie auch vom interkantonalen Steuerwettbewerb profitiert. Es gibt aber auch Hinweise, dass nicht alle gewinnen. Ohne flankierende Massnahmen insbesondere grosse Kantone im Nachteil sind.

1. Die Schweiz im Steuerwettbewerb

Steuerwettbewerb ist ein wesentliches Element des Standortwettbewerbs, sowohl zwischen Staaten als auch zwischen Kantonen und Gemeinden. Allerdings gibt es, wie bei jeder Form des Wettbewerbs, auch beim Steuerwettbewerb Gewinner und Verlierer. Im Allgemeinen profitieren vom Steuerwettbewerb kleine Gebietskörperschaften, während grosse eher verlieren. Deshalb ist es wenig überraschend festzustellen, dass die Schweiz als kleine, offene Volkswirtschaft vom Steuerwettbewerb eher zu profitieren vermag. Denn dank vergleichsweise niedrigen Steuern bei gleichzeitig hoher Lebensqualität und gut ausgebauter Infrastruktur ist sie attraktiv für qualifizierte ausländische Fachkräfte und Unternehmungen.

Auch der interkantonale Steuerwettbewerb kommt der Schweiz zu Gute. So kann z.B. der Kanton Zug Firmen anziehen, die bei schweizweit einheitlichen (und damit höheren als in Zug) Steuersätzen nicht in die Schweiz kämen. Allerdings besteht die Gefahr, dass kleine Kantone aus dem interkantonalen Steuerwettbewerb erhebliche Vorteile zu Lasten der grossen Kantone ziehen können. Private und Unternehmungen haben die Tendenz dorthin ziehen, wo die Steuern niedrig sind und/oder das Angebot an öffentlichen Leistungen hoch ist. Somit können kleine Kantone, die in kurzer Distanz zu Metropolen und grossen Kantonen liegen, von den dort erbrachten öffentlichen Leistungen profitieren, ohne die Kosten tragen zu müssen, was ihnen erlaubt, die Steuersätze entsprechend zu reduzieren. Beispiel hierfür ist der Wettbewerb zwischen dem Kanton Zürich mit seinen Nachbarkantonen Zug und Schwyz, die beide eine Niedrigsteuerepolitik betreiben, die für Zürich nicht möglich ist, solange Zürich sein Angebot an öffentliche Dienstleistungen aufrecht erhält.

Dennoch wirkt der Steuerwettbewerb durchaus auch positiv auf grosse Gebietskörperschaften. Er zwingt die Politik dazu, sich bei der Bereitstellung von Leistungen stärker an den Wünschen der Bürgerinnen und Bürger zu orientieren. Zudem müssen die politisch Verantwortlichen sorgfältiger mit Steuergeldern umgehen, was zu geringeren Kosten für erbrachten Leistungen führt. Beides führt zu mehr Effizienz im öffentlichen Sektor. Die im internationalen Vergleich relativ niedrige Staatsquote der Schweiz könnte als eine Bestätigung für die Effizienzthese angesehen werden. Sie könnte aber auch Ausdruck eines Race to the Bottom, das heisst einen systematischen Abbau an öffentlich erbrachten Dienstleistungen, sowie einer sich vertiefenden Segregation sein.

2. Segregation, Race to the Bottom und Finanzausgleich

Voraussetzung dafür, dass Steuerwettbewerb die Wohlfahrt steigert, ist, dass er zu einer besseren und kosteneffizienteren Befriedigung der Bedürfnisse von Bürgerinnen und Bürger führt. Voraussetzung dafür wiederum ist, dass diejenigen, die Nutzen aus der Bereitstellung von Leistungen ziehen, auch die Kosten tragen. Ist aber der Kreis der Nutzer grösser als jener der Zahler, kann sich ein Teil der Nutzerinnen als Trittbrettfahrer verhalten. Sie können

somit nicht nur von Leistungen, sondern auch von niedrigeren Steuern profitieren. Unter Steuerwettbewerb kann ein Kanton sich dieses Dilemmas nur entziehen, wenn er zur Finanzierung von Steuersenkungen gleichzeitig Leistungen abbaut, eben «Race to the Bottom» betreibt, bis bestimmte Leistungen schliesslich überhaupt nicht mehr angeboten werden.

