

Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz

Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?

Lars P. Feld



Konrad
Adenauer
Stiftung

| BertelsmannStiftung

STIFTUNG
Marktwirtschaft
Prosafer-Institut

Die Stiftung für Liberale Politik
Friedrich Naumann
Stiftung

Hanns
Seidel
Stiftung

**Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz –
Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?**

Lars P. Feld

© 2004, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin
Stiftung Marktwirtschaft, Berlin
Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam
Hanns-Seidel-Stiftung, München

Inhalt

In aller Kürze	4
1. Einleitung	6
2. Die schweizerische im Vergleich zur deutschen Finanzverfassung	11
2.1 Die Zuteilung der Aufgaben und der Ausgaben	12
2.2 Die Steuern in der Schweiz	17
2.3 Interkantonaies Steuerrecht	29
2.4 Die deutsche Finanzverfassung zum Vergleich	33
2.5 Der Finanzausgleich in der Schweiz	39
3. Mögliche Auswirkungen einer wettbewerblich organisierten Finanzverfassung	43
3.1 Die traditionelle Theorie des fiskalischen Föderalismus	43
3.2 Externalitäten und Skalenerträge im Konsum öffentlicher Leistungen	44
3.3 Staatliche Einkommensumverteilung über das Steuer-Transfer-System	47
3.4 Regionale Konvergenz	48
3.5 Polit-ökonomische Argumente	49
3.6 Politische Innovation und Wirtschaftswachstum	50
4. Empirische Analysen der Auswirkungen des Schweizer Föderalismus	53
4.1 Empirische Ergebnisse zur Wohnortwahl	54
4.2 Empirische Studien zur Standortwahl	58
4.3 Empirische Studien zur strategischen Finanzpolitik in der Schweiz	59

4.4 Fiskalischer Wettbewerb und die Struktur der Staatsausgaben und -einnahmen	61
4.5 Fiskalischer Wettbewerb und die Effizienz des öffentlichen Leistungsangebots	63
4.6 Fiskalischer Wettbewerb und der Wohlfahrtsstaat	66
4.7 Regionale Wirtschaftsentwicklung, Konvergenz und politische Innovation	68
5. Die Einführung von Wettbewerbselementen in die deutsche Finanzverfassung	71
6. Ausblick	78
Autorenangaben	80
Literatur	81

In aller Kürze

In der Föderalismusdiskussion findet sich häufig der Vorschlag, die Wettbewerbselemente im deutschen Föderalismus zu stärken. An diese Forderung knüpfen sich Befürchtungen der wirtschaftlich schwachen Gebietskörperschaften, in diesem Wettbewerb nicht bestehen zu können. Da den strukturschwachen Ländern die nötige Wirtschaftskraft und damit die nötigen Steuereinnahmen fehlten, könnten sie die für den wirtschaftlichen Aufholprozess notwendigen Infrastrukturmaßnahmen nicht finanzieren, weil sie gute Steuerzahler aufgrund des Steuerwettbewerbs verlören. Dies verstoße gegen den Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und damit gegen das bündische Prinzip im Grundgesetz. Zudem seien mit einer dezentralisierten Leistungserstellung und -finanzierung aber auch Ineffizienzen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und inakzeptable Einschränkungen der personellen Einkommensumverteilung verbunden.

Die Befürworter des Wettbewerbsföderalismus erhoffen sich hingegen ein Ende der Politikverflechtung in Deutschland und damit eine effizientere Leistungserstellung. Vor allem halte der fiskalische Wettbewerb die Länder und Gemeinden dazu an, auf der Suche nach kostengünstigen Arrangements zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen nicht nachzulassen und sich an den Bedürfnissen der Bürger auszurichten. Dies führe letztlich auch zu einer gedeihlichen regionalen Wirtschaftsentwicklung. Im Steuerwettbewerb sei es vielmehr möglich, Standortnachteile durch steuerliche Anreize zu beseitigen und damit ansiedlungswillige Unternehmen anzuziehen. Mögliche Verteilungsprobleme würden sich durch geeignete institutionelle Vorkehrungen beheben lassen. Der Kuchen könnte wachsen, bevor er verteilt würde.

Um in dieser Diskussion Anhaltspunkte dafür zu gewinnen, welche Konsequenzen der Wettbewerbsföderalismus hat, lohnt sich ein Blick in die benachbarte Schweiz. Deren Finanzverfassung unterscheidet sich von der deutschen vornehmlich durch die hohe Autonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften in der Besteuerung

der Einkommen natürlicher und juristischer Personen. In der Schweiz herrscht ein intensiver Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen und den Gemeinden. Dieser Steuerwettbewerb führt gemäß der vorliegenden empirischen Evidenz zu einer höheren Effizienz in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Aufgrund geeigneter ergänzender Institutionen ist der mit dem Steuerwettbewerb in Verbindung gebrachte Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaats in der Schweiz ausgeblieben. Der Steuerwettbewerb trägt außerdem eher positiv zur regionalen Wirtschaftsentwicklung bei. Entscheidend für diesen Effekt dürfte der Zwang zur politischen Innovation sein, der vom fiskalischen Wettbewerb in der Schweiz ausgeht. Die Kantone sind gezwungen, mit neuen politischen Lösungen zu experimentieren, um Effizienzreserven in der öffentlichen Leistungserstellung auszuschöpfen. Externalitäten zwischen den Kantonen und den Gemeinden werden vornehmlich auf dem Verhandlungswege zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften gelöst, so dass sie den insgesamt positiven Eindruck nicht trüben.

Diese Ergebnisse stützen im Wesentlichen die Vermutungen der Befürworter des Wettbewerbsföderalismus. Die Schweiz kann für dessen institutionelle Gestaltung vorbildhaft sein. Ein Zuschlagsrecht der deutschen Bundesländer auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer ist eine Möglichkeit, einen ersten Einstieg in den Wettbewerbsföderalismus zu schaffen. Dies sollte mit einem weniger engen Korsett durch bundesrechtliche Vorgaben für die Ausgaben der Länder und Gemeinden verbunden sein, etwa indem Differenzierungsmöglichkeiten durch Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen im öffentlichen Dienst und im Beamtenrecht genutzt werden oder indem den Ländern bei den Leistungsgesetzen mehr Spielraum für eine eigene Ausgestaltung gegeben wird.

1. Einleitung

Mit dem Beschluss von Bundestag und Bundesrat vom 16./17. Oktober 2003 zur Einsetzung der Föderalismuskommission (Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung) verbindet sich die Hoffnung auf eine Entflechtung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen Bund und Ländern. Dies ist dringend erforderlich, wenn man der überwiegenden Zahl politik-, rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Analysen folgt. Seit Scharpf das Wort der Politikverflechtungsfalle als Zustandsbeschreibung des deutschen Föderalismus geprägt hat, wird der kooperative Föderalismus immer häufiger als Hemmschuh für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands begriffen (Scharpf, Reissert und Schnabel 1976, Heiniger et al. 2004). Drängende Reformvorhaben lassen sich aufgrund der erforderlichen Zustimmung der Länder im Bundesrat zumeist nur noch durch das Schmieden ‚Großer Koalitionen‘ im Vermittlungsausschuss herbeiführen. Zu oft erfolgt dort eine Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Somit herrscht aufgrund der Teilung der politischen Verantwortung zwischen Bund und Ländern eine kollektive Verantwortungslosigkeit, die in der steigenden Politik(er)verdrossenheit der Bürger ihren Widerhall findet. Es ist daher an der Zeit, den deutschen Föderalismus grundlegend zu reformieren.

Ein Kernelement der bundesstaatlichen Ordnung stellt die Finanzverfassung dar. Wagt sich die Bundesstaatskommission nicht an die Finanzen, so läuft sie Gefahr, lediglich kosmetische Änderungen am deutschen Föderalismus vorzunehmen. Stefan Homburg (2004) hebt in seiner Stellungnahme vor der Bundesstaatskommission zu Recht hervor, dass ohne eine durchgreifende Reform der Finanzverfassung alles nichts ist: „Letztlich kommt es aufs Geld an.“ Wer die Finanzverfassung zum Tabu erklärt, handelt der Bundesstaatskommission heute bereits den Vorwurf ein, sie habe gekreißt und eine Maus geboren. Das Problem der deutschen Finanzverfassung besteht vor allem darin, dass sowohl der Bund als auch die Länder eine unzureichende Autonomie auf der Einnahmenseite besitzen: Weder die eine noch die andere gebietskörperschaftliche Ebene kann bedeutende

Steuern ohne die Zustimmung der jeweils anderen Ebene ändern. Die Steuerbelastungen sind dabei regional identisch. Mehr Steuerautonomie der Länder impliziert notwendigerweise eine regional unterschiedliche Belastung und eröffnet den Ländern die Möglichkeit, sowohl mit der Qualität öffentlicher Leistungen als auch den dafür gezahlten Steuerpreisen in Wettbewerb zu treten. Dieser Wettbewerb wird in aller Regel mit dem Argument verworfen, die Gebietskörperschaften müssten in ihrer Finanzkraft ähnlich gut ausgestattet sein, damit ein ‚unfairer‘ Wettbewerb zwischen ihnen verhindert werden könne. Manchmal fällt gar das Wort des ‚Zwei-Klassen-Föderalismus‘. Daran knüpft sich die Forderung, fiskalischen Wettbewerb zwischen den Bundesländern erst nach einer erfolgreichen Länderneugliederung zuzulassen, was wiederum von einer Reihe von potenziell durch eine Neugliederung betroffenen Ländern abgelehnt wird. Der Ruf nach (fiskalischem) Wettbewerb zwischen den Ländern wird damit bereits im Keim erstickt.

Hinter dem Stichwort eines ‚unfairen‘ fiskalischen Wettbewerbs verbergen sich Befürchtungen der politisch Verantwortlichen, dass er zu einem Verlust der Steuerbasis führe. Geringere Einnahmen hätten negative Auswirkungen auf die Staatsausgaben. Staatliche Leistungen würden auf zu niedrigem Niveau bereitgestellt und sozialstaatliche Verpflichtungen nicht eingehalten, so der Vorwurf. Zudem versucht man, die Wirtschaftskraft strukturschwacher Bundesländer im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zu steigern, indem ihnen über eine bessere Finanzausstattung die Mittel für Investitionen in die notwendige Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden. Ohne diese Zahlungen, so die Behauptung, sei der Strukturwandel erschwert, da sich zukunftssträchtige wirtschaftliche Aktivitäten in den Zentren konzentrierten. Die strukturschwachen Regionen würden hingegen im fiskalischen Wettbewerb mit den wirtschaftsstarken Zentren den Kürzeren ziehen, so dass ihre Steuereinnahmen nicht ausreichen, die notwendige Infrastruktur zu finanzieren.

Würden sie die dazu erforderlichen Einnahmen durch Steuererhöhungen zu erzielen suchen, so würden Besserverdienende in die Zentren abwandern, weil man ihnen dort günstigere steuerliche Bedingungen anbieten könne. Die armen Regionen würden ärmer und die reichen Regionen reicher.

Möglicherweise greifen diese Überlegungen jedoch zu kurz. Wettbewerb auf privaten Märkten gilt als Voraussetzung für eine effiziente Produktion von Gütern und Dienstleistungen und setzt den Marktteilnehmern Anreize, neue Produkte und Produktionsverfahren zu entwickeln. Wettbewerb ist eine notwendige Bedingung für Innovationen in einer Marktwirtschaft. Vieles spricht dafür, sich auch vom Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften solche Effizienzsteigerungen und einen größeren Druck zu (wirtschafts-) politischen Reformen zu erhoffen. Im Wettbewerbsföderalismus bieten die Gebietskörperschaften den Bürgern öffentliche Leistungspakete zu unterschiedlichen Steuerpreisen und auf unterschiedlichem Niveau an. Die Möglichkeit der Bürger, abzuwandern und dadurch ihre Unzufriedenheit über die Politik vor Ort auszudrücken, zwingt Regierungen und Parlamente dazu, sich stärker an den Wünschen der Bürger zu orientieren und öffentliche Leistungen kostengünstiger bereitzustellen.

Schließlich wird bei der Diskussion um Vor- und Nachteile des Wettbewerbsföderalismus vernachlässigt, dass versteckte Formen des fiskalischen Wettbewerbs auch in einem weitgehend vereinheitlichten Steuersystem wie dem deutschen existieren. So können die Länder versuchen, Investoren über Subventionen zur Standortwahl zu bewegen (Doyle und van Wijnbergen 1994). Da dem offenen Subventionswettbewerb wegen der EU-Beihilfenkontrolle Grenzen gesetzt sind, nutzen manche Bundesländer versteckte Subventionsmöglichkeiten, wie etwa unentgeltlich bereitgestellte Infrastruktureinrichtungen. Schließlich scheinen die Länder auch in unterschiedlichem Maße die Möglichkeiten der Steuerdurchsetzung zu nutzen (Baretti et al. 2000). So führen Bayern und Baden-Württemberg angeblich weniger häufig Betriebsprüfungen durch, um auf diese

Weise die effektive Steuerbelastung der Unternehmen zu verringern. Letztlich dürften solche versteckten Formen des fiskalischen Wettbewerbs eher zu Verzerrungen führen als der offene Steuerwettbewerb mit unterschiedlichen Steuersätzen (Janeba 2002).

Vor diesem Hintergrund und angesichts der sich entgegenstehenden Argumente ist die Erfahrung anderer Föderalstaaten mit dem fiskalischen Wettbewerb gefragt. Auf der Suche nach solchen Vergleichsmöglichkeiten stehen die USA und die Schweiz aufgrund ihres stark wettbewerblich organisierten Föderalismus hervor. Sowohl die U.S.-Bundesstaaten als auch die Schweizer Kantone besitzen weitreichende Autonomie in der Besteuerung und bei der Festlegung von Qualität und Menge öffentlicher Leistungen, so dass ein fiskalischer Wettbewerb auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften in diesen Ländern stattfindet. Obwohl einige U.S.-Bundesstaaten auch auf Einkommen- und Körperschaftsteuern zur Finanzierung ihrer Staatstätigkeit zurückgreifen, bilden doch die Verbrauchsteuern (*sales taxes*) die Haupteinnahmequelle der amerikanischen Gliedstaaten, während sich die amerikanischen Gemeinden vor allem über Grundsteuern (*property taxes*) finanzieren. Die Schweizer Kantone besitzen hingegen die grundsätzliche Kompetenz zur Besteuerung der Einkommen und Vermögen natürlicher und juristischer Personen. Die Kompetenz der Eidgenossenschaft zur Erhebung der direkten Bundessteuer, einer hoch progressiven Einkommensteuer, ist daraus abgeleitet und als befristete und erneuerbare Finanzquelle in der Schweizer Bundesverfassung verankert. Die Schweizer Gemeinden erhalten ihre Einnahmen aus Zuschlägen auf die Kantonssteuern. Nennenswerte indirekte Steuern werden nur vom Bund erhoben. Die Kantone und Gemeinden nutzen ihre Steuerautonomie weidlich, so dass zwischen ihnen bereits seit einiger Zeit ein intensiver fiskalischer Wettbewerb stattfindet. Die Schweiz ist bereits daher ein Paradebeispiel für den Wettbewerbsföderalismus. Sie ist es aber auch aus einem weiteren Grund. Die zuvor skizzierten Befürchtungen im Hinblick auf den innerstaatlichen Wettbewerb hängen sehr stark mit fiskalisch induzierten Wanderungen zusammen. Zwischen Kantonen und Gemeinden der Schweiz bestehen auf relativ kleinem Raum

erhebliche Steuerbelastungsunterschiede, so dass sich die mit einem Wettbewerbsföderalismus verbundenen Befürchtungen und Hoffnungen am Schweizer Beispiel auf ihre Berechtigung überprüfen lassen. Die Schweiz stellt somit ein Labor zur Untersuchung der Auswirkungen des Wettbewerbsföderalismus dar. Wenn man etwas über den fiskalischen Wettbewerb erfahren will, so lohnt es sich ganz besonders, einen Blick in die Schweizer Finanzverfassungswirklichkeit zu werfen.

Im Mittelpunkt dieser Studie stehen daher die Auswirkungen der Schweizer Finanzverfassung auf die Effizienz der staatlichen Leistungserstellung und die regionale Wirtschaftsentwicklung, die personelle und regionale Einkommensverteilung sowie die Struktur der staatlichen Leistungen und ihre Finanzierung. In *Abschnitt 2* erfolgt eine Darstellung der schweizerischen im Vergleich zur deutschen Finanzverfassung. Dieser Vergleich konzentriert sich auf die staatlichen Einnahmen der (jeweiligen) drei gebietskörperschaftlichen Ebenen in beiden Ländern, weil dort die wesentlichsten Unterschiede festzustellen sind. Im Anschluss daran, in *Abschnitt 3*, stellt sich die Frage, welche Auswirkungen eine solche wettbewerblich organisierte Finanzverfassung haben kann. Es gilt, sich mit den hauptsächlichen ökonomischen Argumenten, die für und gegen Wettbewerbsföderalismus sprechen, gründlicher auseinander zu setzen, als dies in diesen einleitenden Bemerkungen erfolgen kann. *Abschnitt 4* ist der empirischen Evidenz zu diesen theoretischen Hypothesen gewidmet. Die für die Schweiz gewonnene empirische Evidenz wird hier mit Untersuchungen aus den USA, aus Kanada, aber auch aus dezentralisierten unitarischen Staaten sowie aus dem internationalen Umfeld verglichen, um ein umfassenderes Bild zeichnen zu können. Es zeigt sich, dass fiskalischer Wettbewerb zu einer effizienteren Bereitstellung öffentlicher Leistungen führt und die Reformfähigkeit des öffentlichen Sektors erhöht. Zudem dürften Befürchtungen im Hinblick auf einen Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaates bei stärker dezentral organisierter Einkommensumverteilung überzogen sein. Steuerwettbewerb ist eher günstig für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Regionen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich,

den deutschen Föderalismus in stärkerem Maße durch Wettbewerbselemente im Bereich der Staatseinnahmen zu ergänzen. In *Abschnitt 5* wird darauf eingegangen, inwiefern ein Zuschlagsrecht der Länder und Gemeinden auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer diesen Zweck erfüllt. Die Studie schließt mit einem Ausblick in *Abschnitt 6*.

2. Die schweizerische im Vergleich zur deutschen Finanzverfassung

Die Schweiz ist mit einer Bevölkerung von etwas mehr als 7.321.000 Einwohnern (etwa ein Fünftel davon Ausländer) und einer Fläche von 41.293 km² ein kleines Land. Dennoch gliedert sie sich mit 26 Kantonen und Halbkantonen sowie 2903 Gemeinden stark in verschiedene Gebietskörperschaften.¹ Im Vergleich zu Deutschland hat die Schweiz somit auf einem Neuntel der Fläche bei nur etwa neun Prozent der Einwohner zehn Gliedstaaten mehr und mehr als 20 Prozent der Zahl der deutschen Gemeinden. Sie ist damit sowohl auf der regionalen als auch auf der lokalen Ebene dezentraler organisiert als die Bundesrepublik. Der kleinste Kanton Appenzell Innerrhoden hat lediglich 14.900 Einwohner. Der Schweizer Föderalismus ist zudem durch eine weitreichende Autonomie der Gliedstaaten gekennzeichnet, die etwa durch Art. 35 bis 38 der Bundesverfassung gesichert wird (Freiburghaus 1999). Abgesehen davon, dass die Kantonsverfassungen nicht dem Bundesrecht widersprechen dürfen, demokratisch sein müssen und die Möglichkeit zur Revision bestehen muss, wenn es die Mehrheit der Stimmberechtigten verlangt, unterliegen die Kantone keinen weiteren Restriktionen durch den Bund. Daher bestehen zwischen den Kantonen erhebliche institutionelle, rechtliche, administrative und politische Unterschiede. Eine Standardantwort darauf, wie das Zusammenleben in der Schweiz

1 Die Halbkantone entstanden aus der Aufteilung eines Kantons in zwei Gliedstaaten. Es handelt sich dabei um Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Obwalden und Nidwalden sowie Appenzell a.Rh. und Appenzell i.Rh. Die Sezession des Kantons Jura vom Kanton Bern schuf hingegen 1979 einen neuen, den 26. Kanton.

organisiert sei, lautet daher, dass dieses von Kanton zu Kanton verschieden ist. Ausnahmen, wie etwa die Verfassung des Sozialstaats, bestätigen die Regel.

Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone auf der Bundesebene ergeben sich in der Schweiz vornehmlich über drei Instrumente des vertikalen Föderalismus. Erstens bestimmen die Kantone die Politik des Bundes über den Ständerat mit, der als echte zweite Kammer des Parlaments ausgestaltet ist. Im Ständerat hat jeder Kanton zwei Sitze, jeder Halbkanton einen Sitz. Die Ständeräte werden, ähnlich wie der amerikanische Senat, direkt von den kantonalen Stimmberechtigten gewählt. Zweitens beeinflussen die Kantone die Bundespolitik durch die zur Verfügung stehenden direkten Volksrechte. Hier ist insbesondere das sog. Ständemehr bei Verfassungsreferenden oder -initiativen von Bedeutung, wonach eine Vorlage erst angenommen ist und damit eine Verfassungsänderung eintritt, wenn neben der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen in der Schweiz die Mehrheit der Kantone (mit den dort erhaltenen Abstimmungsmehrheiten) zustimmt. Drittens ist das Schweizer Parteiensystem föderalistisch organisiert. Filippov, Ordeshook und Shvetsova (2004) erörtern die Auswirkungen der starken regionalen Verankerung der Parteien auf die Stabilität des Schweizer Föderalismus. Daneben wirken die Kantone über weitere Institutionen etwa im Vollzug oder in Expertenkommissionen in der Bundespolitik mit.

2.1 Die Zuteilung der Aufgaben und der Ausgaben

Diese institutionellen Rahmenbedingungen weisen den Kantonen eine bedeutende Rolle in der staatlichen Leistungserstellung zu. Die Aufgaben der Kantone sind in der Tat vielfältig. Bedeutsamer ist jedoch, dass die Aufgaben des Bundes abschließend in der Bundesverfassung aufgeführt sind: „Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist“ (Art. 3 Abs. 2 BV). Alle anderen Aufgaben verbleiben bei den Kantonen und können nur durch eine explizite Verfassungsänderung mit Volks- und Ständemehr auf den Bund übertragen werden. Blankart (2000) sowie Feld, Schaltegger

und Schnellenbach (2004) belegen mit empirischer Evidenz, dass die direkten Volksrechte für die im internationalen Vergleich stärker dezentrale Aufgabenerfüllung und Finanzierung in der Schweiz verantwortlich sind. Insbesondere kennt die Schweizer Verfassungswirklichkeit keine konkurrierende Gesetzgebung.

Nach der Gründung des Bundesstaats im Jahr 1848 wurden dem Bund Befugnisse in drei Schüben übertragen (Blöchli und Frey 1992, Freiburghaus 1999, Freiburghaus und Buchli 2003). Zunächst entstanden in einer frühen Phase eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und ein gemeinsamer Markt. Dass insbesondere Letzteres sehr lange dauern kann, verdeutlichen das Binnenmarktgesetz aus dem Jahr 1993 und die aktuelle Diskussion über interkantonale Marktschranken. Die Sozialpolitik wurde durch Schaffung der Sozialversicherungen vor allem in den Kriegszeiten des 20. Jahrhunderts auf Bundesebene verankert. Sommer (1978) befasst sich ausführlich mit diesen Kompetenzänderungen, die vornehmlich durch eine Koalition der armen Kantone mit dem Bund gegen die Opposition der reichen Kantone zustande kam. Zudem erhielt der Bund in dieser Zeit weitgehende Kompetenzen zu interventionistischen Eingriffen ins Wirtschaftsgeschehen, etwa in der Landwirtschaftspolitik. Die dritte Phase wurde in den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts durch Kompetenzen des Bundes in neuen Problemereichen, wie etwa dem Bau von Nationalstraßen, der Raumordnungs- und Umweltpolitik oder der Energiepolitik, abgeschlossen.

