

WIRTSCHAFTS - POLITISCHE MYTHEN

ARGUMENTE
ZUR VERSACHLICHUNG
DER DEBATTE

Kurt Schiltknecht und Jürg de Spindler

*unter Mitwirkung von: Ernst Baltensperger,
Silvio Borner, Reiner Eichenberger, Konrad Hummler,
Beat Kappeler, Robert Nef und Thomas Straubhaar*

Verlag Neue Zürcher Zeitung

⁰¹ AVENIR | SUISSE | ¹⁰⁰
think tank for economic
and social issues

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

© 2006 Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich

Gestaltung und Satz: Yves Winistoerfer, Avenir Suisse, Zürich
www.avenir-suisse.ch

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

ISBN 10: 3-03823-311-0

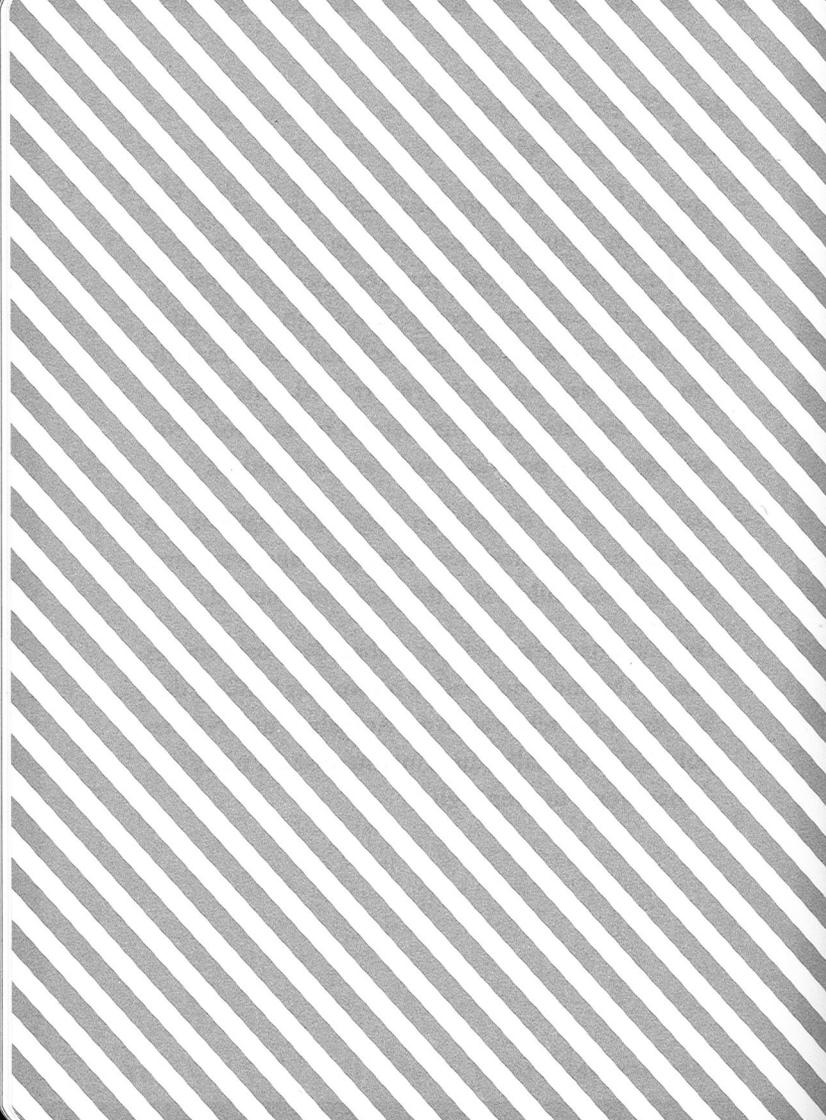
ISBN 13: 978-3-03823-311-4

www.nzzlibro.ch

NZZ Libro ist ein Imprint der Neuen Zürcher Zeitung

Inhaltsverzeichnis

Wirtschaft geht uns alle an.....	5
Die Globalisierung bedroht unsere Gesellschaft und Arbeitsplätze	21
Der Staat wird kaputt gespart und der Sozialstaat der Wirtschaft geopfert.....	39
Der Steuerwettbewerb ist schädlich, bevorzugt die Reichen und ruiniert den Staat.....	55
Die Wirtschaft lahmt – deshalb braucht es höhere Löhne.....	71
Die Schere zwischen Arm und Reich öffnet sich weiter. Mehr Umverteilung behebt diese Ungerechtigkeit.....	83
Die Fixierung auf den Shareholder-Value ist zu überwinden. Den Interessen der Stakeholder muss mehr Rechnung getragen werden.....	97
Die Staaten im Norden Europas machen es uns vor. Von ihren sozialen Modellen können wir nur lernen..	113
Zu diesem Buch	129



