

Ursachenforschung zur Steuerdisparität

Argumente für einen stärkeren Finanzausgleich

Von Serge Gaillard und Daniel Oesch

Die beiden beim Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) tätigen Autoren fassen im folgenden Bericht die Ergebnisse einer eigenen Studie zusammen. Sie kommt zum Schluss, die Differenzen im Steueraufkommen seien durch unterschiedliche Ressourcen und nicht durch ein zu hohes Leistungsniveau oder durch unterschiedliche Effizienz in der Leistungserstellung erklärbar. Daraus leiten die Gewerkschaften den Ruf nach einem stärkeren Finanzausgleich zwischen den Kantonen ab, als ihn der Bundesrat vorsieht. Die Studie ist ab Juli beim SGB erhältlich.

Die Unterschiede in der Steuerbelastung werden von den Disparitäten zwischen den Kantonshauptorten nur ungenügend gespiegelt. Die Zentren gehören weder zu den steuergünstigsten noch zu den teuersten Gemeinden: Bei den Gemeinden mit der geringsten Steuerlast handelt es sich um kleinere Vororte in den grossen wirtschaftlichen Ballungsgebieten mit attraktiven Wohnlagen, während sich die am stärksten besteuerten Gemeinden in aller Regel abseits der wichtigen Wirtschaftsachsen in touristisch wenig erschlossenen, peripheren (Höhen-)Lagen finden. Eine ledige Person bezahlt bei gleichem Arbeitseinkommen von 60 000 Franken in der steueraufwendigsten Gemeinde Le Locle mehr als dreimal so viel Kantons- und Gemeindesteuern wie in der steuergünstigsten Gemeinde Freienbach. Das mildeste Steuerklima der Schweiz herrscht in den Kantonen Zug, Nidwalden, Schwyz und Zürich. Die höchste Steuerlast tragen hingegen Gemeinden der Kantone Neuenburg und Jura.

In der Theorie werden die Steuerdisparitäten zwischen den verschiedenen Untereinheiten auf drei verschiedene Gründe zurückgeführt. Die unterschiedlichen Erklärungen sind insofern von grosser praktischer Relevanz, als sie zu diametral entgegengesetzten Schlussfolgerungen für die Politik führen.

Drei theoretische Erklärungsansätze

Die erste Begründung stützt sich auf die Ausgabenseite. Aus dieser Sicht sind die Steuerdisparitäten eine Folge des unterschiedlichen Ausgabegebarens der Kantone. Die unterschiedlichen Steuerbelastungen widerspiegeln die unterschiedlichen Wünsche der Stimmbürger nach einem mehr oder weniger hohen Leistungsniveau der öffentlichen Infrastruktur.

Der zweite Ansatz führt die unterschiedliche

Effizienz in der öffentlichen Leistungserbringung als Begründung an. Zwar erklären sich die Disparitäten in der Steuerbelastung durch unterschiedliches Ausgabegebarens der Kantone, allerdings reflektiert dieses nicht so sehr den Willen des Stimmvolkes, sondern die Unterschiede in der Effizienz der verschiedenen Verwaltungen. Nach diesem Ansatz würden sich die Effizienzunterschiede auch innerhalb desselben Kantones beobachten lassen.

Eine dritte Begründung legt das Augenmerk auf die Einnahmenseite. Aus dieser Warte sind die festgestellten Steuerdisparitäten auf die unterschiedlichen Ressourcen der öffentlichen Körperschaften zurückzuführen. So sind die Steuersätze im Neuenburger Jura oder im Luzerner Entlebuch deshalb hoch, weil in diesen strukturschwachen Regionen abseits der wirtschaftlichen Ballungszentren die Steuerkraft pro Einwohner im Landesvergleich sehr niedrig ist. Parallel dazu erklärt dieser Ansatz die tiefe Steuerbelastung in den Gemeinden entlang der attraktiven Wohnlagen mit einem Steuersubstrat weit über dem Durchschnitt.

Um nicht der Monokausalität zu verfallen, müssen die drei verschiedenen Erklärungsansätze einer empirischen Analyse unterzogen werden. Dies ist deshalb erforderlich, weil die ausgewiesenen hohen Steuerbelastungsunterschiede in der Schweiz je nach Ursache unbedenklich oder im Gegenteil stark stossend sind. Erklären sich die Disparitäten durch unterschiedliches Ausgabegebarens oder durch unterschiedliche Effizienz in der Leistungserbringung der Kantone und Gemeinden, dann sind die unterschiedlichen Steuerlasten gerechtfertigt. Befindet sich der Hauptgrund der Disparitäten jedoch nicht auf der Ausgaben-, sondern auf der Einnahmenseite, dann besteht dringender politischer Handlungsbedarf

für einen Ressourcen- und Steuerausgleich.

