

PHILIPPS-UNIVERSITÄT MARBURG
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Lars P. Feld

Der Wettbewerbsföderalismus als
Rahmenbedingung und Impuls
wirtschaftlichen Handelns

Nr. 28/2004

Volkswirtschaftliche Beiträge

Marburg 2004

[Erscheint in: H.-J. BLANKE (ed.), *Zur Lage des deutschen Föderalismus*, Mohr Siebeck, Tübingen 2004]

Prof. Dr. Lars Feld
Philipps-Universität Marburg X Philipps University at Marburg
FB Wirtschaftswissenschaften X Dept. of Business Administration and Economics
Abteilung Finanzwissenschaft X Public Finance
Am Plan 2 • D-35037 Marburg
Tel. ++49-6421-2821702 • Fax ++49-6421-2824852
E-Mail: feld@wiwi.uni-marburg.de

Der Wettbewerbsföderalismus als Rahmenbedingung und Impuls wirtschaftlichen Handelns

LARS P. FELD*

Philipps-Universität Marburg, Abteilung für Finanzwissenschaft, Am Plan 2, D-35037 Marburg (Lahn), e-mail: feld@wiwi.uni-marburg.de.

Zusammenfassung: In diesem Beitrag werden die ökonomischen Argumente, die für und gegen Wettbewerbsföderalismus sprechen, zusammengefasst und mit der empirischen Evidenz aus stark wettbewerblich organisierten Föderalstaaten konfrontiert. Es zeigt sich, dass fiskalischer Wettbewerb zu einer effizienteren Bereitstellung öffentlicher Leistungen führt und die Reformfähigkeit des öffentlichen Sektors erhöht. Befürchtungen im Hinblick auf einen Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaates bei stärker dezentral organisierter Einkommensumverteilung dürften überzogen sein. Steuerwettbewerb ist zudem eher günstig für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Regionen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, den deutschen Föderalismus in stärkerem Maße durch Wettbewerbs-elemente im Bereich der Besteuerung zu ergänzen. Ein Zuschlagsrecht der Länder und Gemeinden auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer erfüllt diesen Zweck ohne allzu große Nachteile.

1. Einleitung

Deutschland befindet sich schon seit langem in einer Politikverflechtungsfalle, die sich durch den kooperativen Föderalismus ergeben hat.¹ Aufgrund der Unzufriedenheit damit wurde 2003 eine Föderalismus-Kommission eingesetzt, die im Laufe des Jahres 2004 mit ihren Vorschlägen zur Kompetenzentflechtung aufwarten soll. In den Diskussionen um eine Reform des deutschen Föderalismus wird bislang jedoch nicht ernsthaft erwogen, eine Entflechtung im Bereich der öffentlichen Finanzen vorzunehmen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Besteuerungsbefugnisse der Länder, die ohne Autonomie bei der Festlegung von Steuersätzen bleiben sollen. Die Gemeinden sollen weiterhin lediglich über ihre Hebesatzrechte bei der Gewerbesteuer und der Grundsteuer verfügen. Eine darüber hinausgehende Besteuerung-autonomie, wie etwa ein Zuschlagsrecht der Länder oder der Gemeinden bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer wird in aller Regel mit dem Argument verworfen, die Gebietskörperschaften müssten zunächst im Hinblick auf ihre Finanzkraft ähnlich gut ausgestattet sein, damit ein ‚unfairer‘ Wettbewerb zwischen ihnen verhindert werden kann. Daran knüpft sich häufig die Forderung, fiskalischen Wettbewerb zwischen den Bundesländern erst nach einer erfolgreichen Länderneugliederung zuzulassen, was wiederum von einer Reihe von potentiell durch die Neugliederung betroffenen Ländern abgelehnt wird. Der Ruf nach fiskalischem Wettbewerb zwischen den Ländern wird damit bereits im Keim erstickt.

* Schriftliche Fassung eines auf dem 2. Staatswissenschaftlichen Forum am 15. Oktober 2004 in der Landesvertretung Thüringens in Berlin gehaltenen Vortrages. Erscheint in: H.-J. BLANKE (ed.), *Zur Lage des deutschen Föderalismus*, Mohr Siebeck, Tübingen 2004. – Für wertvolle Anregungen danke ich Hermann-Josef Blanke, Wolfram Försterling, Georg-Berndt Oschatz, Thomas Poschmann und Gerhard Wegner.

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

Hinter dem Stichwort eines ‚unfairen‘ fiskalischen Wettbewerbs verbergen sich Befürchtungen der politisch Verantwortlichen, dass Steuerwettbewerb zu einem Verlust des Steuersubstrats führt. Geringere Einnahmen hätten negative Auswirkungen auf die Staatsausgaben. Staatliche Infrastruktur würde letztlich auf zu niedrigem Niveau bereitgestellt und sozialstaatliche Verpflichtungen würden nicht eingehalten. Zudem erhalten strukturschwache Bundesländer hohe Transferzahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Sie sollen so in die Lage versetzt werden, über eine Steigerung ihrer Finanzkraft die notwendige Infrastruktur zu finanzieren, um ihre Wirtschaftskraft zu steigern. 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, da ihr Steuersubstrat nicht ausreicht, die notwendige Infrastruktur zu finanzieren. Würden Sie die dazu erforderlichen Einnahmen durch Steuererhöhungen zu erzielen suchen, so würden Besserverdienende in die Zentren abwandern, da 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 somit 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 Leistungen 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 kosteneffizienter bereitzustellen.

Zumeist wird bei der Diskussion um Vor- und Nachteile des Wettbewerbsföderalismus noch vernachlässigt, dass versteckte Formen des Steuerwettbewerbs auch in einem weitgehend einheitlichen Steuersystem wie dem deutschen existieren. So können die Länder versuchen, Investoren über Subventionen zur Standortwahl zu bewegen.² 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.³ 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 versteckte Formen des fiskalischen Wettbewerbs eher zu Verzerrungen führen als der offene Steuerwettbewerb mit Unterschieden in den Steuersätzen.⁴

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

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

4 Siehe *E. Janeba*, Attracting FDI in a Politically Risky World, *International Economic Review* 43, 2002, 1127.

In diesem Beitrag werden die wesentlichen ökonomischen Argumente, die für und gegen Wettbewerbsföderalismus sprechen, zusammengefasst und mit der empirischen Evidenz aus stark wettbewerblich organisierten Föderalstaaten konfrontiert. In *Abschnitt 2* werden die hauptsächlich theoretischen Zusammenhänge erläutert. Die zuvor angedeuteten Befürchtungen und Vermutungen finden sich hier wieder. *Abschnitt 3* ist der empirischen Evidenz zu diesen theoretischen Hypothesen gewidmet, die vornehmlich aus Untersuchungen aus den USA und der Schweiz, aber auch aus dezentralisierten unitarischen Staaten sowie aus dem internationalen Umfeld gewonnen wird. 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 4* wird darauf eingegangen, inwiefern ein Zuschlagsrecht der Länder und Gemeinden auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer diesen Zweck erfüllt, ohne allzu große Verwerfungen hervorzurufen. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick in *Abschnitt 5*.

2. Vermutungen über die Auswirkungen fiskalischen Wettbewerbs

Auch wenn sich die politische Diskussion vor allem um die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs dreht, so ist dies doch verfehlt. 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 für die Analogie zwischen privatem und staatlichem Wettbewerb.

2.1. Die wohlwollende Sicht

In aller Regel werten Ökonomen Wettbewerb positiv: sie verbinden ihn mit Vielfalt und Qualität des Güterangebots und mit der Durchsetzung der Präferenzen der Individuen. Daher ist es naheliegend, auch den fiskalischen Wettbewerb als positiv anzusehen. Gemäß der Analyse von Tiebout stellt fiskalische Autonomie die Vorbedingung für eine effiziente Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter dar.⁵ Durch eine Abstimmung zu Fuß wählen die Individuen diejenige Gemeinde als Wohnort, die ihnen gemäß ihren Präferenzen eine optimale Kombination von Steuerbelastung und öffentlichen Leistungen anbietet. Die Gemeinden werden so in eine Wettbewerbssituation versetzt, welche die von den Bürgern gewünschten Niveaus an öffentlichen Gütern hervorbringt. Daraus leitet Oates 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.⁶ Die marginale Wertschätzung der Individuen für öffentliche Leistungen entspricht dem mar-

5 Siehe *Ch.M. Tiebout*, A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy* 64, 1956, 416.

6 Siehe *W.E. Oates*, *Fiscal Federalism*, New York 1972, (S. 30).

ginalen Steuerpreis, den sie dafür entrichten müssen. Die Präferenzen der Steuerzahler setzen sich bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen durch.