MYTHOS

*Der Steuerwettbewerb
ist schädlich,
bevorzugt die Reichen
und ruiniert den Staat.*

REALITÄT

*Der Steuerwettbewerb
schafft bessere
Lebensbedingungen
für alle.*

Die unterschiedliche steuerliche Belastung innerhalb der Schweiz wirft die Frage auf, ob der Steuerwettbewerb gerechtfertigt ist. Angesichts der bestehenden Unterschiede ist die Idee der materiellen Steuerharmonisierung auf den ersten Blick deshalb verlockend, nimmt aber kaum ernsthaft Bezug auf die theoretisch und empirisch gut belegten Vorteile des föderalistischen Steuerwettbewerbs. Wer mit der Steuerharmonisierung Ungerechtigkeiten beseitigen will, misst letztlich die reale, unvollkommene Welt an einer wettbewerbslosen, harmonischen Idealwelt, in der allwissende Politiker die Präferenzen der Bürger kennen und sich ausschliesslich am Gemeinwohl orientieren. Politiker aber verfolgen durchaus auch eigene Ziele und können nicht abschliessend wissen, worin das Gemeinwohl genau besteht. Der Steuerwettbewerb ist es, der zutage fördert, was aus Sicht der Bürger erwünscht ist, und er zwingt damit die Politik, auf deren Präferenzen Rücksicht zu nehmen und die knappen Mittel sparsam einzusetzen. Überdies ist die Alternative zu Vielfalt und Wettbewerb nicht Gleichheit und eitel Harmonie. Im Gegenteil: Bei der Harmonisierung einzelner Steuervariablen verlagert sich der Wettbewerb auf individuelle und somit letztlich ungerechte Steuerabkommen. Die informellen Unterschiede nehmen zu und die Transparenz nimmt ab. Die Vor- und Nachteile des föderalistischen Steuerwettbewerbs müssen deshalb durch

Vergleiche realer Institutionen und realistischer Vorschläge evaluiert werden.

Föderalismus und Steuerwettbewerb gehören zusammen

Die permanente Konkurrenz der Kantone und Gemeinden um Steuerzahler und der dauernde Vergleich der Steuern verbessern das Preis-Leistungs-Verhältnis des staatlichen Angebots, was heute statistisch gut belegt ist. Für die Schweiz aber ist der Steuerwettbewerb noch weit bedeutungsvoller. Erstens sind Steuerwettbewerb und Föderalismus untrennbar verbunden. Denn bei kantonalen und kommunalen Vorhaben sind die Kosten nur dann ein Entscheidungskriterium, wenn sie selbst getragen werden müssen. Dazu müssen jedoch die Steuern abhängig von den getroffenen Entscheidungen steigen oder sinken können, woraus sich automatisch ein Steuerwettbewerb ergibt. Zweitens sind lokale Steuerautonomie und Steuerwettbewerb eine Vorbedingung für das Funktionieren der Demokratie. Denn sie bieten die Chance, die Zweckmässigkeit der Steuerbelastung zu evaluieren und zwischen Handlungsalternativen zu wählen.

Der Steuerwettbewerb prägt den politischen Diskurs grundlegend. Wären die Steuersätze einheitlich, könnte lokal

nur entschieden werden, wofür Geld ausgegeben wird, nicht aber wie viel. Folglich würde jede gesellschaftliche Gruppe versuchen, einen möglichst grossen Anteil der staatlichen Mittel auf ihre Projekte zu lenken, ohne dafür entsprechend bezahlen zu müssen. Für allgemeine Sparsamkeit setzte sich hingegen niemand ein. Werden hingegen die Steuersätze lokal bestimmt, können die Bürger auch entscheiden, wie viel Geld sie ausgeben und ob sie die Steuern senken wollen. Dadurch erst entstehen die für das Funktionieren demokratischer Entscheidungen so wichtigen Anreize, für einen sparsamen und effektiven Mitteleinsatz einzutreten und politische Geschäfte aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive zu betrachten.