Strukturelle Faktoren für die Unterschiede

Neben Leistungsniveau, Effizienz und Ressourcen werden von der Theorie auch strukturelle Faktoren für die Unterschiede in der Steuerbelastung verantwortlich gemacht. Wir folgen in der Zusammenstellung unserer Variablen den Überlegungen der Projektorganisation des Neuen Finanzausgleichs und prüfen unsere drei Hypothesen, indem wir je eine Variable für die geographischen sowie die soziodemographischen Sonderlasten einschliessen, die auf Grund strukturell bedingter, von den Kantonen weitgehend unbeeinflussbarer Gegebenheiten ungleich zwischen den Kantonen anfallen. Der geographisch-topographische Index gibt die unterschiedlichen Belastungen der Kantone in den Bereichen Wald, Hochwasserschutz, Hauptstrassen und öffentlicher Regionalverkehr wieder. Der ebenfalls von der Projektorganisation des Neuen Finanzausgleichs entwickelte soziodemographische Index berücksichtigt die Mehrkosten, die in einem Gemeinwesen anfallen wegen der überdurchschnittlichen Vertretung von vier Bevölkerungsgruppen: den älteren, ausländischen und arbeitslosen Personen sowie den Sozialhilfeempfängern. Es ist zu erwarten, dass die Steuerbelastung umso höher ist, je mehr topographische und soziodemographische Sonderlasten ein Kanton zu tragen hat.

Mit einer vierten erklärenden Variablen versuchen wir, zentralörtliche Leistungen mit Spillovers in andere Kantone zu erfassen. Es handelt sich vor allem um Leistungen in der Kultur, der Spitzenmedizin sowie der universitären Ausbildung. Die Integration dieser Variablen rechtfertigt sich mit dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz: Weil die Kosten- und Nutzenträger in den erwähnten drei Bereichen – trotz partiellen Ausgleichszahlungen – nicht identisch sind, muss erwartet werden, dass die Steuerbelastung in Kantonen mit umfassenden zentralörtlichen Leistungen in Absenz von funktionierenden interkantonalen Lastenausgleichen höher ist als in den übrigen Kantonen. Wir messen diese Sonderbelastung mit einem einzigen Indikator, dem Verhältnis der Universitätsstudenten pro Einwohner.

Der Einbezug dieser drei strukturellen Faktoren ermöglicht, die drei alternativen Begründungen der Steuerdisparität in drei mehrdimensionalen Modellen zu überprüfen. Als Indikator für die Ressourcen verwenden wir den Ressourcenindex der Finanzverwaltung, der für 1997 die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) wiedergibt. Er besteht aus einem gewichteten Durch-

schnitt des steuerbaren Arbeits- und Kapitaleinkommens und Vermögens der natürlichen Personen sowie der Gewinne der Unternehmungen.

Ressourcenunterschiede entscheidend

Die Resultate der empirischen Studie vermögen weitgehend die dritte Hypothese zu bestätigen. Ein Modell, das die Steuerbelastungsunterschiede durch die unterschiedliche Ausstattung mit Ressourcen (Ressourcenindex), durch topographische Gegebenheiten, durch den soziodemographischen Index und die zentralörtlichen Belastungen erklärt, vermag gut 80% der Steuerdisparität zwischen den Kantonen zu erklären. In der Grafik wird die durch das Modell simulierte mit der effektiven Steuerbelastung verglichen. Nur in einem Kanton weicht die Steuerbelastung um mehr als 15% von der Schätzung ab, nur in fünf Kantonen übersteigt dieser Wert 10%.

Auch soziodemographische Verhältnisse

Aus einer Analyse der Koeffizienten geht hervor, dass die Variable Ressourcenindex zur Erklärung der Steuerbelastung statistisch hoch signifikant ist. Daraus kann abgelesen werden, dass ein Kanton, wenn er seine Ressourcen um 10% erhöhen kann, seine Steuerbelastung um 5,5% reduzieren kann. Die Tatsache, dass der Koeffizient signifikant kleiner als eins ist, deutet allerdings darauf hin, dass bereits die heutigen Instrumente des Finanzausgleichs eine gewisse Ausgleichswirkung in der Ressourcenausstattung bewirken. Auf signifikante Art zur Erklärung der Steuerbelastung tragen auch die soziodemographischen Verhältnisse und zentralörtlichen Aufgaben bei. Das bedeutet, dass insbesondere Städte eine höhere Steuerlast zu tragen haben. Hingegen tragen die topographischen Verhältnisse im Modell nicht signifikant zur Erklärung der Steuerdisparität bei. Das ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass die bereits heute existierenden Mechanismen des Finanzausgleichs die entsprechenden Belastungen der Bergkantone zur Genüge ausgleichen.

