

Kann Steuerwettbewerb die Politik zähmen?

Theresa Goop

Relevanz

Die Schweiz kennt zwei Institutionen, welche die Finanzpolitik prägen, nämlich fiskalischer Wettbewerb und direkte Demokratie. Es gibt jedoch große Unterschiede innerhalb der Schweiz. Viele Gemeinden entscheiden direkt-demokratisch mit regelmäßigen Referenden über Steuern und Ausgaben, andere nicht. Zudem ist der Steuerwettbewerb unter den Gemeinden von Kanton zu Kanton unterschiedlich intensiv. Wie wirkt sich eine unterschiedliche Intensität des innerkantonalen Fiskalwettbewerbs auf die Finanzpolitik der Gemeinden aus? Welchen Einfluss hat eine direkt-demokratische Verfassung auf die Finanzpolitik der Gemeinden im Steuerwettbewerb? Kann der Steuerwettbewerb einen Mangel an direkt-demokratischer Kontrolle ausgleichen und die Politik zähmen?

Christian Keuschnigg

Quelle

Der nachfolgende Text ist eine Zusammenfassung von: Brühlhart, Marius und Mario Jametti (2016), Does Tax Competition Tame the Leviathan? University of Lausanne und University della Svizzera Italiana.

T. Goop (✉)

Universität St. Gallen, St. Gallen, Schweiz

E-Mail: theresa.goop@student.unisg.ch

© Der/die Autor(en) 2018

C. Keuschnigg (Hrsg.), *Inklusives Wachstum und wirtschaftliche Sicherheit*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-21344-2_2

In föderalen Staaten entscheiden Gemeinden und Länder weitgehend autonom über ihre Aufgaben, und über die dazu notwendigen Steuereinnahmen. Sie stehen im Wettbewerb. Die Schweiz ist ein Paradebeispiel dafür. Die Bürgerinnen und Bürger sehen sich die öffentlichen Leistungen und die Steuerbelastung an und drücken mit „Händen und Füßen“ Zustimmung oder Ablehnung aus. Die Hände stehen für direkte Abstimmungen über Ausgabenprojekte und Steuerbelastung. Die Füße stehen für Zu- und Abwanderung. Die Wähler wandern ab, wenn die Unzufriedenheit allzu groß wird und es anderswo besser ist. Auf beiden Wegen nehmen sie Einfluss auf die Politik, damit diese sich stärker an den Bedürfnissen der Familien und Unternehmen orientiert, anstatt sich zu verselbständigen und Eigeninteressen zu bedienen.

Die Schweiz kennt drei Staatsebenen, nämlich Bund, Kantone und Gemeinden. Zwischen Gemeinden und Kantonen herrscht Fiskalwettbewerb. Aber auch der Bund steht in Konkurrenz mit Kantonen und Gemeinden, weil er auf die gleichen Steuerquellen zugreift. Wovon hängt die Schärfe des Ausgaben- und Steuerwettbewerbs ab? Welchen Einfluss hat die direkte Demokratie auf den Fiskalwettbewerb? Führt der Fiskalwettbewerb zu besseren oder schlechteren Politikergebnissen und wird er daher die Wohlfahrt der Bewohner mehr oder mindern? Diesen Fragen untersuchen Brühlhart und Jametti für die Schweizerischen Gemeinden.

Sind Steuerbelastung und Ausgaben zu hoch oder zu niedrig? Das hängt von der politischen Verfassung als auch von der Intensität des Steuerwettbewerbs ab. Die Forscher betonen, dass der fiskalische Wettbewerb die lokale Finanzpolitik auf zweifache und gegenläufige Weise beeinflusst. Zunächst wirkt der horizontale Steuerwettbewerb der Gemeinden untereinander steuersenkend. Reduziert eine Gemeinde ihren Steuersatz, dann kann sie damit Steuerzahler von anderen Gemeinden anlocken. Sie kann also bei ihren Bürgern mit niedriger Steuerbelastung punkten, ohne dass sie sehr stark auf Einnahmen verzichten muss. Sie berücksichtigt dabei nicht die Kosten für die anderen Gemeinden, denen damit wichtige Steuerzahler verloren gehen. In der Konkurrenz um zahlungskräftige Steuerzahler unterbieten sich die Gemeinden gegenseitig.