Den Kantonen verbleibt trotz dieser Zentralisierungsschübe eine Vielzahl von Aufgaben, auf die der Bund in unterschiedlichem Maße Einfluss nimmt. Hervorzuheben sind beispielsweise das Bildungswesen, das Gesundheitswesen, die Polizei- und Justizorganisation, die Kultur, die Verkehrspolitik, Wasserversorgung und -entsorgung, Abfallentsorgung und die Sozialpolitik. An der Mehrzahl dieser Politikbereiche nehmen die Gemeinden, deren Bestehen durch die Kantone und nicht durch den Bund gewährleistet wird, gestaltend teil. In der Bildung etwa gestehen manche Kantone ihren Gemeinden ein hohes Maß an Autonomie im Grundschulbereich zu. Der Bund

nimmt Einfluss auf die Bildungspolitik der Kantone, indem er Mindeststandards für den Zugang zu seinen Eidgenössischen Hochschulen in Zürich und Lausanne sowie für das Medizinstudium setzt und sich darüber hinaus mit dem Schweizer Nationalfonds an der Forschungsfinanzierung beteiligt. Die Gymnasien (Kantonalschulen), Sekundarschulen und die Berufsbildung sind somit im Wesentlichen kantonale Aufgaben. Ähnliches lässt sich im Gesundheitswesen feststellen. Der Bund setzt rechtliche Rahmenbedingungen, etwa in der (grundsätzlich privaten) Krankenversicherung, die sich auf die kantonale Gesundheitspolitik auswirken. Die Kantone und Gemeinden gewährleisten die Krankenhausversorgung. Die Sozialhilfe ist hingegen in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden, und zwar in jedem Kanton in unterschiedlicher Aufteilung zwischen diesen beiden Ebenen. Andererseits dominiert der Bund in der Alters- und Hinterbliebenenversorgung (AHV/IV), der Regulierung der Pensionskassen als obligatorischer zweiter Säule der Altersversorgung und der Arbeitslosenversicherung, auch wenn die Kantone sich beispielsweise über die Ergänzungsleistungen zur AHV daran beteiligen.

Man könnte den kantonalen Aufgabenschwerpunkt somit, bei aller Vorsicht, eher im Bereich der Bereitstellung öffentlicher Konsum- und Investitionsgüter als im sozialstaatlichen Bereich bzw. im Bereich staatlicher Transfers verorten, auch wenn dieser Grundsatz in vielfältiger Weise durchbrochen wird. Mit den großen Sozialwerken, der Regional- und der Landwirtschaftspolitik engagiert sich der Bund stärker im Bereich der Einkommensumverteilung als die Kantone und Gemeinden, bei denen vor allem die Sozialhilfe hervortritt. Im Bereich der klassischen öffentlichen Güter ist auf Bundesebene vor allem die Verteidigungs- und die Außenpolitik, die Verkehrspolitik (Nationalstraßen, Post und Bahn) und die Binnenmarktgesetzgebung zu nennen. Die Kantone und Gemeinden kümmern sich um die verbleibenden Bereiche der Daseinsvorsorge, von Wasserversorgung und Abfallentsorgung über Bildung, Polizei, Justiz und Gesundheitswesen bis hin zur Kultur.

Bei allen Unterschieden zur Aufgabenverteilung in der Bundesrepublik, insbesondere im Hinblick auf die Eingriffsintensität des Bundes, überrascht diese Liste den Kenner des deutschen Föderalismus kaum. Es sind grob betrachtet ähnliche Aufgabenzuweisungen, die sich in beiden Ländern finden. Dies gilt etwa für die Bildung, bei welcher der Bund in Deutschland zwar die Rahmengesetzgebung übernimmt, aber die Länder wesentliche Gestaltungsmöglichkeiten besitzen, oder die Forschung, die über die DFG und andere Bundeseinrichtungen durch den Bund mitfinanziert wird. Wahrscheinlich setzt die Rahmengesetzgebung des Bundes den Ländern aber engere Spielräume als die Mindeststandards, die das Schweizer Bundesrecht in der Bildung bedingen. Auch im Verkehrswesen liegen die Unterschiede zwischen der Schweiz und Deutschland eher im Detail. Bedeutend dürfte die Einengung der Handlungsspielräume der deutschen Länder und Gemeinden in der Festlegung der Löhne und Gehälter ihrer Beschäftigten sein. Da sich diese in zentralen Tarifverhandlungen unter Beteiligung des Bundes und der Länder mit den zuständigen Gewerkschaften ergeben, bestehen kaum regionale Unterschiede zwischen den Bundesländern. Dies ist in der Schweiz aufgrund dezentraler Tarifverhandlungen und der kantonal unterschiedlichen Beamtenbesoldung anders. Allerdings haben die regionalen Unterschiede in der Bezahlung der Staatsbediensteten dann eher mit der Arbeitsmarktverfassung als mit der Finanzverfassung zu tun. Allenfalls lassen sich indirekte Auswirkungen der Finanzverfassung feststellen.

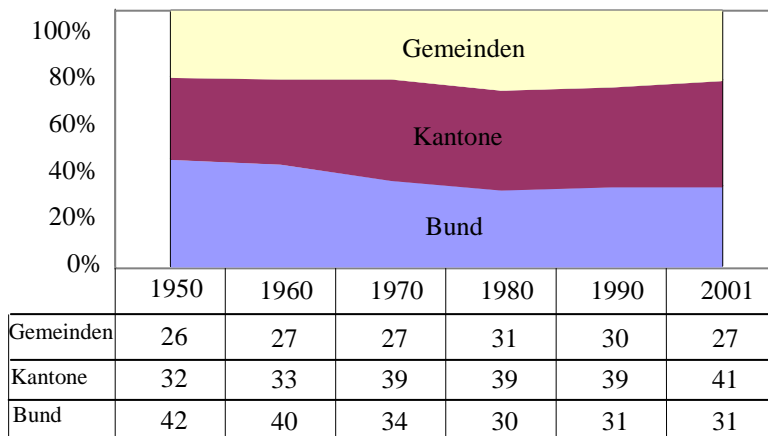
In der Schweiz finden sich im Unterschied zu Deutschland jedoch keine Gemeinschaftsaufgaben. Die Regionalpolitik ist dort Bundesangelegenheit, Küstenschutz ist nicht erforderlich, der Hochschulbau kantonale Aufgabe, wobei die Hochschulen des Bundes auch von diesem finanziert werden. Auch greift der Bund in Deutschland über die Leistungsgesetze in die Autonomie der Länder und Gemeinden ein. In der Schweiz werden die Sozialleistungen der Kantone und Gemeinden in geringerem Maße durch Bundesgesetze beeinflusst. Dies gilt etwa für die Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe, die über die Kantone und Gemeinden erheblich variieren. In der Bun-

desauftragsverwaltung erfolgt eine stärkere Abgeltung der Verwaltungsleistungen der Kantone durch die Eidgenossenschaft als der Länder durch den Bund.

Auch wird in beiden Staaten die Politik der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften horizontal koordiniert. In der Schweiz treffen sich die Regierungsvertreter regelmäßig bei Konferenzen zur Koordination ihrer Aufgabenbereiche und zur Verabschiedung von Stellungnahmen gegenüber dem Bund. Der Schweizer Erziehungsdirektorenkonferenz entspricht in Deutschland die Kultusministerkonferenz. Die Schweizer Konferenz der Kantonsregierungen zielt zudem darauf ab, den Einfluss der Kantone auf den Bund und dessen Außenpolitik zu verstärken. In höherem Maße als in der Bundesrepublik schließen die Kantone untereinander Verträge ab, in denen sie eine interkantonale Koordination vornehmen. Diese sog. Konkordate bestehen zuweilen nur unter einzelnen Kantonen und müssen nicht auf alle Kantone ausgedehnt sein. Da es sich häufig um eine Abgeltung von über die Grenzen eines Kantons schwappenden Nutzen und Kosten öffentlicher Leistungen handelt, macht es Sinn, wenn lediglich die betroffenen Kantone am jeweiligen Konkordat beteiligt sind. Ohne noch stärker in die Details der Aufgabenzuteilung und der sich daraus ergebenden Ausgaben zu gehen, wird deutlich, dass bei stärker dezentraler Aufgabenwahrnehmung in der Schweiz dennoch keine allzu gravierenden Unterschiede zwischen beiden Staaten auf der Ausgabenseite anzutreffen sind. Der Kooperationsgrad des Schweizer Föderalismus ist geringer als derjenige des deutschen Föderalismus, aber es handelt sich eher um graduelle Unterschiede. Es sind die Unterschiede auf der Einnahmenseite, welche die Schweizer Finanzverfassung von der deutschen fundamental unterscheidet. Der Schweizer Wettbewerbsföderalismus ergibt sich vornehmlich aufgrund der kantonalen Steuerautonomie.

**Abbildung 1: Einnahmenstruktur in der Schweiz,
1950-2001**

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2003), S. 2 f.



2.2 Die Steuern in der Schweiz

Die Kantone besitzen eine umfassende Autonomie für die Einkommen-, Körperschaft- und Vermögensteuern, während die Gemeinden Zuschläge auf die kantonalen Steuern erheben. Der Zentralstaat finanziert sich einerseits über Verbrauchsteuern und andererseits über eine stark progressive Einkommensteuer (die sog. direkte Bundessteuer).² Zusätzlich erhebt er eine Quellensteuer auf Kapitaleinkünfte

² Im Jahr 1915 wurde dem Bund die Möglichkeit eingeräumt, eine Kriegsteuer auf Einkommen und Vermögen zu erheben, um die Landesverteidigung aufrechtzuerhalten. Diese Kriegsteuer war befristet und lief 1932 aus. Im Jahr 1940 wurde eine Wehrsteuer auf Einkommen und Unternehmensgewinne eingeführt, die ebenfalls befristet ist und in Referenden verlängert werden muss. Die Wehrsteuer besteht als direkte Bundessteuer im Grunde bis heute. Die Bundeskompetenz zur Erhebung der direkten Steuern wurde zu Beginn der neunziger Jahre bis zum Jahr 2006 verlängert. Sie muss dann erneut vors Volk. Siehe Feld (2000, Kap. 3).

in Höhe von 35 Prozent (Verrechnungsteuer), die bei einer Deklaration der Kapitaleinkünfte auf Kantonsebene zurückerstattet wird.³ Kapitalgewinne werden weder vom Bund noch von den Kantonen besteuert. Art. 42 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) zählt dabei die dem Bund zur Verfügung stehenden Einnahmen abschließend auf und verweist auf die Präzisierungen zu den jeweiligen Steuerarten in den spezifischen Artikeln der Verfassung (insbesondere Art. 41^{bis} und Art. 41^{ter} BV). Aus Art. 42^{quinquies} Abs. 2 BV, der zur Harmonisierung der direkten Steuern bereits 1977 eingefügt wurde, geht hervor, dass die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge Sache der Kantone ist.

Diese Autonomie hat dazu geführt, dass die nachgeordneten Gebietskörperschaften in der Schweiz im Unterschied zu allen anderen Industrieländern, in denen eine Zentralisierung der Staatstätigkeit stattgefunden hat, im Zeitablauf an Gewicht gewonnen haben. Wie *Abbildung 1* verdeutlicht, nahm der Anteil des Bundes an den gesamten Staatseinnahmen kontinuierlich von 42 Prozent im Jahr 1950 auf 30 Prozent im Jahr 1980 ab und blieb seither relativ konstant. Im

3 Von den in der Schweiz anfallenden Zins- und Dividendeneinkommen werden von den Banken 35 Prozent direkt an den Fiskus abgeführt, die bei der Steuererklärung als Steuervorauszahlung geltend gemacht werden können. Natürliche Personen mit einem Einkommensteuersatz unter 35 Prozent erhalten die zuviel gezahlte Verrechnungsteuer als Steuerzugschrift zurück bzw. als Verrechnung mit ihrer Steuerschuld. Diese Regelung gilt für Steuerausländer genauso wie für diejenigen, die in der Schweiz ihren Wohnsitz haben, bis zur Einführung der mit der EU verabredeten Zahlstellensteuer jedoch nicht für ausländische Guthaben und Wertschriften, auch wenn sie von Schweizer Banken verwaltet werden. Siehe Feld (2000, Kap. 3). – Die Verrechnungsteuer stellt eine Besonderheit im Schweizer Einkommensteuerrecht dar, weil Arbeitseinkommen, nicht wie bei der deutschen Lohnsteuer, in Form eines Quellenabzugsverfahrens vom Arbeitgeber gezahlt werden. Sie werden (im Grundsatz) für die vergangene Steuerperiode in der Veranlagungsperiode zusammen mit allen anderen Einkünften vom steuerpflichtigen Bürger deklariert, veranlagt und an den Fiskus überwiesen.

gleichen Zeitraum steigerten die Kantone ihren Einnahmeanteil von 32 Prozent auf 41 Prozent, während der Anteil der Gemeinden sich heute auf dem Niveau von 1960 befindet. Zudem erfolgte diese stärker dezentralisierte Finanzierung des Staates in der Schweiz bei gleichzeitiger Einnahmenerhöhung der Sozialversicherungswerke des Bundes aufgrund des Ausbaus der Sozialversicherungen im Zuge der demographischen Entwicklung.

Tabelle 1: Steuerkompetenzen von Bund, Kantonen und Gemeinden

Quelle: Schweizerische Steuerkonferenz (2004), Band II, C, S. 9

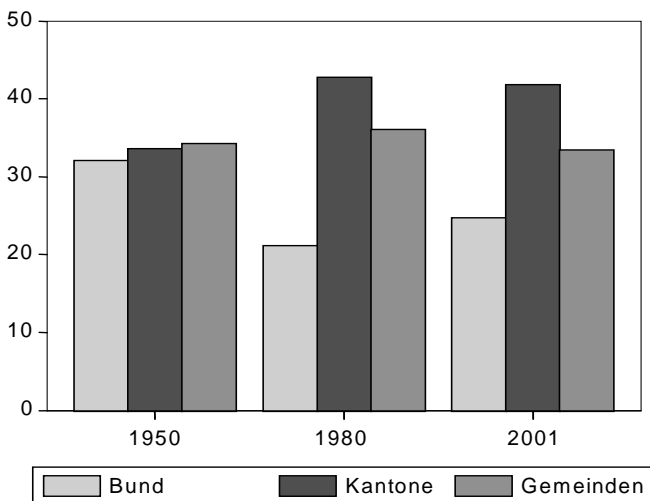
	Bund	Kantone	Gemeinden
Direkte Steuern	Einkommensteuer (direkte Bundessteuer) Gewinnsteuer Verrechnungsteuer Stempelabgaben Wehrpflichtersatz	<i>Einkommen- und Vermögensteuern</i> <i>Gewinn- und Kapitalsteuern</i> <i>Erbschaft- und Schenkungsteuer</i> <i>Liegenschaftsteuer</i> <i>Handänderungsteuer</i> <i>Lotteriegewinnsteuer</i>	<i>Einkommen- und Vermögensteuern</i> <i>Gewinn- und Kapitalsteuern</i> <i>Erbschaft- und Schenkungsteuer</i> <i>Liegenschaftsteuer</i> <i>Grundstückgewinnsteuer</i> <i>Lotteriegewinnsteuer</i>
Indirekte Steuern	Mehrwertsteuer Mineralölsteuer Tabak-, Bier-, Spirituosensteuer Zölle	<i>Hundesteuer</i> <i>Vergnügungsteuer</i> Motorfahrzeugsteuer Wasserwerksteuer Diverse	<i>Hundesteuer</i> <i>Vergnügungsteuer</i> Diverse

Anmerkungen zu Tabelle 1: Die *Gewinnsteuer* ist eine Körperschaftsteuer klassischen Typs und insofern eine Steuer auf das Einkommen juristischer Personen. Zur *Verrechnungsteuer* siehe die Anmerkungen im Text, insbesondere Fußnote 3. Die *Stempelabgaben* sind der Sammelbegriff für Verkehrsteuern auf die Ausgabe (und entgeltliche Übertragung) von inländischen (und ausländischen) Wertpapieren und auf die Prämienzahlungen bestimmter Versicherungen. Die *Liegenschaftsteuer* ist die Schweizer Grundsteuer, während die *Handänderungsteuer* die Schweizer Grunderwerbsteuer ist. Siehe dazu Höhn und Waldburger (1999/2001).

In *Tabelle 1* ist die Kompetenzverteilung für die wichtigsten Steuerarten dargestellt. Hier wird die zuvor vorgenommene Beschreibung der Schweizer Kompetenzverteilung erneut deutlich. Während vornehmlich der Bund die aufkommensstarken indirekten Steuern erhebt und die Kantone und Gemeinden die Vermögen- und Erbschaftsteuern erheben, belasten alle drei gebietskörperschaftlichen Ebenen die Einkommen natürlicher und juristischer Personen. Eine Verrechnung dieser Steuern untereinander, etwa durch eine Absetzung der kantonalen und lokalen Steuerschuld von der Bemessungsgrundlage der direkten Bundessteuer, ist im Gegensatz zu den USA und wenigstens teilweise auch zur deutschen Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer nicht und bei der Gewinnsteuer in weitaus geringerem Maße möglich.

Abbildung 2: Aufteilung der Einkommen- und Vermögensteuern auf die Ebenen in Prozent für die Jahre 1950, 1980 und 2001

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2003), S. 140ff.⁴



4 Einkommen- und Vermögensteuer werden zur Darstellung der Steuerstruktur in der Schweiz zusammengenommen, weil sie steuersystematisch in gewissem Sinne zusammengehören. Vor der Einführung der umfassenden Einkommensteuern vom Schanz-Haig-Simons-Typ, wie sie heute in den OECD-Ländern bestehen bzw. dort wenigstens als Zielsetzung für die Einkommensbesteuerung vorherrschen, besteuerten die Schweizer Kantone Arbeitseinkommen und Vermögen als Indikatoren der Leistungsfähigkeit. Jede Vermögensteuer lässt sich in eine Einkommensteuer bei Annahme einer bestimmten Rendite der Vermögensanlage überführen. So entspricht eine Vermögensteuer von einem Prozent bei einem Zinssatz von fünf Prozent auf Kapitaleinkünfte einer Kapitaleinkommensteuer von 20 Prozent. Die Vermögensteuer stellt somit eine Sollertragsteuer dar. Da in der Schweiz keine Steuern auf Kapitalgewinne (im Sinne realisierter Wertsteigerungen eines Anlageportefeuilles) existieren, kann eine solche Vermögensteuer eine sinnvolle Ergänzung der Einkommensteuer darstellen. Die Vermögensteuer hat jedoch mit dem Problem der Substanzbesteuerung in den Jahren zu kämpfen, in denen die tatsächliche Rendite hinter dem unterstellten Sollertrag zurückbleibt.

Obwohl Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern die Einkommen additiv belasten, bleibt die gesamte Steuerbelastung moderat. In Delémont, dem Kantonshauptort des Jura, liegt der maximale Grenzsteuersatz 2002 bei 41,8 Prozent und damit unter dem maximalen Grenzsteuersatz in Deutschland (inkl. Solidaritätszuschlag). In Zug beträgt die maximale Grenzsteuerbelastung mit lokalen/kantonalen Einkommensteuern und der direkten Bundessteuer jedoch lediglich 23,2 Prozent. Die direkte Bundessteuer hat einen maximalen Grenzsteuersatz von 13,2 Prozent und einen maximalen Durchschnittssteuersatz von 11,5 Prozent. Aufgrund des hohen Grundfreibetrages zahlen die obersten drei Prozent der Einkommensteuerzahler etwa 50 Prozent der Einnahmen der direkten Bundessteuer. Sie ist somit stark progressiv ausgestaltet.

Abbildung 3: Aufteilung der gesamten indirekten Steuern auf die Ebenen in Prozent für die Jahre 1950, 1980 und 2001

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2003), S. 140ff.

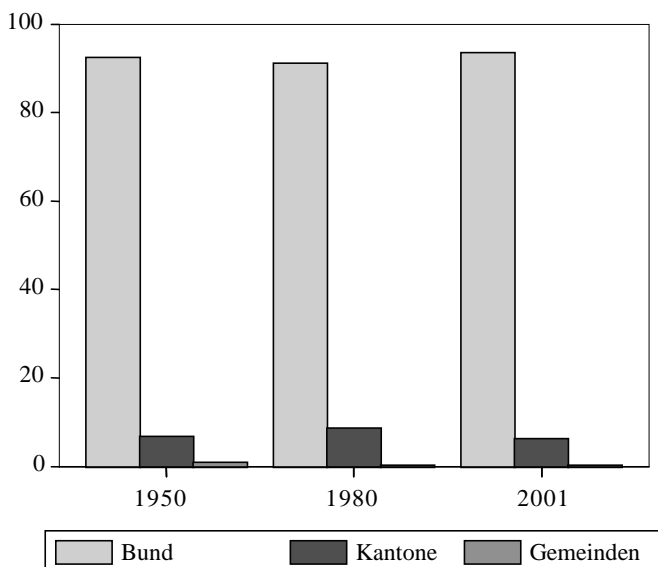
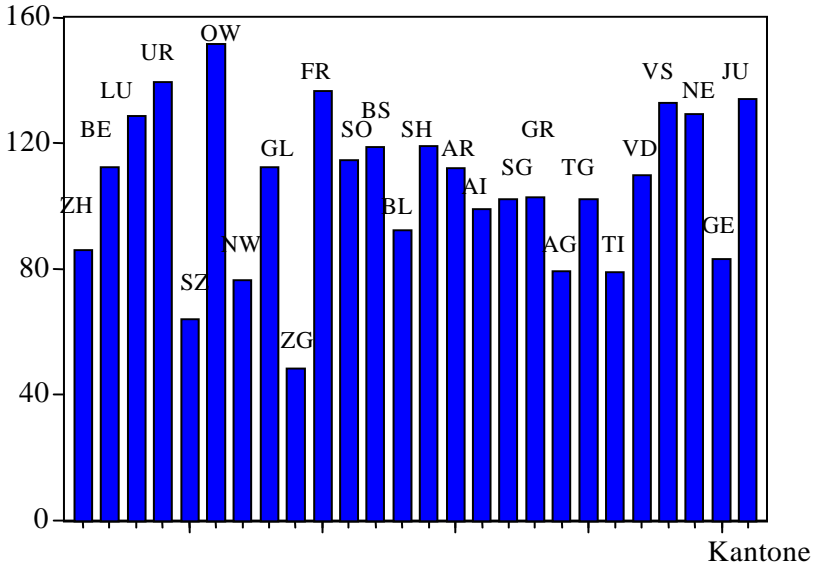


Abbildung 2 und *3* verdeutlichen die Verteilung der wichtigsten direkten und der indirekten Steuern auf Bund, Kantone und Gemeinden quantitativ und im Zeitablauf. Während die Einkommen- und Vermögensteuern im Jahr 1950 mit 30 bis 35 Prozent bei leichtem Übergewicht der Gemeinden noch in etwa gleichmäßig auf die drei gebietskörperschaftlichen Ebenen verteilt waren, hat sich bis 1980 ein deutliches Übergewicht der Kantone und Gemeinden ergeben. Der Bund nahm in jenem Jahr lediglich noch etwa 20 Prozent der Einkommen- und Vermögensteuern ein, während die Kantone mehr als 40 Prozent und die Gemeinden etwa 35 Prozent vereinnahmten. In den darauf folgenden Jahren hat sich diese Verteilung kaum geändert. Die Kantone und Gemeinden beziehen somit etwa 50 Prozent ihrer Einnahmen und mehr als 90 Prozent ihrer Steuereinnahmen aus dem Ertrag der Einkommen- und Vermögensteuern. *Abbildung 3* zeigt den gegenteiligen Befund für die indirekten Steuern auf. Mehr als 90 Prozent des Aufkommens der indirekten Steuern fällt auf den Bund, weniger als 10 Prozent auf die Kantone und Gemeinden. Diese Gewichtung hat sich von 1950 bis 2001 kaum geändert.

Die Kantone und Gemeinden nutzen die Steuerautonomie im Bereich der direkten Steuern in erheblichem Maße, so dass starke Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Kantonen und den Gemeinden resultieren. So zahlte ein verheirateter Steuerpflichtiger mit zwei Kindern und einem zu versteuernden Einkommen von einer Million SFr im Jahr 2001 in Zürich an die Stadt und den Kanton das 3,9-fache dessen an Steuern, was er im benachbarten Kanton Schwyz in der Gemeinde Freienbach an die Gemeinde und den Kanton zu zahlen hätte. Beide Wohnorte liegen nur eine halbe Stunde voneinander entfernt.