Es gibt keinen ruinösen Steuerwettbewerb

Die Behauptung, der Steuerwettbewerb zwinge die Regierungen, die Steuersätze immer weiter zu senken, sodass schliesslich der Staat ausblute und allgemein erwünschte Leistungen unbezahlbar würden, erweist sich aus mehreren Gründen als falsch.

Erstens dienen Steuern der Finanzierung öffentlicher Leistungen. Die Bürger wandern nur ab, wenn das Verhältnis von Leistungen und Steuern schlecht ist. Dann jedoch ist Abwanderung nicht schädlich, sondern nützlich: Sie lenkt

die Bürger dahin, wo entweder weniger Leistungen angeboten oder ebensolche zu einem tieferen Steuerpreis erbracht werden. Die Kantone und Gemeinden können die Steuern grundsätzlich nur so weit senken, wie das Verhältnis zwischen Preis und Leistung für die Bürger noch stimmt. Steuerausfälle können dann durch Zuwanderung kompensiert werden. Steuerwettbewerb führt deshalb nicht in den Ruin, sondern zu leistungsgerechten Steuerpreisen.

Zweitens droht, da sich der Standortwettbewerb auch mit Steuerharmonisierung nicht aus der Welt schaffen lässt, eine ganz andere Form ruinöser Konkurrenz. Je stärker die Kantone und Gemeinden bei der Festlegung ihrer allgemeinen Steuertarife eingeschränkt werden, desto mehr werden sie andere Instrumente einsetzen, um gute Steuerzahler und Unternehmen anzuziehen: Steuerschlupflöcher, Spezialabkommen, gezielte Zuwendungen und Subventionen oder sogar geheime individuelle Steuerabkommen und Zuwendungen. Im Unterschied zum Steuersatzwettbewerb aber führen solche Subventions- und Steuerschlupflochwettläufe zu weit grösserer Ungleichheit, sie fördern die Intransparenz, verschlingen Ressourcen und schwächen das Vertrauen in den Staat. Denn anders als tiefe allgemeine Steuersätze, die allen zugute kommen, richten sich Steuerschlupflöcher und spezielle Zuwendungen meist nur an einzelne Personen und gut organisierte Gruppen. Beispiele wären etwa aus-

Über die Relevanz der Steuersätze im Standortwettbewerb:

«Die Gemeindesteuersätze im Kanton Zürich weisen eine recht grosse Spannweite auf: So übertrifft der maximale Steuerfuss denjenigen der steuergünstigsten Gemeinde Neerach um 53 Prozentpunkte. [...] Macht dann der Eintrittspreis, den man für den Zuzug in die steuergünstige Gemeinde in Form von höheren Immobilienpreisen (und Mieten) zu entrichten hat, den Steuervorteil gerade wett? [...] Unsere Resultate ergeben, dass die Häuserpreise um 1 Prozent steigen, wenn der Gemeindesteuersatz um 10 Prozent sinkt, also zum Beispiel von 120 auf 108 (ohne Kirchensteuer). Ein Durchschnittshaus im Wert von 700 000 Franken kostet darum in einer Gemeinde mit 10 Prozent tieferen Steuern 7000 Franken mehr.

Demgegenüber steht eine einkommensabhängige Steuerersparnis. Bei einem steuerbaren Einkommen von 90 000 Franken resultiert daraus eine jährliche Steuerersparnis von etwa 600 Franken. Entscheidend bei einem Immobilienkauf ist der Betrag, den man heute auf den Tisch legen müsste, wollte man alle zukünftigen Steuerschulden auf einmal begleichen. Wie berechnet man diesen Betrag? Eine konservative Annäherung besteht darin, den jährlichen Unterschied mit einem Faktor 12,5 zu multiplizieren, was einem Kapitalisierungssatz von 8 Prozent entspricht. Dieser hohe Kapitalisierungssatz bringt zum Ausdruck, dass die zukünftigen Ersparnisse sehr unsicher sind, während der Eintrittspreis jetzt zu entrichten ist. [...]

sergewöhnliche Infrastrukturleistungen für Unternehmen, spezielle Lohn- und Ausbildungssubventionen oder Verkauf und Vermietung von staatseigenem Land und Immobilien zu Vorzugskonditionen und intransparente individuelle steuerliche Begünstigungen. Dass dies oft unter dem allgemeinen Titel «Wirtschaftsförderung» geschieht, macht es nicht besser.

