

- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung WIFO
„Reform des Finanzausgleichs“ – Wien, 18. November 2005

Steuerzentrismus, Steuerharmonisierung oder Steuerwettbewerb: Kriterien und Erfahrungen

UNI
BASEL

René L. Frey
Dr. h.c., emeritierter Ordinarius für Nationalökonomie
Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum WWZ der Universität Basel

René L. Frey (Rene.Frey@unibas.ch)



Von 1970 bis 2004 Ordinarius für Nationalökonomie
an der Universität Basel, 1996-1998 Rektor

Spezialgebiete in Lehre, Forschung und Beratung

- Allgemeine und Schweizer Wirtschaftspolitik
- Öffentliche Finanzen
- Regional-, Stadt-, Verkehrs- und Umweltökonomie

Seit 2004 CREMA – Center for Research in Economics, Management
and the Arts

Präsident/Mitglied verschiedener Kommissionen und Beiräte von
öffentlichen und privaten Institutionen:

u.a. Präsident des Rats für Raumordnung

Neueste Publikation zum Thema:

- Föderalismus – zukunftstauglich?! Zürich: Verlag NZZ 2005.

Überblick

1. Hauptthese und Fragestellung
2. Zentralismus vs. Wettbewerb
3. Vor- und Nachteile
4. Schlussbemerkungen

CREMA

Überblick

1. Hauptthese und Fragestellung
2. Zentralismus vs. Wettbewerb
3. Vor- und Nachteile
4. Schlussbemerkungen

CREMA

Hauptthese

Ein Föderativstaat mit einheitlichen Steuersätzen ist wie ein marktwirtschaftliches System mit Einheitspreisen.

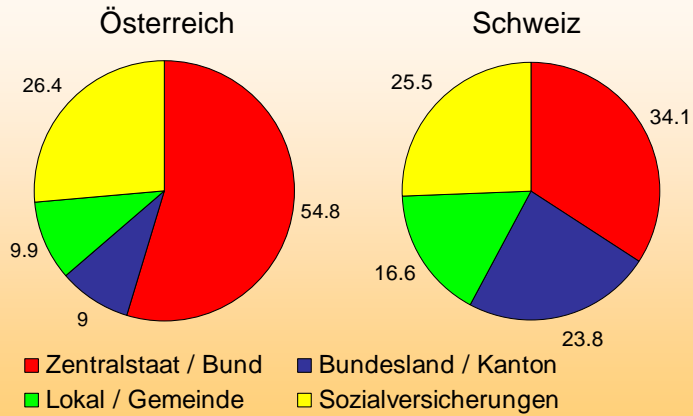
CREMA

Ansatz

- Volkswirtschaftlicher Approach
 - Welfaretheorie
 - Theorie der Wirtschaftspolitik
 - Steuertheorie
 - Public Choice
- Föderalismus
 - Analogie zur Marktwirtschaft,
beides dezentrale Steuerungssysteme
- Steuersystem und Finanzausgleich
gemeinsam betrachten
- Stark schweizerisch geprägt

CREMA

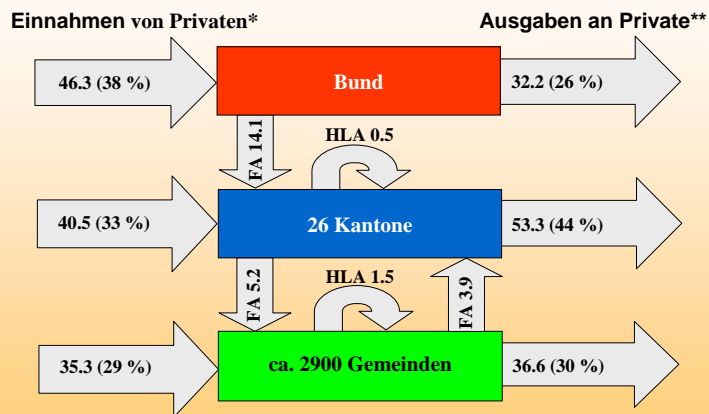
Steuereinnahmen 2001 Vergleich Österreich–Schweiz (in Prozent)