Abbildung 4: Index der kantonalen und (gewichteten) lokalen Einkommen- und Vermögensteuerbelastung in der Schweiz, 2002

Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung (2003), S. 89⁵



Im Durchschnitt ist die Steuerbelastung im Kanton Zürich dennoch nicht sonderlich hoch. Dies lässt sich aus *Abbildung 4* ersehen, die den Index der kantonalen und (gewichteten) lokalen Einkommen- und Vermögensteuerbelastung im Jahr 2002 zeigt. Dabei wird die durchschnittliche Steuerbelastung in der Schweiz auf einen Indexwert von 100 gesetzt und die Abweichung der Kantone nach oben

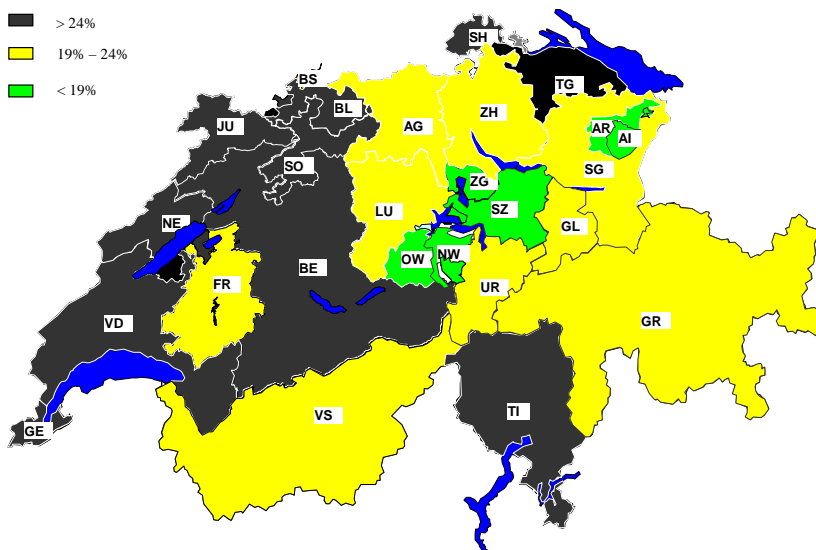
5 Die Kantonskürzel stehen für folgende Kantone: Zürich (ZH), Bern (BE), Luzern (LU), Uri (UR), Schwyz (SZ), Obwalden (OW), Nidwalden (NW), Glarus (GL), Zug (ZG), Fribourg (FR), Solothurn (SO), Basel-Stadt (BS), Basel-Landschaft (BL), Schaffhausen (SH), Appenzell-Ausserrhoden (AR), Appenzell-Innerrhoden (AI), St. Gallen (SG), Graubünden (GR), Aargau (AG), Thurgau (TG), Ticino (Tessin, TI), Vaud (Waadt, VD), Valais (Wallis, VS), Neuchâtel (Neuenburg, NE), Genève (Genf, GE), Jura (JU).

und unten in Indexwerten ausgedrückt. Gemäß diesem Index belegt Zürich nach Zug, Schwyz, Nidwalden, dem Tessin, dem Aargau und Genf den siebten Platz bei den niedrigen durchschnittlichen Steuerbelastungen in der Schweiz.

Für die räumliche Zuordnung der Steuerbelastung ergibt sich ein differenziertes Bild, wenn man zwischen Einkommensklassen unterscheidet. Dies verdeutlicht die kantonale und (gewichtete) lokale Einkommensteuerbelastung für Verheiratete mit zwei Kindern bei einem Reineinkommen von einer Million SFr im Jahr 2002 in *Abbildung 5*. Dabei werden drei Gruppen von Kantonen unterschieden. Die sechs Niedrigsteuernkantone sind mittelgrau, die elf Hochsteuernkantone dunkelgrau und die neun Kantone mit einer mittleren Steuerbelastung sind hellgrau unterlegt, während die Gewässer schwarz unterlegt sind. Es wird deutlich, dass die Einkommensteuerbelastung keinem einfachen West-Ost-Schema folgt, sondern Unterschiede zwischen den Wirtschaftszentren und den bezogen auf dieses Zentrum peripheren Kantonen bestehen. Die ‚Peripherie‘ kann durchaus räumlich zentral liegen, wenn es sich um Bergkantone handelt. Die Wirtschaftszentren leisten sich eine höhere Steuerbelastung als die Peripherie. Dies wird besonders deutlich im Hinblick auf die Bergkantone, die steuerlich günstiger als die zugehörigen Zentren sind. In einer großräumigen Betrachtung besteht hingegen ein Gefälle zwischen Ost und West.

Abbildung 5: Kantonale und (gewichtete) lokale Einkommensteuerbelastung für Verheiratete mit zwei Kindern bei einem Reineinkommen von SFr 1 Million im Jahr 2002

Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung (2003), S. 52



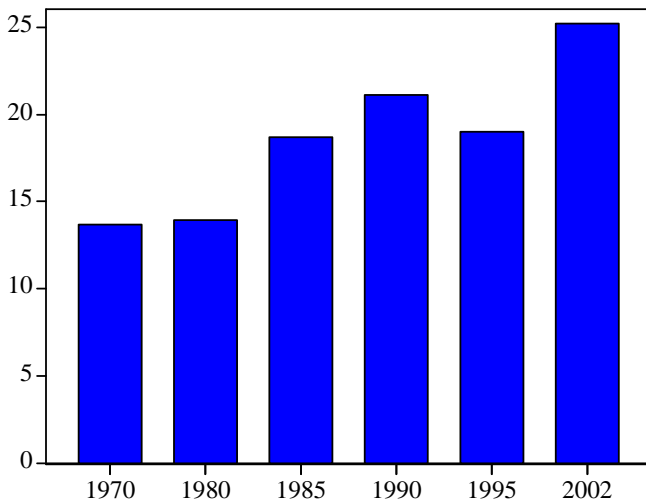
Trotz dieser starken Belastungsunterschiede lässt sich im Zeitablauf keine Konvergenz der Steuerbelastung feststellen (*Abbildung 6*). Von 1970 bis 2002 nahm die Standardabweichung des Einkommen- und Vermögensteuerindex zu. Die Kantone haben sich durch strategische Festsetzung der Steuersätze nicht auf eine untere Grenze der Steuerbelastung zu bewegt. Ein ‚*race to the bottom*‘ findet nicht statt.

Eine ähnliche Variation wie die zuvor für die Einkommensteuer natürlicher Personen herausgestellten Steuerbelastungsunterschiede findet sich bei der Besteuerung der Gewinne juristischer Personen. *Abbildung 7* zeigt den Index der kantonalen und (gewichteten) lokalen Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung als Pendant zum Einkom-

mensteuerbelastungsindex. Es sind erneut die beiden Kantone Zug und Schwyz, die wie bei der Einkommensbesteuerung auch bei der Gewinnbesteuerung mit niedrigen Belastungen aufwarten. In ihrem Gefolge finden sich neben dem Kanton Nidwalden auch die beiden Appenzeller Kantone. Die ‚rote Laterne‘ hält hier der Kanton Graubünden, gefolgt von Genf. Abgesehen von Zug, Schwyz und Nidwalden lassen sich somit nicht notwendigerweise entsprechende Ranglisten der kantonalen Steuerbelastung bei den beiden direkten Steuerarten erstellen. Der Vergleich beider Steuerarten wird jedoch dadurch erschwert, dass sich die kantonalen Gewinnsteuern durch kantonal verschiedene Sonderregelungen etwa für Holding- oder Domizilgesellschaften erheblich unterscheiden. Dies gilt trotz aller Bemühungen zur Steuerharmonisierung in der Schweiz.

Abbildung 6: Standardabweichung des kantonalen und (gewichteten) lokalen Einkommen- und Vermögensteuerindexes in der Schweiz, 1970 – 2002

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Eidgenössischen Steuerverwaltung



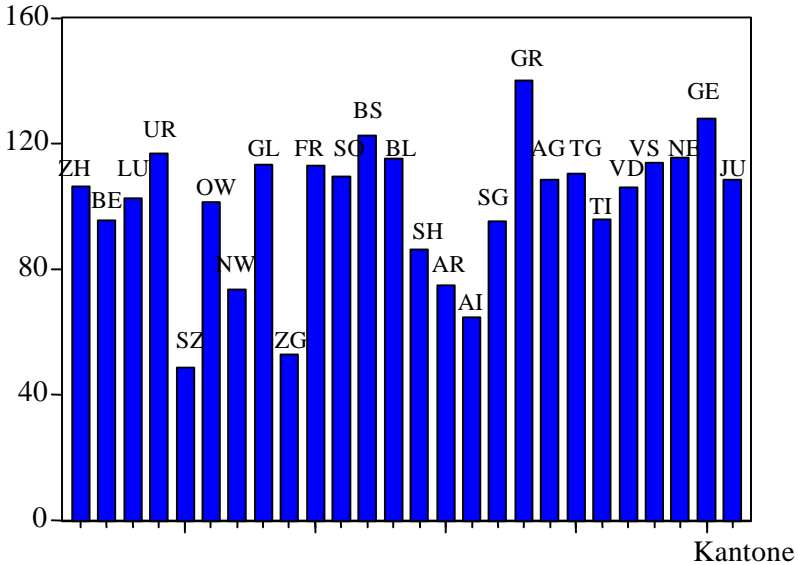
Die Diskussion um die Steuerharmonisierung in der Schweiz hat eine lange Geschichte. Zu Beginn der siebziger Jahre wurde ein Vorstoß zur formellen Steuerharmonisierung vorgenommen, der dazu führte, dass die Schweizer Bürgerinnen und Bürger in einem Referendum der Bundesversammlung im Jahr 1977 die Kompetenz zur Verabschiedung eines Gesetzes zur Steuerharmonisierung erteilten.⁶ Aber erst im Jahr 1990 wurde das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) verabschiedet. Es trat am 1. Januar 1993 in Kraft und verpflichtete die Kantone, ihr kantonales Steuerrecht bis zum 1. Januar 2001 an das Bundesrecht anzupassen. Das Steuerharmonisierungsgesetz begründet im Wesentlichen eine formelle Steuerharmonisierung zwischen den Kantonen, die Formulare und Rechtsbegriffe umfasst. Die materielle Harmonisierung ist jedoch sehr moderat und betrifft vornehmlich die Sonderregeln zur Besteuerung von Holding- und Domizilgesellschaften oder die Aufwandbesteuerung (Feld 2000, Kap. 3).⁷ Die Kantone bleiben in der Festlegung der Steuerbemessungsgrundlagen und der Steuersätze frei.

6 Vgl. dazu Höhn (1974). Ein früherer Vorschlag zur Steuerharmonisierung zwischen den Kantonen geht auf ein Gutachten von Haller Ende der sechziger Jahre zurück. Vgl. dazu Higy (1970 S. 488).

7 Die Aufwandbesteuerung beschreibt eine Besonderheit des Schweizer Steuerrechts, die in Deutschland insbesondere für Steuerzahlungen prominenter Wahlschweizer, wie etwa Michael Schumacher, einen gewissen Bekanntheitsgrad hat. Danach zahlen Ausländer, die ihren Wohnsitz in der Schweiz haben, ihre Einkünfte aber im Wesentlichen im Ausland erzielen, einen pauschalen Steuerbetrag, der sich nicht am tatsächlich erzielten Einkommen, sondern idealtypisch am für den Kanton entstehenden Aufwand, etwa in Form der Nutzung seiner öffentlichen Leistungen, bemisst. Dieser Aufwand wird am Lebensaufwand des Steuerpflichtigen gemessen, für dessen Bestimmung ein Vielfaches des fiktiven Mietwertes des selbstgenutzten Wohneigentums oder der tatsächlich gezahlten Miete als Hilfsgröße dient. Siehe dazu Höhn und Waldburger (2001, S. 370 ff.).

Abbildung 7: Index der kantonalen und (gewichteten) lokalen Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung in der Schweiz, 2002

Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung (2003), S. 89



2.3 Interkantonaies Steuerrecht

Die Besteuerung erfolgt in der Schweiz nach dem Wohnortprinzip. Natürliche Personen werden daher im Kanton ihres ersten Wohnsitzes bzw. ihres qualifizierten Aufenthalts und juristische Personen im Kanton ihres Hauptsitzes bzw. ihrer tatsächlichen Verwaltung zur Steuerzahlung herangezogen. Dies wirft eine Reihe von Problemen auf, die bei einem möglichen Einstieg Deutschlands in den Wettbewerbsföderalismus zu berücksichtigen sind. Zum einen kann die Besteuerung nach dem Wohnortprinzip dazu führen, dass natürliche Personen nicht am Arbeitsort besteuert werden, obwohl sie dessen Infrastruktur nutzen. Insbesondere im Fall der deutschen Stadtstaaten ist dieses Problem bei den Diskussionen um den Länderfinanzausgleich oder die Reform der Gewerbesteuer immer wieder erörtert worden. Es tritt das sogenannte ‚Speckgürtel‘-Phänomen als Prob-

lem der Primärverteilung der Steuereinnahmen auf. Zum zweiten betätigen sich die Steuerzahler in unterschiedlichen Gebietskörperschaften eines Föderalstaates und werden dort jeweils zur Besteuerung herangezogen. Um dem Wohnortprinzip Genüge zu tun, ist dabei eine Doppelbesteuerung des gleichen wirtschaftlichen Sachverhalts zu vermeiden. Dieses Problem tritt eher bei juristischen Personen auf, die in unterschiedlichen Kantonen Betriebsstätten unterhalten.

Beide Problemfelder sind in der Schweiz im interkantonalen Steuerrecht geregelt (Höhn und Waldburger 1999, S. 846 ff.). Im ersten Problemfall sind es vornehmlich die Abgrenzungsprobleme, die im Mittelpunkt stehen. Eine typische Frage ist etwa: Wie kann es vermieden werden, dass ein Steuerzahler seinen Hauptwohnsitz aus Gründen der Steuerminimierung im Niedrigsteuernkanton meldet, aber seinen Lebensmittelpunkt am Arbeitsort mit vergleichsweise hoher Steuerbelastung behält? Aus deutscher Perspektive muss bei dieser Frage bedacht werden, dass kein Quellenabzug der Lohnsteuer in der Schweiz erfolgt, sich die Steuererhebungskosten also nicht dadurch verringern lassen, dass auf den Arbeitgeber als Steuerzahler abgestellt wird. Das interkantonale Steuerrecht stellt bei der Feststellung des für die Steuerbemessung relevanten Wohnorts auf die ideellen und materiellen Lebensverhältnisse ab. Diese werden im Einzelfall auf Basis einer Vielzahl von Kriterien, wie etwa der Wohnverhältnisse, der Distanz zwischen und der Dauer der Trennung von Arbeits- und Wohnort, der Intensität emotionaler Bindungen, aber auch des vorherigen Wohnsitzes ermittelt. Im Zweifel scheut die Steuerverwaltung nicht vor einem individuellen Kontrollbesuch zurück. Dennoch kann eine solche strategische Wohnortwahl in der Schweiz nicht unterbunden werden. Sie dürfte für Alleinstehende oder für Verheiratete ohne Kinder eher möglich sein, weil sich bei ihnen die Feststellung des Lebensmittelpunkts für die Steuerbehörden schwieriger gestaltet.

In der Regel wird in dieser Diskussion das ‚Speckgürtel‘-Phänomen kaum thematisiert. Dies ist erstaunlich, weil mit Basel-Stadt und Genf zwei Stadtkantone vorzufinden sind, die ähnliche Probleme wie Hamburg, Bremen oder Berlin haben dürften. In der Tat stöhnen beide Kantone unter dem Steuerwettbewerb und der Stadt-Umland-Problematik. Genf versucht dies dadurch zu lösen, dass dort ein teilweiser Übergang zum Arbeitsortprinzip erfolgt ist. Basel-Stadt fährt ohne solche Sonderregeln aber nicht schlechter als Genf. Ähnliche Probleme lassen sich auch auf lokaler Ebene etwa im Fall Zürichs und seiner Vorortgemeinden feststellen. Dieses Stadt-Umland-Problem, das im Grundsatz wegen einer nicht adäquaten Abgeltung der Infrastrukturlieferungen der Kernstadt durch die Bewohner der Umlandgemeinden entsteht, wird sowohl auf lokaler Ebene als auch für die Stadtkantone in unterschiedlicher Weise gelöst. Zwei Lösungsmechanismen stehen dabei im Vordergrund. Sie werden in unterschiedlichem Maße genutzt. Einerseits versucht die Kernstadt eine Preisdifferenzierung bei der Nutzung ihrer Dienstleistungen durch die Bewohner der Umlandgemeinden durchzusetzen. Andererseits lässt sie sich diese Dienstleistungen durch die angrenzenden Kantone bzw. die Umlandgemeinden entweder direkt in Form von vertraglich festgelegten Zahlungen oder im Rahmen eines innerkantonalen Finanzausgleichs abgelden. Alles in allem haben die Schweizer Kantone und Städte trotz des hohen Verwaltungs- und Verhandlungsaufwandes damit gute Erfahrungen gemacht. Zumindest sind keine allzu großen Verwerfungen aufgetreten.

Die Vermeidung der Doppelbesteuerung ist ein gravierenderes Problem. Es betrifft vor allem Unternehmen mit Betriebsstätten außerhalb des Sitzkantons. Zwischen den Kantonen wird die Freistellungsmethode angewendet, d.h. einmal in einem Kanton versteuerte Gewinne oder Einkommen werden im anderen Kanton nicht mehr zur Besteuerung herangezogen. Zusätzlich erfolgt eine Zurechnung des Gewinns (und des Kapitals, bei natürlichen Personen des Vermögens) auf die betroffenen Kantone mit Hilfe der Regeln zur Steuerausscheidung. In der deutschen Diskussion finden sich ähnliche Regelungen bei der deutschen Gewerbesteuer und beim Länderfinanzausgleich unter dem Stichwort Steuererlegung. Bemerkenswert

ist für die Schweiz, dass jeder Kanton eigene Regeln zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage unterhalten kann, die angewendete Quotenregelung jedoch einheitlich sein muss. Die Steuerauscheidung kann einerseits mit der direkten Methode erfolgen (Höhn und Waldburger 1999, S. 897 ff.), bei der die Gewinne im Verhältnis des durch getrennte Buchhaltung ermittelten Betriebsstättengewinns zerlegt werden. Bei der indirekten Methode werden vornehmlich bei Handels- und Dienstleistungsunternehmen die Umsätze und beim produzierenden Gewerbe Kapital (Aktiven plus mit sechs Prozent kapitalisierter Miete) und Arbeit (mit zehn Prozent kapitalisierter Lohnsumme) als Hilfsfaktoren herangezogen.

Die Steuerauscheidung lässt sich anhand eines Beispiels erörtern (Höhn und Waldburger 1999, S. 896). Eine Unternehmung des produzierenden Gewerbes mit Hauptsitz in Zürich unterhalte eine Betriebsstätte in Zug. Die Unternehmung weist insgesamt Gewinne in Höhe von SFr 3 Millionen aus. Sie zahlt Löhne in Höhe von SFr 200.000 in Zürich und SFr 300.000 in Zug. Ihre Aktiva in Zürich betragen SFr 640.000, diejenigen in Zug SFr 360.000. 10 Prozent der Gewinne, 300.000 SFr, werden aufgrund lokalisierter Aktiva am Hauptsitz (in Zürich) vorab verbucht. 44 Prozent der verbleibenden SFr 2,7 Millionen werden Zürich, 56 Prozent werden Zug zugerechnet, weil sich die Lohnsumme, kapitalisiert mit 10 Prozent, und das Kapital zu SFr 2.640.000 in Zürich und SFr 3.360.000 in Zug summieren. Dies ergibt das Verhältnis der zurechenbaren Gewinne. Das Unternehmen zahlt daher Steuern auf einen zugerechneten Gewinn von SFr 1.490.000 in Zürich und SFr 1.510.000 in Zug.

Die Steuerauscheidung erscheint als Begleiterscheinung des Wettbewerbsföderalismus kompliziert. In der Regel vermag sie jedoch das angestrebte Ziel einer Vermeidung der Doppelbesteuerung zu erreichen. Im Großen und Ganzen erzielen die Kantone mit diesem Verfahren ihre Steuereinnahmen in einem vertretbaren Umfang. Da man in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund des Länderfinanzausgleichs nicht an ähnlichen Regelungen der Steuerzerlegung vorbeikommt, erwächst dem Wettbewerbsföderalismus jedoch kein spezifischer Nachteil gegenüber dem kooperativen Föderalismus.

2.4 Die deutsche Finanzverfassung zum Vergleich

Im Hinblick auf die Besteuerungskompetenzen könnte die deutsche Finanzverfassung für einen Föderalstaat aber kaum gegensätzlicher sein. Sie mutet nachgerade unitarisch an, denn die wichtigsten Steuerarten sind Gemeinschaftsteuern und daher bundesweit einheitlich. Dies betrifft vor allem die Lohn- und Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Mehrwertsteuer. *Tabelle 2* zeigt die Entwicklung der Steuerverteilung in Deutschland. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde ein Trennsystem eingerichtet, wonach dem Bund das Aufkommen aus der Mehrwertsteuer, den Ländern dasjenige der Lohn- und Einkommensteuer sowie der Körperschaftsteuer und den Gemeinden die Gewerbesteuererinnahmen in vollem Umfang zustanden. Bereits 1955 gelang der Einstieg in das Gemeinschaftsteuersystem, indem dem Bund je ein Drittel des Aufkommens der beiden bedeutendsten direkten Steuern zuerkannt wurde. Mit der großen Finanzreform von 1969 wurde der Anteil des Bundes bei der Lohn- und Einkommensteuer auf 43 Prozent erhöht, bei den Ländern auf 43 Prozent gesenkt und den Gemeinden ein Einkommensteueranteil von 14 Prozent eingeräumt. Das Körperschaftsteueraufkommen teilen sich Bund und Länder seither hälftig. Mit der Wiedervereinigung und den darauf folgenden Veränderungen im Rahmen des Finanzausgleichs wurde der Anteil von Bund, Ländern und Gemeinden bei der Lohn- und Einkommensteuer nochmals geändert. Das Mehrwertsteueraufkommen durchlief mehrere Veränderungen, weil die Mehrwertsteuer mehr und mehr zur Verfügungsmasse beim Länderfinanzausgleich wurde. 1969 hatte der Bund 30 Prozent des Aufkommens an die Länder abgegeben, 2002 war dieser Anteil schon auf 46,5 Prozent gestiegen, und die Gemeinden wurden mit 2,1 Prozent beteiligt. Ähnlich verhält es sich mit der Gewerbesteuer, deren Aufkommen 1969 den Gemeinden nur noch zu 60 Prozent zugestanden wurde, aber im Jahr 2002 den Gemeinden, jedoch mit stark veränderter Bemessungsgrundlage und verändertem Aufkommen, wieder zu 80,2 Prozent zugute kam.

Tabelle 2: Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nach der rechtlichen Zuordnung, in Prozent

	1949			1955			1969			2002		
	Bund	Länder	Gemeinden	Bund	Länder	Gemeinden	Bund	Länder	Gemeinden	Bund	Länder	Gemeinden
Lohn- und Einkommensteuer	-	100	-	33,3	66,6	-	43	43	14	42,5	42,5	15
Körperschaftsteuer	-	100	-	33,3	66,6	-	50	50	-	50	50	-
Mehrwertsteuer	100	-	-	100	-	-	70	30	-	51,4	46,5	2,1
Gewerbesteuer	-	-	100	-	-	100	20	20	60	4,4	15,4	80,2

Quelle: Blankart (2001) S. 583, Statistisches Jahrbuch, Wiesbaden 2003, S. 534.

Diese an der rechtlichen Zuordnung orientierte Aufteilung der Gemeinschaftsteuern und der Gewerbesteuer verdeutlicht die zunehmende Politikverflechtung in Deutschland bei den Besteuerungskompetenzen. Sie vermag jedoch noch keinen Eindruck über die quantitative Bedeutung dieser Steuerarten zu vermitteln. Diese ergibt sich aus *Tabelle 3*. Konzentriert man sich lediglich auf die beiden letzten Spalten, so wird deutlich, dass die Bedeutung der Gemeinschaftsteuern nicht nur im Zeitablauf erheblich zugenommen hat, sondern auch quantitativ sehr hoch ist. An den gesamten Steuereinnahmen des Bundes und der Länder machen die Gemeinschaftsteuern etwa drei Viertel aus. Bei den Gemeinden sind es mehr als die Hälfte der Steuereinnahmen, die aus den Gemeinschaftsteuereinnahmen gespeist werden.