Drittens widerspricht die Realität der These vom ruinösen Steuerwettbewerb. Auch in der Schweiz hat die Staatsquote in den letzten Jahrzehnten massiv zugenommen, wenn auch dank Steuerwettbewerb auf etwas tieferem Niveau als im umliegenden Ausland. Auch in der Steuerstruktur zeigen sich keine Spuren eines ruinösen Wettbewerbs. Wäre der Steuerwettbewerb wirklich ruinös, müsste in der Schweiz der Anteil der direkten Steuern an den gesamten Steuereinnahmen im internationalen Vergleich sehr tief sein, weil der föderalistische Steuerwettbewerb fast ausschliesslich auf die direkten Steuern wirkt. Tatsächlich trifft das Gegenteil zu: In der Schweiz ist das Aufkommen der direkten Steuern im Verhältnis zu jenem der indirekten Steuern sehr hoch. Zudem erheben alle Kantone trotz Steuerwettbewerb Steuern auf Vermögen, einer besonders mobilen Steuerbasis, die in vielen zentralisierten Staaten nicht besteuert wird. Schliesslich hat der Steuerwettbewerb auch die Besteuerung von Unternehmensgewinnen und -kapital nicht nach-

haltig erodiert. So ist der Anteil dieser direkten Steuern sowohl am gesamten Steueraufkommen wie auch am Bruttosozialprodukt in der Schweiz grösser als etwa in Deutschland.

Der Steuerwettbewerb ist nicht «ungerecht»

Ebenfalls falsch ist die Behauptung, dass der Steuerwettbewerb die Umverteilung erschwere, weil die hohen Einkommen der Umverteilung ausweichen und in steuergünstige Gebietskörperschaften abwandern würden. Tatsache ist, dass die einkommensspezifische Segregation, die interregionalen Einkommensunterschiede sowie die Sonderstellung der politischen und wirtschaftlichen Zentren in fast allen europäischen Ländern mit einheitlichen Steuern weit ausgeprägter als in der Schweiz sind. Der Steuerwettbewerb unterwandert die Umverteilung also nicht.

Dies erklärt sich dadurch, dass zum einen die Sozialpolitik auf Bundesebene wirksamer geregelt werden kann. Zum andern gibt es den Finanzausgleich von den finanzstarken zu den finanzschwachen Kantonen. Zudem wirken auch die direkten Bundessteuern stark ausgleichend. Schliesslich steigt mit zunehmender fiskalischer Autonomie die lokale Verwurzelung der Bürger und damit ihre Bereitschaft zur Einkommensumverteilung innerhalb einer Gebietskörperschaft. Umgekehrt sinkt ihr Wille zum Wegzug aus Steuergründen.

Falsch, aber dennoch beliebt ist die Behauptung, dass Steuerwettbewerb ungerecht sei, zu übermässigen Steuerunterschieden führe und vor allem den Reichen nütze. Tatsächlich sind die Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Kantonen und Gemeinden beträchtlich. Das ist aber nicht eigentlich «ungerecht», da einem niemand verbietet, wegzuziehen und woanders Steuern zu zahlen. Wer bleibt, hat offensichtlich etwas fürs Geld und ist deshalb auch bereit, Steuern zu zahlen.

Hinsichtlich vieler anderer Gerechtigkeitsaspekte schafft der Steuerwettbewerb sogar mehr Gerechtigkeit: Unter Mitberücksichtigung der Ausgleichsmassnahmen senkt Steuerwettbewerb die Steuern für Reich und Arm. Zugleich erschwert er das übermässige Ausnützen von Minderheiten – in diesem Falle der Geschäftsleute, der Erfolgreichen und der Vermögenden. Aus Gerechtigkeitssicht vielleicht noch wichtiger aber ist, dass Steuerwettbewerb auch die zukünftigen Generationen schützt: Denn bei der ohne Steuerwettbewerb üblichen übermässigen Besteuerung werden erfolgreiche Unternehmen mit der Zeit ins Ausland oder in die Schattenwirtschaft abwandern, sodass sie von späteren Generationen überhaupt nicht mehr besteuert werden können. Mit andern Worten: Steuerwettbewerb verhindert, dass die Milchkühe aus kurzfristigen Interessen geschlachtet werden.