CREMA

OECD: Revenue Statistics

Föderativstruktur Schweiz, 1999 (in Mrd. Franken)



* inkl. Neuverschuldung ** inkl. Beiträge an öffentliche Unternehmungen
FA = Vertikaler Finanzausgleich
HLA = Horizontaler Lastenausgleich (Spillover-Abgeltung)

Quelle: Eigene Zusammenstellung aufgrund „Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999“.

CREMA

Überblick

1. Hauptthese und Fragestellung
2. Zentralismus vs. Wettbewerb
3. Vor- und Nachteile
4. Schlussbemerkungen

CREMA

Steuersysteme für Föderativstaaten

Steuerwettbewerb

- Trennsystem
 - Frei ⇒ unbeschränkt
 - Gebunden ⇒ leicht beschränkt
- Verbundsystem ⇒ stark beschränkt
- Zuweisungssystem ⇒ fehlt; Wettbewerb auf der Leistungsseite **A**
 - Globaltransfers - beschränkt
 - Zweckgebundene Transfers - stark beschränkt
- Mischsystem ⇒ teilweise beschränkt **CH**

CREMA

Voraussetzungen für Dezentralisation

Marktwirtschaft

- Gute Information
- Anpassungsfähigkeit
- Freier Marktzugang
- Auswahl unter Anbietern
- Konkurrenz zw. Anbietern
- Keine Kartelle und Monopole

- Keine externen Effekte, Kosten- und Preiswahrheit
- Flexible Preise
- Als gerecht empfundene personelle Einkommens- und Vermögensverteilung

- Akzeptanz des wirtschaftlichen Systems

Föderalismus

- Transparenz
- Regionale Mobilität
- Niederlassungsfreiheit
- Auswahl unter Gliedstaaten
- Wettbewerb zw. Gliedstaaten
- Keine Verhaltensabstimmung unter Gliedstaaten
- Keine Spillovers, fiskalische Äquivalenz
- Flexible Steuern
- Als gerecht empfundene regionale Einkommensverteilung, gleichwertige Lebensbedingungen