Daneben können sich durch eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen Informationsvorteile ergeben. 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.⁷ 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.

2.2. Externalitäten und Skalenerträge im Konsum öffentlicher Leistungen

Diese eher wohlwollende Einschätzung fiskalischen Wettbewerbs lässt sich nicht mehr aufrecht erhalten, wenn das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzt wird.⁸ Danach sollte diejenige Gebietskörperschaft, welche die Menge des bereitgestellten Gutes bestimmt, genau diejenigen Individuen umfassen, die das Gut konsumieren und dafür zahlen. Nutznießer, Kosten- und Entscheidungsträger einer Maßnahme sollten kongruent sein.⁹ Steuerwettbewerb kann daher bei Externalitäten oder dezentraler Einkommensumverteilung zu negativen Folgen führen.

Fiskalische Externalitäten. Gehen wir hypothetisch davon aus, die Bundesländer hätten eigene Besteuerungskompetenzen und die Steuerbelastung der Einkommensteuer variierte zwischen ihnen. Berlin könnte sich dann mit Brandenburg in einem intensiven Steuerwettbewerb befinden. Senkte Brandenburg nun den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer, so zögen mobile Steuerzahler mit hohem Einkommen aus Berlin zu, die sich in den Umlandgemeinden Berlins ansiedelten. Diese Zuwanderung entlastet bei gegebener Versorgung mit öffentlich bereitgestellten Gütern alle Einwohner in Brandenburg, da sich der Immigrant mit den Bewohnern die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter teilt. Ebenso belastet die private Wanderungsentscheidung alle Einwohner in Berlin, 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.¹⁰ Beide Länder werden jedoch daraufhin ihr öffentliches Leistungsangebot anpassen, so dass fiskalische Externalitäten durch Veränderungen in der öffentlichen Infrastruktur kompensiert werden können.¹¹

7 Siehe W. Kerber, Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17, 1998, 199.

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

9 Siehe Ch.B. Blankart, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München, 5. Auflage 2003.

10 Siehe G.R. Zodrow und P. Mieszkowski, Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, Journal of Urban Economics 19, 1986, 356.

11 Siehe M. Keen und M. Marchand, Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending, Journal of Public Economics 66, 1997, 33.

Skalenerträge im Konsum. Dennoch können dabei Probleme auftreten. Öffentliche Leistungen werden möglicherweise auf einem niedrigeren als von den Bürgern gewünschten Niveau bereitgestellt, wenn Nichtrivalität im Konsum der öffentlich angebotenen Leistungen besteht.¹² Nicht-Rivalität (steigende Skalenerträge im Konsum) lässt sich auf folgende Weise verdeutlichen: Es spielt keine Rolle für den Autoverkehr in Brandenburg, ob ein zusätzlicher Wagen auf eine kaum befahrene Autobahnstrecke auffährt. Der Nutzen der Autofahrer auf der Autobahn wird nicht durch das zusätzliche Auto reduziert. Es macht dann kaum Sinn, jedem dieser Autofahrer einen Deckungsbeitrag zu den hohen Fixkosten des Autobahnbaus in Form von höheren Mautgebühren abzuverlangen. Die Deckungsbeiträge werden daher über Steuern erhoben. 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 räumliche Externalitäten, etwa wenn Brandenburger die Berliner Philharmonie besuchen, aber nicht entsprechend ihrer marginalen Zahlungsbereitschaft für diese Nutzung zahlen. Ihnen werden lediglich Eintrittspreise abverlangt. Ein Teil der Kosten der Philharmonie wird aber durch Steuern aus dem allgemeinen Berliner Budget finanziert. Aufgrund dieser effektiven Preisunterschiede für Berliner und Brandenburger entstehen Überfüllungskosten in Form von Schlangen an den Abendkassen oder vorzeitig ausverkauften Vorstellungen. Versucht Berlin, Überfüllungsprobleme zu umgehen, indem größere Mengen der öffentlichen Güter bereitgestellt werden, muss es Verluste tragen, da die Kosten der Philharmonie 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 Berlin ansässigen Unternehmen im Besitz von außerhalb Berlins ansässigen Anteilseignern sein. Da diese Anteilseigner nicht über die Höhe der Berliner Einkommen- und Körperschaftsteuer abstimmen können, hat das Land einen Anreiz, sie höher zu besteuern. Die Kosten öffentlicher Leistungen werden externalisiert.¹³ Räumliche Externalitäten können somit fiskalische Externalitäten kompensieren, so dass per saldo keine Effizienzprobleme auftreten müssen.¹⁴

2.3. Staatliche Einkommensumverteilung über das Steuer-Transfer-System

Bezüglich der personellen Einkommensumverteilung ergeben sich zumindest aus theoretischer Sicht deutlichere Probleme. Nehmen wir an, Berlin habe eine höhere Steuerprogression und zahle höhere Sozialhilfe als Brandenburg. Berlin verteile also in stärkerem Maße Ein-

12 Siehe *H.-W. Sinn*, *The New Systems Competition*, Oxford 2003.

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

14 Siehe *K. Bjorvatn und G. Schjelderup*, *Tax Competition and International Public Goods*, *International Tax and Public Finance* 9, 2002, 111, *P.B. Sørensen*, *International Tax Coordination: Regionalism versus Globalism*, *Journal of Public Economics* 88, 2004, 1187 und *L. Noiset*, *Is It Tax Competition or Tax Exporting?*, *Journal of Urban Economics* 54, 2003, 639.

kommen um. Bürger mit niedrigerem Einkommen werden dann nach Berlin ziehen, da sie sich dort höhere Transfereinkommen erhoffen. Bürger mit höherem Einkommen werden hingegen nach Brandenburg wandern, weil dort weniger Einkommensumverteilung betrieben wird. Dezentrale Einkommensumverteilung wird dadurch erschwert, vielleicht verunmöglicht. 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.¹⁵ Diese freiwillige Umverteilung sei bei dezentraler staatlicher Organisation ausgeprägter als bei zentraler, da man die Empfänger kenne und leichter identifizieren könne.¹⁶ Das mag in gewisser Hinsicht stimmen. Dennoch dürften die so erhaltenen Steuerzahlungen nicht ausreichen, den Bedürftigen in der Gesellschaft ein Existenzminimum zu sichern. Der Nachteil des Steuerwettbewerbs ist daher eher im Bereich der interpersonellen Umverteilung zu suchen.¹⁷

2.4. Regionale Konvergenz

In der politischen Diskussion wird schließlich häufig behauptet, fiskalischer Wettbewerb führe dazu, dass arme Regionen ärmer und reiche Regionen reicher werden. Je mehr gute Steuerzahler sich in einer Region befänden, desto niedriger sei die Steuerbelastung dort. Arme Regionen müssten hingegen hohe Steuern erheben, um ihre Infrastruktur finanzieren zu können. Dies führt zur Wanderung ‚guter‘ Steuerzahler in die wirtschaftsstarke Regionen. In der langen Frist können solche Ressourcenunterschiede 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. Permanente Wachstumsunterschiede bestehen nur dann, wenn Agglomerationsvorteile zentraler Regionen vorliegen. Im Wettbewerb interregional tätiger Unternehmen kann sich eine Konzentration industrieller Aktivitäten in bestimmten Regionen aus dem Zusammenspiel von Skalenerträgen in der Produktion, Agglomerationsvorteilen und Transportkosten ergeben. Auf Basis solcher Vorstellungen einer räumlichen Wirtschaft findet sich ein Argument dafür, dass wirtschaftliche Aktivitäten in Zentren konzentriert sind, während sich die Peripherie durch eine unterdurchschnittlichen Wirtschaftsaktivität auszeichnet. Permanente Wachstumsunterschiede sind dann aber das Resultat von Marktprozessen und nicht von staatlichen Eingriffen.