Für die wirtschaftlichen Auswirkungen des deutschen Föderalismus bedeutender als das Gewicht der Gemeinschaftsteuern ist die damit implizierte Verflechtung in den Entscheidungsstrukturen. Bund und Länder beschließen die Änderungen bei den vier gemeinschaftlich verteilten Steuerquellen jeweils gemeinsam auf Bundesebene. Bundestag und Bundesrat müssen somit in der Steuerpolitik kooperieren, was für die Bundesregierung besonders unangenehm ist, wenn der eigenen Mehrheit im Bundestag eine Mehrheit der Opposition im Bundesrat gegenübersteht. Bei Bund und Ländern sind drei Viertel der Steuereinnahmen davon betroffen. Der Bund hat an nennenswerten, d.h. aufkommensstarken Steuerquellen vor allem die Mineralölsteuer, die Zuschläge auf Einkommen- und Körperschaftsteuer (Solidaritätszuschlag), die Tabaksteuer und die Versicherungsteuer zur Verfügung. Alle anderen Bundessteuern sind weniger aufkommensstark. Den Ländern steht zwar das Aufkommen verschiedener Steuerarten zu (Erbschaft- und Schenkungsteuer, KFZ-Steuer). Diese Steuergesetze sind aber ebenfalls bundeseinheitlich geregelt, so dass die Länder keine nennenswerte autonome Steuerpolitik betreiben können. Lediglich die Städte und Gemeinden haben eine gewisse Steuerautonomie, weil sie die Hebesätze bei der Gewerbesteuer und den Grundsteuern verändern können. *Tabelle 4* enthält eine Auswahl an Hebesätzen der Gewerbesteuer in Deutschland. Abgesehen von Ausreißern, wie der Gemeinde Norderfriedrichskoog, variieren die Hebesätze von knapp unter 300 bis 500. Sie steigen mit steigender Größe der lokalen Gebietskörperschaften an.

Tabelle 3: Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden aus Gemeinschaftsteuern und eigenen Steuerquellen, 1965-2002

Jahr	Gesamte Steuer- einnahmen in Mrd. DM	Anteil der Ge- meinschaft- steuern in %	Eigene Einnah- men in %
Bund			
1965	59,0	27,1	72,9
1975	120,0	69,3	30,7
1985	207,9	73,5	26,5
1995	366,1	63,4	36,6
1998	341,5	61,9	38,1
2002	375,5	74,3	25,7
Länder			
1965	32,4	77,4	22,6
1975	81,6	85,1	14,9
1985	152,5	87,9	12,1
1995	312,7	88,2	11,7
1998	344,1	89,2	10,8
2002	349,3	78,3	21,7
Gemeinden			
1965	12,6	–	–
1975	33,6	21,6	78,4
1985	61,5	35,5	64,5
1995	94,5	39,4	60,6
1998	104,9	34,9	65,1
2002	102,9	58,4	41,6

Quelle: Blankart (2001) S. 584; Statistisches Jahrbuch, Wiesbaden 2003, S. 534 f.

Nimmt man diese knappen Ausführungen zur deutschen Finanzverfassung zusammen, so wird der reklamierte Unterschied zwischen der deutschen und der Schweizer Finanzverfassung im Hinblick auf

die Besteuerungskompetenzen deutlich: Während die Schweizer Kantone und Gemeinden autonom über die Sätze und die Bemessungsgrundlagen der Einkommen- und Körperschaftsteuer als ihre Haupteinnahmequellen verfügen können sowie die Eidgenossenschaft über ihre durch die Verfassung zugewiesenen Besteuerungsquellen autonom entscheidet, haben in Deutschland weder Bund noch Länder eine nennenswerte eigene Besteuerungskompetenz, ohne das Plazet der jeweiligen anderen gebietskörperschaftlichen Ebene einholen zu müssen. Lediglich die deutschen Gemeinden verfügen über eine gewisse Steuerautonomie, die jedoch in ihrer Bedeutung bei weitem nicht mit derjenigen der Schweizer Gemeinden korrespondiert. Dies führt innerhalb der Schweiz zu erheblichen Steuerbelastungsunterschieden, in Deutschland ist die Steuerbelastung weitgehend unabhängig vom Wohnort. Dabei ist das entscheidende Merkmal nicht die Einordnung einer Finanzverfassung in die Schemata Trennsysteme und Gemeinschaftsteuersysteme. Auch die Schweiz verfolgt das Trennsystem nicht stringent, da alle drei staatlichen Ebenen auf die gleiche Steuerquelle, nämlich die Einkommen natürlicher und juristischer Personen, zugreifen.

Table 4: Hebesätze der deutschen Gewerbesteuer in %, 2002

Städte mit 500.000 Einwohnern und mehr; Gewichteter Durchschnittshebesatz: 459¹⁾		Umlandgemeinden	
Berlin	410	Oranienburg	370 ²⁾
Hamburg	470	Buxtehude	385 ²⁾
München	490	Straubing	400
Köln	450	Delbrück	350 ³⁾
Frankfurt a. Main	490	Bad Homburg v.d.H.	350
Städte zwischen 200.000 und 500.000 Einwohnern; Gewichteter Durchschnittshebesatz: 440¹⁾		Städte zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern; Gewichteter Durchschnittshebesatz: 385¹⁾	
Leipzig	440	Fulda	340
Erfurt	400	Kempten	337
Wiesbaden	450	Plauen	420
Bielefeld	435	Marburg	400
Nürnberg	447	Bamberg	390
Karlsruhe	410	Friedrichshafen	350
Städte zwischen 100.000 und 200.000 Einwohnern; Gewichteter Durchschnittshebesatz: 4051)		Städte und Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern; Gewichteter Durchschnittshebesatz: 294 – 3571)	
Saarbrücken	428	Völklingen	448 ³⁾
Leverkusen	460	Falkensee	300 ²⁾
Heidelberg	390	Singen	360 ²⁾
Wolfsburg	360	Hennigsdorf	320 ²⁾
Gera	380	Quedlinburg	400 ²⁾
Mülheim a.d. Ruhr	470	Finsterwalde	300 ²⁾
Potsdam	450	Norderfriedrichskoog	0 ⁴⁾

1) Daten für das Jahr 2002.

2) Daten für das Jahr 2004.

3) Daten für das Jahr 2001.

4) Noch Null. Bis zum 30.6.2004 muss jedoch die neu geltende Mindeststeuer eingeführt werden.

Quelle: Der Städtetag 4/2002, 94-95; Stat. Jahrbuch deutscher Gemeinden 2000, 411-427; Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2002, 56-57; Institut „Finanzen und Steuern“, IFSt-Schrift Nr. 398.

Bedeutsam ist vielmehr die politische Entscheidungskompetenz. Abgesehen davon, dass diese in der Schweiz in aller Regel beim Volk liegt, d.h. über Steuerfragen auf Ebene von Bund, Kantonen und Gemeinden in Referenden und Initiativen direkt-demokratisch beschlossen wird, sind diese Entscheidungssphären in der Schweiz voneinander getrennt. Dies betrifft vor allem Bund und Kantone. Der Bund entscheidet mit den ihm eigenen Entscheidungsmechanismen über die Bundessteuern, während die Kantone über die Kantonssteuern befinden. Der Ständerat hat als direkt gewähltes Organ auf Bundesebene eine andere Funktion als der deutsche Bundesrat, so dass keine Vermischung von Zuständigkeiten der Ebenen erfolgt. Hierin findet sich der Kern der Schweizer Finanzverfassung. Sie ist Ausdruck der Eigenverantwortung und Eigenstaatlichkeit der Kantone. Die Ausgaben, die in einem Kanton gemäß den Wünschen seiner Bürger getätigt werden, werden von diesem Kanton im Wesentlichen auch finanziert. Es herrscht weitgehende fiskalische Äquivalenz. Begreift man diese Idee der Eigenverantwortung und der daraus resultierenden Vielfalt staatlicher Lösungen als zentrale Idee des Föderalismus, so lässt sich von Weizsäckers (1987) Einschätzung des deutschen Föderalismus als Pseudo-Föderalismus nachvollziehen.

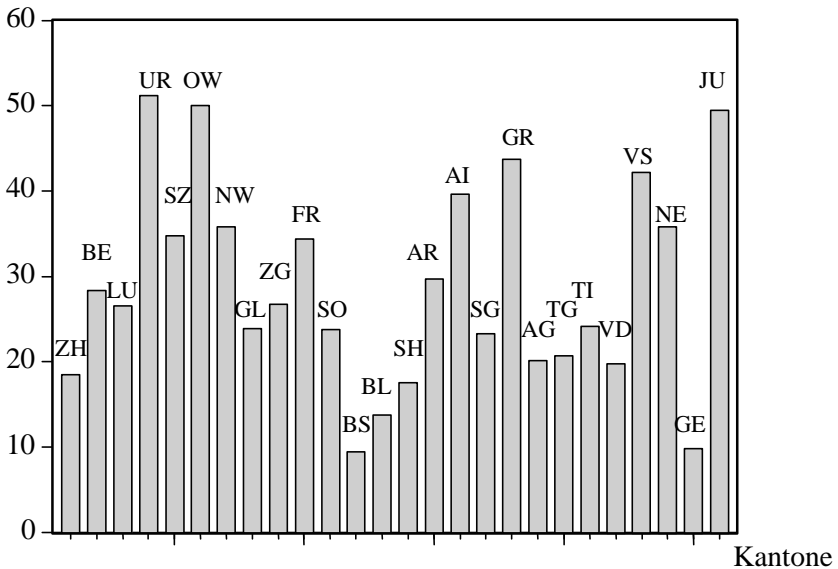
2.5 Der Finanzausgleich in der Schweiz

Diese Grundeinschätzung ändert sich nicht, wenn man den Finanzausgleich in der Schweiz berücksichtigt. Der Schweizer Wettbewerbsföderalismus wird nämlich durch einen Finanzausgleich ergänzt, der bei weitem nicht die nivellierende Wirkung des deutschen Finanzausgleichssystems zu erreichen vermag (Feld und Schaltegger 2002, 2004). Das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wurde in der Schweiz 1959 eingeführt. Heute besteht das komplexe System fast ausschließlich aus vertikalen Finanztransfers vom Bund an die 26 Kantone. Ein horizontaler Finanzausgleich existiert kaum, wengleich die vertikalen Finanztransfers aufgrund der Abstufung nach der Finanzkraft eine starke horizontale Ausgleichswirkung haben. Darüber hinaus existieren spezifische horizontale Aus-

gleichszahlungen, etwa im Rahmen der Hochschul- oder Krankenhausfinanzierung. Der derzeitige Finanzausgleich besteht aus vier Komponenten. Die erste Säule bilden die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen. Sie werden aus 30 Prozent der Einnahmen der direkten Bundessteuer (Einkommensteuer) finanziert. Dabei werden 17 Prozent gemäß dem örtlichen Aufkommen an die Kantone zurückerstattet, während 13 Prozent nach der kantonalen Finanzkraft umverteilt werden. Die Quellensteuer auf Kapitaleinkünfte wird nach einem ähnlichen Schema an die Kantone weitergegeben. Die zweite Komponente sind die Zuweisungen des Bundes an die Kantone. Sie werden als zweckgebundene Transfers mit Eigenbeteiligung gewährt. Schließlich folgen als dritte Komponente die Kantonsanteile am Nationalbankgewinn sowie als vierte Komponente die Kantonsbeiträge zu den Sozialversicherungen. Drei Viertel der vertikalen Finanztransfers in der Schweiz werden zweckgebunden vergeben. Die Anteile des Finanzausgleichs an den gesamten kantonalen Einnahmen sind aus *Abbildung 8* ersichtlich. Es zeigt sich, dass bei einigen der finanzschwachen Kantone wie beispielsweise dem Jura und Uri etwa die Hälfte der Kantonseinnahmen aus dem Finanzausgleich stammt. Andererseits finanzieren Kantone wie Zürich, Genf, Basel-Landschaft und Basel-Stadt ihre Ausgaben zu mehr als 80 Prozent aus eigenen Steuern und Abgaben. Im Durchschnitt der Kantone wird weniger als ein Drittel der Kantonseinnahmen aus Bundesmitteln finanziert.

Abbildung 8: Anteil der Finanzausgleichszahlungen an den gesamten Einnahmen der 26 Kantone im Jahr 2001 in Prozent

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2003), S. 72 f.



Die Höhe der von einem Kanton erhaltenen Transfers mit einer Umverteilungskomponente (13% der direkten Bundessteuer und 50% der Verrechnungsteuer) hängt vom Index der kantonalen Finanzkraft ab. Dieser Index setzt sich aus vier Elementen zusammen: dem kantonalen Volkseinkommen, den kantonalen Steuereinnahmen (korrigiert um die kantonale Steuerbelastung), dem Index der kantonalen Steuerbelastung und dem Index des kantonalen Berganteils. Bei der Finanzkraft lässt sich eine erhebliche Variation zwischen Zug (Indexwert 216) und dem Wallis (Indexwert 30) erkennen. Die Finanzkraft von Zug ist mehr als siebenmal größer als jene des Wallis. Dies deutet auf relativ hohe kantonale Disparitäten hin.

Die Disparitäten einerseits, aber auch die aus dem System mit vertikalen Zweckzuweisungen resultierenden Ineffizienzen andererseits haben in der Schweiz zu einer Reform des Finanzausgleichs geführt, die im November 2004 in einem Referendum abgeschlossen werden soll. Schaltegger und Frey (2003) diskutieren den alten und neuen Finanzausgleich in der Schweiz ausführlich. In den Grundzügen geht es erstens um eine Aufgabenentflechtung von Bund und Kantonen. Die Kantone sollen bei einem Entflechtungsvolumen von geschätzten 5,35 Milliarden SFr mehr Ausgabenautonomie erhalten. Zweitens sollen die Disparitäten zielgenauer als mit Zweckzuweisungen durch ein horizontales Finanzausgleichssystem mit zweckfreien Zahlungen ersetzt werden, das jedoch wesentlich weniger nivellierend (und kompliziert) als der deutsche Finanzausgleich sein wird. Diese beiden grundlegenden Komponenten werden durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ergänzt.

Der neue horizontale Finanzausgleich besteht aus zwei Komponenten, dem Ressourcen- und dem Lastenausgleich. Der Lastenausgleich entschädigt Kantone mit geographisch-topographischen (Berggebiete) oder sozio-demographischen (Kernstädte) Sonderlasten und wird voll vom Bund erbracht. Zum Ressourcenausgleich steuern die ressourcenstarken Kantone eine Milliarde SFr (horizontaler Ressourcenausgleich) und der Bund 1,43 Milliarden SFr (vertikaler Ressourcenausgleich) bei. Der Ressourcenausgleich ist an einem neuen Ressourcenindex ausgerichtet, der im Gegensatz zum noch gültigen Finanzkraftindex kurz- bis mittelfristig unabhängig von der Steuergesetzgebung und vom Ausgabenverhalten eines Kantons ist. Er verändert sich nur, wenn sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Kantons (Produktion, Wertschöpfung, Beschäftigung, Einkommen usw.) verändert. Weder der so reformierte, noch der geltende Finanzausgleich in der Schweiz vermögen die Dominanz des Wettbewerbselements im Schweizer Steuersystem zu beeinträchtigen. Dies hängt mit den erheblichen Steuerbelastungsunterschieden zwischen den Gebietskörperschaften und dem dadurch induzierten Wettbewerbsdruck zusammen. Es bleibt abzuwarten, inwiefern der neue Finanzausgleich eine moderierende Wirkung auf den Steuer-

wettbewerb entfalten kann, insbesondere da auf der Ausgabenseite in der Summe der Wettbewerb stärker zum Tragen kommt.

3. Mögliche Auswirkungen einer wettbewerblich organisierten Finanzverfassung⁸

Vor dem Hintergrund des Schweizer Wettbewerbsföderalismus stellt sich die Frage, welche Auswirkungen sich aus dem fiskalischen Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften ergeben können. Bei diesen (theoretischen) Argumenten ist eine Analogie zwischen privatem und staatlichem Wettbewerb zunächst hilfreich. Der Staat stellt öffentliche Güter und Dienstleistungen bereit und verlangt dafür eine Gegenleistung in Form von Steuern. Obwohl dies nicht im Gegenzug geschieht, so liegt der staatlichen Aktivität dennoch eine solche implizite Tauschbeziehung zugrunde. Gebietskörperschaften bieten ein Bündel von öffentlichen Leistungen zu bestimmten Steuerpreisen an. Diese Verdeutlichung erleichtert das Verständnis der folgenden Ausführungen.

3.1 Die traditionelle Theorie des fiskalischen Föderalismus

Wettbewerb wird zumeist mit Vielfalt und Qualität des Güterangebots und mit der Durchsetzung der Präferenzen der Individuen verbunden. Die fiskalische Autonomie von Gebietskörperschaften ist gemäß der Analyse von Tiebout (1956) in der Tat auch die Vorbedingung für eine effiziente Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter. Durch eine Abstimmung zu Fuß wählen die Individuen diejenige Gebietskörperschaft als Wohnort, die ihnen gemäß ihren Präferenzen eine optimale Kombination von Steuerbelastung und öffentlichen

8 Die Argumente für und gegen den Wettbewerbsföderalismus sind an manchen Fundstellen auf ähnliche Weise zusammengefasst worden. Siehe dazu Feld (2000, 2001, 2002, 2004, 2004a), Feld und Frey (2000), Feld und Kirchgässner (2001), Feld und Reulier (2004) sowie Feld und Schneider (2002). Die nachstehenden Ausführungen sind relativ nahe an den Paraphrasierungen dieser Argumente in Feld (2004b).

Leistungen anbietet. Dadurch entsteht ein interjurisdiktioneller Wettbewerb, der die von den Bürgern gewünschten Niveaus an öffentlichen Gütern hervorbringt. Daraus leitet Oates (1972, S. 30) das *Dezentralisierungstheorem* ab: Eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter auf einer möglichst niedrigen staatlichen Ebene ist in einer Welt mobiler Individuen mit unterschiedlichen Präferenzen effizient. Die marginale Wertschätzung der Individuen für öffentliche Leistungen entspricht dem marginalen Steuerpreis, den sie dafür entrichten müssen. Die Präferenzen der Steuerzahler setzen sich bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen durch.

Bei dezentraler Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen lassen sich zudem Informationsvorteile nutzen. Eine lokale Regierung ist in aller Regel besser über die Präferenzen der Bürger informiert als die höheren staatlichen Ebenen. Dezentral verstreutes Wissen über staatliche Problemlösungen wird durch eine dezentrale staatliche Organisation effektiver und effizienter genutzt (Kerber 1998). Schließlich werden durch eine dezentralisierte Staatstätigkeit *Frustrationskosten* reduziert. Ein auf der zentralen staatlichen Ebene vereinheitlichtes Güterangebot führt zwangsläufig dazu, dass regional konzentrierte Interessen derjenigen Bürger, die mehr oder weniger öffentliche Leistungen wünschen, enttäuscht werden. Werden diese Leistungen in den jeweiligen Regionen erbracht, können diejenigen, die ein höheres (niedrigeres) Niveau solcher Leistungen wünschen, davon mehr (weniger) erhalten. Migrationsprozesse führen solche Präferenzkonzentrationen in bestimmten Regionen herbei.

3.2 *Externalitäten und Skalenerträge im Konsum öffentlicher Leistungen*

Diese eher wohlwollende Einschätzung fiskalischen Wettbewerbs lässt sich nicht aufrechterhalten, wenn das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzt ist (Olson 1969). Danach sollten die Entscheidungsträger, welche die Menge des bereitgestellten Gutes festlegen, sowie seine Konsumenten und Zahler einander räumlich entspre-

chen. Nutznießer, Kosten- und Entscheidungsträger einer Maßnahme sollten kongruent sein (Blankart 2001). Steuerwettbewerb kann daher bei Externalitäten oder dezentraler Einkommensumverteilung ineffizient sein.

Fiskalische Externalitäten. Gehen wir hypothetisch davon aus, die Bundesländer hätten eigene Besteuerungskompetenzen und die Steuerbelastung der Einkommensteuer variierte zwischen ihnen. Hamburg könnte sich dann mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein in einem intensiven fiskalischen Wettbewerb befinden. Senkte Niedersachsen den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer, so zögen mobile Steuerzahler mit hohem Einkommen aus Hamburg zu, die sich im Hamburger Umland ansiedelten. Diese Zuwanderung entlastet bei gegebener Versorgung mit öffentlich bereitgestellten Gütern und infrastrukturellen Kapazitätsreserven alle Einwohner im niedersächsischen Umland Hamburgs, da sich der Immigrant mit den Bewohnern die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter teilt, ohne dass die Qualität der öffentlichen Güter abnimmt. Ebenso belastet die private Wanderungsentscheidung bei zuvor optimaler oder zu geringer Auslastung der Infrastruktur alle Einwohner in Hamburg, da deren Steuerbelastung zur Finanzierung der dort bereitgestellten öffentlichen Leistungen steigt. Berücksichtigen beide Bundesländer diese Ent- bzw. Belastungswirkungen nicht in ihren Entscheidungen über öffentliche Leistungen, dann führt dies zu fiskalischen externen Effekten (Zodrow und Mieszkowski 1986). Beide Länder werden daraufhin jedoch ihr öffentliches Leistungsangebot anpassen, so dass fiskalische Externalitäten durch Veränderungen in der öffentlichen Infrastruktur kompensiert werden (Keen und Marchand 1997).

Skalenerträge im Konsum. Öffentliche Leistungen können dabei auf einem niedrigeren als von den Bürgern gewünschten Niveau bereitgestellt werden, wenn tatsächlich Nicht-Rivalität im Konsum der öffentlich angebotenen Leistungen besteht (Sinn 2003). Bei Nicht-Rivalität (steigenden Skalenerträgen im Konsum) sinkt die Qualität der Nutzung einer öffentlichen Leistung durch bereits vorhandene

Nutzer nicht, wenn zusätzliche Konsumenten hinzukommen: Es spielt keine Rolle, ob ein zusätzlicher Wagen auf eine kaum befahrene Autobahnstrecke auffährt. Es macht dann kaum Sinn, jedem der Autofahrer einen Deckungsbeitrag zu den hohen Fixkosten des Autobahnbaus in Form von höheren Mautgebühren abzuverlangen, da die von ihm zusätzlich verursachten Kosten gleich Null sind. Die Deckungsbeiträge werden daher über Steuern erzielt. Im Steuerwettbewerb können diese Deckungsbeiträge aber nicht den mobilen Steuerzahlern angelastet werden, da sie ansonsten abwandern würden. Man belastet sie lediglich mit Gebühren, die Grenzkostenpreisen entsprechen, so dass entweder ein ineffizient niedriges Niveau an öffentlichen Leistungen – gemessen an den Wünschen der Bürger – oder zu niedrige Nettoeinkommen der immobilen Steuerzahler resultieren.

Räumliche Externalitäten. Hinzu treten Externalitäten aufgrund der räumlichen Ausdehnung öffentlicher Leistungen und ihrer Zahlungen, etwa wenn Bewohner von Tötensen in Hamburg ins Theater gehen. Ihnen werden Eintrittspreise abverlangt, die nicht ihrer marginalen Zahlungsbereitschaft entsprechen. Ein Teil des Theaterbudgets wird nämlich durch Steuern aus dem allgemeinen Haushalt der Bürgerschaft finanziert. Aufgrund dieser effektiven Preisunterschiede entstehen Überfüllungskosten in Form von Schlangen an den Abendkassen oder vorzeitig ausverkauften Vorstellungen. Versucht Hamburg, Überfüllungsprobleme zu umgehen, indem größere Mengen der öffentlichen Güter bereitgestellt werden, muss es Verluste tragen, da die Kosten nicht mehr gedeckt werden können. Räumliche Externalitäten resultieren auch aus Steuerexport. Bemerkenswert ist hier, dass Steuerexport den Auswirkungen des Steuerwettbewerbs entgegen gerichtet ist: Steuerexport setzt Anreize, ineffizient hohe Staatsausgaben zu tätigen, da ein Teil der Steuerbelastung von Personen außerhalb der Gebietskörperschaft getragen wird. Beispielsweise dürfte ein nennenswerter Anteil von in Hamburg ansässigen Unternehmen im Besitz von außerhalb Hamburgs ansässigen Anteilseignern sein. Da diese Anteilseigner nicht über die Höhe der Hamburger Einkommen- und Körperschaftsteuer abstimmen kön-

nen, hat das Land einen Anreiz, sie höher zu besteuern. Die Kosten öffentlicher Leistungen werden externalisiert (Huizinga und Nielsen 1997). Räumliche Externalitäten können somit fiskalische Externalitäten kompensieren, so dass per saldo keine Effizienzprobleme auftreten müssen (Bjorvatn und Schjelderup 2002, Sørensen 2004, Noiset 2003).