- Akzeptanz des föderativen Systems

CREMA

Optimale Aufgabenaufteilung

Kriterium: **fiskalische Äquivalenz**

Räumlicher Kreis der Nutzniesser

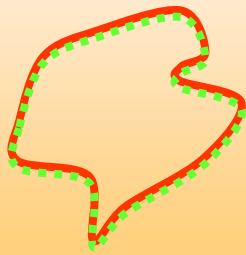
≡ Räumlicher Kreis der Kostenträger

≡ Räumlicher Kreis der Entscheidungsträger

CREMA

Fiskalische Äquivalenz

ist gegeben:
Nutzenkreis =
Kostenkreis



ist nicht gegeben:
Externalisierung von
Nutzen

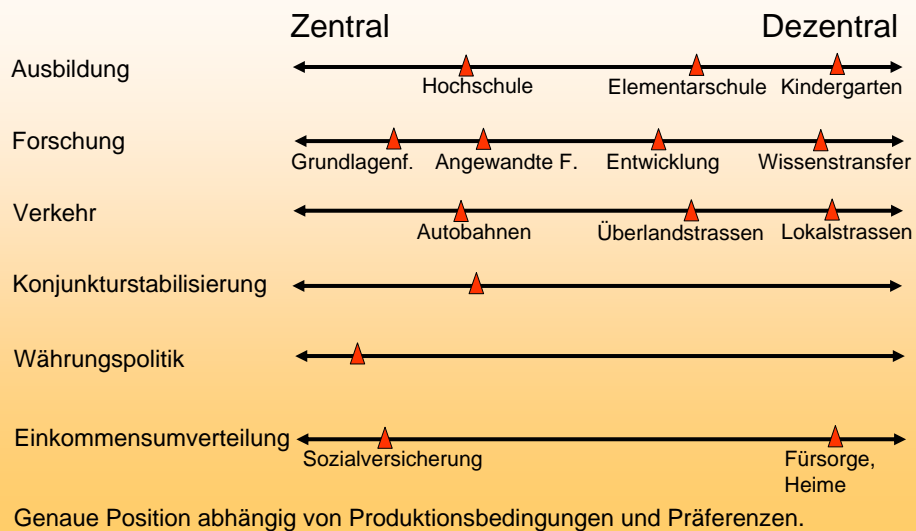


ist nicht gegeben:
Externalisierung von
Kosten



— Räumlicher Kreis der Nutzniesser
- - - Räumlicher Kreis der Kosten- u. Entscheidungsträger

Optimale föderative Aufgabenverteilung: Beispiele



Zwischenlösungen

- Kooperativer Föderalismus
- Gemeinschaftsaufgaben
 - Horizontal (Zweckverbände)
 - Vertikal
- Delegation des Vollzugs an nachgelagerte Ebene
 - Entscheid und Finanzierung „oben“
 - Produktion und Angebot „unten“

CREMA

Verletzung der fiskalischen Äquivalenz

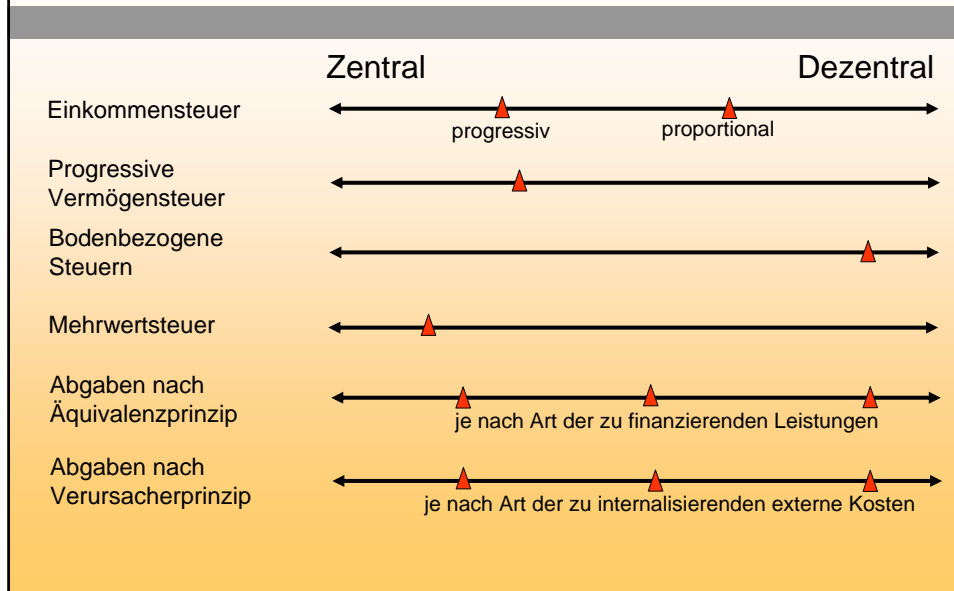
- Spillovers
- Verzerrungen
- Suboptimale Versorgung mit öffentlichen Leistungen
- Wohlfahrtsverluste
- Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit

Fehlende fiskalische Äquivalenz bedingt interregionalen Lastenausgleich zur Internalisierung von Spillovers

= horizontaler Finanzausgleich

CREMA

Optimale föderative Steueraufteilung



Zwischenergebnis

Unterschiedlicher optimaler Zentralisierungsgrad

- Aufgaben-/Ausgabenseite ⇒ rel. tief
- Steuer-/Abgabenseite ⇒ rel. hoch

führt zu einer „fiskalischen Lücke“
und bedingt **vertikalen Finanzausgleich**.