Verschiedene Autoren analysieren die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auf die wirtschaftliche Entwicklung von zentralen und peripheren Regionen unter solchen Bedingungen.¹⁸ Die Agglomerationsvorteile in den wirtschaftlichen Zentren ermöglichen es deren Regierungen, höhere Steuern als die peripheren Regionen zu erheben. Beispielsweise bietet Ber-

15 Siehe *J.M. Buchanan*, *The Limits of Liberty*, Chicago 1975.

16 Siehe *M.V. Pauly*, *Income Redistribution as a Local Public Good*, *Journal of Public Economics* 2, 1973, 35.

17 Siehe *G.J. Stigler*, *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. 1957, 213 und *H.-W. Sinn* (2003), a.a.O. (Fn. 12).

18 Siehe *R.D. Ludema und I. Wooton*, *Economic Geography and the Fiscal Effects of Economic Integration*, *Journal of International Economics* 52, 2000, 331, *H.J. Kind, K.H.M. Knarvik und G. Schjelderup*, *Competing for Capital in a Lumpy World*, *Journal of Public Economics* 78, 2000, 253, *R.E. Baldwin und P. Krugman*, *Agglomeration, Integration and Tax Harmonization*, *European Economic Review* 48, 2004, 1.

lin den Unternehmen große Vorteile aufgrund exzellenter Infrastruktur, etablierter Kunden- und Zuliefererbasis und gut ausgebildeter Arbeitskräfte, so dass sich Berlin höhere Steuerbelastungen leisten könnte. Die peripheren Regionen, etwa auch das Land Brandenburg, haben keine andere Alternative zum Ausgleich ihrer Standortnachteile als die Steuerpolitik. Sie müssen dies 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 etwa als Süddeutschland 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 pro Kopf höhere Einkommen als Deutschland.

2.5. Polit-ökonomische Argumente

Bei allen diesen Argumenten wird davon ausgegangen, dass der Staat das 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 des Steuersubstrats erleichtert würde.

Föderalismus führt zudem dazu, dass die Bürger die Leistungen von Politikern vergleichen und bewerten können.¹⁹ Aufgrund ihrer unvollständigen Information über politische Sachfragen, die geringer als die ihrer Abgeordneten ist, messen die Bürger in Berlin die Leistung des Senats an der vergleichbaren Leistung der Brandenburger Landesregierung. Hat Brandenburg bei einem vergleichbaren Niveau öffentlicher Leistungen und auch ansonsten in beiden Ländern gleichen Bedingungen niedrigere Steuersätze als Berlin, so haben die Bürger einen Anreiz, den Senat nicht wiederzuwählen. Der Berliner 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.

2.6. Politische Innovation und Wirtschaftswachstum

Vergleichswettbewerb kann zudem die Verbreitung von Wissen in der Politik begünstigen und somit in einer dynamischen Perspektive zu Effizienzsteigerungen führen. Neue staatliche Lösungen für wirtschaftliche Probleme können bei dezentraler Leistungserstellung und Finanzierung dezentral erprobt werden. Die Hemmschwelle zur Durchführung von Reformen bzw. politischen Innovationen wird dadurch herabgesetzt, weil das Scheitern von Politikexpe-

¹⁹ Siehe *T. Besley und A.C. Case*, Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *American Economic Review* 85, 1995, 25.

rimenten 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“*.²⁰ 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.²¹ Oates 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.²²

Die Argumente für eine innovationsfördernde Wirkung des fiskalischen Wettbewerbs sind jedoch nicht unumstritten. 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 sichern. 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 für drängende politische Probleme zu imitieren bzw. auf ihre Bedürfnisse zu adaptieren. Es entsteht ein Trittbrettfahrerproblem.²³ Zudem bieten Politikinnovationen im föderalen Staat eigennützigen Politikern auch die Möglichkeit, sich persönliche Vorteile zu verschaffen und diese als Resultat der Unsicherheit von Politikinnovationen herauszustellen.²⁴ Schließlich sind die Anreize der Bürger, sich über Politik zu informieren, sehr gering, so dass eher Skepsis angebracht ist, ob sie die Politiker tatsächlich zu Reformen anhalten. Aber dennoch dürfte das Ausmaß an politischen Innovationen bei dezentraler Leistungserstellung und -finanzierung höher als bei zentralstaatlicher sein.²⁵ 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 Wettbewerbsföderalismus oder kooperativer Föderalismus eher 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 lassen sich Ineffizienzen nicht vermeiden.

20 Zitiert nach *W.E. Oates*, An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37, 1999, 1120, (S. 1132).

21 Siehe *W. Kerber*, a.a.O. (Fn. 7) und *L.P. Feld und J. Schnellenbach*, 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*, Zürich 2004.

22 Siehe *W.E. Oates* (1999), a.a.O. (Fn. 20) und *R.P. Inman und D.L. Rubinfeld*, Rethinking Federalism, *Journal of Economic Perspectives* 11 (4), 1997, 43.

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

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

25 Siehe *J. Schnellenbach*, *Dezentrale Finanzpolitik und Modellunsicherheit*, Tübingen 2004.

Gleichermaßen 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 ein 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 Aufschwungs, insbesondere wenn er so nivellierend wie der deutsche Finanzausgleich ist, trügerisch sein. Alles in allem spricht aus theoretischer Sicht somit einiges dafür, dass der Wettbewerbsföderalismus eher förderlich für die regionale Wirtschaftsentwicklung ist. Ohne empirische Evidenz lässt sich dies jedoch nicht abschließend beurteilen.

3. Belege aus empirischen Analysen

Bei den zuvor diskutierten Beispielen handelt es sich um mögliche Szenarien, die zur Erläuterung der Argumente dienen. Es stellt sich nun die Frage, ob diese Vermutungen über Auswirkungen des Wettbewerbsföderalismus zutreffen. Vornehmlich zwei Föderalstaaten sind dazu geeignet, empirische Evidenz zum fiskalischen Wettbewerb zu liefern. In den USA und in der Schweiz verfügen die nachgeordneten Gebietskörperschaften über weitgehende fiskalische Autonomie. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf Besteuerungskompetenzen. Während sich die Bundesstaaten in den USA vornehmlich durch Konsumsteuern (*sales tax*) und erst in zweiter Linie durch Einkommen- und Körperschaftsteuern, sowie die Gemeinden sich durch die Grundsteuern finanzieren, stellen Einkommen- und Körperschaftsteuern die dominante Einnahmequelle der Schweizer Kantone und Gemeinden dar. Für die Wirkungsweise des fiskalischen Wettbewerbs im Bereich der direkten Steuern ist die Schweiz somit der interessantere Fall. Die Ausführungen konzentrieren sich daher im weiteren auf die Schweiz.

3.1. Der Schweizer Föderalismus

Der Schweizer Föderalismus ist durch eine weitreichende Autonomie der Gliedstaaten gekennzeichnet. Die Kantone besitzen eine umfassende Steuerautonomie für die Einkommen- und Körperschaftsteuern, während die Gemeinden Vermögensteuern sowie einen Zuschlag auf die kantonalen Einkommen- und Körperschaftsteuern erheben. Besteuert wird nach dem Wohnortprinzip. Der Zentralstaat finanziert sich einerseits über Verbrauchsteuern und andererseits über eine stark progressive Einkommensteuer (die sog. direkte Bundessteuer). Zusätzlich erhebt er eine Quellensteuer auf Kapitaleinkünfte in Höhe von 35% (Verrechnungssteuer), die bei einer Deklaration der Kapitaleinkünfte auf Kantonsebene zurückerstattet wird. Kapitalgewinne werden weder vom Bund noch von den Kantonen besteuert.

Die Kantone und Gemeinden nutzen diese Steuerautonomie in der Tat, so dass hohe Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Kantonen und zwischen den Gemeinden bestehen. So zahlte ein verheirateter Steuerpflichtiger mit zwei Kindern und einem zu versteuernden Einkommen von 1 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. Im Durchschnitt ist die Steuerbelastung im Kanton Zürich dennoch nicht sonderlich hoch. Dies lässt sich aus *Abbildung 1* ersehen, in welcher der kantonale und (gewichtete) lokale Index der Einkommen- und Vermögensteuerbelastung im Jahr 2001 abgebildet ist. Dabei wird die durchschnittliche Steuerbelastung in der Schweiz auf einen Indexwert von 100 gesetzt und die Abweichung der Kantone nach oben und unten in Indexwerten ausgedrückt. Gemäß diesem Index haben Zürich und das Tessin nach Zug, Schwyz und Nidwalden die viertniedrigste durchschnittliche Steuerbelastung in der Schweiz.