Dem steht ein steuererhöhender, vertikaler Effekt gegenüber. Kantone und Bund nutzen dieselbe Steuerbasis wie die Gemeinden. Dies führt zur Übernutzung der Steuerbasis. Die Steuererhöhung einer Gemeinde verschärft die leistungshemmenden Wirkungen der Steuern und beeinträchtigt damit die Steuerergiebigkeit bei den Kantonen und dem Bund. Da die Gemeinden diese negativen Folgen wohl kaum beachten, übernutzen sie ihre Steuerquellen. Je nachdem, ob der horizontale oder vertikale Effekt überwiegt, wirkt sich ein intensiverer Fiskalwettbewerb positiv oder negativ auf die Steuereinnahmen, Ausgaben und die Wohlfahrt der Einwohner aus.

Brülhart und Jametti interessieren sich für den Einfluss direkt-demokratischer Beteiligung auf die Intensität des Steuerwettbewerbs. Wenn das Stimmvolk über die Höhe der lokalen Besteuerung und Ausgaben selbst entscheiden kann, ist am ehesten garantiert, dass die lokale Finanzpolitik im Sinne der Einwohner ist. Direkte Abstimmungen lassen der Politik weniger Spielraum. Ohne diese Kontrolle fällt es dagegen leichter, die Eigeninteressen durch Mehrausgaben im Hinblick auf Prestige und Macht bis hin zu persönlichen wirtschaftlichen Vorteilen zu bedienen. Wenn also die politische Verfassung auf direkt-demokratische Instrumente verzichtet und die Entscheidungen per Wahlen auf längere Zeit an die Politik delegiert, können ausgabensteigernde Tendenzen Überhand nehmen. Der Staat wird zum „Leviathan“, der vorwiegend hohe Steuereinnahmen auf Kosten der eigentlichen Interessen der Bürger im Sinn hat. Dann stellt sich die Frage: Kann der Steuerwettbewerb disziplinierend wirken und die Politik zähmen?

Die Forscher analysieren für die Periode von 1990 bis 2009 insgesamt 362 Schweizer Gemeinden, welche über 22 Kantone verteilt sind. Ihre Daten erfassen 48 % der Schweizer Bevölkerung. Je nach Wohnort zahlen die Familien unterschiedlich hohe Einkommensteuer an die Gemeinde. Ein repräsentatives Paar mit zwei Kindern und einem jährlichen Einkommen von 80.000 Franken zahlt im Durchschnitt 3,73 % Gemeindesteuer auf ihr Einkommen. In der Gemeinde Baar im Kanton Zug ist der Steuersatz mit 0,37 % schweizweit am tiefsten, während die Einwohner der Gemeinde Menznau im Kanton Luzern mit 8,66 % die höchste Rate zahlen.

- ▶ 71 % der untersuchten Gemeinden setzen die Steuern direkt-demokratisch via Gemeindeversammlung. In weiteren 11 % der Gemeinden unterliegen Steuerentscheide dem obligatorischen Referendum. Dagegen ist in 13 % lediglich ein fakultatives oder gar kein Referendum möglich.

Nach der politischen Verfassung unterscheiden die Wissenschaftler drei Gruppen von Gemeinden. Die Gemeindeversammlung, bei der die Wähler per Handheben abstimmen, ist in 256 der beobachteten Gemeinden üblich. Diese haben den höchsten Grad an direkter Demokratie. In 41 Gemeinden unterliegen Steuerentscheide sogar dem obligatorischen Referendum durch das Volk. Letztlich gibt es 49 Gemeinden, in welchen nur eine fakultative oder gar keine Möglichkeit für ein Referendum besteht, so dass der direkte Einfluss der Wähler geringer ist. Dieses System lässt den grössten Spielraum für ausgabensteigernde Tendenzen. Das politische System in der Schweiz ist sehr beständig. Nur 4,4 % der Gemeinden (16 an der Zahl) haben im Beobachtungszeitraum von 19 Jahren den Grad der direkt-demokratischen Beteiligung geändert.