Die Notwendigkeit eines Finanzausgleichs wird noch verstärkt, wenn

- interregionale Disparitäten abgebaut werden sollen.
- die Gebietskörperschaften eine Bestandsgarantie erhalten sollen.

Elemente des Neuen Finanzausgleichs (NFA) der Schweiz (November 2004)

- Aufgabenentflechtung Bund-Kantone
- Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (v.a. Abgeltung zentralörtlicher Leistungen)
- Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen (à la NPM)
- Ressourcenausgleich unter den Kantonen (Finanzkraftausgleich)
- Abgeltung von Sonderlasten (Finanzbedarfsausgleich)
 - geografisch-topografisch (zu Gunsten Berggebiete)
 - soziodemografisch (zu Gunsten Zentren, A-Stadt)
- Härteausgleich

CREMA

Überblick

1. Hauptthese und Fragestellung
2. Zentralismus vs. Wettbewerb
3. **Vor- und Nachteile**
4. Schlussbemerkungen

CREMA

Steuerwettbewerb - pro

- Möglichkeit, regional unterschiedlichen Präferenzen Rechnung zu tragen
- „Preiswahrheit“ für öffentliche Leistungen
- Präferenzäusserung durch voting by feet („exit“ und „voice“)
- Effizienz- und Innovationsdruck auf Staat wegen Sanktion durch Wegzug
- Schutz vor „Ausbeutung“ der Steuerzahler durch Staat, dadurch Schutz der individuellen Freiheit
- Grössere Bürgernähe und Partizipation (Kontrolle der Bürokratie)

CREMA

Steuerwettbewerb - contra

- Höhere Entscheidungs- und Durchführungskosten wegen Doppelspurigkeiten
- Schwierigkeit, Grössenvorteile zu nutzen
- Erschwerung der Einkommensumverteilung Reich-Arm
- Unterschiedliche Möglichkeiten der verschiedenen Personengruppen, das „voting by feet“ zu nutzen
- Selektive Abwanderung
- Gefährdung der politisch gewünschten Versorgung mit öffentlichen Leistungen (race to the bottom = Steuer-spirale nach unten)
- Ungerecht, wenn Steuerpflichtige von öffentlichen Leistungen anderer Gemeinwesen profitieren, ohne zu zahlen

CREMA

Steuerzentrismus - pro

- Erleichterung der Einkommensumverteilung (Reiche können sich Solidaritätsbeiträgen weniger gut entziehen als bei Steuerwettbewerb)
- Leichtere Durchsetzung politischer Ziele bezüglich Versorgung mit öffentlichen Leistungen durch Mehrheitsabstimmung (Überstimmen)
- Grössere Möglichkeit, Nutzniesser von öffentlichen Leistungen zur Finanzierung heranzuziehen

CREMA

Steuerzentrismus - contra

- „Normative Kraft des nationalen Durchschnitts“
- Verletzung der fiskalischen Äquivalenz
- Gefahr des Abschiebens politisch unangenehmer Finanzierungslasten auf Dritte via übergeordnete Körperschaft (Externalisierung von Kosten)
- Beschränkung der Präferenzäusserung auf „voice“
- Gefahr der „Ausbeutung“ der Steuerzahler durch das „Kartell der Finanzminister“
- Gefahr des Ausweichens der Abgabepflichtigen in die Schattenwirtschaft
- Wettbewerb verlagert sich auf Aufgaben-/Ausgaben-/Leistungsseite (schlechter kontrollierbar)

CREMA

Race to the bottom?