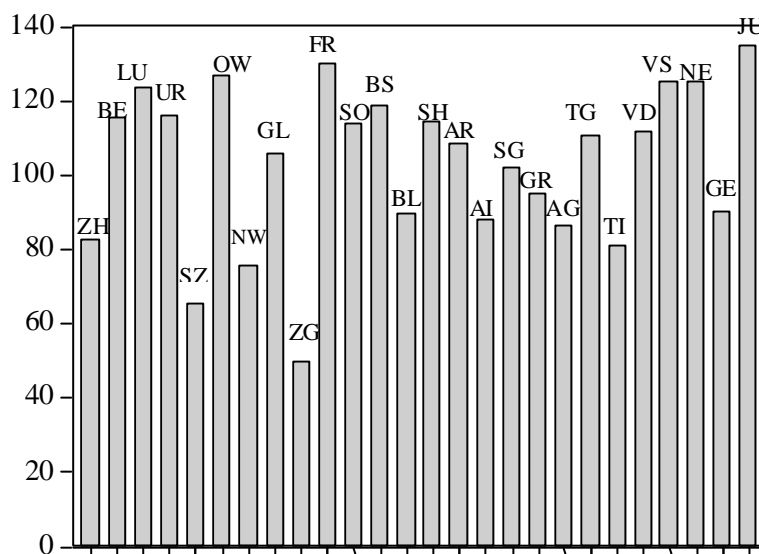


Abbildung 1: Index der kantonalen und (gewichteten) lokalen Einkommen- und Vermögensteuerbelastung in der Schweiz, 2001
Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung²⁶

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 2001 in *Abbildung 2*. Dabei werden drei Gruppen von Kantonen unterschieden. Die sechs Niedrigsteuerkantone sind hellgrau, die elf Hochsteuerkantone schwarz und die neun Kantone mit einer mittleren Steuerbelastung sind mittelgrau unterlegt. 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 Zentren 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. Trotz dieser starken Unterschiede lässt sich im Zeitablauf keine Konvergenz der Steuerbelastung feststellen. Dies verdeutlicht *Abbildung 3*. Von 1970 bis 2001 nahm die Standardabweichung des Einkommen-

26 Eidgenössische Steuerverwaltung, Steuerbelastung in der Schweiz 2001, Neuchâtel 2002.

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‘ im Sinne einer Nicht-Besteuerung der Einkommen findet nicht statt.

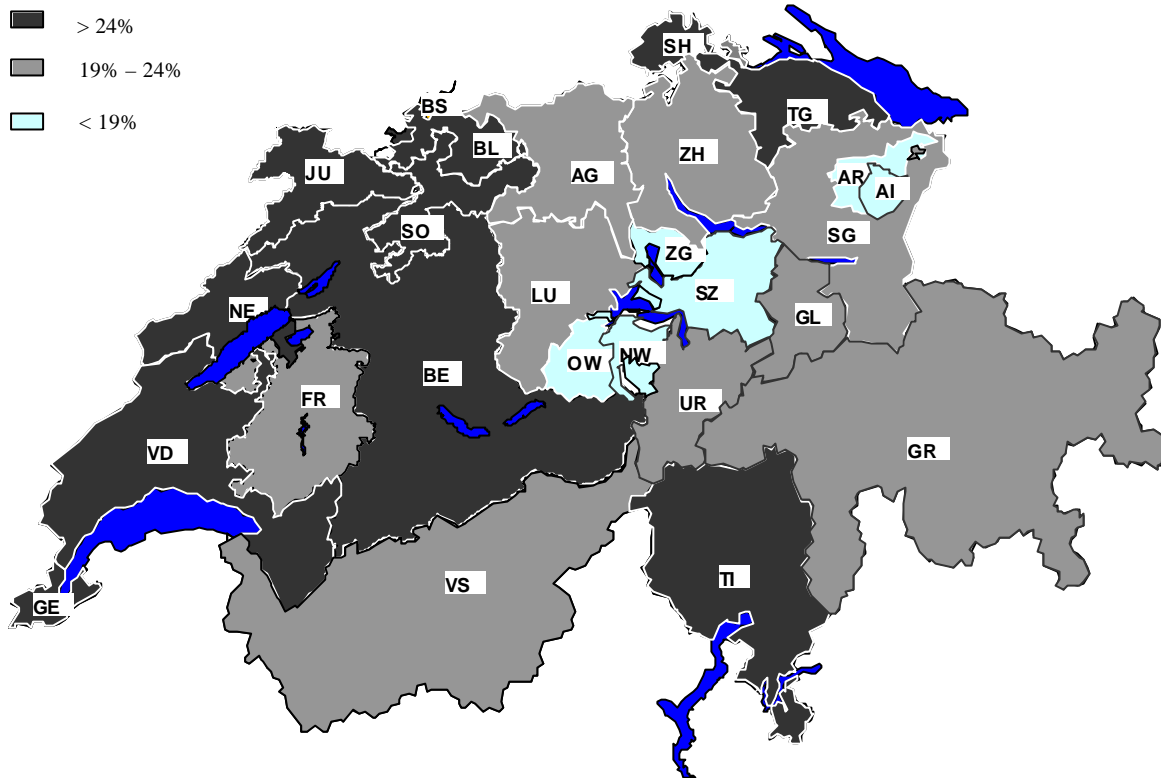


Abbildung 2: Kantonale und (gewichtete) lokale Einkommensteuerbelastung für Verheiratete mit zwei Kinder bei einem Reineinkommen von SFr 1 Million im Jahr 2001
Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung²⁷

Der Schweizer Wettbewerbsföderalismus wird durch einen Finanzausgleich ergänzt, der bei weitem nicht die nivellierende Wirkung des deutschen Finanzausgleichssystems zu erreichen vermag.²⁸ 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, wenngleich die vertikalen Finanztransfers aufgrund der Abstufung nach der Finanzkraft eine starke horizontale Ausgleichswirkung haben. Darüber hinaus existieren spezifische horizontale Ausgleichszahlungen, 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% der Einnahmen der direkten Bundessteuer (Einkommensteuer) finanziert. Dabei werden 17% gemäß dem örtlichen Aufkommen an die Kantone zurückerstattet, während 13% 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

27 Siehe Eidgenössische Steuerverwaltung, a.a.O. (Fn. 26).

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

Kantone. Sie sind zweckgebunden und 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 4* ersichtlich. Es zeigt sich, dass bei einigen der finanzschwachen Kantone wie beispielsweise dem Jura und Uri etwa die Hälfte der Kantonseinnahmen aus dem Finanzausgleich stammen. Andererseits finanzieren Kantone wie Zürich, Genf, Basel-Land und Basel-Stadt ihre Ausgaben zu mehr als 80% aus eigenen Steuern und Abgaben. Im Durchschnitt der Kantone wird weniger als ein Drittel der Kantonseinnahmen aus Bundesmitteln finanziert.