Über ein Engagement zugunsten der Armen 1/2

Die wirtschaftliche Stärke eines Kantons wird in der Schweiz in erster Linie an der kantonalen Finanzkraft gemessen. Der sogenannte Finanzkraftindex berechnet sich aus den vier Masszahlen Volkseinkommen, Steuerkraft, Steuerbelastung und Berggebiet. Im Rahmen einer Studie der Credit Suisse wurde hingegen eine aussagekräftigere Kennzahl ermittelt: «Im Gegensatz zu herkömmlichen Vergleichen der Wohnattraktivität betrachtet die Analyse der regionalen Unterschiede im verfügbaren Einkommen neue Aspekte. Der reine Vergleich der Steuerbelastungen vernachlässigt die Tatsache, dass etwa hohe Immobilienpreise in steuergünstigen Regionen grosse Teile der Steuerersparnis kompensieren. Ausserdem fallen die regionalen Unterschiede bei weiteren Ausgabenarten, etwa den Krankenkassenprämien, stärker ins Gewicht als allgemein vermutet. Die vorliegende Analyse stellt eine annähernd vollständige Betrachtung der finanziellen Vor- und Nachteile einzelner Wohnregionen dar.»

Schliesslich bleibt zu berücksichtigen, dass ein bedeutender Teil der Steuerunterschiede durch unterschiedliche Immobilienpreise ausgeglichen wird. Die heutigen Mieter und Käufer von Liegenschaften in Hochsteuernkantonen profitieren von wesentlich tieferen Mieten und Häuserpreisen. Sie werden für die Steuerunterschiede durch tiefere Preise kompensiert. – Der Markt spielt auch hier und schafft einen Ausgleich.

Über ein Engagement zugunsten der Armen 2/2

Kt.	AI	SZ	NW	GL	ZG	AR	OW	TG	VS
RDI	1	2	3	4	5	6	7	8	9
FKI	19	6	5	14	1	19	26	12	25
Diff.	18	4	2	10	-4	13	19	4	16
Kt.	UR	GR	AG	SH	SG	JU	SO	TI	FR
RDI	10	11	12	13	14	15	16	17	18
FKI	23	21	8	10	13	24	15	11	22
Diff.	13	10	-4	-3	-1	9	-1	-6	4
Kt.	LU	ZH	BE	NE	VD	BL	BS	GE	
RDI	19	20	21	22	23	24	25	26	
FKI	17	4	16	18	9	7	2	3	
Diff.	-2	-16	-5	-4	-14	-17	-23	-23	

Auf der Basis eines «Regional Disposable Income»-(RDI)-Indikators ergibt sich eine neue Rangfolge der Kantone. In der folgenden Darstellung für das Jahr 2006 steht der Kanton AI an erster Stelle mit dem grössten verfügbaren Einkommen, gefolgt von den andern Schweizer Kantonen mit abnehmendem Wert (RDI-Indikator, 1. Zahlenreihe). Zum Vergleich wird die klassische Rangfolge aufgrund der Finanzkraft (Finanzkraftindex FKI, 2. Zahlenreihe) aufgeführt. Davon ausgehend gibt die 3. Zahlenreihe an, um wie viele Plätze die Kantone mit dem neuen RDI-Indikator besser oder schlechter (-) stehen.

Auch die Gerechtigkeitswirkungen von Steuerwettbewerb müssen mit einer realistischen Alternative – und nicht mit einer Utopie – verglichen werden. Wenn die Steuern zwischen den Kantonen stark angeglichen oder gar har-

monisiert würden, wären dafür die Steuereinnahmen und damit die Staatsleistungen umso ungleicher: Die Kantone mit wirtschaftlichen Standortnachteilen hätten weniger Steuereinnahmen und würden somit über weniger Mittel für Infrastrukturausgaben, für Soziales oder Ausbildung verfügen. Dann müsste wohl der Finanzausgleich stark ausgebaut werden. Das wiederum hätte schwerwiegende negative Auswirkungen auf die Autonomie der Kantone und die Anreize der Regierungen, eine effiziente Politik zu verfolgen und den Standort attraktiv zu halten. Die bisherige Offenheit gegenüber Neuansiedlungen von Firmen würde schnell ins Gegenteil kippen. Firmen, die auch mit lokalen Lasten verbunden sind, würden dann möglichst abgewiesen.

