
Eine andere Meinung

643. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, **Peter Bofinger**, kann sich dem Plädoyer der Mehrheit für eine Stärkung der Handlungsautonomie der Länder, beispielsweise durch ein Zuschlagsrecht zur Einkommen- oder Körperschaftsteuer, nicht anschließen.
644. Die Mehrheit erwartet von einer solchen Reform eine höhere Wohlfahrt und mehr Wachstum. Insbesondere führe der Steuerwettbewerb zu einer höheren „finanziellen Flexibilität“ der Länder. Für finanzschwache Länder eröffneten sich „größere Entwicklungsmöglichkeiten“. Für hoch verschuldete Länder werde es möglich, ihre in Eigenverantwortung entstandenen Schuldenstände selbstständig abzutragen, ohne ausschließlich Ausgaben kürzen zu müssen.

Für diese Verheißungen lässt sich wenig empirische Evidenz finden. Dies ist nicht überraschend, da der Fiskalföderalismus von seinen Anhängern als ein wirksames **Instrument zur Eindämmung der Staatstätigkeit** angesehen wird: “Federalism is a means of constraining Leviathan constitutionally” (Brennan und Buchanan, 1980).

645. Empirische Analysen kommen dementsprechend überwiegend zu dem Befund, dass der Fiskalföderalismus „zu einem kleineren Staatssektor führt“ (Feld, 2009, S. 49). Entsprechende Studien zeigen, dass es durch den Steuerwettbewerb zu einer **geringeren staatlichen Aktivität** kommt, sowohl im Hinblick auf die kantonalen und lokalen Ausgaben als auch auf die kantonalen und lokalen Einnahmen (Feld, 2009, S. 57). Entsprechende Studien für die Schweiz sind Schaltegger (2001a, 2001b) und Feld et al. (2003).
646. Ein Grund hierfür dürfte darin liegen, dass sich Gebietskörperschaften „**strategisch**“ verhalten: Je niedriger die Steuerbelastung in den benachbarten Gebietskörperschaften ist, desto stärker senkt eine Gebietskörperschaft ihre eigenen Steuern. Feld (2009) zeigt unter Verweis auf empirische Analysen, dass dieser Effekt nicht nur für Schweizer Kantone zu finden ist, sondern auch für US-Bundesstaaten und US-Gemeinden, für Kanada, für belgische Gemeinden, deutsche Gemeinden, französische Regionen und Départements, italienische Städte, spanische Gemeinden sowie niederländische Gemeinden.
647. Ein solches Verhalten ist insbesondere deshalb problematisch, weil es zwischen Gebietskörperschaften zu einem **unfairen Steuerwettbewerb** (uneven tax competition) kommen kann (Wasserfallen, 2014). Kleine Gebietskörperschaften können von den „Spillover-Effekten“ benachbarter großer Gebietskörperschaften profitieren, die öffentliche Güter wie kulturelle Einrichtungen, Universitäten und Krankenhäuser bereitstellen. Für die Schweiz zeigt Wasserfallen (2014), dass der Steuersatz für hohe Einkommen umso geringer ist, je mehr ein Kanton von den positiven Externalitäten einer nahegelegenen Großstadt profitieren kann. Wasserfallen schließt daraus, dass Heterogenität der Steuersätze zumin-

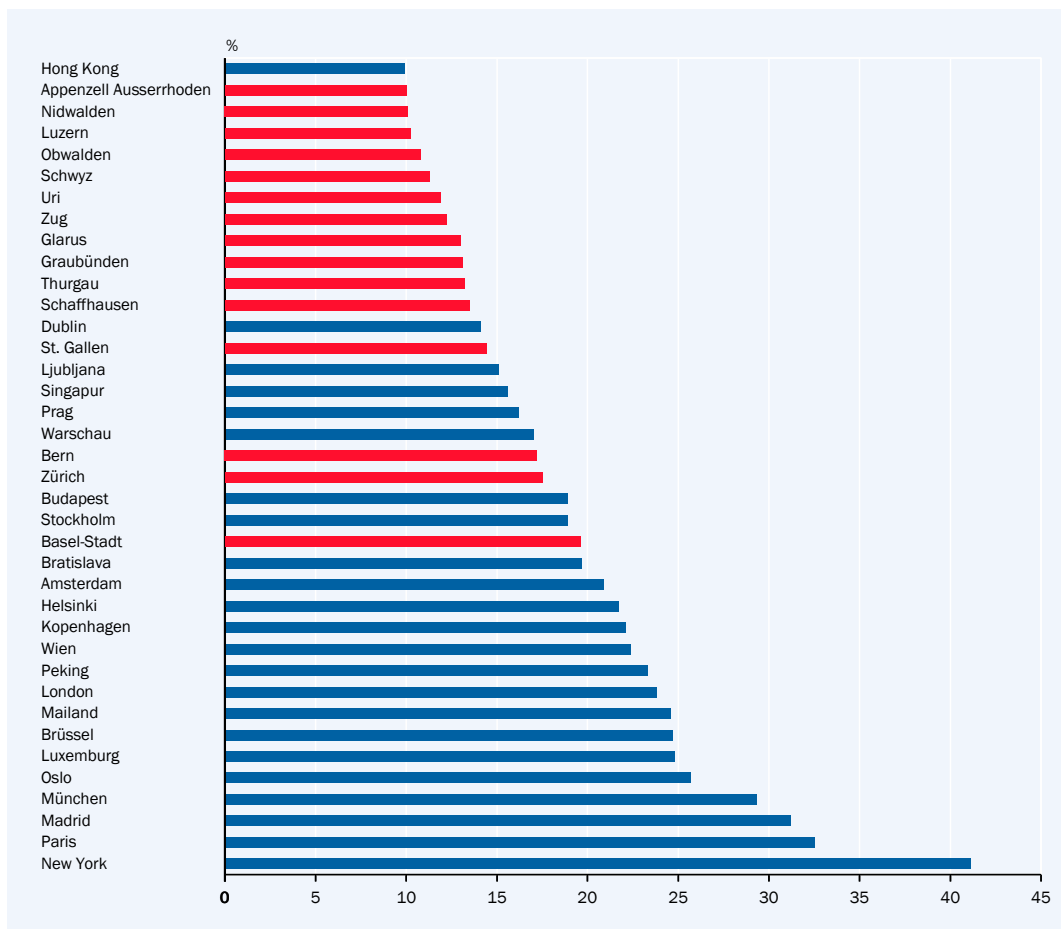
dest teilweise mit einem Wettbewerb auf einem „uneven playing field“ zu erklären sei.