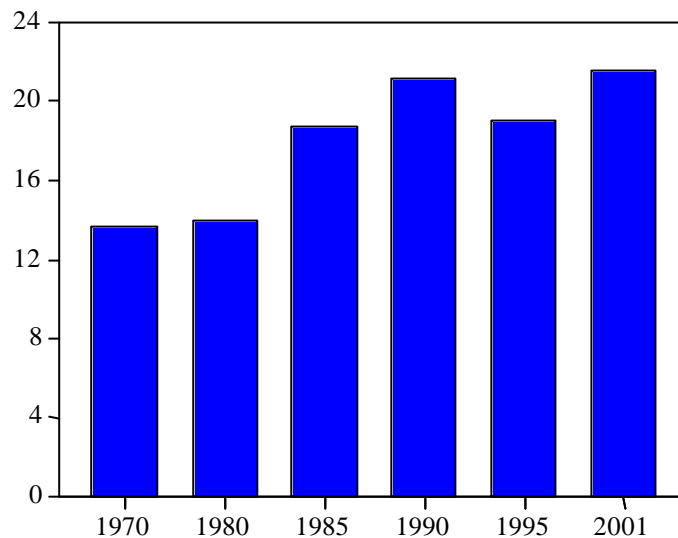


Abbildung 3: Standardabweichung des kantonalen und (gewichteten) lokalen Einkommen- und Vermögensteuerindexes in der Schweiz, 1970 – 2001

Quelle: Eigene Berechnungen

3.2. Empirische Ergebnisse zur Wohnortwahl

Aufgrund der starken Steuerbelastungsunterschiede in der Schweiz, die nicht durch den Finanzausgleich konterkariert werden, kann erwartet werden, dass fiskalischer Wettbewerb existiert. Eine Reihe von Studien zum Schweizer Steuerwettbewerb untersucht daher zunächst den Einfluss der Steuerbelastungsunterschiede auf die kantonale und lokale Wohnortwahl von Personen. Dabei wird die Verteilung der Steuerpflichtigen in verschiedenen Einkommensklassen über die Schweizer Kantone und Städte als Funktion verschiedener Wohnortcharakteristika untersucht. Es 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 1987,²⁹ in Querschnittsuntersuchungen für die Kantone und

²⁹ Siehe G. Kirchgässner und W.W. Pommerehne, Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, *Journal of Public Economics* 60, 1996, 351.

für 137 Städte und Gemeinden im Jahr 1990³⁰ sowie in einer Panel-Studie für die Kantone für den Zeitraum von 1981/82 bis 1993/94³¹. Auf lokaler Ebene ist der Steuerwettbewerb ausgeprägter als auf kantonaler Ebene, und bei den Selbständigen 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 Selbständige und abhängig Beschäftigte.

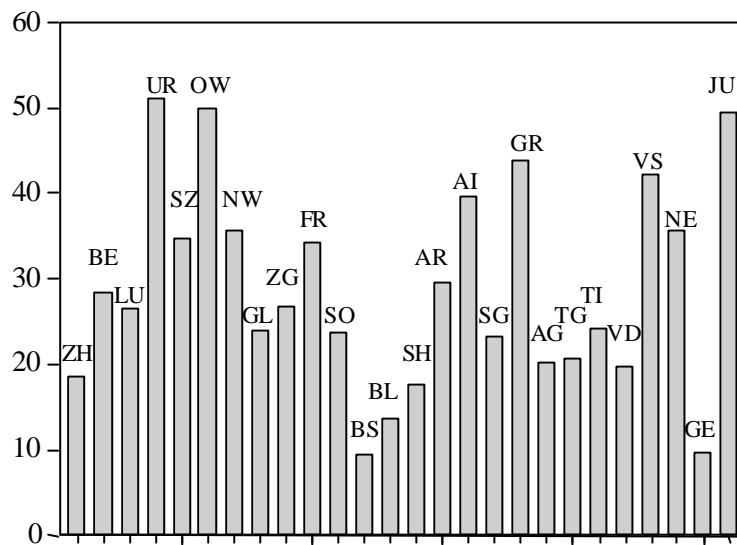


Abbildung 4: Anteil der Finanzausgleichszahlungen an den gesamten Einnahmen der 26 Kantone im Jahr 2001, Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2003)³²

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 homo-

30 Siehe *W.W. Pommerehne, G. Kirchgässner und L.P. Feld*, 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 1996, 292, *L.P. Feld*, Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz, Tübingen 2000, *L.P. Feld*, Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, *Public Choice* 105, 2000a, 125 und *L.P. Feld und G. Kirchgässner*, Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland, *Regional Science and Urban Economics* 31, 2001, 181.

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

32 Siehe *Eidgenössische Finanzverwaltung*, Öffentliche Finanzen in der Schweiz 2001, Neuchâtel 2003.

gener bezüglich des Einkommens, als sie es ohne fiskalischen Wettbewerb wären. Dabei ist der Steuerwettbewerb insgesamt bedeutsamer als der Transferwettbewerb.

Die Ergebnisse der Studien zur Wohnortwahl 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.³³ Je höher die Steuerbelastung in einem Kanton oder einer Stadt ist, um so niedriger sind dort – *ceteris paribus* – die Mieten und Immobilienpreise. 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 weitgehend für die USA.³⁴

3.3. Empirische Studien zur Standortwahl

In einer neueren Studie wird der Einfluss der Gewinn- und Einkommensteuern auf die Standortwahl von Firmen und die kantonale Beschäftigung untersucht.³⁵ 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.³⁶ Die Mehrzahl der Studien führt zu einem ähnlichen Ergebnis: 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 Unternehmenssteuern, sondern auch die Einkommensteuer natürlicher Personen für die Standortwahl von Unternehmen eine Bedeutung. Neben Steuern spielen auf der Leistungsseite des Budgets insbesondere Infrastrukturleistungen und

33 Siehe *L.P. Feld und G. Kirchgässner*, 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, Bern et al. 1997, 64 und *Ch. Hilber*, Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Bodenpreise: Eine theoretische und empirische Analyse der Kapitalisierung, Chur und Zürich 1998.

34 Siehe *L.P. Feld und G. Kirchgässner* (1997), a.a.O. (Fn. 33) und *L.P. Feld* (2000), a.a.O. (Fn. 30).

35 Siehe *L.P. Feld und G. Kirchgässner*, 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, 2003, 129.

36 Siehe *R.J. Newman und D.H. Sullivan*, Econometric Analysis of Business Tax Impacts on Industrial Location: What Do We Know, and How Do We Know It?, *Journal of Urban Economics* 23, 1988, 215, *J.R. Hines*, Tax Policy and the Activities of Multinational Corporations, in: *A.J. Auerbach* (ed.), *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, Cambridge 1997, 401 und *L.P. Feld* (2000), a.a.O. (Fn. 30).

Ausgaben für die öffentliche Sicherheit eine Rolle. Ein regionaler Subventionswettbewerb zur Attrahierung von Investoren kann jedoch empirisch für spezifische Instrumente, wie etwa die Vergabe zinsgünstiger Kredite, nicht festgestellt werden. 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 verdeutlichen, dass deutliche Steuerbelastungsunterschiede Anreize zur Standort- und/oder Wohnortverlagerung setzen, denen in der Realität auch tatsächlich gefolgt wird. Ob sich daraus nun aber ein tatsächlicher fiskalischer Wettbewerb ergibt, hängt davon ab, ob die Gebietskörperschaften ihre Steuersätze bzw. Ausgabeninstrumente strategisch einsetzen, um mobile Arbeitskräfte und mobiles Kapital zu attrahieren.

3.4. Empirische Studien zur strategischen Steuerpolitik

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 potentiell 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 für den Zeitraum von 1980 – 1999 untersucht.³⁷ 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. Ein ähnlicher Zusammenhang besteht zwischen der Steuerbelastung in einem Kanton und der mit der Inversen der Distanz gewichteten durchschnittlichen Steuerbelastung in allen anderen Kantonen. Je niedriger die Steuerbelastung in allen anderen Kantonen, desto niedriger ist die Steuerbelastung in einem betrachteten Kanton.

Wiederum findet sich vergleichbare Evidenz für die U.S.-Bundesstaaten und Gemeinden.³⁸ Mittlerweile ist eine strategische Steuerpolitik aber auch für Kanada,³⁹ belgische Gemein-

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

38 Siehe H.F. Ladd, Mimicking of Local Tax Burdens among Neighboring Counties, Public Finance Quarterly 20, 1992, 450, A.C. Case, Interstate Tax Competition after TRA86, Journal of Policy Analysis and Mana-

den,⁴⁰ die deutsche Gewerbesteuer,⁴¹ für französische Regionen und Départements,⁴² italienische Städte⁴³ und spanische Gemeinden,⁴⁴ aber auch für die Steuerpolitik in der EU und der OECD belegt.⁴⁵ Für die amerikanische Sozialhilfe lassen sich ähnliche Effekte feststellen.⁴⁶ Wiederum führen Reduktionen der Sozialhilfesätze im Durchschnitt der Wettbewerbsregionen zu niedrigeren Sozialhilfezahlungen in einer beobachteten Region. Schließlich besteht analoge Evidenz für strategische Interaktionen im Bereich der Umweltpolitik.⁴⁷ Der strategische Einsatz von fiskalpolitischen Instrumenten kann somit nicht geleugnet werden.

