

Zur Zukunft des Finanzföderalismus (in der Schweiz)

Lars P. Feld



Universität Heidelberg, ZEW Mannheim, Leopoldina,
SIAW-HSG, Crema, CESifo



Die Zukunft ...

- In Anlehnung an Napoleons berühmtes Wort:
 - Die Zukunft des Schweizer Föderalismus steht nicht in Frage; sie wird einfach sein.
 - Aber inwiefern gilt dies für den Finanzföderalismus?
 - Bedrohungen von außen (EU, OECD) und von innen (Steurgerechtigkeitsinitiative).
 - Der Schweizer Föderalismus ist Vorbild
 - Deutschland: Schuldenbremse, Steuerautonomie.
 - Kanada, Belgien, Spanien, Italien.
-



Die Zukunft ...

- Föderalismus als Lösungsansatz für innerstaatliche Konflikte weltweit.
 - Problem des Minderheitenschutzes, weniger des Finanzföderalismus?
 - Aber: Ressourcenfragen wachsen sich zu Konflikten aus.
 - Herausforderungen an den Finanzföderalismus sind vielfältig
 - Wiederkehrend: Wettbewerb vs. Ausgleich
 - Neu: Verschuldungsprobleme
-



Gliederung der Präsentation

- Eine utopische Vision.
 - Wettbewerb: ja, aber...
 - Ausgleich: ja, aber...
 - Verschuldungsordnungen.
 - Internationale Finanzregimes.
 - Schlussbemerkungen.
-



Eine utopische Vision

- Eine Welt, in der die nachgeordneten Gebietskörperschaften in einem Land symmetrisch verteilt sind.
- Aufgabenverteilung ist relativ eindeutig erfolgt.
- Zwischen den Gebietskörperschaften herrscht fiskalischer Wettbewerb.
- Tiebout'sche „shining city on a hill“.
 - „Voting by feet“: Bürger wählen durch Wanderung die Gebietskörperschaft, die ein Bündel von Steuerpreisen und öffentlichen Leistungen gemäß ihren Präferenzen bieten.
 - Effiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen: Kosten und Nachfrage.
 - Varietät in öffentlichen Aktivitäten und Steuerpreisen.



Eine utopische Vision

- Finanzausgleich wäre dann nicht notwendig.
- In dieser Welt wäre fiskalischer Wettbewerb notwendig und hinreichend, um statische und dynamische Effizienz zu erreichen.
- Alfred Meier's Caveat:
 - Finanzpolitik ist nicht an Effizienz orientiert.
 - Wenn ein Ökonom Effizienz in den öffentlichen Finanzen fordern, dann ist das vergleichbar mit einem Menschen, der beim Jassen Schach ruft.
 - Er ist im falschen Spiel: Fairness!!!



Eine utopische Vision

- Die Realität der Föderalstaaten ist die Welt der Asymmetrien:
 - Die utopische Vision gilt möglicherweise für symmetrische Bundesstaaten.
 - Typischerweise sind diese aber asymmetrisch.
 - Verfassungsrechtlich: Spanien, Russland.
 - Demographisch: Bevölkerungsgröße (AI vs. ZH, Rhode Island vs. Kalifornien).
 - Ökonomisch: Strukturelle Stärken und Schwächen.
 - Geographisch: Agglomerationen vs. Peripherie.
 - Asymmetrien als Herausforderung für den Finanzföderalismus und als Grund für Finanzausgleich.
-



Wettbewerb: ja ...

- Schweizer Steuerwettbewerb als Erfolgsgeschichte.
 - Georg von Schanz (1890): Die Steuern der Schweiz.
 - Steuerreformdiskussion in Zürich im Jahr 1883 (Spoerer 2002):
 - Umstrittene Erhöhung der kommunalen und kantonalen Steuern auf Einkommen und Vermögen.
 - Reformgegner befürchteten, dass eine weitere Erhöhung der Steuerbelastung zu einer „Flucht der Kapitalisten“ führen würde.
 - Zu dieser Zeit betrug die Steuerbelastung in Zürich etwa das Sechsfache derjenigen in Basel.
-



Wettbewerb: ja ...

- Existenz I: Standortwahl
 - Negativer Einfluss von Steuern auf Standortwahl von Firmen und kantonale Beschäftigung: Einkommensteuern stärker als Gewinnsteuern.
 - Negativer Effekt der Gewinnsteuer auf Start-Ups und Neugründungen.
-



Wettbewerb: ja ...