Vertikale fiskalische Externalitäten treten schließlich auf, wenn über- und untergeordnete Gebietskörperschaften die gleiche Steuerbasis besteuern. Nimmt jede Gebietskörperschaft den Steuersatz der anderen Ebene als gegeben an, so tritt ein Allmendeproblem auf: Die gemeinsame Steuerbasis wird ‚übernutzt‘, indem sie ineffizient hoch besteuert wird. Eine Steuererhöhung durch eine Ebene reduziert die Steuereinnahmen der anderen Ebene, ohne dass die dadurch verursachten fiskalischen Externalitäten von den jeweiligen Gebietskörperschaften in ihren Entscheidungen berücksichtigt werden. Die privaten marginalen Wohlfahrtskosten sind niedriger als die gesellschaftlichen, da die Zusatzlast der Besteuerung mit steigender Steuerbelastung progressiv ansteigt (Wrede 1999, Keen und Kotsogiannis 2002). Dies scheint für eine zentrale Koordination zwischen den Ebenen zu sprechen. Diese ist jedoch nicht notwendig, wenn die einzelnen Bürger selbst, beispielsweise in Volksabstimmungen, über die Steuergesetze der Ebenen entscheiden können. Schließlich haben die Steuerzahler ein hinreichendes Interesse daran, nicht zu hoch besteuert zu werden.

3.3 Staatliche Einkommensumverteilung über das Steuer-Transfer-System

Bei der personellen Einkommensumverteilung ergeben sich zumindest aus theoretischer Sicht deutliche Probleme. Nehmen wir an, Hamburg habe eine höhere Steuerprogression und zahle höhere Sozialhilfe als Niedersachsen. Hamburg verteile also in stärkerem Maße Einkommen um. Bürger mit niedrigerem Einkommen werden dann nach Hamburg ziehen, da sie sich dort höhere Transfereinkommen erhoffen. Bürger mit höherem Einkommen werden hinge-

gen nach Niedersachsen abwandern, weil dort weniger Einkommensumverteilung betrieben wird. Dezentrale Einkommensumverteilung wird dadurch erschwert, vielleicht unmöglich gemacht. Viele Gegenargumente zu diesem Szenario lassen sich nicht finden. Häufig wird behauptet, dass die Vermögenden in der Gesellschaft bereit sind, höhere Steuern zum Erhalt des sozialen Friedens zu zahlen (Buchanan 1975). Diese freiwillige Umverteilung sei bei dezentraler staatlicher Organisation ausgeprägter als bei zentraler, da man die Empfänger kenne und leichter identifizieren könne (Pauly 1973). Das mag bis zu einem gewissen Grade stimmen. Dennoch dürften die so erhaltenen Steuerzahlungen nicht ausreichen, den Bedürftigen in der Gesellschaft ein Existenzminimum zu sichern. Ein möglicher Nachteil des Steuerwettbewerbs ist daher eher im Bereich der interpersonellen Umverteilung zu suchen (Stigler 1957, Sinn 2003).

3.4 Regionale Konvergenz

In der Diskussion um die deutsche Finanzverfassung wird häufig behauptet, fiskalischer Wettbewerb führe dazu, dass arme Regionen ärmer und reiche Regionen reicher würden. Je mehr gute Steuerzahler eine Region habe, desto niedriger könne die Steuerbelastung dort sein. Arme Regionen müssten hingegen hohe Steuern erheben, um ihre Infrastruktur finanzieren zu können. Dies würde zur Wanderung ‚guter‘ Steuerzahler in die wirtschaftsstarken Regionen führen. Solche Ressourcenunterschiede können jedoch nicht auf Dauer bestehen bleiben. Ärmere Regionen schließen zu reichen Regionen aufgrund der dort erzielbaren höheren Grenzproduktivität des Kapitals auf, weil dadurch Kapitalimporte induziert werden. Die Einkommensniveaus (und auch die Ressourcenausstattungen) konvergieren. Im Wettbewerb interregional tätiger Unternehmen kann sich jedoch eine Konzentration industrieller Aktivitäten in bestimmten Regionen aus dem Zusammenspiel von Skalenerträgen in der Produktion, Agglomerationsvorteilen und Transportkosten ergeben, die zu anhaltenden Wachstumsunterschieden führt. Solche Modelle einer räumlichen Wirtschaftsentwicklung lassen überdurchschnittliche wirtschaftliche

Aktivitäten in Zentren erwarten, während die Peripherie in unterdurchschnittlicher Wirtschaftsaktivität verharret.

Verschiedene Autoren analysieren die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auf die wirtschaftliche Entwicklung von zentralen und peripheren Regionen unter solchen Bedingungen (Ludema und Wootton 2000, Kind, Knarvik und Schjelderup 2000, Baldwin und Krugman 2004). Die Agglomerationsvorteile in den wirtschaftlichen Zentren ermöglichen es deren Regierungen, höhere Steuern als die peripheren Regionen zu erheben. Beispielsweise bietet Hamburg den Unternehmen große Vorteile aufgrund exzellenter Infrastruktur, etablierter Kunden- und Zuliefererbasis und gut ausgebildeter Arbeitskräfte, so dass sich Hamburg höhere Steuerbelastungen leisten könnte. Die peripheren Regionen, etwa auch Schleswig-Holstein, haben keine andere Alternative zum Ausgleich ihrer Standortnachteile als die Steuerpolitik. Sie müssen den Ausgleich durch eine drastische Senkung der Steuerbelastung versuchen, da kleine Veränderungen die Agglomerationsvorteile der Zentren nicht kompensieren können. Steuerharmonisierung wäre dann schädlich, da die Ressourcenunterschiede zwischen Peripherie und Zentrum zementiert würden. Eine Erfolgsgeschichte in dieser Hinsicht stellt im internationalen Umfeld Irland dar, das aufgrund seiner peripheren Lage in Europa grundsätzlich schlechtere Entwicklungschancen als etwa Norditalien hat. Trotz langjähriger Transfers, die Irland im Rahmen der EG-Regionalpolitik seit seinem Beitritt erhielt, setzte der sich selbst tragende Entwicklungsprozess in Irland erst mit der Politik systematischer Steuersenkungen zu Beginn der neunziger Jahre ein. Heute hat Irland höhere Einkommen pro Kopf als Deutschland.

3.5 Polit-ökonomische Argumente

Bei allen diesen Argumenten wird davon ausgegangen, dass der Staat tut, was er soll. Die politischen Entscheidungsträger verfolgen hingegen häufig ihre eigenen Ziele und sind unzureichend an den Willen der Bürger gebunden. Versucht die Regierung, diese privaten Vorteile über höhere staatliche Einnahmen zu sichern, können sich

die Steuerzahler der Belastung durch Abwanderung entziehen. Die Regierung kann die Steuerbelastung somit nicht beliebig erhöhen. Sie muss auf mobile Faktoren Rücksicht nehmen. Fiskalischer Wettbewerb wird dann effizienzsteigernd sein. Steuerharmonisierung oder -zentralisierung wäre in diesem Fall kontraproduktiv, da dem Staat die Ausbeutung der Steuerbasis erleichtert würde.

Föderalismus führt zudem dazu, dass die Bürger die Leistungen von Politikern vergleichen und bewerten können (Besley und Case, 1995). Aufgrund ihrer unvollständigen Information über politische Sachfragen, die geringer als die ihrer Abgeordneten ist, messen die Bürger in Hamburg die Leistung des Senats an der vergleichbaren Leistung der niedersächsischen Landesregierung. Hat Niedersachsen bei einem ähnlichen Niveau öffentlicher Leistungen und auch ansonsten in beiden Ländern gleichen Bedingungen niedrigere Steuersätze als Hamburg, so haben die Bürger einen Anreiz, den Senat nicht wiederzuwählen. Der Hamburger Senat antizipiert diese mögliche Abwahl bei seiner Entscheidung über Steuererhöhungen. Bei einem langfristigen Zeithorizont der Regierung hat dieser Wettbewerb somit einen disziplinierenden Effekt. Die Regierenden sind gezwungen, öffentliche Leistungen kostengünstig und auf einem von den Bürgern gewünschten Niveau bereitzustellen.

3.6 Politische Innovation und Wirtschaftswachstum

Vergleichswettbewerb begünstigt die Verbreitung von Wissen in der Politik und führt somit in einer dynamischen Perspektive zu Effizienzsteigerungen. Bei dezentraler Leistungserstellung und Finanzierung ist es möglich, mit neuen staatlichen Lösungen für wirtschaftliche Probleme dezentral zu experimentieren. Die Hemmschwelle zur Durchführung von Reformen wird dadurch herabgesetzt, weil das Scheitern von Politikexperimenten mit geringeren Kosten als bei zentralstaatlichen Reformen verbunden ist. Louis Brandeis, Richter am Obersten Bundesgericht der USA, behauptete bereits 1932: *„It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous state may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try*

novel social and economic experiments without risk to the rest of the country“ (zitiert nach Oates 1999). Die erfolgreichen Lösungsansätze setzen sich durch, weil sie von anderen Gebietskörperschaften imitiert werden. Der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften wird somit quasi zu einem Entdeckungsverfahren, das den Fortschritt im öffentlichen Sektor beflügelt (Kerber 1998, Feld und Schnellenbach 2004). Oates (1999) spricht in diesem Zusammenhang auch von ‚*laboratory federalism*‘ und verweist darauf, dass die Reform der amerikanischen Sozialhilfe von 1996 aus diesem Grund eine Rückverlagerung von Kompetenzen von der Bundesebene auf die Ebene der Bundesstaaten vornahm (Inman und Rubinfeld 1997).

Die Argumente für eine innovationsfördernde Wirkung des fiskalischen Wettbewerbs sind jedoch umstritten. Die Wirkung politischer Reformen ist mit Unsicherheiten behaftet. Politische Unternehmer sind in aller Regel risikoscheu und versuchen, ihre Wiederwahl durch weniger Aufsehen erregende Politik zu erreichen. Aus diesem Grund haben Regierungen Anreize, sich abwartend zu verhalten, statt sich mit neuen Lösungen zu profilieren und die sich ex post als überlegen erweisenden Lösungen zu imitieren bzw. auf ihre Bedürfnisse zu adaptieren. Es entsteht ein Trittbrettfahrerproblem (Rose-Ackerman 1980). Zudem bieten Politikinnovationen im föderalen Staat eigennützigen Politikern auch die Möglichkeit, sich persönliche Vorteile zu verschaffen und als Resultat der Unsicherheit von Politikinnovationen herauszustellen (Kotsogiannis und Schwager 2001). Schließlich sind die Anreize der Bürger, sich über Politik zu informieren, sehr gering, so dass eher Skepsis angebracht ist, ob sie die Politiker zu Reformen anhalten. Aber dennoch dürfte das Ausmaß an politischen Innovationen bei dezentraler Leistungserstellung und -finanzierung höher als bei zentralstaatlicher sein (Schnellenbach 2004). Bei zunehmender Mobilität verstärken sich zudem die (moderaten) positiven Effekte des fiskalischen Wettbewerbs auf das Ausmaß an politischen Innovationen.

Vor dem Hintergrund dieser Argumente muss theoretisch offen bleiben, ob eher Wettbewerbsföderalismus oder kooperativer Föderalismus positiv zur wirtschaftlichen Entwicklung von Gebietskörperschaften beiträgt. Einerseits lassen theoretische Analysen zur Effizienz des öffentlichen Sektors im fiskalischen Wettbewerb keine eindeutigen Aussagen zu. Es spricht zwar mehr für die Effizienzvermutung des Wettbewerbsföderalismus, da sich mögliche Externalitäten gegenseitig kompensieren können und Politikversagen durch den Systemwettbewerb eingeschränkt wird. Dominiert jedoch das mit dem Systemwettbewerb sozusagen durch die Hintertür wieder eingeführte Marktversagen, so können Ineffizienzen auftreten. Gleichmaßen ambivalent ist die Einschätzung der innovationsfördernden Effekte fiskalischen Wettbewerbs. Auch hier spricht mehr für einen positiven Effekt des Wettbewerbsföderalismus, aber es können sich durchaus reformhemmende Effekte ergeben. Was die Ressourcenverteilung im Raum anbetrifft, so können sich Marktkräfte, die zur regionalen Konzentration der Wirtschaftskraft in Agglomerationen führen, im Wettbewerbsföderalismus leichter durchsetzen. Die ‚Neue ökonomische Geographie‘ deutet darauf hin, dass insbesondere Steuerwettbewerb eine Möglichkeit darstellt, ökonomische Standortnachteile zu kompensieren. Steuerharmonisierung ist dann eher als schädlich anzusehen. Zumindest dürfte aber die Hoffnung auf die positive Wirkung des Finanzausgleichs zur Herstellung eines sich selbst verstärkenden Aufholprozesses, insbesondere wenn er so nivellierend wie der deutsche Finanzausgleich ist, trügerisch sein. Alles in allem spricht aus theoretischer Sicht somit zwar einiges dafür, dass der Wettbewerbsföderalismus eher förderlich für die regionale Wirtschaftsentwicklung ist. Ohne empirische Evidenz lässt sich dies jedoch nicht abschließend beurteilen.

4. Empirische Analysen der Auswirkungen des Schweizer Föderalismus

Möchte man die Auswirkungen des fiskalischen Wettbewerbs in der Schweiz einschätzen, so genügt es nicht, anekdotische oder deskriptive Evidenz zu Rate zu ziehen. Dies hat mit den Freiheitsgraden in der Interpretation solcher Daten zu tun, die immer wieder von politisch interessierten Kreisen ausgenutzt werden. Dies verdeutlicht bereits die historische Betrachtung des Steuerwettbewerbs in der Schweiz. Spoerer (2002) weist etwa auf eine Steuerreformdiskussion in Zürich im Jahr 1883 hin, in der eine Erhöhung der kommunalen und kantonalen Steuern auf Einkommen und Vermögen erwogen wurde. Zu dieser Zeit betrug die Steuerbelastung in Zürich etwa das Sechsfache derjenigen in Basel. Die Reformgegner verwiesen damals darauf, dass eine weitere Erhöhung der Steuerbelastung zu einer ‚Flucht der Kapitalisten‘ (S. 9) führen werde. Ein weiteres historisches Beispiel ist die Reichtumsteuer im Kanton Basel-Landschaft.⁹ Sie trat am 1. Januar 1973 in Kraft und sah eine drastische Verschärfung der Progression der Einkommensteuer vor. Schon zwei Jahre später musste sie aufgrund des einsetzenden Steuerwettbewerbs aufgegeben werden. Auf diese Weise werden heute immer wieder Forderungen nach einer weitgehenden materiellen Steuerharmonisierung begründet.

Suchen die Individuen aber wirklich ihren Wohnort und die Unternehmen ihren Standort nach fiskalischen Gesichtspunkten aus? Versuchen die Gebietskörperschaften ihrerseits, diese Steuerzahler durch strategischen Einsatz fiskalpolitischer Instrumente anzuziehen? Welche Auswirkungen hat dieser Wettbewerb auf die Effizienz der Bereitstellung öffentlicher Leistungen, die Einkommensumver-

9 Sie wurde am 29. Juni 1972 von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz eingereicht und am 3. Dezember 1972 in einem Referendum mit 55,6 Prozent der abgegebenen Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von 55,4 Prozent angenommen. Siehe dazu „Verfassungsmässigkeit der basellandschaftlichen Reichtumsteuer: Anforderung an die Einheit der Materie bei Gesetzesinitiativen“, *Steuer-Revue* 31 (1976, S. 132 – 144).

teilung, auf das Wirtschaftswachstum und die Reformfähigkeit von Gebietskörperschaften in der Schweiz?

4.1 Empirische Ergebnisse zur Wohnortwahl

Eine Reihe von Studien zum Schweizer Steuerwettbewerb untersucht den Einfluss der Steuerbelastungsunterschiede auf die kantonale und lokale Wohnortwahl von Personen. Drei unterschiedliche Untersuchungsdesigns werden dabei für die Schweiz gewählt: Migrations-, Homogenitäts- und Kapitalisierungsstudien. Summatisch lässt sich feststellen, dass die individuelle Wohnortwahl in der Schweiz – *ceteris paribus* – den fiskalischen Anreizen folgt.

Migrationsstudien: In Migrationsstudien wird analysiert, welchen Einfluss Steuerbelastungsunterschiede und Unterschiede in den öffentlichen Leistungen auf die Wanderungen zwischen Gebietskörperschaften haben. In einer frühen Studie findet Frey (1981) kaum einen Einfluss fiskalischer Variablen auf die Wanderungstätigkeit. Weder ziehen Kantone mit niedriger Steuerbelastung – *ceteris paribus* – signifikant mehr Zuwanderer an, noch scheinen Kantone mit besserer Infrastrukturausstattung attraktiv für Migranten zu sein. Diese Resultate gelten auch für Wanderungen innerhalb der und zwischen den Kantone(n) Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Als Maß für die Migrationstätigkeit verwendet Frey aggregierte Daten der Zuwanderung, der Abwanderung und des Wanderungssaldos der jeweiligen Gebietskörperschaften für die sechziger und siebziger Jahre. Ebenfalls auf Basis neuerer aggregierter Zuwanderungsdaten stellt Feld (2000, Kapitel 4) zwar sowohl für interkantonale Wanderungen im Jahr 1990 als auch für Wanderungen zwischen Schweizer Städten im Jahr 1994 Einflüsse der Veränderung der Steuerbelastung und für die Wanderungen zwischen Schweizer Städten auch einen Einfluss des Ausmaßes öffentlicher Leistungen fest.

Eine Erhöhung der Steuerbelastung führt demnach zu einer geringeren Zahl an Zuwanderern in einen Kanton bzw. eine Gemeinde, wobei weitere für die Wohnortwahl bedeutsame Indikatoren als Kontrollvariablen berücksichtigt werden. Diese ökonometrischen Ergebnisse sind jedoch nicht robust; sie hängen wesentlich von der gewählten Spezifikation ab.

Im Gegensatz zu diesen beiden Analysen verwenden zwei weitere Studien Individualdaten, um den fiskalischen Einfluss auf die Wanderungsentscheidung zu ermitteln. Liebig und Sousa-Poza (2004) untersuchen Haushaltsdaten der ersten drei Wellen des Schweizer Haushaltspanels (1999-2001) und finden keinen signifikanten Einfluss der individuellen Steuerbelastung auf die Wanderungsentscheidung. Gemäß ihrer Analyse ist es vor allem die Wohnungssituation, die für die Migranten bei der Auswahl ihres zukünftigen Wohnorts ausschlaggebend ist. Die in diesem Datensatz enthaltenen Haushalte stammen aus der gesamten Schweiz. Von den 3678 Beobachtungen haben jedoch lediglich 285 Haushalte ihren Wohnort im betrachteten Zeitraum gewechselt, so dass diesen Ergebnissen letztlich doch eine relativ schmale Datenbasis zugrunde liegt. Schmidheiny (2003) nimmt seine Untersuchungen auf einer umfangreicheren Datenbasis, wenn auch für einen kleineren räumlichen Ausschnitt der Schweiz vor und modelliert die Wohnortwahl der Individuen zudem ausgesprochen sorgfältig. In seiner Studie für die beiden Basler Kantone und Solothurn im Jahr 1997 wurden alle diejenigen Haushalte in die Untersuchung aufgenommen, die ihren Wohnort wechselten. Insgesamt umfasst der Datensatz 7872 Haushalte. Schmidheiny (2003) stellt einen hoch signifikanten und quantitativ beachtlichen Einfluss der Steuerbelastung auf die Wanderung von Haushalten fest. Für Bezieher höherer Einkommen ist der Effekt der Steuerbelastungsunterschiede bedeutsamer als für Bezieher niedriger Einkommen.

Auf den ersten Blick scheinen diese vier Studien den Eindruck zu vermitteln, dass sich keine eindeutigen Zusammenhänge zwischen Steuerbelastung und Wanderungstätigkeit zeigen. Dieser Anschein trägt, denn Migrationen charakterisieren ein Ungleichgewicht, wel-

ches in einer empirischen Studie schwierig zu erfassen ist. Schmidheiny meistert dies mit einem hohen Daten- und Modellierungsaufwand. Seine Ergebnisse sind sicherlich die verlässlichsten.

Homogenitätsstudien: Darüber hinaus sind Schmidheiny's Ergebnisse mit jenen aus Homogenitätsstudien weitgehend kompatibel. Dabei wird die Verteilung der Steuerpflichtigen in verschiedenen Einkommensklassen über die Schweizer Kantone und Städte als Funktion verschiedener Wohnortcharakteristika untersucht. Im Grunde wird somit von einer Gleichgewichtssituation ausgegangen. In diesen Studien ergibt sich, dass Bezieher hoher Einkommen – *ceteris paribus* – ihren Wohnort mit einer um so höheren Wahrscheinlichkeit in einer Gebietskörperschaft wählen, je geringer ihre Steuerbelastung und je höher das Niveau an öffentlichen Leistungen ist. Der Einfluss der Steuerbelastung auf die Wohnortwahl ist bei Beziehern niedriger Einkommen deutlich geringer. Empirische Evidenz dafür findet sich in einer Querschnittsuntersuchung für die Schweizer Kantone im Jahr 1987 (Kirchgässner und Pommerehne 1996), in Untersuchungen für die Kantone und für 137 Schweizer Städte und Gemeinden im Jahr 1990 (Pommerehne, Kirchgässner und Feld 1996, Feld 2000, 2000a, Feld und Kirchgässner 2001a) sowie in einer Panel-Studie für die Kantone für den Zeitraum von 1981/82 bis 1993/94 (Feld und Frey 2000). Auf lokaler Ebene ist der Steuerwettbewerb ausgeprägter als auf kantonaler Ebene, und bei den Selbstständigen ist er etwas stärker als bei den abhängig Beschäftigten. Diese lassen sich bei ihrer Wohnortwahl wiederum stärker von der Steuerbelastung beeinflussen als Rentner. Der Einfluss der Steuerbelastung auf die Wohnortwahl wird durch den Nutzen aus öffentlichen Leistungen nur teilweise kompensiert. Höhere lokale Ausgaben für die soziale Wohlfahrt, im Wesentlichen die Sozialhilfe, erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass ein Bezieher niedriger Einkommen seinen Wohnsitz in einer solchen Gemeinde wählt. Dies gilt gleichermaßen für Selbstständige und abhängig Beschäftigte.

Fiskalische Einflussfaktoren spielen somit eine bedeutende Rolle für die individuelle Wohnortwahl, wobei für die höheren Einkommen die Steuerbelastung und für die niedrigeren Einkommen die Sozialtransfers wichtiger sind: Bezieher hoher Einkommen lassen sich eher in einem Kanton oder einer Stadt mit niedriger Steuerbelastung nieder, während Bezieher niedriger Einkommen eher dorthin ziehen, wo die Bezieher hoher Einkommen höher besteuert werden und damit höhere Sozialtransfers gezahlt werden. Die Schweizer Gebietskörperschaften sind daher aufgrund fiskalischer Einflussfaktoren in ihrer Zusammensetzung homogener bezüglich des Einkommens, als sie es ohne fiskalischen Wettbewerb wären. Dabei ist der Steuerwettbewerb insgesamt bedeutsamer als der Transferwettbewerb.