3.5. Fiskalischer Wettbewerb und die Effizienz des öffentlichen Leistungsangebots

Die zuvor berichteten Ergebnisse belegen, dass fiskalischer Wettbewerb existiert. Damit ist jedoch noch ungeklärt, ob dies eher positive oder negative Konsequenzen hat. Wie wirkt sich der fiskalische Wettbewerb auf die Effizienz der Bereitstellung öffentlicher Leistungen aus? Volkswirtschaftliche Effizienz zu messen, ist ein schwieriges Unterfangen. Öffentliche Leistungen sind effizient bereitgestellt, wenn die zusätzlichen Kosten der Bereitstellung der Summe der zusätzlichen Wertschätzung 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 herangezogen zu werden). Hinsichtlich der Effizienz bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften lassen die Ergebnisse für die Schweiz auch keine eindeutige Aussagen zu. Dies ist nicht verwunderlich bei solch hohen Anforderungen.

-
- gement 12, 1993, 136 und *J.K. Brueckner und L.A. Saavedra*, Do Local Governments Engage in Strategic Property Tax Competition?, *National Tax Journal* 54, 2001, 203.
- 39 Siehe für die Gemeinden *C. Brett und J. Pinske*, The Determinants of Municipal Tax Rates in British Columbia, *Canadian Journal of Economics* 33, 2000, 695 und für die Provinzen *M. Hayashi und R. Boadway*, An Empirical Analysis of Intergovernmental Tax Interaction: The Case of Business Income Taxes in Canada, *Canadian Journal of Economics* 34, 2000, 481.
- 40 Siehe *B. Heyndels und J. Vuchelen*, Tax Mimicking among Belgian Municipalities, *National Tax Journal* 51, 1998, 89.
- 41 Siehe *T. Büttner*, Determinants of Tax Rates in Local Capital Income Taxation: A Theoretical Model and Evidence from Germany, *Finanzarchiv N.F.* 56, 1999, 363 und *ders.*, Local Business Taxation and Competition for Capital: The Choice of the Tax Rate, *Regional Science and Urban Economics* 31, 2001, 215.
- 42 Siehe *L.P. Feld, J.-M. Josselin und Y. Rocaboy*, 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, Cheltenham 2003, 105 für die Regionen und *M. Leprince, T. Madiès und S. Paty*, Interactions fiscales horizontales et verticales: Un test sur données départementales, Unveröffentlichtes Manuskript, University of Lille 2003 für die Départements.
- 43 Siehe *M. Bordignon, F. Cerniglia und F. Revelli*, In Search of Yardstick Competition: A Spatial Analysis of Italian Municipality Property Tax Setting, *Journal of Urban Economics* 54, 2003, 199.
- 44 Siehe *A. Solé-Ollé*, Electoral Accountability and Tax Mimicking: The Effects of Electoral Margins, Coalition Government and Ideology, *European Journal of Political Economy* 19, 2003, 685.
- 45 Siehe *T. Besley, R. Griffith und A. Klemm*, Empirical Evidence on Fiscal Interdependence in OECD Countries, Unveröffentlichtes Manuskript, London School of Economics 2001 und *M.P. Devereux, B. Lockwood und M. Redoano*, Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?, Unveröffentlichtes Manuskript, University of Warwick 2001.
- 46 Siehe *D.N. Figlio, V.W. Kolpin und W.E. Reid*, Do States Play Welfare Games?, *Journal of Urban Economics* 46, 1999, 437 und *L.A. Saavedra*, A Model of Welfare Competition with Evidence from AFDC, *Journal of Urban Economics* 47, 2000, 248.
- 47 Siehe *P.G. Fredriksson und D.L. Millimet*, Strategic Interaction and the Determination of Environmental Policy across U.S. States, *Journal of Urban Economics* 51, 2002, 101.

Die Untersuchungen zur Wohnortwahl zeigen hingegen, dass die Schweizer Kantone durch den Steuerwettbewerb bezüglich ihres Durchschnittseinkommens 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.⁴⁸

In der theoretischen Diskussion stehen die durch den fiskalischen Wettbewerb verursachten Externalitäten im Vordergrund. Die empirischen Schätzungen belegen relativ bedeutende fiskalische Externalitäten zwischen deutschen Gemeinden⁴⁹ und erhebliche negative räumliche Externalitäten im Umweltbereich aufgrund von No_x -Emissionen für 25 Europäische Staaten.⁵⁰ Gemäß den Ergebnissen einer Simulationsstudie kompensieren sich fiskalische und räumliche Externalitäten aber gegenseitig.⁵¹ In einer weiteren Untersuchung werden daher auch relativ geringe Wohlfahrtskosten des Steuerwettbewerbs errechnet.⁵² Externalitäten können zudem durch Verhandlungen internalisiert werden.⁵³ In mehreren Verhandlungsrunden mit den Umlandgemeinden gelang es der Stadt Zürich in den siebziger Jahren, Arrangements zur Kostenaufteilung von öffentlichen Leistungen zu entwickeln, die zu einer Kompensation von räumlichen Externalitäten führten. Interkantonale räumliche Externalitäten werden in der Schweiz auch als gering eingeschätzt.⁵⁴ Manche Externalitäten, etwa in der Hochschulfinanzierung, werden im Zuge ähnlicher Verhandlungsprozesse wie im vorherigen Beispiel internalisiert. Es gibt somit Beispiele für die Fähigkeit des Schweizer Föderalismus, mit Externalitäten erfolgreich umzugehen. Die Bedeutung der in *Abschnitt 2* genannten Externalitäten kann daher trefflich bezweifelt werden.

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 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.⁵⁵ Die Nachfrage für öffentliche Leistungen wird dabei mit Befra-

48 Siehe *B.S. Frey und A. Stutzer*, Happiness, Economy and Institutions, *Economic Journal* 110, 2000, 818 und *B.S. Frey und A. Stutzer*, Happiness and Economics, Princeton/Oxford 2002.

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

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

51 Siehe *P.B. Sørensen* (2004), a.a.O. (Fn. 14).

52 Siehe *I.W.H. Parry*, How Large Are the Welfare Costs of Tax Competition?, *Journal of Urban Economics* 54, 2003, 39.

53 Siehe *W.W. Pommerehne, L.P. Feld und A. Hart*, Voluntary Provision of a Public Good: Results from a Real World Experiment, *Kyklos* 47, 1994, 505 für grenzüberschreitende Umweltprobleme und *W.W. Pommerehne und S. Krebs*, Fiscal Interaction of Central Cities and Suburbs: The Case of Zurich, *Urban Studies* 28, 1991, 783 für Verhandlungen zur Abgeltung räumlicher Externalitäten auf lokaler Ebene

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

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

gungsdaten 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 Bildung 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.⁵⁶ Der zentrale Vorteil des fiskalischen Wettbewerbs dürfte daher eher im allokativen Bereich zu suchen sein.

3.6. Fiskalischer Wettbewerb und der Wohlfahrtsstaat

Die Evidenz bezüglich der individuellen Wohnortwahl und der strategischen Steuerpolitik für die Schweiz lässt hingegen vermuten, dass dezentrale Einkommensumverteilung dort α -schwert ist. Die öffentlichen Transferausgaben in der Schweiz sind in der Tat niedriger als in anderen OECD-Ländern, beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland. Auf Basis von Daten Ende der siebziger Jahre lässt sich feststellen, dass der Wohlfahrtsstaat in der Schweiz jedoch nicht aufgrund des fiskalischen Wettbewerbs zusammenbricht.⁵⁷ 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.⁵⁸ 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 ihren Ergebnissen dennoch nicht robust und davon abzuhängen, ob die Ausgangsverteilung der Einkommen berücksichtigt wird.⁵⁹ Die These, dass eine dezentral organisierte Umverteilung bei Steuerwettbewerb nicht möglich ist, findet für die Schweiz somit keine Bestätigung.

Umverteilung in der Schweiz kann jedoch nur 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 Verrechnungssteuer und den Sozialversicherungen liegen wesentliche Elemente der

56 Siehe *C.M. Hoxby*, Does Competition among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?, *American Economic Review* 90, 2000, 1209.