Die ersten zwei Hypothesen, wonach die Steuerbelastungsunterschiede auf unterschiedliche Präferenzen bezüglich staatlicher Leistungen und/oder auf eine unterschiedliche Effizienz in der Leistungserstellung zurückzuführen sind, können nicht bestätigt werden. Zu diesem Zweck ergänzen wir das Modell um eine Variable für die Effizienz (Verwaltungsausgaben pro Kopf) oder für die Gesamtausgaben pro Kopf der Bevölkerung. In beiden Fällen wird der Erklärungsgehalt

des Modells durch die Erweiterung mit diesen Variablen verschlechtert. Die Koeffizienten, welche den Einfluss der Ressourcen, soziodemographischen Strukturen und zentralörtlichen Aufgaben widerspiegeln, ändern sich jedoch praktisch nicht. Somit bestätigen die Resultate die dritte Hypothese, wonach die steuerlichen Belastungsunterschiede auf eine unterschiedliche Ressourcenausstattung und unterschiedliche strukturelle Bedingungen zurückgeführt werden können.

Stärkerer Ausgleich der Ressourcen nötig

Diese Resultate helfen, das Missverständnis aus der Welt zu schaffen, der hohen Steuerbelastung in gewissen Kantonen sei vor allem mit Ausgabenkürzungen beizukommen. Sie bestätigen im Gegenteil die zentrale Rolle der Ressourcen als Ursache der Steuerdisparitäten zwischen den Kantonen. Daraus folgt, dass diese Belastungsunterschiede eine krasse Verletzung der Steuergerechtigkeit darstellen. Je mehr gute Steuerpflichtige und profitable Unternehmen ein Kanton und eine Gemeinde auf ihrem Gebiet haben, desto tiefer sind die Steuersätze.

Diese Resultate sind ein starkes Argument für eine deutliche Verstärkung des Finanzausgleichs in der Schweiz. Die heute bestehenden Mechanismen des Finanzausgleichs sind ungenügend, zu wenig transparent und kompliziert. Zudem

scheinen sie weder den unterschiedlichen soziodemographischen Belastungsunterschieden Rechnung zu tragen noch den zentralörtlichen Aufgaben. Deshalb ist das Ziel des Bundesrates zu unterstützen, den Finanzausgleich zwischen den Kantonen vor allem mit frei verfügbaren Mitteln zu erreichen. Im Vordergrund steht dabei die Schaffung eines «Ressourcenausgleichs». Dieser soll die Ausstattung der Kantone mit Steuermitteln ausgleichen. Unterschiedliche soziodemographische und geographische Bedingungen sollen mit den zwei speziellen Belastungsausgleichs gemildert werden.

Ungenügende Ausgleichswirkung

Aus der Sicht der Gewerkschaften bewirken die bundesrätlichen Vorschläge jedoch eine ungenügende Ausgleichswirkung. Deshalb sind die verschiedenen Ausgleichszahlungen zu vergrößern. Zudem sieht der Bundesrat vor, den Finanzausgleich mit einer Neuaufteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zu verbinden, was bei den Sozialversicherungen zu einem Leistungsabbau führen könnte. Deshalb haben die Gewerkschaften in der Vernehmlassung gefordert, den neuen Finanzausgleich von der Aufgabenneuverteilung zu trennen oder allenfalls bei kantonalisierten Aufgaben verbindliche Mindeststandards zu definieren.

Steuerbelastung des Arbeitseinkommens

Verheiratete Person mit zwei Kindern, 1999

<i>Bruttoarbeitseinkommen</i> <i>Franken</i>	<i>Höchste Steuerbelastung*</i>		<i>Tiefste Steuerbelastung*</i>	
		<i>Franken</i>		<i>Franken</i>
40 000	Herisau	1 727	Lausanne	68
	Sarnen	1 476	Genf	198
100 000	Delsberg	12 445	Zug	4 855
	Neuenburg	12 293	Zürich	7 418
1 000 000	Genf	300 571	Zug	120 617
	Delsberg	286 631	Schwyz	142 306

* Durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern.

Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung (2000).