Kapitalisierungsstudien: Diese Ergebnisse finden eine weitgehende Bestätigung in Untersuchungen darüber, inwieweit Unterschiede in der Steuerbelastung, in öffentlichen Leistungen und in Sozialtransfers in den Mieten und Immobilienpreisen kapitalisiert werden (Feld und Kirchgässner 1997, Hilber 1998). Der Kapitalisierungseffekt verdeutlicht die fiskalisch bedingten Nachfrageveränderungen auf dem Wohnungsmarkt. Da Boden ein immobiler Produktionsfaktor ist, trägt das Bodenangebot langfristig die Steuerbelastung. Genau dieses Ergebnis lässt sich in den zuvor genannten Untersuchungen herausstellen. Je höher die Steuerbelastung in einem Kanton oder einer Stadt ist, um so niedriger sind dort die Mieten und Immobilienpreise, weil diese Gebietskörperschaft damit – *ceteris paribus* – unattraktiv wird. Dabei werden die sonstigen Einflussfaktoren von Mieten und Häuserpreisen, wie etwa die Eigenschaften der Wohnungen oder Häuser, aber auch die Attraktivität der Region aufgrund der Arbeitsmarktbedingungen, privater und öffentlicher Infrastruktur sowie die Umweltbedingungen und sonstigen Lagevorteile konstant gehalten. Zürich hat daher hohe Mieten und Häuserpreise trotz der im Vergleich zu Zug schlechteren steuerlichen Bedingungen. Die Steuervorteile in Zug können aber die dort ansonsten relativ zu Zürich vorhandenen Wohnortnachteile überkompensieren. Zudem zeigt sich, dass die Steuerbelastung hoher Einkommen einflussreicher als die Steuerbelastung niedriger Einkommen oder die Sozialtransfers

ist. Dies deutet erneut darauf hin, dass in der Schweiz eher Steuer- als Transferwettbewerb stattfindet: Es sind vor allem die Bezieher hoher Einkommen, die Steuervorteile ausnutzen können. Diese Ergebnisse bestätigen sich, genau wie diejenigen für die Migrationsstudien und die Wanderungsanalysen, weitgehend auch für die USA (Feld und Kirchgässner 1997, Feld 2000).

4.2 Empirische Studien zur Standortwahl

Analog zur Wohnortwahl lässt sich eine fiskalisch induzierte Standortwahl von Firmen in der Schweiz feststellen. In einer neueren Studie wird der Einfluss der Gewinn- und Einkommensteuern auf die Standortwahl von Firmen und die kantonale Beschäftigung untersucht (Feld und Kirchgässner 2003). Dabei ergibt sich ein signifikant negativer Einfluss von Steuern auf die Anzahl der kleinen und mittleren Firmen mit unterschiedlichen Kapitalrenditen in den Kantonen für 1981/82 und 1991/92 und auf das kantonale Beschäftigungswachstum von 1985 bis 1997. Bemerkenswert ist, dass die Einkommensteuer einen quantitativ bedeutsameren Einfluss auf die Anzahl der Firmen in den beiden untersuchten Größen- und den drei Renditeklassen hat als die Gewinnsteuer, die nur die Anzahl der Firmen mit hoher Kapitalrendite reduziert. Zudem ist der Einfluss von Steuern generell und der Einkommensteuer im Besonderen auf die Anzahl der Firmen in den Kantonen stärker als die durch Steuern verursachten realen Beschäftigungswirkungen. Dies spricht dafür, dass innerhalb der Schweiz kleine und mittlere Aktiengesellschaften trotz der bestehenden Regeln zur interkantonalen Steuerauscheidung ihren Spielraum zur Verschiebung von Gewinnen steuerminimierend ausnutzen.

Ausgeprägtere Evidenz zur Bedeutung von Steuern für die Standortwahl von Firmen liegt für die USA vor (Newman und Sullivan 1988, Hines 1997, Feld 2000). Die Mehrzahl der Studien führt zu einem ähnlichen Ergebnis wie diese Schweizer Studie: Steuern haben – *ceteris paribus* – einen signifikanten Einfluss auf die Standortwahl. Unternehmen lassen sich aber auch dort nieder, wo sie –

ceteris paribus – ein höheres Niveau an öffentlichen Leistungen vorfinden. Zudem haben nicht nur Unternehmensteuern, sondern auch die Einkommensteuer natürlicher Personen für die Standortwahl von Unternehmen eine Bedeutung. Neben Steuern spielen auf der Leistungsseite des Budgets insbesondere Infrastrukturleistungen und Ausgaben für die öffentliche Sicherheit eine Rolle. Daneben gibt es eine ganze Reihe nicht-fiskalischer Einflussfaktoren. So achten Unternehmen und Investoren z.B. auf die Qualität von Arbeitskräften und auf das Lohnniveau. Die Nähe zu Absatzmärkten stellt ein weiteres bedeutendes Motiv für die Standortwahl dar. Insbesondere für Konzernaktivitäten im Bereich der Forschung und Entwicklung spielen daneben Agglomerationseffekte eine Rolle.

Die Studien für die USA und die Schweiz belegen, dass deutliche Steuerbelastungsunterschiede Anreize zur Standort- und/oder Wohnortverlagerung setzen, denen in der Realität auch tatsächlich gefolgt wird. Ob sich daraus nun aber tatsächlich ein fiskalischer Wettbewerb ergibt, hängt davon ab, ob die Gebietskörperschaften ihre Steuersätze bzw. Ausgabeninstrumente strategisch einsetzen, um mobile Arbeitskräfte und mobiles Kapital zu attrahieren.

4.3 Empirische Studien zur strategischen Finanzpolitik in der Schweiz

Um strategische Finanzpolitik festzustellen, muss man sich in die Lage eines Finanzministers versetzen. Der Finanzminister überlegt sich, wie er mit Hilfe seiner Steuerpolitik gute Steuerzahler anziehen kann. Verlangt ein vergleichbares Bundesland geringere Einkommen- oder Körperschaftsteuern, reagiert der Finanzminister eines betrachteten Bundeslandes mit einer Reduktion der Steuerbelastung. Die sich vergleichenden Länder können so in eine Spirale sinkender Steuersätze eintreten. Sie konkurrieren ihre Steuersätze potenziell herunter. Wie im strategischen Preiswettbewerb auf Gütermärkten ist die Festlegung des Steuersatzes in einer betrachteten Gebietskörperschaft eine Funktion der Steuersätze in anderen Gebietskörperschaften. Die Wettbewerbsintensität im Steuerwettbewerb lässt sich

somit am Durchschnitt der Steuerbelastung der anderen Gebietskörperschaften ablesen.

Dieser Zusammenhang wurde mit Hilfe von Paneldaten für die 26 Kantone im Zeitraum von 1980 bis 1999 untersucht (Feld und Reulier 2002). Die Einkommensteuerbelastung in einem Kanton in 11 betrachteten Einkommensklassen ist – *ceteris paribus* – signifikant positiv mit der durchschnittlichen Steuerbelastung in den Nachbarkantonen korreliert. Je niedriger die Steuerbelastung in den Nachbarkantonen, desto stärker senkt ein Kanton seine eigene Steuerbelastung. Diese räumliche Korrelation von Steuersätzen ist für mittlere und hohe Einkommen stärker ausgeprägt als für niedrige. Insbesondere die gehobenen mittleren Einkommen reagieren deutlich auf Steuersenkungen. Im Vergleich der Nachbarkantone, d.h. im kleinräumigen Steuerwettbewerb, liegt ein stärkeres Augenmerk auf den Beziehern von Einkommen über SFr 200'000 als auf den Spitzenverdienern. Schaltegger (2004) stellt einen ähnlichen Zusammenhang für die kantonalen Ausgaben heraus. Je höher die Ausgaben in den Nachbarkantonen sind, desto höher sind die Ausgaben im beobachteten Kanton.

Wiederum findet sich vergleichbare Evidenz für die U.S.-Bundesstaaten und Gemeinden (Ladd 1992, Case 1993, Brueckner und Saavedra 2001). Mittlerweile ist eine strategische Steuerpolitik aber auch für Kanada belegt (Brett und Pinske 2000, Hayashi und Boadway 2000), ebenso für belgische Gemeinden (Heyndels und Vuchelen 1998), die deutsche Gewerbesteuer (Büttner 1999, 2001), französische Regionen und Départements (Feld, Josselin und Rocaboy 2003, Leprince, Madiès und Paty 2003), italienische Städte (Bordignon, Cerniglia und Revelli 2003), spanische Gemeinden (Solé-Ollé 2003) und für die Steuerpolitik in der EU und der OECD (Besley, Griffith und Klemm 2001, Devereux, Lockwood und Redoano 2001). Für die amerikanische Sozialhilfe lassen sich ähnliche Effekte feststellen (Figlio, Kolpin und Reid 1999, Saavedra 2000). Wiederum führen Reduktionen der Sozialhilfesätze im Durchschnitt der Wettbewerbsregionen zu niedrigeren Sozialhilfesätzen in einer

beobachteten Region. Schließlich besteht analoge Evidenz für strategische Interaktionen im Bereich der Umweltpolitik (Fredriksson und Millimet 2002). Der strategische Einsatz von fiskalpolitischen Instrumenten kann somit nicht geleugnet werden. Ob er aber zu einem Steuersenkungswettlauf führt, bei welchem eine Unterversorgung an öffentlichen Leistungen resultiert, lässt sich auf Basis dieser Evidenz nicht feststellen. Offenbar lassen sich in der Schweiz durchaus beachtliche kantonale und lokale Steuerbelastungen beobachten, die mit unterschiedlichen Niveaus an öffentlichen Leistungen einhergehen. Es gibt keinen ‚*race to the bottom*‘.

4.4 *Fiskalischer Wettbewerb und die Struktur der Staatsausgaben und -einnahmen*

Die Evidenz zur fiskalisch induzierten Mobilität und zur strategischen Steuerpolitik erlaubt zumindest den Rückschluss, dass Steuerwettbewerb in der Schweiz existiert und über die anekdotischen Belege hinaus auch quantitativ beachtlich ist. Dieser kantonale und lokale Steuerwettbewerb hat Auswirkungen auf die Finanzpolitik der Kantone. Schaltegger (2001, 2001a) und Kirchgässner (2002) legen empirische Evidenz für die Schweizer Kantone von 1980 bis 1998 vor, wonach eine stärkere Dezentralisierung der Staatstätigkeit von der Kantonsebene auf die Ebene der Gemeinden zu einer kleineren kantonalen Staatsquote führt. Neben den Staatsausgaben gilt dies auch für die Staatseinnahmen. Kirchgässner und Feld (2004) belegen für den gleichen Datensatz, dass insbesondere der Steuerwettbewerb zu einer geringeren Staatstätigkeit führt. Der gemessene Rückgang der Staatsausgaben ist mit SFr 2.114 geringeren Ausgaben pro Kopf und Jahr in demjenigen Kanton, der am stärksten im Wettbewerb steht, im Vergleich zu demjenigen, der am wenigsten im Steuerwettbewerb steht, erheblich. Ähnliche Effekte resultieren für die gesamten Kantonseinnahmen und die Steuereinnahmen im Besonderen. Betrachtet man schließlich die Struktur der Staatseinnahmen, so stellen Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2003) einen interessanten Effekt fest: Steuerwettbewerb führt dazu, dass die Kantone ihre Staatstätigkeit stärker über Gebühren und Beiträge als über Ein-

kommen- und Gewinnsteuern finanzieren. Dem Äquivalenzprinzip der Besteuerung wird stärker Genüge getan, so dass die Vermutung nahe liegt, dass auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz im Steuerwettbewerb eher erfüllt ist. Wiederum gelten diese Aussagen unter der Bedingung, dass andere Einflussfaktoren als Kontrollvariablen berücksichtigt werden.

Die Auswirkungen des Schweizer Föderalismus auf die Staatsfinanzen beschränken sich jedoch nicht auf den Steuerwettbewerb. So erhöhen etwa die Finanzausgleichszahlungen des Bundes die Staatsausgaben und insbesondere auch die Verwaltungsausgaben der Kantone. Es ergibt sich aber auch, dass das Argument der steigenden Skalenerträge eher fraglich ist. Gemäß diesem Argument hat Dezentralisierung erhebliche Kosten, wenn Skalenerträge nicht ausgenutzt werden. Man spricht zuweilen auch von Kosten der politischen Führung (welche dann zu gesonderten Bundesergänzungszuweisungen im deutschen Finanzausgleich mutieren). Noch 1969 nutzte Frido Wagener dieses Argument und errechnete die optimale Gemeindegröße. Er beeinflusste damit die damalige Diskussion um eine Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland in erheblichem Maße. Auf ähnliche Weise findet sich dieses Argument heute in der Schweiz, wo die Forderung nach einer Fusion von Kantonen und Gemeinden damit begründet wird. In den zuvor genannten Studien hat die Fragmentierung der Kantone in ihre Gemeinden keinen statistisch gesicherten Einfluss auf die Höhe der Staatsausgaben oder -einnahmen. Wenn überhaupt, so ergibt sich eher ein negativer Einfluss, d.h. je stärker fragmentiert ein Kanton ist, desto niedriger sind seine Ausgaben. Dies gilt insbesondere auch für die Verwaltungsausgaben der Kantone. Besondere Kosten der politischen Führung lassen sich auf Basis dieser Ergebnisse für die Schweiz jedenfalls nicht begründen.

Dass sich dieses Argument so hartnäckig hält, liegt an einfachen statischen Hochrechnungen: Die Befürworter von Gemeindefusionen, Länderneugliederungen und dergleichen gehen davon aus, dass die öffentliche Leistungserstellung für ein größeres räumliches Ge-

bilde, etwa ein hypothetisches Land Berlin-Brandenburg, mit dem gleichen Personal eines einzigen Bundeslandes getätigt werden kann. Damit würden die Verwaltungsausgaben pro Kopf in der Tat sinken. In der Realität führen solche Zusammenlegungen aber nicht zu Personaleinsparungen, da dem polit-ökonomische oder rechtliche Probleme entgegenstehen. Auch in Deutschland nahm die Zahl der Verwaltungsangestellten nach der Gebiets- und Verwaltungsreform der siebziger Jahre nicht ab, sondern zu. Dies mag daran liegen, dass das deutsche Arbeitsrecht vor allem im öffentlichen Dienst Entlassungen sehr stark erschwert. Zudem sind häufig Koordinationsaufgaben für vormals selbstständige Gebietskörperschaften zu erbringen, die Personalbedarf auslösen. Bedeutsamer könnte noch sein, dass die Kontrolle der Staatstätigkeit durch die Bürger erschwert wird, je größer die Gebietskörperschaften sind. Dadurch bestehen geringere Anreize, öffentliche Mittel zu möglichst niedrigen Kosten einzusetzen.

4.5 Fiskalischer Wettbewerb und die Effizienz des öffentlichen Leistungsangebots

Die zuvor berichteten Ergebnisse belegen, dass fiskalischer Wettbewerb existiert und zu einem kleineren Staatssektor führt. In beiden Fällen bleibt ungeklärt, ob dies eher positiv oder negativ zu bewerten ist. Um eine solche Bewertung vorzunehmen, ist es erforderlich, die Auswirkungen des Schweizer Föderalismus, insbesondere des fiskalischen Wettbewerbs, auf die Effizienz der Bereitstellung öffentlicher Leistungen, die staatliche Einkommensumverteilung und vor allem für die regionale Wirtschaftsentwicklung festzustellen. Volkswirtschaftliche Effizienz zu messen ist ein schwieriges Unterfangen. Öffentliche Leistungen sind effizient bereitgestellt, wenn die zusätzlichen Kosten der Bereitstellung der Summe der zusätzlichen Wertschätzungen der Konsumenten entsprechen. Individuelle Wertschätzungen für öffentliche Leistungen zu ermitteln ist nicht gerade einfach, da die Individuen bei Befragungen einen Anreiz haben, ihre tatsächliche Zahlungsbereitschaft zu untertreiben (wenn sie damit rechnen müssen, zur Zahlung für die öffentliche Leistung herange-

zogen zu werden). Für die Effizienz der Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften lassen die Ergebnisse für die Schweiz auch keine eindeutigen Aussagen zu. Dies ist nicht verwunderlich bei solch hohen Anforderungen.

Die Untersuchungen zur Wohnortwahl zeigen hingegen, dass die Schweizer Kantone durch den Steuerwettbewerb in ihren Durchschnittseinkommen homogener zusammengesetzt sind. Je homogener Gebietskörperschaften bezüglich des Einkommens sind, um so wahrscheinlicher ist es, dass das öffentliche Leistungsangebot den Wünschen der Steuerzahler entspricht. Dies ist eine notwendige Bedingung für ein effizientes Gleichgewicht im Steuerwettbewerb. In der Tat geben die Bürger in Schweizer Kantonen mit stärkerer Dezentralisierung – *ceteris paribus* – eine höhere Zufriedenheit mit ihrem Leben im Allgemeinen an (Frey und Stutzer 2000, 2002). Diese höhere Kundenzufriedenheit bei Dezentralisierung der Staats-tätigkeit deutet auf die stärkere Nachfrageorientierung der dem fiskalischen Wettbewerb ausgesetzten Gebietskörperschaften hin.

In der theoretischen Diskussion stehen die durch den fiskalischen Wettbewerb verursachten Externalitäten im Vordergrund. Die empirischen Schätzungen belegen relativ bedeutende fiskalische Externalitäten etwa zwischen deutschen Gemeinden (Büttner 2003) und erhebliche negative räumliche Externalitäten im Umweltbereich aufgrund von NO_x-Emissionen für 25 europäische Staaten (Murdoch, Sandler und Sargent 1997). Gemäß den Ergebnissen einer Simulationsstudie kompensieren sich fiskalische und räumliche Externalitäten aber gegenseitig (Sørensen 2004). In einer weiteren Untersuchung werden daher auch relativ geringe Wohlfahrtskosten des Steuerwettbewerbs errechnet (Parry 2003). Externalitäten können zudem durch Verhandlungen internalisiert werden. So belegen Pommerehne, Feld und Hart (1994) den Erfolg grenzüberschreitender Verhandlungen zwischen einer deutschen und einer französischen Gemeinde zur Vermeidung von grenzüberschreitenden Umweltproblemen.

Pommerehne und Krebs (1991) berichten Evidenz für den Kanton Zürich, dass räumliche Spillovers zwischen Kernstadt und Umland in den siebziger Jahren bereits erfolgreich in Verhandlungen internalisiert werden konnten. In mehreren Verhandlungsrunden mit den Umlandgemeinden gelang es der Stadt Zürich, Arrangements zur Kostenaufteilung von öffentlichen Leistungen zu entwickeln, die zu einer Kompensation von räumlichen Externalitäten führten. Interkantonale räumliche Externalitäten werden in der Schweiz von Schaltegger (2003) auch als relativ gering eingeschätzt und haben allenfalls im Bildungs- und Umweltbereich eine etwas größere Bedeutung. Schaltegger und Zemp (2004) stellen für Spillovers zwischen Kernstadt und Umland im Kanton Luzern ähnliche Ergebnisse fest. Manche Externalitäten, etwa in der Krankenhausfinanzierung, werden im Zuge solcher Verhandlungsprozesse internalisiert. Was mancher Kritiker des Schweizer Föderalismus als intransparentes Geflecht von Verträgen zwischen Kantonen (z.B. die Konkordate) oder zwischen Gemeinden begreift, erfüllt offenbar seinen Zweck in der Abgeltung von Spillovers.

Bemerkenswert ist jedoch, dass die in den Simulationsstudien herausgestellten gegenläufigen Effekte, etwa des Steuerexports oder der vertikalen Externalitäten, sich auch in Studien für die Schweizer Kantone ergeben. Brühlhart und Jametti (2004) streichen die Bedeutung vertikaler Externalitäten für die Steuerbelastung der Gemeinden heraus. Vertikale Externalitäten dominieren demnach in direkt-demokratischen Gemeinden, während Steuerwettbewerb in den repräsentativ-demokratischen Kantonen ausschlaggebend ist. Da der zweite Effekt gemäß dieser Analyse dominiert, führt dieser Wettbewerb letztlich zu einer Beschränkung der Staatstätigkeit. Ähnliches deuten die Ergebnisse von Schaltegger (2003a) an. Hier führen vertikale Externalitäten und der Steuerexport zu einer Ausdehnung der Staatstätigkeit, die durch den Steuerwettbewerb wieder korrigiert wird. Schaltegger und Küttel (2002) untersuchen den Nachahmungswettbewerb auf der Ausgabenseite und stellen fest, dass die Nachahmung der Ausgabenpolitik benachbarter Kantone durch die direkte Demokratie abgemildert wird. Alles in allem sprechen diese

Ergebnisse eher dafür, dass der Steuerwettbewerb in der Schweiz zu einer Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor führt und räumliche Externalitäten auf der Ausgabenseite wirksam internalisiert werden.

Stellt man die Schweizer Ergebnisse in den Kontext der Untersuchungen aus anderen Föderalstaaten, so ergibt sich letztlich ein konsistentes Bild. Schließlich findet sich für die Vereinigten Staaten auch direkte Evidenz für eine vergleichsweise höhere Effizienz des fiskalischen Wettbewerbs. In einer ökonometrischen Studie untersuchen Bergstrom, Roberts, Rubinfeld und Shapiro (1988) die Effizienzbedingung für öffentliche Güter, indem sie die Gleichheit zwischen den Grenzkosten der Bereitstellung des Bildungsangebots und der Summe der individuellen (marginalen) Zahlungsbereitschaften von Bildungsleistungen direkt schätzen. Die Nachfrage für öffentliche Leistungen wird dabei mit Befragungsdaten ermittelt. Aggregierte Daten werden hingegen verwendet, um die Grenzkosten der Bereitstellung von Schulen herauszufinden. Gemäß den Ergebnissen dieser Studie führt eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung von Bildung in den USA zu einer effizienten Leistungserbringung. In einem Vergleich der relativen Effizienz der Bildungsausgaben in amerikanischen Gebietskörperschaften, die sich in einem intensiveren Steuerwettbewerb befinden, und solchen, die sich einem weniger intensiven fiskalischen Wettbewerb gegenüber sehen, ergibt sich, dass die Leistungen der Schüler pro Inputeinheit durch fiskalischen Wettbewerb erhöht werden, obwohl der Wettbewerbsföderalismus andererseits mit signifikant geringeren Bildungsausgaben pro Schüler verbunden ist (Hoxby 2000). Der zentrale Vorteil des fiskalischen Wettbewerbs dürfte daher eher im allokativen Bereich zu suchen sein.

4.6 Fiskalischer Wettbewerb und der Wohlfahrtsstaat

Die Evidenz bezüglich der individuellen Wohnortwahl, der strategischen Steuerpolitik und der Größe des öffentlichen Sektors für die Schweiz lässt hingegen vermuten, dass dezentrale Einkommensumverteilung dort erschwert ist. So führt der Steuerwettbewerb zu einer

stärkeren Finanzierung der kantonalen Staatstätigkeit mit Gebühren und Beiträgen statt mit Einkommen- und Vermögensteuern, so dass weniger Einkommensumverteilung von der Einnahmenseite her möglich scheint. Auch die Transferausgaben sind in der Schweiz insgesamt niedriger als in anderen OECD-Ländern, beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland. Auf Basis von Daten für den letzten Teil der 1970er Jahre lässt sich aber feststellen, dass der Wohlfahrtsstaat in der Schweiz nicht aufgrund des fiskalischen Wettbewerbs zusammenbricht (Kirchgässner und Pommerehne 1996). Nahezu zwei Drittel der staatlichen Einkommensumverteilung (ohne Berücksichtigung der Sozialversicherungen) werden zu diesem Zeitpunkt durch die nachgeordneten Gebietskörperschaften vorgenommen. Im Vergleich zu den USA und Kanada hat die Schweiz zudem eine relativ stärkere Gleichverteilung der Primäreinkommen, die etwa derjenigen Deutschlands entspricht. Diese Einschätzung ändert sich im Laufe der achtziger Jahre (Feld 2000, 2000a). In der Schweiz nimmt in diesem Zeitraum die Einkommensungleichheit stärker zu als in anderen europäischen Ländern. Dieser Prozess geht im Wesentlichen darauf zurück, dass die zehn Prozent der Bevölkerung mit den höchsten Einkommen überproportional hinzuverdient haben. Dennoch verteilen die nachgeordneten Gebietskörperschaften im Jahr 1992 im Vergleich zum Ende der siebziger Jahre in der Schweiz etwas mehr Einkommen um als der Bund. Sowohl auf der lokalen und kantonalen Ebene als auch auf Bundesebene wird dabei stärker über Steuern als über Ausgaben umverteilt. Auch wenn neue Evidenz dafür vorliegt, dass Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen tatsächlich zu weniger Einkommensumverteilung führt, so scheint dieser Effekt gemäß den Ergebnissen dennoch nicht robust und außerdem davon abzuhängen, ob die Ausgangsverteilung der Einkommen berücksichtigt wird (Feld, Fischer und Kirchgässner 2003). Manches deutet darauf hin, dass die kantonale Einkommensumverteilung bei stärkerer Dezentralisierung zielgenauer erfolgt. Die These, dass eine dezentral organisierte Umverteilung bei Steuerwettbewerb nicht möglich ist, findet für die Schweiz jedenfalls keine Bestätigung.