57 Siehe *G. Kirchgässner und W.W. Pommerehne* (1996), a.a.O. (Fn. 29).

58 Siehe *L.P. Feld* (2000), a.a.O. (Fn. 30) und *L.P. Feld* (2000a), a.a.O. (Fn. 30).

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

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 in der Schweiz somit ebenfalls. In der Tat ist der Steuerwettbewerb in denjenigen Kantonen weniger ausgeprägt, die Referenden über die Höhe der Steuerbelastung haben.⁶⁰ Diese drei Regelklassen dürften es in der Schweiz ermöglichen, eine dezentrale Umverteilung in erheblichem Maße durchzuhalten.

3.7. Regionale Wirtschaftsentwicklung, Konvergenz und politische Innovation

Neben der Verunmöglichung dezentraler interpersoneller Einkommensumverteilung stehen die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auf die regionale Wirtschaftsentwicklung oder die Kohäsion eines Staatengebildes im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Es wird häufig behauptet, Steuerwettbewerb führe dazu, dass sich Regionen weiter auseinander entwickeln, dass also Einkommensunterschiede zementiert werden. 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 wohnen. Dadurch verliert die arme Region ihre guten Steuerzahler an andere Regionen und vermag es nicht mehr, die notwendigen Infrastrukturleistungen bereitzustellen. Sie bleibt 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 Bei-

⁶⁰ Siehe *L.P. Feld*, Exit, Voice and Income Taxes: The Loyalty of Voters, *European Journal of Political Economy* 13, 1997, 455.

spiel für einen Föderalstaat, in welchem dies der Fall ist.⁶¹ Es überrascht daher nicht, dass diese Studien nur gemischte Evidenz vorlegen können.⁶² 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 Steuerwettbewerb zumindest nicht schädlich für die ökonomische Leistungsfähigkeit ist.⁶³

Im Hinblick auf den Einfluss des Wettbewerbsföderalismus auf die politische Innovation existiert bislang nur empirische Evidenz aus Fallstudien. Feld und Schnellenbach diskutieren die Diffusion von Verwaltungsreformen (New Public Management) auf der Ebene der Schweizer Gemeinden in den neunziger Jahren und der amerikanischen Sozialhilfereformen im Jahr 1996.⁶⁴ Insbesondere die Reform der Sozialhilfe in den USA 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.

4. Ein Zuschlagsrecht auf Einkommen- und Körperschaftsteuer

Vor dem Hintergrund der theoretischen Argumente und der empirischen Evidenz aus der Schweiz und den USA spricht mehr für den Wettbewerbsföderalismus als für den kooperativen Föderalismus deutscher Prägung. Die überwältigende Mehrzahl der ökonomischen Analysen deutet somit 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, in dem 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.

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 und des Statistischen Bundesamtes für die Gemeinden zeigen. In beiden Berechnungen wird eine aufkommensneutrale Föderalismusreform bzw. Reform der Gemeindefinanzen unterstellt. In der

61 Siehe *L.P. Feld*, 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*, Montreal et al. 2003, 461.

62 Siehe *L.P. Feld, H. Zimmermann und T. Döring*, Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 72, 2003, 361.

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

64 Siehe *L.P. Feld und J. Schnellenbach*, a.a.O. (Fn. 21).

Länderstudie wird diese Vorgabe dergestalt operationalisiert, dass zunächst das gesamte Steueraufkommen aus dem Steuerverbund durch ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer, ähnlich dem Solidaritätszuschlag, ersetzt wird.⁶⁵ 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,⁶⁶ dass u.a. der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen sich für eine solche Ausgestaltung des Einkommensteuerzuschlags ausgesprochen hat.⁶⁷ Die bei 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“.⁶⁸ 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 90000 SFr muss ein Steuerpflichtiger im Kanton Zug 8,5 % Einkommensteuer zahlen. Im Kanton Genf zahlte er an den Kanton und die Gemeinde bei gleichem Einkommen aber 18,38 %. Errechnet man daraus ein arithmetisches Mittel und bezieht die jeweiligen Werte auf diesen Mittelwert, so ergibt sich eine relative Abweichung von 0,74.⁶⁹ 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 1,74.⁷⁰

Nun ist dieser Vergleich jedoch unfair, 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 synthetischen 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% für Hamburg und 16% für das Saarland und für die Ostländer zwischen 35% und 44% variieren.⁷¹ Die schlechtere Situation der ostdeutschen Länder ließe sich deutlich durch Bundesergänzungs-

65 Siehe *T. Büttner und R. Schwager*, Länderautonomie in der Einkommensteuer: Konsequenzen eines Zuschlagsmodells, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223, 2003, 532.

66 Siehe *T. Büttner und R. Schwager* (2003), a.a.O. (Fn. 65), (S. 535).

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

68 Siehe *T. Büttner und R. Schwager* (2003), a.a.O. (Fn. 65), (S. 537).

69 Siehe *T. Büttner und R. Schwager* (2003), a.a.O. (Fn. 65), (S. 538).

70 Siehe *T. Büttner und R. Schwager* (2003), a.a.O. (Fn. 65).

71 Siehe *T. Büttner und R. Schwager* (2003), a.a.O. (Fn. 65).

zuweisungen korrigieren, die ähnlich wie die Vorabauffüllungen im derzeitigen Finanzausgleich wirken. 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. Diese weiteren Anpassungen werden in diesen Simulationen nicht mehr berücksichtigt.⁷² Nach einer der Vorabauffüllung im Finanzausgleich ähnlichen Zuweisung an die ostdeutschen Bundesländer dürften die Einnahmenunterschiede erheblich geringer sein und sich denen der für die Westländer simulierten Disparitäten anpassen. Diese Unterschiede sind aber von den Ländern verkraftbar, so dass ein Einstieg in den Wettbewerbsföderalismus erreicht werden kann.

Tabelle 1: Veränderungen der kommunalen Steuerbasis bei aufkommensneutraler Einführung eines Zuschlags auf Einkommen- und Körperschaftsteuer

Gemeindeguppen	Gesamt (in %)	Spitzensteuersatz (in %)	Eingangssteuersatz (in %)	Steuerbelastung Kapitalgesellschaften (in %)
Kernstädte in Agglomerationsräumen	-1,76	43,77	15,63	39,95
Kernstädte in verstädterten Räumen	+3,14	42,42	15,15	38,72
Städte in anderen siedlungsstrukturellen Räumen	-0,54	42,06	15,02	38,39
Umlandgemeinden	+4,20	40,66	14,52	37,12
Gemeinden in überwiegend ländlichen Räumen	+2,73	40,88	14,60	37,31
Auswirkungen insgesamt (bezogen auf die Auswahl der Gemeinden)	-0,62	43,11	15,40	39,35

Quelle: Statistisches Bundesamt.⁷³

Ähnlich sieht es auf Gemeindeebene aus. Fuest und Huber haben in einem Gutachten für das Saarland Zuschläge auf die Einkommensteuer errechnet, die zwischen 21% für den Stadtverband Saarbrücken und 8,5% für den Kreis St. Wendel liegen.⁷⁴ Diese starken Disparitäten werden durch umfangreichere Berechnungen des Statistischen Bundesamtes bestätigt. Zur Ermittlung der Steuerbelastungsdisparitäten zwischen einzelnen Städten und Gemeinden wurden zunächst die Einnahmenveränderungen unterschiedlicher Gemeindegruppen für das Jahr 1998 und 253 ausgewählte Modellgemeinden errechnet, wenn die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer durch ein Zuschlagsrecht der Gemeinden bei Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzt würden.⁷⁵ Ein Übergang zum Zuschlagsmodell hätte

⁷² Siehe T. Büttner und R. Schwager (2003), a.a.O. (Fn. 65).

⁷³ Siehe Statistisches Bundesamt, Reform der Gemeindefinanzen – die kommunale Einnahmeseite, Unveröffentlichtes Manuskript, Wiesbaden 2003.

⁷⁴ Siehe C. Fuest und B. Huber, Zur Reform der Gewerbesteuer, Gutachten erstellt im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft im Saarland, Saarbrücken 2001.

⁷⁵ Siehe T. Döring und L.P. Feld, Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt, Unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg 2004.

insgesamt Mindereinnahmen von 1,2 Milliarden € verursacht, die sich vor allem bei den Ländern mit 2,8 Milliarden niederschlagen würden, den Gemeinden noch Mindereinnahmen von 8 Millionen € und dem Bund Mehreinnahmen von 1,6 Milliarden € bescheren würden. Da von der relativ günstigen kommunalen Finanzlage des Jahres 1998 ausgegangen wurde, erscheinen diese kommunalen Mindereinnahmen weniger gravierend als sie vor dem Hintergrund der miserablen Finanzlage des Jahres 2003 scheinen.