Wenn sich Vermögende in einigen Kantonen konzentrieren, können diese trotz niedrigeren Steuern vergleichbare staatlichen Leistungen anbieten. Dies löste eine weitere Zuwanderung von Vermögenden aus, wodurch die Steuern weiter gesenkt werden können. Gleichzeitig steigen dadurch Mieten und Immobilienkosten, was Beziehende niedriger Einkommen veranlasst, in andere Kantone abzuwandern, und die reichen Kantone im Bereich der Sozialausgaben entlastet. Im Extremfall kann es zu einer weitgehenden Segregation der Gesellschaft führen: Auf der einen Seite finden sich Kantone mit einem hohen Anteil von Beziehenden hoher Einkommen und niedrigen Steuersätzen, und auf der anderen stehen solche mit hohen Steuersätzen und einem hohen Anteil armer Bürgerinnen und Bürger, die dennoch kaum staatliche Unterstützung erhalten können.

Die Tendenz zur Segregation und zu Race to the Bottom besteht insbesondere, wenn die Gebietskörperschaften unterschiedlich gross sind. So verlieren kleine Kantone durch eine Absenkung ihrer Steuersätze nur relativ wenig an Steueraufkommen, können aber im Vergleich dazu relativ viele zusätzliche Beziehende hoher Einkommen anziehen, sodass das Steueraufkommen insgesamt steigt. Grosse Kantone verlieren dagegen relativ viel an Steueraufkommen, können aber nur vergleichsweise wenige zusätzliche Steuerzahler gewinnen. Ihr Steueraufkommen wird daher zurückgehen und sie müssen, um die Staatsfinanzen langfristig zu sichern, Leistungen der öffentlichen Hand abbauen. Kleine Kantone dagegen haben (gleiche Bedingungen vorausgesetzt) niedrigere Steuern aber höhere Staatsausgaben pro Kopf.

Um Segregationstendenzen und Race to the Bottom Effekte durch interkantonalen Steuerwettbewerb abzufedern, bedarf es eines Finanzausgleichs. Er soll sicherstellen, dass erstens ein Minimum an öffentlichen Leistungen in allen Kantonen bereitgestellt werden kann und zweitens auch die Beziehende hoher Einkommen zu den Kosten für die Erstellung dieser Leistungen beitragen. Der angestrebte Ausgleich darf freilich nicht zu weit gehen, da er sonst, wie im Fall von einheitlichen Steuern die Bemühungen um die eigenen Steuerzahler lähmt

3 Schlussbemerkungen

Als kleines Land profitiert die Schweiz vom internationalen und interkantonalen Steuerwettbewerb. Dies bedeutet jedoch nicht, dass davon auch alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen profitieren. Im innerkantonalen Steuerwettbewerb gibt es Gewinner und Verlierer. So betonen die Vertreter kleiner Kantone eher seine positiven, die Vertreter grosser Kantone eher seine negativen Auswirkungen. Eine eindeutige Antwort kann dazu die Wissenschaft nicht geben, denn die Einschätzung der Auswirkungen des interkantonalen Steuerwettbewerbs ist letztlich ein Abwägen von Vor- und Nachteilen, bei welchem subjektive Bewertungen den Ausschlag geben. Klar ist aber, Steuerwettbewerb findet politische Akzeptanz, solange eine Mehrheit der Bevölkerung diesen als noch fair betrachtet. Deshalb gefährden Massnahmen, wie z.B. die regressive Einkommensbesteuerung oder eine Abschaffung der direkten Bundessteuer, die zu einer Umschichtung der Steuerbelastung von den hohen Einkommen auf den Mittelstand führen würde, die Akzeptanz des Steuerwettbewerbs und seiner potentiell segensreichen Wirkungen für die Schweiz.