Umverteilung in der Schweiz kann deshalb dezentral betrieben werden, weil mehrere institutionelle Rahmenbedingungen dies erleichtern. Zum einen wirkt die zentrale Umverteilung in der Schweiz als Regulativ des Steuerwettbewerbs. Mit der direkten Bundessteuer, der Verrechnungsteuer und den Sozialversicherungen liegen wesentliche Elemente der Einkommensumverteilung in der Kompetenz des Bundes. Die direkte Bundessteuer dürfte aufgrund ihres sehr starken Progressionsverlaufs die Wanderungstätigkeit der Reichen beschränken. Zweitens bestehen in der Ausgestaltung der Sozialhilfe auch nach der Abschaffung des Bürgerortprinzips aufgrund der (zeitlich befristeten) Kostenerstattungspflicht des Heimatkantons und der Heimatgemeinde für die Sozialhilfe ihrer Bürger Anreize, transferinduzierte Wanderungen zu verringern bzw. die Abhängigkeitsrate der Sozialhilfeempfänger niedrig zu halten. Durch diese Regelung wird der Transferwettbewerb in Grenzen gehalten. Zum dritten haben die Bürger über einen weitgehenden Ausbau der direkten Volksrechte in manchen Kantonen und Städten direkten Einfluss auf die Steuerbelastung und die Staatsausgaben und damit auch auf das Umverteilungsniveau. Wegen dieser Mitbestimmungsmöglichkeit und der den Entscheidungen vorangehenden Diskussion akzeptieren sie Umverteilungsentscheidungen eher als in einer Situation, in denen ihnen Steuern aufoktroiert werden. Die prozedurale Fairness der Schweizer Referendumsdemokratie stabilisiert die dezentrale Umverteilung somit ebenfalls. In der Tat ist der Steuerwettbewerb in denjenigen Kantonen weniger ausgeprägt, die Referenden über die Höhe der Steuerbelastung haben (Feld 1997). Diese drei Regelklassen dürften es in der Schweiz ermöglichen, eine dezentrale Umverteilung in erheblichem Maße durchzuhalten.

4.7 Regionale Wirtschaftsentwicklung, Konvergenz und politische Innovation

Neben den behaupteten Grenzen dezentraler interpersoneller Einkommensumverteilung stehen die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auf die regionale Wirtschaftsentwicklung oder die Kohäsion eines Staatsgebildes im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Es

wird häufig argumentiert, Steuerwettbewerb führe dazu, dass sich Regionen weiter auseinander entwickelten, dass also Einkommensunterschiede zementiert würden. Arme Regionen müssten ihre Steuerpflichtigen höher belasten als reiche Regionen, um die notwendige Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, da in der reichen Region bereits genügend potente Steuerzahler wohnten. Dadurch verlöre die arme Region ihre guten Steuerzahler an andere Regionen und vermöge es nicht mehr, die notwendigen Infrastrukturleistungen bereitzustellen. Sie bliebe somit in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zurück. Empirische Untersuchungen zur Rolle des Wettbewerbsföderalismus bei der Konvergenz von Regionen liegen jedoch nicht vor.

In der jüngeren Zeit findet sich aber eine Diskussion über den Einfluss einer Dezentralisierung der Staatstätigkeit auf das Wirtschaftswachstum. Evidenz dazu wurde im internationalen Vergleich und für chinesische Provinzen, die deutschen Länder sowie die amerikanischen Bundesstaaten geliefert. Der Hauptnachteil dieser Ansätze besteht darin, dass Dezentralisierung lediglich mit dem Anteil der Staatsausgaben (Staatseinnahmen) der nachgeordneten Gebietskörperschaften an den gesamten Staatsausgaben (Staatseinnahmen) gemessen wird. Dieser Anteil stellt aber ein unzureichendes Maß für die fiskalische Autonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften dar. Es lässt sich leicht vorstellen, dass nachgeordnete Gebietskörperschaften einen relativ großen Anteil an Staatsausgaben tätigen, aber dazu durch rechtliche Vorgaben der Bundesebene gezwungen werden bzw. statt eigener Einnahmenkompetenzen lediglich von Finanztransfers von der Bundesebene abhängen. Mexiko ist ein gutes Beispiel für einen Föderalstaat, in welchem dies der Fall ist (Feld 2003). Es überrascht daher nicht, dass diese Studien nur gemischte Evidenz vorlegen können (Feld, Zimmermann und Döring 2003). In einer Untersuchung der Effekte einzelner Instrumente des Föderalismus auf die ökonomische Leistungsfähigkeit von Schweizer Kantonen zwischen 1980 und 1998 stellt sich hingegen heraus, dass weder Steuerwettbewerb noch die Fragmentierung eines Kantons in seine Gemeinden schädlich für die ökonomische Leistungsfähigkeit

sind (Feld, Kirchgässner und Schaltegger 2004). Steuerwettbewerb erhöht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kantone vielmehr dadurch, dass er die öffentliche Hand zu einem effizienten Einsatz ihrer Ressourcen zwingt. In gewisser Hinsicht bestätigt sich hier auch das Resultat zu den Kosten der politischen Führung: Die fehlende Ausschöpfung von Skalenerträgen bei dezentraler Leistungserstellung und -finanzierung ist entweder unbedeutend oder wird durch die Vorteile einer stärkeren Kontrolle der Staatstätigkeit kompensiert.

Zum Einfluss des Wettbewerbsföderalismus auf die politische Innovation existiert bislang nur empirische Evidenz aus Fallstudien. Dabei scheint in der Schweiz, ähnlich wie in den USA, die Meinung weit verbreitet, dass der kantonale Wettbewerb eher zu Neuerungen neigt als der Bund. Frey (1977, S. 39) zitiert Landammann und Ständerat Raymond Broger an der Innerrhoder Landsgemeinde im April 1976 mit den Worten: „Es gibt überhaupt fast nichts, was dem Bund selbst in den Sinn gekommen ist. Fast alles hat er den Kantonen aus ihren praktischen Experimentierfeldern abgeschaut.“ In jüngerer Zeit diskutieren Feld und Schnellenbach (2004) die Diffusion von Verwaltungsreformen (New Public Management) auf der Ebene der Schweizer Gemeinden in den neunziger Jahren. Widmer und Rieder (2003) belegen die Diffusion kantonaler Verwaltungsreformen durch einen Maßstabswettbewerb zwischen den Kantonen. Nach Ladner und Steiner (2003) führt dies auf der lokalen Ebene lediglich zu einer mäßigen Konvergenz der Lösungen. Es dominiert eine Vielfalt der Lösungsansätze über die Adaption der Gemeinden an ihre jeweiligen Verhältnisse und Präferenzen. Vatter und Wälti (2003) weisen darauf hin, dass der Schweizer Föderalismus unter dem Strich eher kein Hemmschuh für Reformen in der Schweiz darstellt.

Etwas offensiver wird die Evidenz zur Sozialhilfereform in den USA im Jahr 1996 interpretiert. Sie wurde von der U.S.-Bundesregierung explizit mit der Zielsetzung verknüpft, die Staaten als Labor zur Entwicklung der vergleichsweise vernünftigsten Lösung im Bereich

der Sozialhilfe zu nutzen. Obwohl die Sozialhilfereform eine eigentliche Erfolgsgeschichte darstellt und die Erwartungen in die Innovationsfähigkeit der U.S.-Bundesstaaten damit nicht enttäuscht wurden, muss dennoch anerkannt werden, dass eine Reihe bundespolitischer Vorgaben eine Qualitätskontrolle der Reformen sicherstellten. Die amerikanische Sozialhilfereform kann daher nicht uneingeschränkt als Evidenz für einen positiven Zusammenhang zwischen fiskalischem Wettbewerb und politischer Innovation herangezogen werden. Es ist notwendig, systematischere empirische Evidenz zu dieser Frage zu erhalten.

5. Die Einführung von Wettbewerbselementen in die deutsche Finanzverfassung

Die Ausführungen zur Schweizer Finanzverfassung und ihrer Wirkungsweise erlauben Rückschlüsse für eine effizienzorientierte Reform des deutschen Föderalismus. Lassen wir die Fakten Revue passieren, so besteht der Hauptunterschied zwischen der deutschen und der schweizerischen Finanzverfassung in der erheblichen Besteuerungsautonomie der Kantone und Gemeinden. Bei allen sonstigen Facetten der Finanzverfassungen beider Länder dürfte dies das Kernelement für eine unterschiedliche Einschätzung beider Föderalismuskonzepte sein. Diese Besteuerungsautonomie, die durch den alten und auch den zukünftigen Finanzausgleich kaum beeinträchtigt wird, ist Ausdruck der in der Schweiz stärker als in Deutschland gelebten Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften. Von diesem zentralen Element lässt sich für eine Reform des deutschen Föderalismus am meisten ableiten. Nun ist es gerade der Wettbewerbsföderalismus, den viele Teilnehmer an der Föderalismusdiskussion ablehnen, zuweilen desavouieren. Trotz aller berechtigter Ängste strukturschwacher Länder, von Beginn an Nachteile in diesem Wettbewerb zu haben, geht dies sicher zu weit. Eine echte Reform der Finanzverfassung muss zu mehr Eigenverantwortung der Länder (und der Gemeinden) in Deutschland führen. Sechs Punkte sind dabei hervorzuheben:

- Die mit dem fiskalischen Wettbewerb verbundenen Befürchtungen wurden zuvor als theoretische bzw. mögliche Auswirkungen des Wettbewerbsföderalismus diskutiert. Verschiedene Befürchtungen (oder Hoffnungen) beziehen sich auf die Effizienz der Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Betrachtet man die empirische Evidenz für die Schweiz, so muss deutlich festgestellt werden, dass bislang alles dafür spricht, dass der fiskalische Wettbewerb in der Schweiz zu einer effizienteren Leistungserstellung im öffentlichen Sektor führt. Die Bürger sind zufriedener und erhalten ihre Leistungen zu relativ geringeren Kosten, was letztlich geringere Staatsausgaben zur Folge hat.
- Die Schweizer Erfahrung belegt, dass sich die in der ökonomischen Literatur, aber auch von der Politik (Kernstadtproblem und Zentrumsfunktionen) besonders betonten externen Effekte auf dem Verhandlungswege zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften zumindest hinreichend abmildern lassen. Die beabsichtigte Reform des Finanzausgleichs in der Schweiz trägt dem durch eine Aufgabenentflechtung bei intensiver Zusammenarbeit zwischen den Kantonen Rechnung. Weitere ernsthaftere Schwierigkeiten mancher Gebietskörperschaften, etwa aufgrund besonderer Strukturschwächen, lassen sich durch freie Finanztransfers im Rahmen des Finanzausgleichs in gewissem Maße beheben. Auch darauf wird durch die Reform des Finanzausgleichs in der Schweiz abgezielt. Dieses ließe sich auch in Deutschland auf ähnliche Weise realisieren.
- Dass der Ausgleich nicht vollständig erfolgen darf, wird aus der deutschen Erfahrung mit strukturschwachen Regionen deutlich. Ein zu kräftiger Finanzausgleich mindert die Anreize der Länder, sich zur Bewältigung des Strukturwandels anzustrengen. Die Haushaltsnotlagen, in die manche Länder geraten sind, belegen, dass der Umgang mit dem Strukturwandel schwierig sein kann. Die lange andauernde Dauersubventionierung durch den stark nivellierenden Länderfinanzausgleich hat die Haushaltsnotlagen aber nicht verhindern können. Rodden (2000, 2001) legt im Gegenteil empirische Evidenz für die deutschen Länder vor,

wonach die zwischenstaatlichen Transfers den Anreiz zur Verschuldung auf Seiten der Transferempfänger erhöhten. Anstatt auf Abhilfe durch finanzstarke Länder oder den Bund zu hoffen, sollte daher vielmehr die Eigenverantwortung gestärkt werden. Anstelle der Haushaltsnotlage könnte am Ende eine der irischen vergleichbare Erfolgsgeschichte stehen. Der Schweizer Finanzausgleich hat bei weitem nicht die nivellierende Wirkung des deutschen Finanzausgleichs und vermag dennoch, insbesondere nach seiner Reform, zum Abbau von Disparitäten beizutragen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang der eher positive Beitrag des Steuerwettbewerbs für die regionale Wirtschaftsentwicklung. Statt hinderlich zu sein, weil die wirtschaftsschwächeren Regionen weniger Mittel für ihre Strukturpolitik zur Verfügung haben, wie dies in der deutschen Diskussion befürchtet wird, hält er die regionalen Regierungen dazu an, sorgsam mit ihren Ressourcen umzugehen und in Projekte zu investieren, die sich tatsächlich lohnen. Steuerwettbewerb ist somit eher förderlich für die regionale Wirtschaftsentwicklung.

- Der Schweizer Steuerwettbewerb erzielt diese Effekte in einem sehr asymmetrischen wirtschaftlichen Umfeld, in welchem arme, kleine Bergkantone, wie etwa Appenzell i.Rh., neben reichen, bevölkerungsstarken Kantonen, wie dem Kanton Zürich, oder besonders reichen Kantonen, wie dem Kanton Zug, zu finden sind. Die vorliegende empirische Evidenz vermag jedoch keinen Beleg dafür hervorzubringen, dass diese Fragmentierung für die regionale Wirtschaftsentwicklung schädlich wäre. Es sind weder die fehlende Ausschöpfung von Skalenerträgen noch die schlechtere Ausgangsposition mancher Kantone, die das regionale Wirtschaftswachstum beeinträchtigen können. Was als Evidenz gegen Gemeindefusionen Gültigkeit besitzt, lässt sich mit einiger Berechtigung auch gegen Kantonszusammenlegungen ins Feld führen. Länderneugliederungen können somit nicht als Voraussetzung für das Funktionieren des Steuerwettbewerbs angesehen werden. Dies wäre auf Basis der Schweizer Evidenz ungerechtfertigt. Kleine Bundesländer haben sogar eher Vor- als Nachteile im Steuerwettbewerb mit den großen Bundesländern.

- Noch bedeutsamer in diesem Prozess ist die Rolle der politischen Innovationen. Finanzschwächere Kantone, etwa der Kanton St. Gallen, lassen sich etwas einfallen, um attraktiv für ansiedlungswillige Firmen und Individuen zu sein. So leistet man sich eine sehr renommierte Universität, die attraktive Bedingungen für Professoren trotz der im interkantonalen Vergleich niedrigeren Grundgehälter bietet. Über die erleichterte wirtschaftliche Aktivität der an die Universität angeschlossenen Institute werden Standortnachteile ausgeglichen. Letztlich trägt dies zur wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons bei. Die Rolle des Steuerwettbewerbs für die Innovationsfähigkeit der Gebietskörperschaften kann in einer dynamischen Perspektive kaum zu hoch eingeschätzt werden. Dies gilt vor allem für die Bundesrepublik Deutschland, in der Reformen erst sehr langsam voranschreiten.
- Das Hauptproblem des Wettbewerbsföderalismus könnte auf der Verteilungsseite anzutreffen sein. *Notabene*: Es handelt sich um die *personelle* Einkommensumverteilung, die bei einem freien fiskalischen Wettbewerb unter Druck gerät. Dies liefert jedoch keine besondere Rechtfertigung für einen nivellierenden Finanzausgleich. Die *regionale* Einkommensumverteilung ist davon zunächst unberührt. Im Hinblick auf Lösungsansätze für die personelle Einkommensumverteilung im Föderalismus liefert die Schweiz ebenfalls reichhaltiges Anschauungsmaterial. Es finden sich Belege dafür, dass die Verteilungsprobleme des Steuerwettbewerbs sich mit geeigneten institutionellen Rahmenbedingungen, von einer gewissen Zentralisierung bis hin zum Bürgerortprinzip, lösen lassen (Sinn 2003). Würde Deutschland in den Wettbewerbsföderalismus einsteigen, so stellte dies selbst bei einer stärkeren dezentralen Verantwortung in der Sozialpolitik kein wirkliches Problem dar, da große Sozialversicherungsprogramme bereits zentralisiert sind. Vielmehr kann man in Anlehnung an die Schweizer Erfahrungen eine zielgenauere Einkommensumverteilung aufgrund des Wettbewerbsföderalismus erwarten.

Diese Argumente sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Schweiz ebenfalls gewisse Probleme mit ihrem Föderalismus hat. Die Reform des Finanzausgleichs ist Ausdruck solcher Sorgen. Aber: Man klagt auf hohem Niveau. Die geplante Aufgabenentflechtung mag zusammen mit einem zielgenaueren Disparitätenausgleich genügen, um Fehlanreize zu beseitigen. Diese Schweizer Sorgen sind nicht vergleichbar mit den Reformnotwendigkeiten im deutschen Föderalismus. Neben der Aufgabenverflechtung steht ein vereinheitlichtes Finanzsystem mit verflochtenen Entscheidungsstrukturen, das zur wirtschaftlichen Problemlage Deutschlands beiträgt. Vor dem Hintergrund der theoretischen Argumente und der empirischen Evidenz aus der Schweiz spricht mehr für den Wettbewerbsföderalismus als für den kooperativen Föderalismus deutscher Prägung. Die überwältigende Mehrzahl der ökonomischen Analysen deutet darauf hin, dass ein Regimewechsel hin zu mehr Wettbewerbselementen auch im deutschen Föderalismus vorteilhaft und daher wünschenswert ist.

Ein Einstieg in den Wettbewerbsföderalismus könnte in Deutschland erreicht werden, indem den Bundesländern und den Gemeinden Zuschlagsrechte bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer eingeräumt würden. Dieses Zuschlagsrecht sollte die gegenwärtigen Anteile der Länder und Gemeinden an jenen Steuerarten ersetzen, die ihnen im Steuerverbund derzeit zugewiesen werden. Auf Basis der Schweizer Erfahrungen spricht viel dafür, den Bundesländern die Gesetzgebung bei der Einkommensteuer voll zuzuweisen, so dass sie über die Steuerbasis der Einkommen- und Körperschaftsteuer bestimmen, und der Bund und die Gemeinden jeweils Zuschläge auf diese Einkommensteuerbasis erheben. Das Grundproblem dieses Vorschlags besteht in seiner politischen Durchsetzbarkeit. In der heutigen Situation wäre es bereits eine große Errungenschaft, wenn sich die Föderalismuskommission für mehr Wettbewerbselemente in der deutschen Finanzverfassung aussprechen sollte. Dies ist am einfachsten über ein Zuschlagsrecht der Länder und Gemeinden bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erreichen. Es ist die pragmatischste Lösung.

Eine der offenkundig größten Befürchtungen in der politischen Diskussion stellen die regionalen Verteilungswirkungen eines solchen Zuschlagsrechts der Länder oder der Gemeinden zur Einkommen- und Körperschaftsteuer im Vergleich zum Status quo dar. Die Befürchtungen sind jedoch übertrieben, wie jüngere Berechnungen des ZEW für die Länder zeigen. In beiden Berechnungen wird eine aufkommensneutrale Föderalismusreform unterstellt. Diese Vorgabe wird umgesetzt, indem zunächst das gesamte Steueraufkommen aus dem Steuerverbund durch ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer, ähnlich dem Solidaritätszuschlag, ersetzt wird (Büttner und Schwager 2003). Die Zerlegung der Lohn- und Einkommensteuer erfolgt gemäß den Regeln der gegenwärtig praktizierten Lohnsteuerzerlegung (Wohnsitzprinzip). Die Autoren bezeichnen dieses Szenario als „Basis-Einkommensteuer“ und verweisen darauf (Büttner und Schwager 2003, S. 535), dass u.a. der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992) sich für eine solche Ausgestaltung des Einkommensteuerzuschlags ausgesprochen hat. Die aus einem solchen Vorgehen resultierenden Steuerkraftunterschiede zwischen den Ländern lassen sich dadurch kompensieren, dass jedes Bundesland seinen Zuschlagssatz verändert, um Aufkommensunterschiede auszugleichen. Eine auf diesen Annahmen basierende Simulation erlaubt es daher, diejenigen Steuersätze zu ermitteln, „die es jedem Land erlauben würden, Pro-Kopf-Ausgaben in Höhe des Bundesdurchschnitts zu tätigen“ (Büttner und Schwager 2003, S. 537). Dadurch ergeben sich erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern. So müssten die ostdeutschen Länder einen etwa doppelt so hohen Satz wie der Durchschnitt aller Länder verlangen, um durchschnittliche Pro-Kopf-Einnahmen aus der Einkommensteuer zu erhalten. Hamburg könnte hingegen seinen Zuschlagssatz auf zwei Drittel des Durchschnittssatzes der Einkommensteuer senken.

Das Ausmaß dieser Steuerbelastungsdisparitäten ist relativ hoch, wenn man den Vergleich mit anderen wettbewerbsföderalistischen Staaten, wie der Schweiz oder Kanada sucht. Bei einem zu versteuernden Einkommen von 90.000 SFr muss ein Steuerpflichtiger im Kanton Zug 8,5 Prozent Einkommensteuer zahlen. Im Kanton Genf

zahlte er an den Kanton und die Gemeinde bei gleichem Einkommen aber 18,38 Prozent. Errechnet man daraus ein arithmetisches Mittel und bezieht die jeweiligen Werte auf diesen Mittelwert, so ergibt sich eine relative Abweichung von 0,74 (Büttner und Schwager 2003, S. 538). In Kanada ergibt sich bei ähnlicher Vorgehensweise eine relative Abweichung in der Einkommensteuerbelastung von 0,42. Die relative Abweichung zwischen Hamburg und Thüringen wäre nach diesen Simulationen gemäß dem Szenario der Basis-Einkommensteuer hingegen 1,74 (Büttner und Schwager 2003).

Nun ist dieser Vergleich jedoch problematisch, da reale Finanzsysteme in der Schweiz und in Kanada, in denen die Kantone bzw. Provinzen auf verschiedene Einnahmequellen, insbesondere den Finanzausgleich, zurückgreifen können, mit einer hypothetischen Situation in Deutschland verglichen werden, in welcher die Einnahmen aus den Einkommensteuerzuschlägen die einzige Finanzierungsquelle der Länder wären. Daher führen die Autoren weitere Simulationen durch, bei denen auch Finanzausgleichszahlungen Berücksichtigung finden. Unter der Annahme, dass eine völlige Nivellierung der Einnahmen durch einen horizontalen Länderfinanzausgleich vermieden werden sollte, errechnen sie Zuschlagssätze, die zwischen 3 Prozent für Hamburg und 16 Prozent für das Saarland und für die Ostländer zwischen 35 Prozent und 44 Prozent variieren (Büttner und Schwager 2003). Die schlechtere Situation der ostdeutschen Länder ließe sich deutlich durch Bundesergänzungszuweisungen korrigieren, die ähnlich wie im derzeitigen Finanzausgleich wirken müssten.

Zudem ist die Annahme fraglich, dass alle Länder ein durchschnittliches Niveau an öffentlichen Leistungen bereitstellen können müssen. Mittlerweile ist von Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse die Rede, was es ermöglichen sollte, auch im Bereich der öffentlichen Leistungen Unterschiede zwischen den Ländern zuzulassen, die letztlich zu niedrigeren Ausgaben und einem geringeren Finanzbedarf führen würden. Damit sich die positiven Wirkungen des fiskalischen Wettbewerbs entfalten können, ist es vielmehr notwendig, den Ländern und Gemeinden Spielräume auf der Ausgabenseite zu er-

öffnen. Dies könnte etwa für die Löhne und Gehälter der im öffentlichen Dienst Beschäftigten und die Entlohnung der Beamten gelten. Für den öffentlichen Dienst muss auf eine stärkere regionale Differenzierung, beispielsweise durch tarifvertragliche Öffnungsklauseln, hingearbeitet werden. Unterschiede im Beamtenrecht ließen sich durch eine Reduktion der Rahmengesetzgebung des Bundes in diesem Bereich erzielen. Einen zweiten Bereich stellen die Leistungsgesetze dar. Auch hier können die Vorgaben des Bundes weniger strikt sein. Der Bund kann den Ländern mehr Spielräume beim Arbeitslosengeld II oder beim Wohngeld einräumen.