Eine Einschränkung der kantonalen Steuerautonomie würde auch der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz schaden, wie etwa das Beispiel Deutschland zeigt. Die Tiefsteuerkantone sind im internationalen Standortwettbewerb sehr erfolgreich und ziehen viele Ressourcen an, die für die Schweiz insgesamt Vorteile bringen. Von Steuersenkungen für gut Verdienende profitieren letztlich auch die schlechter Verdienenden. Je höher nämlich international mobile Manager besteuert werden, desto höhere Löhne müssen ihnen die Firmen zahlen. Dadurch sinkt die Attraktivität eines Kantons als Wirtschaftsstandort, es verringert sich das Steuersubstrat, die Steuereinnahmen nehmen

ab, was schliesslich dazu führt, dass die Steuern für alle wieder angehoben werden müssen.

Schliesslich ist der Steuerwettbewerb keine Einbahnstrasse und nützt nicht nur den bisherigen Tiefsteuerkantonen. Das zeigen die Erfolge von Schwyz, Aargau, Appenzell IR, Genf, Wallis, Tessin und Glarus, die alle ihre Steuerbelastung seit 1990 deutlich senken konnten. Ganz offensichtlich nützt Steuerwettbewerb vor allem denjenigen, die sich ihm geschickt stellen, gleich ob Reich oder Arm.

Was der Steuerwettbewerb letztlich bewirkt

Gegner des Steuerwettbewerbs behaupten zuweilen auch, dass die Schweizer Steuerquote im internationalen Vergleich gar nicht so tief sei und dass das wiederum zeige, dass der Steuerwettbewerb gar nicht spiele. Diese These ist aber nicht nur das genaue Gegenteil von der Behauptung des ruinösen Steuerwettbewerbs, sondern genauso falsch. Wie bereits betont, führt Steuerwettbewerb nicht einfach zu tieferen Steuern, sondern zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis des staatlichen Angebots. Zudem wirkt sich der Steuerwettbewerb nicht nur auf die Höhe, sondern insbesondere auch auf die Steuerstruktur aus. – Blicken wir nach Deutschland. Die deutschen Steuern sind nicht durch den Steuerwettbewerb, sondern durch zentrale politische Ent-

scheidungen unter dem starken Einfluss von Lobbyisten geprägt. Diese Gruppen verlangen aber nicht allgemein tiefe Steuern, sondern spezifische Begünstigungen für ihre Klientel. Zentralregierungen stehen unter starkem Druck, den gut organisierten gesellschaftlichen Gruppen Vergünstigungen zu bieten. Deshalb gewähren sie den einzelnen Gruppen verschiedenste Steuerschlupflöcher und vielerlei Abzugsmöglichkeiten und Freibeträge. Weil dem Staat dadurch Steuermittel entgehen, müssen die übrigen Steuersätze umso höher angesetzt werden. – In einem Wettbewerbssystem wie der Schweiz hingegen haben die Regierungen stärkere Anreize, die Grenzsteuersätze tief zu halten.

Der Steuerwettbewerb nützt allen

- Die permanente Konkurrenz der Kantone und Gemeinden um Steuerzahler verbessert das Preis-Leistungs-Verhältnis des staatlichen Angebots. Eine Harmonisierung der Steuern würde den Anreiz des Staates, die öffentlichen Mittel effizient einzusetzen und seine Bürger massvoll zu besteuern, eliminieren.
- Der Standortwettbewerb lässt sich auch mit Steuerharmonisierung nicht aus der Welt schaffen. Er würde nur durch intransparente, individuelle und damit letztlich ungerechte Steuerabkommen und gezielte Subventionen und Zuwendungen ersetzt.
- Der Steuerwettbewerb unterwandert die Umverteilung nicht. Unerwünschte Verteilungseffekte werden durch den Finanzausgleich, die nationale Sozialpolitik und über den Markt – die Immobilienpreise – korrigiert.
- Die Schädlichkeit des Steuerwettbewerbs wie auch seine «ruinösen» Wirkungen sind ein Mythos. Vielmehr haben die Bürger, wenn für sie das Verhältnis zwischen Steuern und staatlichen Leistungen nicht stimmt, die Freiheit, in ein steuergünstigeres Gebiet abzuwandern oder sich an ihrem Ort für tiefere Steuern einzusetzen.