- 648. Im Ergebnis sind die Steuersätze („Steuerfuß“) in den meisten Kantonen in den vergangenen Jahrzehnten gesunken. Die Besteuerung für Unternehmen in der Schweiz ist im globalen Vergleich extrem niedrig. ↘ ABBILDUNG 83
- 649. Die Literatur zeigt, dass Bezieher hoher Einkommen deutlich auf Steuersenkungen reagieren, sodass reichere Haushalte in Gebietskörperschaften mit niedrigeren Steuersätzen wohnen (Schmidheiny, 2006). Im internationalen Umfeld hat sich dieser Trend in jüngster Zeit noch verstärkt (OECD, 2013).

Der Versuch eines Bundeslandes, über höhere Steuersätze seine finanzielle Situation zu verbessern, kann somit dazu führen, dass es zu einer Abwanderung dieser Steuerpflichtigen kommt und dass sich somit seine Fiskalkapazität vermindert. Die OECD (2013) stellt fest, dass die Elastizität zwischen Steuersatz und Steuerbasis in der Regel kleiner als Eins ist, sodass die Steuereinnahmen einer Gebietskörperschaft zumindest kurz- und mittelfristig zurückgehen.

↘ ABBILDUNG 83

BAK-Taxation-Index für Unternehmen im Jahr 2013¹



1 – Durchschnittliche Steuerbelastung für eine erfolgreiche Investition (Effective Average Tax Rate, EATR).

Quelle: BAKBASEL

SVR-14-391

650. Insgesamt spricht der Befund in der Literatur somit dafür, dass die Steuerautonomie und der damit der Steuerwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften nicht zu einer Verbesserung, sondern einer **Verschlechterung ihrer finanziellen Spielräume** führen.
651. Für **gesamtwirtschaftlich positive Effekte** des Steuerwettbewerbs gibt es keine eindeutige empirische Evidenz. Dies gilt insbesondere für die zentrale These des fiskalischen Föderalismus, dass der Steuerwettbewerb zu einer effizienteren Bereitstellung öffentlicher Leistungen führe (OECD, 2013). Hierfür sind nur einige wenige empirische Belege zu finden.
652. Auch wenn der Steuerwettbewerb anfänglich durch Ober- und Untergrenzen für die Steuersätze der Länder begrenzt bleibt, ist nicht zu verkennen, dass er zusammen mit der Schuldenbremse ein wesentliches Element einer Strategie darstellt, die darauf abzielt, den Staat im Wirtschaftsprozess zurückzudrängen. Die Feststellung, dass es Steuerwettbewerb nicht zu einem „drastischen Sozialabbau“ führe ist dabei wenig tröstlich. ↘ KASTEN 29
653. Die deutschen Bundesländer sind daher gut beraten, sich nicht wegen einer scheinbar größeren „finanziellen Flexibilität“ und scheinbar „größeren Entwicklungsmöglichkeiten“ auf den abschüssigen Pfad des Steuerwettbewerbs zu begeben. Der Steuerwettbewerb ist ein **trojanisches Pferd**, mit dem letztlich der Einfluss des Staates im Wirtschaftsgeschehen zurückgedrängt werden soll.

Literatur zum Minderheitsvotum

Brennan, G. und J.M. Buchanan (1980), *The power to tax – Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.

Feld, L.P. (2009), *Braucht die Schweiz eine materielle Steuerharmonisierung?*, *economiesuisse* – Verband der Schweizer Unternehmen, Zürich.

Feld, L.P., G. Kirchgässner und C.A. Schaltegger (2004), *Fiscal federalism and economic performance: Evidence from Swiss cantons*, Volkswirtschaftliche Beiträge Nr. 20/2004, Philipps-Universität-Marburg.

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, München.

OECD (2013), *Fiscal federalism 2014 – Making decentralisation work*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Schaltegger, C.A. (2001a), Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig?, *Swiss Political Science Review* 7, 1-18.

Schaltegger, C.A. (2001b), The effects of federalism and democracy on the size of government: Evidence from Swiss sub-national jurisdictions, *ifo-Studien* 47, 145-162.

Schmidheiny, K. (2006), Income segregation and local progressive taxation: Empirical evidence from Switzerland, *Journal of Public Economics* 90, 429-458.

Wasserfallen, F. (2014), Contextual variation in interdependent policy making: The case of tax competition, *European Journal of Political Research* 53, 822-839.