Theoretisch ja

Praktisch nein

zumindest nicht in der Schweiz, wo das Problem eigentlich auftreten müsste

CREMA

Steuerharmonisierung

Formelle Harmonisierung

- Vereinheitlichung objektive und subjektive Steuerpflicht, Bemessungsgrundlage, Steuerzahlung, Verfahrensrecht usw.
- Wahlfreiheit Steuersätze und Abzüge
- Ertrag an Gliedstaaten

Materielle Harmonisierung

- Vereinheitlichung objektive und subjektive Steuerpflicht, Bemessungsgrundlage, Steuerzahlung, Verfahrensrecht usw.
- Festlegung Steuersätze und Abzüge
 - Wahlfreiheit von Steuerbelastung innerhalb Bandbreite: ähnliche Steuersätze
 - Keine Wahlfreiheit: einheitliche Steuersätze
- Ertrag an Gliedstaaten

CREMA

Überblick

1. Hauptthese und Fragestellung
2. Zentralismus vs. Wettbewerb
3. Vor- und Nachteile
4. **Schlussbemerkungen**

CREMA

Zusammenfassung

1. Förderative und marktwirtschaftliche Dezentralisation weisen zahlreiche Parallelen auf. Die marktwirtschaftliche Dezentralisation ist besser untersucht. Wir können daraus für die Konstruktion von föderativen Systemen lernen.
2. Damit ein föderatives System gut funktioniert, müssen gewisse Voraussetzungen erfüllt sein:
 - Zweckmässige Grösse und Abgrenzung der Gebietskörperschaften
 - Zweckmässige Aufgabenteilung
 - Keine verzerrenden Spillovers
 - Steuerwettbewerb
 - Politische Akzeptanz durch Finanzausgleich

CREMA

Folgerungen für Steuersystem

1. Für Steuerwettbewerb sprechen
 - Effizienz-, Wachstums- und Innovationsargumente
 - Politisch-ökonomische Überlegungen
2. Gegen Steuerwettbewerb sprechen
 - Verteilungs- und gleichheitspolitische Argumente
 - Wohlfahrtsökonomische Überlegungen

CREMA

Folgerungen für Finanzausgleich

1. Der Finanzausgleich hat die Aufgabe,
 - die Wohlstandsunterschiede zwischen den Gebietskörperschaften (Regionen) auf ein politisch erträgliches Niveau zu senken (Finanzkraftausgleich).
 - die Lasten aus regional unterschiedlichen Kosten der Herstellung öffentlicher Leistungen anzugleichen (Finanzbedarfsausgleich).
 - Spillovers zu internalisieren (regionaler Lastenausgleich).
 - die kostengünstige Steuererhebung zu ermöglichen.
 - die optimale Aufgabenteilung und die Dezentralisierung des Aufgabenvollzugs zu erleichtern.
2. So gesehen ist der Neue Finanzausgleich der Schweiz eine gelungene Reform. Sie muss nur noch umgesetzt werden!

CREMA



Literaturhinweise

- Blöchliger, Hansjörg (2005): Baustelle Föderalismus. Zürich: Verlag NZZ.
- Brugger, Ernst A., Barbara Rigassi & René L. Frey (2005): Tax Competition in the Global Marketplace: Vaduz: Regierung des Fürstentums Liechtenstein.
- Feld, Lars P. (2000). Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution. Tübingen: Mohr.
- Frey, René L. (2005): Föderalismus – zukunftstauglich?! Zürich: Verlag NZZ.
- Kirchgässner, Gebhard & Werner W. Pommerehne (1996). Tax harmonization and tax competition in the European Union: Lessons from Switzerland. Journal of Public Economics Vol. 60.
- Oates, Wallace E. (1972): Fiscal Federalism. New York: Harcourt.
- Olson, Mancur (1969). The principle of „Fiscal Equivalence“. The division of responsibilities among different levels of government. American Economic Review Vol. 59.
- Schaltegger, Christoph A. (2003): Fiskalische Institutionen im Schweizer Föderalismus. Dissertation Universität Basel.
- Schaltegger, Christoph A. & René L. Frey (2003): Finanzausgleich und Föderalismus. Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz. Perspektiven der Wirtschaftspolitik Bd. 4.
- Sinn, Hans-Werner (1997): Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik 253.