Tabelle 2: Veränderungen der kommunalen Steuerbasis ausgewählter Kommunen bei aufkommensneutraler Einführung eines Zuschlags auf Einkommen- und Körperschaftsteuer

Gemeinden	Gesamt (in %)	Spitzensteuersatz (in %)	Einkangssteuersatz (in %)	Steuerbelastung Kapitalgesellschaften (in %)
Frankfurt a.M.	-34,73	46,11	16,47	42,09
Königstein/Ts.	+144,4	37,39	13,35	34,13
München	-20,31	43,95	15,70	40,12
Grünwald	+85,19	38,40	13,72	35,06
Hamburg	-20,65	44,00	15,71	40,16
Aumühle	+71,62	38,74	13,84	35,36
Saarbrücken	-4,97	42,38	15,14	38,69
Quierschied	+16,51	40,88	14,60	37,31

Quelle: Statistisches Bundesamt.⁷⁶

Bei den Berechnungen wurde zudem von einem bundeseinheitlichen Zuschlagssatz von 22,76 % ausgegangen. Geht man von einer Streuung der Zuschlagssätze aus, die beispielsweise der bisherigen Streuung der Hebesätze der Gewerbesteuer entspricht, so ergibt sich die in *Tabelle 1* in der zweiten Spalte angegebene Einnahmenvariation über die Gemeindetypen. Es zeigt sich, dass die Kernstädte in Agglomerationsräumen Mindereinnahmen von 1,76 % und die Städte in anderen siedlungsstrukturellen Räumen solche in Höhe von 0,54 % hinnehmen müssten. Die übrigen Gemeindetypen würden hingegen vom Zuschlagsmodell profitieren. Dies gilt insbesondere für die Umlandgemeinden, die Mehreinnahmen von 4,2 % erzielen könnten. Alternativ lässt sich für das Zuschlagsmodell errechnen, wie hoch die Zuschlagssätze auf Einkommen- und Körperschaftsteuer in den verschiedenen Gemeindetypen sein müssten, um das Steueraufkommen des Jahres 1998 in den jeweiligen lokalen Gebietskörperschaften zu erzielen. Mit Hilfe dieser Zuschlagssätze lassen sich dann die durchschnittlichen Spitzen- und Einkangssteuersätze der Einkommensteuer sowie die Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften (jeweils unter Berücksichtigung der 3. Stufe der Steuerreform im Jahr 2005) für den Durchschnitt der verschiedenen Gemeindetypen errechnen. Diese Berechnung ist in den letzten drei Spalten wiedergegeben. Erwartungsgemäß müssten die Kernstädte in Agglomerationsräumen die Zuschlagssätze am stärksten anheben, so dass ein Einkangssteuersatz bei der Einkommensteuer von 15,63 %, ein Spitzensteuersatz von 43,77 % und eine Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften in Höhe von 39,95 % resultierten. Im Durchschnitt der Umlandgemeinden variierten die Einkommenssteuersätze von 14,52 % bis 40,66 %. Die Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften belief sich auf 37,12 %. Diese Berechnungen verdeut-

⁷⁶ Siehe *Statistisches Bundesamt* (2003), a.a.O. (Fn. 73).

lichen die Stadt-Umland-Problematik: Während die Kernstädte höhere Zuschlagssätze auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer erheben müssten, kämen die Umlandgemeinden mit deutlich niedrigeren Sätzen aus. Die Folge dürften Wanderungsprozesse sein, die bei diesen Berechnungen allerdings nicht mitberücksichtigt sind.

Die Unterschiede zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden in Agglomerationsräumen von 3,11 Prozentpunkten im Spitzensteuersatz der Einkommensteuer und 2,83 Prozentpunkten in der Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften mutet relativ gering an. Da diese Zahlen jedoch nur den Durchschnitt der jeweiligen Gemeindetypen angeben, verwischen die Steuerbelastungsunterschiede in den einzelnen Agglomerationen doch erheblich. In *Tabelle 2* sind daher die Steuerbelastungen für ausgewählte Städte und Gemeinden in gleicher Systematik wie in *Tabelle 1* wiedergegeben. Die größten Unterschiede lassen sich für Frankfurt a.M. und Königstein/Ts. feststellen. Dort würden sich aufgrund des Zuschlagsmodells Unterschiede in Höhe von 8,72 Prozent im Spitzensteuersatz der Einkommensteuer und 7,96 Prozentpunkten in der Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften ergeben. Die Bezieher hoher Einkommen und die Kapitalgesellschaften könnten somit durch einen Umzug von Frankfurt nach Königstein 18,9 Prozent ihrer Steuerbelastung sparen.⁷⁷

Diese Unterschiede in der Steuerbelastung mögen insbesondere für die Städte aus politischen Gründen inakzeptabel sein, die das Zuschlagsmodell folgerichtig in der politischen Diskussion auch hauptsächlich ablehnten. Dennoch sind diese Unterschiede alles andere als dramatisch. Die Schweiz hat wie berichtet seit vielen Jahren eher gute Erfahrungen mit dem Steuerwettbewerb zwischen Kantonen und zwischen Gemeinden gemacht.⁷⁸ Die Steuerbelastungsunterschiede sind dabei sogar deutlich größer als diejenigen, die für Deutschland vom Statistischen Bundesamt berechnet wurden. Ein verheirateter Steuerpflichtiger mit zwei Kindern, der ein zu versteuerndes Jahreseinkommen von 1 Million SFr verdiente, zahlte im Jahr 2001 in Zürich an den Kanton und die Stadt Zürich Einkommensteuern in Höhe von 24,45 %, würde aber im benachbarten Kanton Schwyz in der Gemeinde Freienbach bei gleichem zu versteuerndem Jahreseinkommen Steuern in Höhe von 6,26 % an den Kanton Schwyz und die Gemeinde Freienbach zahlen. Die Steuerersparnis durch Umzug beträgt hier etwa 74 %. Freienbach liegt etwa eine halbe Stunde von Zürich entfernt – dieselbe Fahrtzeit, die man von Königstein nach Frankfurt a.M. benötigt.

5. Ausblick

Deutschland steckt in einer schweren ökonomischen Strukturkrise. Mit Schuld daran ist die Politikverflechtung zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen, die dringende Reformschritte blockiert. Deutschland benötigt daher eine Reform des Föderalismus, der in stärkerem Maße als bisher Wettbewerb zwischen den Ländern und zwischen den Gemeinden zulässt. In diesem Beitrag wurden die wesentlichen ökonomischen Argumente, die für und wider Wettbewerbsföderalismus sprechen, zusammengefasst und mit der empirischen Evidenz aus stark

⁷⁷ Diese Berechnungen werden durch die Modellrechnungen von *M. Junkernheinrich, G. Micosatt und N.-F. Henckel*, Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2003: Endgültiger Absturz oder Reformwende?, Kommunalverband Ruhrgebiet, Bochum und Essen 2003 für Nordrhein-Westfalen weitgehend bestätigt.

⁷⁸ Siehe *L.P. Feld* (2000), a.a.O. (Fn. 30).

wettbewerblich organisierten Föderalstaaten konfrontiert. Es zeigt sich, dass fiskalischer Wettbewerb zu einer effizienteren Bereitstellung öffentlicher Leistungen führt und die Reformfähigkeit des öffentlichen Sektors erhöht. Befürchtungen im Hinblick auf einen Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaates bei stärker dezentral organisierter Einkommensumverteilung dürften nach allen bisherigen Erkenntnissen überzogen sein, sich zumindest aber über geeignete Mechanismen und Institutionen unter Kontrolle halten lassen. Steuerwettbewerb ist zudem 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 Besteuerung zu ergänzen.

Ein Zuschlagsrecht der Länder und Gemeinden auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer erfüllt diesen Zweck, ohne dass allzu große Nachteile entstehen. 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. Auf Gemeindeebene dürfte das Stadt-Umland-Problem am drängendsten sein. Die errechneten Steuerbelastungsdisparitäten erscheinen jedoch im internationalen Vergleich nicht als besonders gravierend und sind daher akzeptabel. 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.