

Der Steuerwettbewerb ist alles andere als «ruinös»

In den letzten Jahrzehnten hat es sich eingebürgert, die Steuerpolitik auch unter ideologischen Gesichtspunkten zu diskutieren, wobei die sachliche Auseinandersetzung häufig Schaden nimmt. So wird von «Steuer geschenken» gesprochen, wenn Steuersätze reduziert werden, oder von «ruinösem Steuerwettbewerb» zwischen Kantonen, wenn dieser zu einer Senkung von Steuersätzen führt. Die Wortwahl ist aus zwei Gründen irreführend. Erstens wird suggeriert, die erarbeiteten Einkommen gehörten eigentlich dem Staat, zweitens wird dadurch verschleiert, dass in einer wachsenden Wirtschaft mit zunehmenden Einkommen bei progressiven Steuern wie den Einkommens- und Vermögenssteuern die Steuersätze immer wieder gesenkt werden müssten, wenn nicht die prozentuale Belastung der Einkommens- und Vermögensbezieher immer weiter wachsen soll. Ohne entsprechende Senkungen wird eine wachsende Zahl Steuerpflichtiger höheren prozentualen Abgaben unterworfen.

Schleichendes Staatswachstum

Besonders hart getroffen werden die Steuerpflichtigen, wenn die Erhöhung ihrer Einkommen und Vermögen allein auf Inflation beruht - und nicht durch Senkungen der Steuersätze ausgeglichen wird, wie dies über vierzig Jahre lang für die direkte Bundessteuer (früher Wehrsteuer) der Fall war. In solchen Fällen findet eine direkte Reduktion der realen verfügbaren Einkommen statt, sofern diese nicht durch ein reales Wachstum der Wirtschaft ausgeglichen wird. Der Bund sah sich erst durch eine drohende Volksinitiative veranlasst, diesen Missstand für die direkte Bundessteuer zu beseitigen, wobei der Ausgleich nur verzögert stattfindet.

Nicht vergessen werden sollte, dass selbst bei vollem Ausgleich der Inflation bei progressiven Steuern Steuersatzsenkungen von Zeit zu Zeit erforderlich sind, sofern in einer real wachsenden Wirtschaft wie jener der Schweiz der Staatsanteil am Bruttosozialprodukt nicht immer weiter zunehmen und sich die prozentuale Belastung der Steuerpflichtigen nicht ständig erhöhen soll. Geschieht das nicht, wächst das privat verfügbare Einkommen oder Vermögen immer weniger stark als das Bruttosozialprodukt. Der Anteil der privat verfügbaren Einkommen am Bruttoeinkommen der Steuerpflichtigen nimmt ab, der Staatsanteil wächst.

Die Progression trifft viele

Eine solche Entwicklung ist - abgesehen von der Einschränkung der privaten Verfügungsgewalt - bedenklich, weil sie angesichts des zugrundeliegenden Wirtschaftswachstums und der damit verbundenen Erhöhung der Bruttolöhne mit einer Verschiebung der relativen Preise einhergeht. Man denke an die überproportionale Erhöhung der Preise für Dienstleistungen und Güter, deren Produktion nicht entsprechend rationalisiert werden kann. Das gilt besonders für den Wohnungsbau, so dass Mieten und Hauspreise langfristig erheblich stärker als der Landesindex der Konsumentenpreise steigen. Bei Dienstleistungen sind die dramatischen Erhöhungen der Kosten der Gesundheit, aber auch der Eintrittspreise für Konzerte oder Theateraufführungen bekannt. Ferner bieten die Preise für Coiffeurleistungen und Zeitungen eindruckliche Beispiele. Daraus folgt, dass bei wachsender prozentualer Steuerbelastung nicht nur arme, sondern auch untere mittelständische Einkommensbezieher weniger oder gar keine Ersparnisse mehr bilden können. Sie haben Mühe, die steigenden Gesundheitskosten und Mieten zu bezahlen, und sie geraten in Gefahr, sich wesentliche Dienstleistungen nur noch mit Mühe leisten zu können oder ganz von ihnen ausgeschlossen zu werden. Die relativ stark fallenden Preise, etwa für Computer und Fernseher, können dafür keinen Ausgleich bieten.

Darbender Mittelstand

Es ist daher wichtig, dass der Wettbewerb zwischen den Kantonen und den Gemeinden bestehen bleibt; er erzwingt immer wieder Senkungen der Steuersätze für Einkommen und Vermögen, ohne dass deswegen der Anteil der Staatseinnahmen am Bruttoinlandprodukt (BIP) sinken würde: Wie Abb. 1 zeigt, ist dieser Anteil in den letzten Jahrzehnten sogar gestiegen, so dass von «ruinösem Steuerwettbewerb» in der Schweiz keine Rede sein kann. Vielmehr stellt sich die Frage, ob der steuerliche Wettbewerb zwischen Kantonen und Gemeinden

unzureichend war, ob der Inflationsausgleich ungenügend ausfiel und wie viel das Einnahmenwachstum mit der Erhöhung und Neueinführung von Gebühren zu tun hat.

Die Entwicklung würde sich durch eine bundesstaatliche Harmonisierung, die die Steuersätze für progressive Steuern bei Kantonen und Gemeinden festschriebe, wohl verstärken, und sie würde mit der Zeit die beschriebenen negativen Konsequenzen in noch grösserem Ausmass nach sich ziehen. Ein Blick auf die Entwicklung der direkten Bundessteuer als Anteil am BIP verdeutlicht dies (Abb. 2). Tatsächlich wurde die Steuer ja im Zweiten Weltkrieg zur Finanzierung der Verteidigungsanstrengungen als Reichtumssteuer eingeführt. Sie belastet aber inzwischen wegen ihrer starken Progression immer weitere Kreise des Mittelstandes. Schuld daran war über vier Jahrzehnte nicht zuletzt das Fehlen des Inflationsausgleichs, den der Bund unterliess, obwohl er gesetzlich dazu verpflichtet war. Zwar hat sich das Wachstum des Anteils der direkten Bundessteuer am BIP nach Beseitigung dieses Missstandes verlangsamt, doch geht es bei unveränderten Steuersätzen ungebrochen weiter, da der Bund in seiner Steuerpolitik zwar einem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist, aber keinem Wettbewerb ähnlich dem unter den Kantonen und Gemeinden.

Nicht nur Steuern

Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Steuerbelastung sollte auch nicht vergessen werden, dass diese bei weitem nicht alle Zwangsabgaben umfasst, wie etwa jene für die erste (AHV) und die zweite Säule der Alterssicherung, für die Invaliden-, die Arbeitslosen- und die obligatorische Krankenversicherung. Diese Zwangsabgaben werden in verschiedenen anderen Ländern ebenfalls über Steuern finanziert.

Die Belastung durch die direkte Bundessteuer hat ebenso wie jene durch Abgaben an Kantone und Gemeinden stetig zugenommen. Der Zuwachs bei der direkten Bundessteuer auf das 2,78-Fache in den letzten rund sechzig Jahren ist aber kaum grösser als jener für die Kantone (auf das 2,74-Fache) und liegt auch nicht stark über dem der Gemeinden (auf das 2,21-Fache). Von «ruinösem Steuerwettbewerb» bei Kantonen und Gemeinden kann also ebenso wenig die Rede sein wie von «Steuergeschenken». Und Senkungen der Steuersätze sollte man nicht mit denen der Steuer- oder gar der Abgabenbelastung verwechseln.

Peter Bernholz ist Professor em. für Nationalökonomie, insbesondere Wirtschaftspolitik, Geld und Aussenwirtschaft, an der Universität Basel.