Das Interesse der Wissenschaftler gilt vor allem der Frage, ob sich der Steuerwettbewerb unter den Gemeinden je nach Kanton unterscheidet. Zunächst stellen sie das übliche strategische Verhalten in der lokalen Finanzpolitik fest. Eine Gemeinde zieht z. B. mit einer eigenen Steuererhöhung nach, wenn die umliegenden Gemeinden ihre Steuersätze erhöhen (horizontale Reaktion), oder wenn der Kanton seinen Steuersatz erhöht (vertikale Reaktion). Ihre Ergebnisse lassen zudem den Schluss zu, dass der vertikale, steuererhöhende Teil des Steuerwettbewerbs unter den Gemeinden tendenziell überwiegt. Es gibt also offensichtlich keinen ruinösen Steuerwettbewerb nach unten. Wenn also in einem Kanton ein besonders intensiver Steuerwettbewerb herrscht, fallen die Gemeindesteuersätze tendenziell höher aus.

Die Forscher messen die Intensität des Wettbewerbs an der Kleinteiligkeit eines Kantons. Im Extremfall, dass ein Kanton nur aus dem Kantonshauptort besteht, gäbe es innerhalb des Kantons weder einen vertikalen noch einen horizontalen Steuerwettbewerb. In Appenzell-Innerrhoden z. B. wohnen 63 % der Bevölkerung im Kantonshauptort, so dass der Steuerwettbewerb nur schwach ausgeprägt ist. In einem kleinräumigen Kanton dagegen verteilt sich die Bevölkerung auf viele kleine Gemeinden, die untereinander in einem besonders lebhaften Steuerwettbewerb stehen. Nach den ökonometrischen Schätzungen wirkt der Steuerwettbewerb unter den Gemeinden (aber nicht unbedingt zwischen den Kantonen) steuererhöhend. Was heisst das für eine repräsentative Familie, die im Durchschnitt der Schweiz 3,73 % Einkommensteuer an die Gemeinde zahlt? Würde sie in einen kleinteiligeren Kanton umziehen, wo eine typische Gemeinde um 1 % weniger Einwohner hat und der Steuerwettbewerb intensiver ist, dann würde die Steuerbelastung um ca. 1,5 Prozentpunkte steigen. Die 1 %-Differenz in der Einwohnerzahl entspricht durchschnittlich 99 Einwohnern, und der Anstieg um 1,5 Prozentpunkte entspricht 40,9 % des schweizweiten Durchschnittssatzes von 3,73 %. Da die Einkommensteuer für drei Viertel der Kantons- und Gemeindeeinnahmen verantwortlich ist, haben solche Steuersatzänderungen starke Auswirkungen auf die Steuereinnahmen.

- ▶ Zieht eine Familie in einen kleinteiligeren Kanton mit um 99 Einwohner kleineren Gemeinden und intensiverem Steuerwettbewerb um, bezahlt sie einen um 1,5 Prozentpunkte höheren Steuersatz auf ihr Einkommen an die neue Wohngemeinde.

Die Forscher fragen nach dem Einfluss der direkten Demokratie auf die Finanzpolitik im Steuerwettbewerb. Sie unterscheiden die Gemeinden danach, ob sie einer direkt-demokratischen Kontrolle mittels fakultativer oder sogar obligatorischer

Referenden über Steuern und Ausgaben unterliegen oder nicht. In einem System ohne Referenden delegieren die Wähler die Entscheidungen bis zur nächsten Wahl, so dass die Rückkoppelung an die Wählerinteressen weniger häufig, die Autonomie der Gemeindeleitungen höher, und die ausgabensteigernden Tendenzen stärker sind. Die Daten zeigen, dass die politische Verfassung einen starken Einfluss auf die kommunale Finanzpolitik hat. Wechselt eine mittelgrosse Gemeinde vom direkt-demokratischen Modell zur repräsentativen Demokratie mit delegierten Entscheidungen, dann steigt die Steuerbelastung um 3 %. Im Kanton mit der geringsten Kleinteiligkeit, wo der innerkantonale Steuerwettbewerb nur schwach ausgeprägt ist, wächst der Unterschied in der Steuerbelastung auf 26 % an (der Gemeindesteuersatz steigt z. B. von 3,7 auf 4,7 %). Ein intensiverer Steuerwettbewerb kann also die ausgabensteigernden Tendenzen in Gemeinden ohne direkt-demokratische Kontrolle begrenzen und damit „die Politik zähmen“.