Diese weiteren Anpassungen werden in den vorliegenden Simulationen nicht mehr berücksichtigt (Büttner und Schwager 2003). Nach einer der Vorabauauffüllung im Finanzausgleich ähnlichen Zuweisung an die ostdeutschen Bundesländer dürften die Einnahmeunterschiede erheblich geringer sein und sich denen der für die Westländer simulierten Disparitäten anpassen. Werden Differenzierungsmöglichkeiten für die Länder und Gemeinden bei ihren öffentlichen Leistungen eröffnet, so könnten sich die positiven Kräfte des fiskalischen Wettbewerbs entfalten. Diese Unterschiede sind von den Bürgern verkraftbar, so dass ein Einstieg in den Wettbewerbsföderalismus erreicht werden kann.¹⁰

6. Ausblick

Die Schweizer Finanzverfassung unterscheidet sich von der deutschen Finanzverfassung vornehmlich durch die hohe Autonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften bei der Festlegung der Belastung der Einkommen natürlicher und juristischer Personen mit Steuern. In der Schweiz herrscht ein intensiver Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen und zwischen den Gemeinden. Dieser Steuerwettbewerb hat gemäß der vorliegenden empirischen Evidenz zu einer höheren Effizienz in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen

10 Ähnliche Überlegungen lassen sich für die Gemeindeebene anstellen. Siehe dazu Döring und Feld (2004).

geführt. Aufgrund geeigneter ergänzender Institutionen ist der mit dem Steuerwettbewerb in Verbindung gebrachte Zusammenbruch des Schweizer Wohlfahrtsstaats ausgeblieben. Der Steuerwettbewerb trägt eher positiv zur regionalen Wirtschaftsentwicklung bei. Entscheidend für diesen Effekt dürfte der Zwang zur politischen Innovation sein, der vom fiskalischen Wettbewerb in der Schweiz ausgeht. Dies scheint mit einem niedrigeren Niveau öffentlicher Ausgaben sowie einer stärkeren Gebührenfinanzierung einherzugehen. Bestehende Disparitäten zwischen den Kantonen werden mit einem Finanzausgleich abgemildert, dessen bestehende Fehlanreize durch die für dieses Jahr geplante Finanzausgleichsreform erheblich reduziert werden. Externalitäten zwischen den Kantonen und den Gemeinden werden vornehmlich auf dem Verhandlungswege zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften gelöst.

Das Wettbewerbselement im Schweizer Föderalismus ist somit der Bestandteil, der am ehesten vorbildhaft für die Föderalismusreform in Deutschland sein könnte. Ein Zuschlagsrecht der Länder (und Gemeinden) auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer erfüllt diesen Zweck. Die Berechnungen der Auswirkungen eines solchen Zuschlagsrechts deuten darauf hin, dass es im Fall der Länder aufgrund der geringen Steuerkraft Ostdeutschlands zu erheblichen Disparitäten kommen kann. Diese lassen sich jedoch durch eine geeignete Ausgestaltung des Finanzausgleichs auffangen, der weit weniger nivellierend als derzeit zu sein braucht. Zudem sollte den Ländern mehr Spielraum bei der Festsetzung ihrer Ausgaben eingeräumt werden. Dies lässt sich beispielsweise bei den Leistungsgesetzen und den Löhnen und Gehältern der im öffentlichen Dienst Beschäftigten und der Beamten erreichen.

Die bisherigen Erkenntnisse über die Auswirkungen des Wettbewerbsföderalismus lassen insbesondere nicht erkennen, dass eine Länderneugliederung zwingende Voraussetzung für eine Reform des deutschen Föderalismus in Richtung mehr Wettbewerb ist. Es sind weniger die technologischen als die politischen Bedingungen der öffentlichen Leistungserstellung, die ausschlaggebend für eine ge-

deihliche Entwicklung der Gebietskörperschaften im Bundesstaat sind. Der Wettbewerbsföderalismus setzt die nötigen Anreize, damit sich Bund, Länder und Gemeinden mit ihrem Angebot an den Wünschen der Bürger orientieren. Wer im Wettbewerb bestehen will, muss für die Bürger attraktiv sein.

Der Autor:

Professor Dr. Lars P. Feld ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Philipps-Universität Marburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

E-Mail: feld@wiwi.uni-marburg.de

Literatur

Baldwin, R.E. und P. Krugman (2004), Agglomeration, Integration and Tax Harmonization, *European Economic Review* 48, 1 – 23.

Baretti, C., R. Fenge, B. Huber, W. Leibfritz und M. Steinherr (2000), *Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 1, München.

Bergstrom, Th.C., J.A. Roberts, D.L. Rubinfeld und P. Shapiro (1988), A Test for Efficiency in the Supply of Public Education, *Journal of Public Economics* 35, 289 – 307.

Besley, T. und A.C. Case (1995), Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *American Economic Review* 85, 25 – 45.

Besley, T., R. Griffith und A. Klemm (2001), Empirical Evidence on Fiscal Interdependence in OECD Countries, Unveröffentlichtes Manuskript, London School of Economics.

Bjorvatn, K. und G. Schjelderup (2002), Tax Competition and International Public Goods, *International Tax and Public Finance* 9, 111 – 120.

Blankart, C.B. (2000), The Process of Government Centralization: A Constitutional View, *Constitutional Political Economy* 11, 27 – 39.

Blankart, C.B. (2001), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, Vahlen, München, 4. Auflage.

Blöchliger, H.J. und R.L. Frey (1992), Der schweizerische Föderalismus: Ein Modell für den institutionellen Aufbau der Europäischen Union?, *Aussenwirtschaft* 47, 515 – 548.

Bordignon, M., F. Cerniglia und F. Revelli (2003), In Search of Yardstick Competition: A Spatial Analysis of Italian Municipality Property Tax Setting, *Journal of Urban Economics* 54, 199 – 217.

Brett, C. und J. Pinske (2000), The Determinants of Municipal Tax Rates in British Columbia, *Canadian Journal of Economics* 33, 695 – 714.

Brueckner, J.K. und L.A. Saavedra (2001), Do Local Governments Engage in Strategic Property Tax Competition?, *National Tax Journal* 54, 203 – 229.

Brühlhart, M. und M. Jametti (2004), Horizontal vs. Vertical Tax Competition: An Empirical Test, Unveröffentlichtes Manuskript, DEEP-HEC, Université Lausanne.

Buchanan, J.M. (1975), *The Limits of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago.

Büttner, T. (1999), Determinants of Tax Rates in Local Capital Income Taxation: A Theoretical Model and Evidence from Germany, *Finanzarchiv N.F.* 56, 363 – 388.

Büttner, T. (2001), Local Business Taxation and Competition for Capital: The Choice of the Tax Rate, *Regional Science and Urban Economics* 31, 215 – 245.

Büttner, T. (2003), Tax Base Effects and Fiscal Externalities of Local Capital Taxation: Evidence from a Panel of German Jurisdictions, *Journal of Urban Economics* 54, 110 – 128.

Büttner, T. und R. Schwager (2003), Länderautonomie in der Einkommensteuer: Konsequenzen eines Zuschlagsmodells, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223, 532 – 555.

Case, A.C. (1993), Interstate Tax Competition after TRA86, *Journal of Policy Analysis and Management* 12, 136 – 148.

Devereux, M.P., B. Lockwood und M. Redoano (2001), Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?, Unveröffentlichtes Manuskript, University of Warwick.

Döring, T. und L.P. Feld (2004), Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt?, erscheint in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*.

Doyle, C. und S. van Wijnbergen (1994), Taxation of Foreign Multinationals: A Sequential Bargaining Approach to Tax Holidays, *International Tax and Public Finance* 1, 211 – 225.

Eidgenössische Finanzverwaltung (2003), *Öffentliche Finanzen in der Schweiz 2001*, Eigenverlag, Neuchâtel.

Eidgenössische Steuerverwaltung (2002), *Steuerbelastung in der Schweiz 2001: Kantone und Kantonshauptorte*, Eigenverlag, Neuchâtel.

Feld, L.P. (1997), Exit, Voice and Income Taxes: The Loyalty of Voters, *European Journal of Political Economy* 13, 455 – 478.

Feld, L.P. (2000), *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz*, Mohr/Siebeck, Tübingen.

Feld, L.P. (2000a), Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, *Public Choice* 105, 125 – 164.

Feld, L.P. (2001), *Eine empirische Analyse der Auswirkungen des internationalen Steuerwettbewerbs*, Gutachten zuhanden der UBS AG, Zürich.

Feld, L.P. (2002), Steuerwettbewerb in der Schweiz – Kein Auslaufmodell!, in: U. Wagschal und H. Rentsch (eds.), *Der Preis des Föderalismus*, Orell Füssli, Zürich, 151 – 175.

Feld, L.P. (2003), Fiscal Federalism and Political Decision Structures, in: R. Blindenbacher und A. Koller (ed.), *Federalism in a Changing World – Learning from Each Other: Scientific Background, Proceedings and Plenaries of the International Conference on Federalism 2002*, McGill-Queens University Press, Montreal et al., 461 – 470.

Feld, L.P. (2004), The European Constitution Project from the Perspective of Constitutional Political Economy, erscheint in: *Public Choice* 2004.

Feld, L.P. (2004a), On Tax Competition: The (Un-)Expected Advantages of Decentralized Fiscal Autonomy, erscheint in: K. Leube (ed.), *Austrian Economics Today II: Reforms for a Competitive Economy*, FAZ Buch, Frankfurt.

Feld, L.P. (2004b), Der Wettbewerbsföderalismus als Rahmenbedingung und Impuls wirtschaftlichen Handelns, erscheint in: H.-J. Blanke (ed.), *Zur Lage des deutschen Föderalismus*, Mohr Siebeck, Tübingen.

Feld, L.P. und B.S. Frey (2000), *Die Auswirkungen des kantonalen Steuerwettbewerbs auf den Kanton Zürich: Möglichkeiten einer rationalen Reform*, Gutachten zuhanden der Finanzdirektion des Kantons Zürich.

Feld, L.P. und G. Kirchgässner (1997), Die Kapitalisierung von Steuern und öffentlichen Leistungen in den Mietzinsen: Eine empirische Überprüfung der Tiebout-Hypothese für die Schweiz, in: H. Schmid und T. Slembeck (eds.), *Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis*, Haupt, Bern et al., 64 – 92.

Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2001), Vor- und Nachteile des internationalen Steuerwettbewerbs, in: W. Müller, O. Fromm und B. Hansjürgens (eds.), *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb: Steuern und soziale Sicherungssysteme*, Metropolis Verlag, Marburg, 21 – 51.

Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2001a), Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland, *Regional Science and Urban Economics* 31, 181 – 213.

Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2003), The Impact of Corporate and Personal Income Taxes on the Location of Firms and on Employment: Some Panel Evidence for the Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 87, 129 – 155.

Feld, L.P. und E. Reulier (2002), Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence from a Panel of the Swiss Cantons, Unveröffentlichtes Manuskript, Universität St. Gallen.

Feld, L.P. und E. Reulier (2004), La décentralisation fiscale en Suisse: Quelles conséquences en termes de concurrence fiscale, redistribution, fourniture de services publics et développement régional?, erscheint in: *Economie et Statistique* 2004.

Feld, L.P. und C.A. Schaltegger (2002), Wähler, Interessengruppen und Finanzausgleich: Die politische Ökonomie vertikaler Finanztransfers, *Konjunkturpolitik* 48, 93 – 122.

Feld, L.P. und C.A. Schaltegger (2004), Voters as Hard Budget Constraints: On the Determination of Intergovernmental Grants, erscheint in: *Public Choice* 2004.

Feld, L.P. und F. Schneider (2002), Zum Wandel des föderalistischen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsspektrums: Österreich und die Schweiz im Vergleich, in: E. Theurl, H. Winner und R. Sausgruber (eds.), *Kompendium der österreichischen Finanzpolitik*, Springer, Berlin, 675 – 703.

Feld, L.P. und J. Schnellenbach (2004), Begünstigt fiskalischer Wettbewerb die Politikinnovation und -diffusion? Theoretische Anmerkungen und erste Befunde aus Fallstudien, in: C.A. und S. Schaltegger (eds.), *Perspektiven der Schweizer Wirtschaftspolitik*, vdf, Zürich, 259 – 277.

Feld, L.P., J. Fischer und G. Kirchgässner (2003), The Effect of Direct Democracy on Income Redistribution: Evidence for Switzerland, Unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg.

Feld, L.P., J.-M. Josselin und Y. Rocaboy (2003), Tax Mimicking Among Regional Jurisdictions, in: A. Marciano und J.-M. Josselin (eds.), *From Economic to Legal Competition: New Perspectives on Law and Institutions in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 105 – 119.

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, December.

Feld, L.P., G. Kirchgässner und C.A. Schaltegger (2004), Fiscal Federalism and Economic Performance: Evidence from Swiss Cantons, Unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg.

Feld, L.P., C.A. Schaltegger und J. Schnellenbach (2004), On Government Centralization and Budget Referendums: A Model and Evidence from Switzerland, Unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg.

Feld, L.P., H. Zimmermann und T. Döring (2003), Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 72, 361 – 377.

Figlio, D.N., V.W. Kolpin und W.E. Reid (1999), Do States Play Welfare Games?, *Journal of Urban Economics* 46, 437 – 454.

Filippov, M., P.C. Ordeshook und O. Shvetsova (2004), *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge.

Fredriksson, P.G. und D.L. Millimet (2002), Strategic Interaction and the Determination of Environmental Policy across U.S. States, *Journal of Urban Economics* 51, 101 – 122.

Freiburghaus, D. (1999), Aktuelle Entwicklungen im schweizerischen Föderalismus, Working Paper N. 4/1999, IDHEAP, Universität Lausanne.

Freiburghaus, D. und F. Buchli (2003), Die Entwicklung des Föderalismus und der Föderalismusdiskussion in der Schweiz von 1874 bis 1964, *Swiss Political Science Review* 9, 29 – 56.

Frey, B.S. und A. Stutzer (2000), Happiness, Economy and Institutions, *Economic Journal* 110, 818 – 838.

Frey, B.S. und A. Stutzer (2002), *Happiness and Economics*, Princeton University Press, Princeton.

Frey, R.L. (1977), *Zwischen Föderalismus und Zentralismus: Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates*, Lang, Bern/Frankfurt.

Frey, R.L. (1981), Bestimmungsfaktoren der inter- und intraregionalen Wanderungen, Eine ökonomische Untersuchung für die Schweiz und die Region Basel, in: R.L. Frey (ed.), *Von der Land- zur Stadtflucht, Bestimmungsfaktoren der Bevölkerungswanderungen in der Region Basel*, Lang, Bern/Frankfurt, 13 – 52.

Hayashi, M. und R. Boadway (2000), An Empirical Analysis of Intergovernmental Tax Interaction: The Case of Business Income Taxes in Canada, *Canadian Journal of Economics* 34, 481 – 503.

Heiniger, Y., T. Straubhaar, H. Rentsch, S. Flückiger und Th. Held (2004), *Ökonomik der Reform. Wege zu mehr Wachstum in Deutschland (in der Schweiz)*, Orell Füssli, Zürich.

Heyndels, B. und J. Vuchelen (1998), Tax Mimicking among Belgian Municipalities, *National Tax Journal* 51, 89 – 101.

Higy, C. (1970), Finanzhaushalt und Finanzpolitik der Schweiz 1966 – 1969, *Finanzarchiv N.F.* 29, 484 – 498.

Hilber, Ch. (1998), *Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Bodenpreise: Eine theoretische und empirische Analyse der Kapitalisierung*, Rüegger, Chur und Zürich.

Hines, J.R. (1997), Tax Policy and the Activities of Multinational Corporations, in: A.J. Auerbach (ed.), *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, MIT Press, Cambridge, 401 – 445.

Höhn, E. (ed.) (1974), *Steuerharmonisierung in der Schweiz*, Haupt, Bern.

Höhn, E. und R. Waldburger (1999/2001), *Steuerrecht*, Haupt, Bern, Band I, 9. Aufl. 2001, Band II, 8. Aufl. 1999.

Homburg, S. (2004), Stellungnahme zur Anhörung der Bundestaatskommission am 11. März 2004, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0024, Berlin.

Hoxby, C.M. (2000), Does Competition among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?, *American Economic Review* 90, 1209 – 1238.

Huizinga, H. und S.B. Nielsen (1997), Capital Income and Profit Taxation with Foreign Ownership of Firms, *Journal of International Economics* 42, 149 – 165.

Inman, R.P. und D.L. Rubinfeld (1997), Rethinking Federalism, *Journal of Economic Perspectives* 11 (4), 43 – 64.

Janeba, E. (2002), Attracting FDI in a Politically Risky World, *International Economic Review* 43, 1127 – 1155.

Keen, M.J. und C. Kotsogiannis (2002), Does Federalism Lead to Excessively High Taxes?, *American Economic Review* 92, 363 – 369.

Keen, M. und M. Marchand (1997), Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending, *Journal of Public Economics* 66, 33 – 53.

Kerber, W. (1998), Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 17, 199 – 230.

Kind, H.J., K.H.M. Knarvik und G. Schjelderup (2000), Competing for Capital in a Lumpy World, *Journal of Public Economics* 78, 253 – 274.

Kirchgässner, G. (2002), Föderalismus und Staatsquote, in: U. Wagschal und H. Rentsch (eds.), *Der Preis des Föderalismus*, Orell Füssli, Zürich, 71 – 91.

Kirchgässner, G. und L.P. Feld (2004), Föderalismus und Staatsquote, erscheint in: *Jahrbuch für Föderalismus* 2004.

Kirchgässner, G. und W.W. Pommerehne (1996), Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, *Journal of Public Economics* 60, 351 – 371.

Kotsogiannis, C. und R. Schwager (2001), Policy Uncertainty and Policy Innovation, mimeo, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

Ladd, H.F. (1992), Mimicking of Local Tax Burdens among Neighboring Counties, *Public Finance Quarterly* 20, 450 – 467.

Ladner, A. und R. Steiner (2003), Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Konvergenz oder Divergenz?, *Swiss Political Science Review* 9, 233 – 259.

Leprince, M., T. Madiès und S. Paty (2003), Interactions fiscales horizontales et verticales: Un test sur données départementales, Unveröffentlichtes Manuskript, Universität de Lille.

Liebig, T. und A. Sousa-Poza (2004), The Influence of the Tax Burden on Migration: Evidence from Switzerland, Unveröffentlichtes Manuskript, Universität St. Gallen.

Ludema, R.D. und I. Wooton (2000), Economic Geography and the Fiscal Effects of Economic Integration, *Journal of International Economics* 52, 331 – 357.

Murdoch, J.C., T. Sandler und K. Sargent (1997), A Tale of Two Collectives: Sulphur and Nitrogen Oxides Emission Reduction in Europe, *Economica* 64, 281 – 301.

Newman, R.J. und D.H. Sullivan (1988), Econometric Analysis of Business Tax Impacts on Industrial Location: What Do We Know, and How Do We Know It?, *Journal of Urban Economics* 23, 215 – 234.

Noiset, L. (2003), Is It Tax Competition or Tax Exporting?, *Journal of Urban Economics* 54, 639 – 647.

Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt/Brace/Jovanovich, New York.

Oates, W.E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37, 1120 – 1149.

Oeter, S. (1998), Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, Mohr Siebeck, Tübingen.

Olson, M. (1969), The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, *American Economic Review* 59 (2), 479 – 487.

Parry, I.W.H. (2003), How Large Are the Welfare Costs of Tax Competition?, *Journal of Urban Economics* 54, 39 – 60.

Pauly, M.V. (1973), Income Redistribution as a Local Public Good, *Journal of Public Economics* 2, 35 – 58.

Pommerehne, W.W. und S. Krebs (1991), Fiscal Interaction of Central Cities and Suburbs: The Case of Zurich, *Urban Studies* 28, 783 – 801.

Pommerehne, W.W., L.P. Feld und A. Hart (1994), Voluntary Provision of a Public Good: Results from a Real World Experiment, *Kyklos* 47, 505 – 518.

Pommerehne, W.W., G. Kirchgässner und L.P. Feld (1996), Tax Harmonization and Tax Competition at State-Local Levels: Lessons from Switzerland, in: G. Pola, R. Levaggi und G. France (eds.), *Developments in Local Government Finance: Theory and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, 292 – 330.

Rodden, J. (2000), Breaking the Golden Rule: Fiscal Behavior with Rational Bailout Expectations in the German States, mimeo, Department of Political Science, MIT, Cambridge.

Rodden, J. (2001), And the Last Shall Be First: Federalism and Fiscal Outcomes in Germany, mimeo, Department of Political Science, MIT, Cambridge.

Rose-Ackerman, S. (1980), Risk-Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation?, *Journal of Legal Studies* 9, 593 – 616.

Saavedra, L.A. (2000), A Model of Welfare Competition with Evidence from AFDC, *Journal of Urban Economics* 47, 248 – 279.

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

Schaltegger, C.A. (2001a), The Effects of Federalism and Democracy on the Size of Government: Evidence from Swiss Sub-national Jurisdictions, *ifo Studien* 47, 145 – 162.

Schaltegger, C.A. (2003), Zum Problem räumlicher Nutzen-Spillover zentralörtlicher Leistungen: Einige empirische Ergebnisse aus dem Schweizer Föderalismus, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223, 159 – 175.

Schaltegger, C.A. (2003a), Fiskalischer Föderalismus und Staatstätigkeit, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 52, 84 – 110.

Schaltegger, C.A. (2004), Finanzpolitik als Nachahmungswettbewerb: Empirische Ergebnisse zu Budgetinterdependenzen unter den Schweizer Kantonen, erscheint in: *Swiss Political Science Review* 10 (2004).

Schaltegger, C.A. und R.L. Frey (2003), Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4, 239 – 258.

Schaltegger, C.A. und D. Küttel (2002), Exit, Voice, and Mimicking Behavior: Evidence from Swiss Cantons, *Public Choice* 113, 1 – 23.

Schaltegger, C.A. und S. Zemp (2004), Spatial Spillovers in Metropolitan Areas: Evidence from Swiss Communes, Unveröffentlichtes Manuskript, Eidgenössische Steuerverwaltung, Bern.

Scharpf, F.W., B. Reissert und F. Schnabel (1976), *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts.

Schmidheiny, K. (2003), Income Segregation and Local Progressive Taxation: Empirical Evidence from Switzerland, HWWA Discussion Paper No. 248, Hamburg.

Schnellenbach, J. (2004), *Dezentrale Finanzpolitik und Modellunsicherheit*, Mohr/Siebeck, Tübingen.

Schweizerische Steuerkonferenz (Hrsg.) (2004), *Steuerinformationen, Band I und II*, Loseblattsammlung, Bern.

Sinn, H.-W. (2003), *The New Systems Competition*, Blackwell, Oxford.

Solé-Ollé, A. (2003), Electoral Accountability and Tax Mimicking: The Effects of Electoral Margins, Coalition Government and Ideology, *European Journal of Political Economy* 19, 685 – 713.

Sommer, J.H. (1978), *Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz: Eine politisch-ökonomische Analyse der Ursprünge, Entwicklungen und Perspektiven sozialer Sicherung im Widerstreit zwischen Gruppeninteressen und volkswirtschaftlicher Tragbarkeit*, Dissertation, Universität St. Gallen, Rüegger, Diessenhofen.

Sørensen, P.B. (2004), International Tax Coordination: Regionalism versus Globalism, *Journal of Public Economics* 88, 1187 – 1214.

Spoerer, M. (2002), Wann begannen Fiskal- und Steuerwettbewerb? Eine Spurensuche in Preußen, anderen deutschen Staaten und der Schweiz, *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 2, 11 – 35 .

Stigler, G.J. (1957), The Tenable Range of Functions of Local Government, in: U.S. Congress, Joint Economic Committee (ed.), *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Washington, D.C., 213 – 219.

Tiebout, C.M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy* 64, 416 – 424.

Vatter, A. und S. Wälti (2003), Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive – Der Umgang mit Reformhindernissen, *Swiss Political Science Review* 9, 1 – 25.

Wagener, F. (1969), *Neubau der Verwaltung*, 2. Aufl., Berlin.

Weizsäcker, C.C. von (1987), Föderalismus als Verjüngungskur, in: H. Buhofer (ed.), *Liberalismus als Verjüngungskur*, Orell Füssli, Zürich, 217 – 223.

Widmer, T. und S. Rieder (2003), Schweizer Kantone im institutionellen Wandel: Ein Beitrag zur Beschreibung und Erklärung institutioneller Reformen, *Swiss Political Science Review* 9, 201 – 232.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), *Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland*, Schriftenreihe des BMF 56, Stollfuß, Bonn.

Wrede, M. (1999), Tragedy of the Fiscal Commons?: Fiscal Stock Externalities in a Leviathan Model of Federalism, *Public Choice* 101, 177 – 193.

Zodrow, G.R. und P. Mieszkowski (1986), Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics* 19, 356 – 370.