- Existenz II: Wohnortwahl
 - Bezieher hoher Einkommen wählen Wohnort mit niedrigen Einkommensteuern oder besseren öffentlichen Leistungen.
 - Intensiverer Steuerwettbewerb auf der lokalen als auf der kantonalen Ebene...
 - ... und stärker für Selbständige als für Rentner und abhängig Beschäftigte.
 - Junge, gut ausgebildete Schweizer reagieren besonders.
-



Wettbewerb: ja ...

- Existenz III: Strategische Finanzpolitik
 - Je geringer die Steuerbelastung im benachbarten Kanton, um so stärker senkt ein Kanton seine Steuern.
 - Stärkere Reaktionen auf lokaler als kantonaler Ebene.
 - Ähnliche Evidenz für Ausgaben.
 - Wirkung I: Effizienz
 - Kapitalisierungseffekte
 - Relativ geringe Verzerrungen
 - Günstiger Effekt des Steuerwettbewerbs auf Bildung.
-



Wettbewerb: ja ...

- Wirkung II: Einkommensumverteilung
 - Steuerwettbewerb führt zu geringerer Staatstätigkeit, insbesondere zu geringeren Wohlfahrtsausgaben.
 - Veränderung der Einnahmenstruktur zur Gebührenfinanzierung.
 - Kein Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaats.
 - Keine oder allenfalls moderate Effekte auf tatsächlich erreichte Einkommensumverteilung.
-



Wettbewerb: ja ...

- Wirkung III: Wachstum und Konvergenz
 - Steuerwettbewerb erhöht kantonale Arbeitsproduktivität.
 - Keine verlässliche Evidenz zur Konvergenz.
 - Wirkung IV: Ausländische Direktinvestitionen
 - Mehr-Ebenen-Systeme schrecken Investoren nicht ab, wenn der Föderalismus wettbewerblich organisiert ist.
-



Wettbewerb: ja, aber...

- Wirkung V: Verschuldung
 - Steuerwettbewerb wirkt sich im Durchschnitt günstig auf die kantonale Staatsverschuldung aus.
 - Konsolidierungsprozesse werden befördert.
 - Aber: Meier's Caveat zur Fairness der Finanzen
 - Steuerautonomie über Tarife und Bemessungsgrundlagen?
 - Obwalden-Urteil, Pauschalbesteuerung.
-



Ausgleich: ja ...

- Asymmetrien
 - Im Schweizer Wettbewerbsföderalismus stark ausgeprägt.
 - Grund für Finanzausgleich, aber nicht mehr.
 - Finanzausgleich als Umverteilungsmechanismus
 - Stark von Interessengruppen beeinflusst.
 - Sinnhaftigkeit der Kombination von vertikalen und horizontalen Komponenten
 - Sinnhaftigkeit eines Ressourcenausgleichs
-



Ausgleich: aber...

- Fehlanreize von Umverteilungsmechanismen
 - Behebung der Strukturschwäche
 - Verschuldung
 - Es kommt auf die marginalen Abschöpfungsraten an!
 - Problem, der Asymmetrie in der Anzahl von Zahlern und Empfängern.
-



Verschuldungsordnungen

- Diskussion um extreme Haushaltsnotlagen in Deutschland.
 - Griechenland- (oder PIIGS?) Problem der EU
 - Finanzautonomie heißt Eigenverantwortlichkeit.
 - Steuerautonomie
 - Schuldenbremsen
 - Insolvenzordnung: Leukerbad und die Kantone (?)
 - Too big to fail?
-



Internationale Finanzregimes

- Schwierige Abwägung zwischen Konsistenz eines Systems und seiner Kompatibilität nach außen.
 - Schwierige Abschätzung, was legitime Bedenken sind, die sich aus einer anderen Besteuerungslogik ergeben...
 - und was unter dem Motto “Raising Rivals’ Costs” steht.
 - Finanzordnungen müssen auf die Gegebenheiten in einem Land passen.
 - Aber: Die Zeiten ändern sich.
-



Schlussbemerkungen

- Zukunft des Schweizer Finanzföderalismus
 - Renaissance oder Totenglocke?
 - Schweizer Föderalismus als Exportprodukt
 - Herausforderungen:
 - Fairness in der Besteuerung
 - Asymmetrien
 - Insolvenzordnung
 - Internationale Kompatibilität.
-