- ▶ Wenn die Wähler in der Gemeinde selbst über die Höhe ihrer Einkommensteuer entscheiden, dann zahlen sie um 3 % tiefere Steuern als in Gemeinden mit nicht direkt-demokratischer Verfassung. Dieser Unterschied beträgt 26 % in Kantonen mit schwachem Steuerwettbewerb zwischen wenigen, aber großen Gemeinden.

Die Abb. 1 veranschaulicht den disziplinierenden Einfluss des Steuerwettbewerbs auf die Finanzpolitik von Gemeinden ohne direkt-demokratische Kontrolle. Die horizontale Achse zeigt eine ansteigende Kleinteiligkeit der Kantone mit kleineren Gemeindegrössen und zunehmend intensivem Steuerwettbewerb an. Vertikal ist in Abhängigkeit von der Wettbewerbsintensität der Unterschied in den gewählten Steuersätzen zwischen direkt-demokratischen Gemeinden (ansteigende durchgezogene Linien) und Gemeinden ohne direkt-demokratische Kontrolle (fallende, gestrichelte Linien) aufgetragen. Die blauen Linien vergleichen die Gemeinden mit und ohne Referendum, und die roten jene mit und ohne Versammlung. Wenn der Steuerwettbewerb in einem Kanton mit wenigen grossen Gemeinden besonders schwach ausgeprägt ist, dann können dort die Gemeinden ohne direkt-demokratische Kontrolle deutlich höhere Steuersätze durchsetzen. Ist der Steuerwettbewerb intensiv, weil viele kleine Gemeinden um die Steuerzahler im Kanton konkurrieren, dann verschwindet der Unterschied zunehmend. Der Steuerwettbewerb wirkt disziplinierend und kann den Mangel an direkt-demokratischer Kontrolle kompensieren.

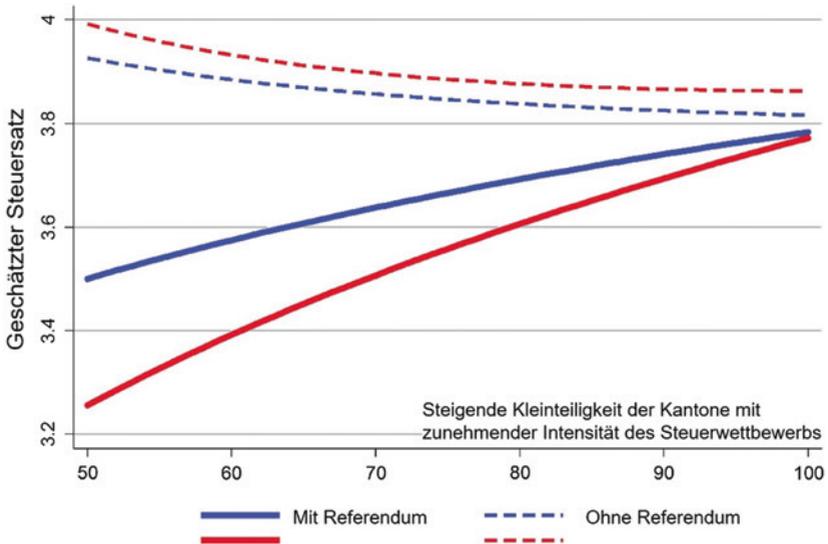


Abb. 1 Unterschiede in Gemeindesteuersätzen je nach politischem System. (Quelle: Brülhart und Jametti, 2016, 30)

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

