



Mario Morger, 08.06.2012

---

## **Steuerpolitik und Mobilität**

Einfluss der Besteuerung auf Arbeits- und  
Wohnsitzwahl der Haushalte sowie auf Stand-  
ortentscheidungen der Unternehmen

---

## **Abstract**

Neben der Fragestellung, wie mobil Unternehmen und Haushalte sind und wie sensitiv sie auf steuerliche Anreize reagieren, geht dieser Bericht auch auf die mit der Mobilität verbundenen Sekundärwirkungen ein: Welche Einflüsse haben Steuerbelastungsunterschiede auf die wirtschaftliche Entwicklung, auf Preise (Löhne, Boden- und Immobilienpreise) und auf die soziale Kohäsion?

Für bereichernde Diskussionen und wertvolle Hinweise dankt der Autor Fabian Baumer, Martin Daepf, Kurt Dütschler und Bruno Jeitziner.

Dieser Bericht widerspiegelt nicht notwendigerweise die offiziellen Positionen des Amtes, des Departements oder des Bundesrats. Für die in dieser Arbeit vertretenen Thesen und allfällige Irrtümer ist ausschliesslich der Autor verantwortlich.

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>STANDORTORIENTIERTE STEUERPOLITIK: GEEIGNETES UND NOTWENDIGES MITTEL ZUR ANZIEHUNG MOBILER FAKTOREN?</b> .....	<b>5</b>
2.1	WAS IST STANDORTATTRAKTIVITÄT? .....	5
2.2	ARGUMENTE FÜR STANDORTORIENTIERTE STEUERPOLITIK.....	5
2.3	ARGUMENTE GEGEN STANDORTORIENTIERTE STEUERPOLITIK .....	6
2.4	ANALYSERAHMEN FÜR EINE STANDORTORIENTIERTE STEUERPOLITIK.....	7
<b>3</b>	<b>INTRA- UND INTERNATIONALE MIGRATION: EINFLUSS UND WIRKUNGEN DER STEUERPOLITIK</b> .....	<b>9</b>
3.1	INTRANATIONALE MIGRATION .....	9
3.1.1	<i>Steuerbelastung, Lohnniveau und Wahl des Arbeitsplatzes</i> .....	11
3.1.2	<i>Steuerbelastung, Miet- und Immobilienpreise und Wohnsitzwahl</i> .....	13
3.1.3	<i>Nebenwirkung regionaler Steuerbelastungsunterschiede: Soziale Segregation</i> .....	15
3.2	INTERNATIONALE MIGRATION UND EINKOMMENSTEUERN .....	16
<b>4</b>	<b>AUSLÄNDISCHE DIREKTINVESTITIONEN UND MOBILITÄT MULTINATIONALER UNTERNEHMEN: EINFLUSS UND WIRKUNGEN DER STEUERPOLITIK</b> .....	<b>19</b>
4.1	STANDORTWAHL DER UNTERNEHMEN UND STEUERSENSITIVITÄT.....	19
4.2	AUSWIRKUNGEN DER UNTERNEHMENSSTEUERLAST AUF LÖHNE UND BESCHÄFTIGUNG .....	20
4.3	AUSWIRKUNGEN DER UNTERNEHMENSSTEUERLAST AUF DIE REGIONALE ENTWICKLUNG .....	22
4.3.1	<i>Unternehmenssteuerbelastung und regionales Wirtschaftswachstum</i> .....	22
4.3.2	<i>Komplementarität von Ausländischen Direktinvestitionen multinationaler Unternehmen und Immigration hochqualifizierter Arbeitskräfte</i> .....	23
<b>5</b>	<b>STANDORTINSTRUMENTE DER SCHWEIZERISCHEN STEUERPOLITIK</b> .....	<b>25</b>
5.1	WIE LÄSST SICH STANDORTORIENTIERTE STEUERPOLITIK BETREIBEN? .....	25
5.2	UNTERNEHMENSBESTEUERUNG: GEWINNSTEUER, KAPITALSTEUER UND EMISSIONSABGABE AUF EIGENKAPITAL.....	25
5.2.1	<i>Ausgestaltung des Instruments</i> .....	25
5.2.2	<i>Standortwirkungen</i> .....	26
5.2.3	<i>Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft</i> .....	28
5.3	BESTEUERUNG VON HAUSHALTEN: EINKOMMEN- UND VERMÖGENSSTEUER .....	29
5.3.1	<i>Ausgestaltung des Instruments</i> .....	29
5.3.2	<i>Standortwirkungen</i> .....	29
5.3.3	<i>Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft</i> .....	31
5.4	BESTEUERUNG VON HAUSHALTEN: AUFWANDBESTEUERUNG .....	32
5.4.1	<i>Ausgestaltung des Instruments</i> .....	32
5.4.2	<i>Auswirkungen</i> .....	33
5.5	BESTEUERUNG VON HAUSHALTEN: EXPATRIATES-VERORDNUNG.....	33
5.5.1	<i>Ausgestaltung des Instruments</i> .....	33
5.5.2	<i>Standortwirkungen</i> .....	34
5.5.3	<i>Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft</i> .....	35
<b>6</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT</b> .....	<b>37</b>
<b>7</b>	<b>LITERATUR</b> .....	<b>39</b>

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Analyserahmen zu Standortattraktivität und regionale Entwicklung.....	8
Abbildung 2: Schematische Darstellung der Wirkung von regionalen Steuerbelastungsunterschieden auf Migration und Löhne.....	11
Abbildung 3: Schematische Darstellung der Wirkung von Steuern auf Migration und Boden-, Immobilien- und Mietpreise.....	13
Abbildung 4: Schematische Darstellung der Wirkung von Steuerbelastungsunterschieden auf die soziale Segregation .....	15
Abbildung 5: Entscheidungsprozess multinationaler Unternehmen .....	19
Abbildung 6: Schematische Darstellung der Wirkungen von regionalen Steuerbelastungsunterschieden auf das regionale Lohnniveau .....	21
Abbildung 7: Effektive durchschnittliche Steuerbelastung (in %) für exemplarische Industrieunternehmen, 2011 .....	27
Abbildung 8: Effektive durchschnittliche Steuerbelastung (in %) für Personen mit einem verfügbaren Einkommen von 100'000 €, 2011 (Single-Haushalt) .....	31
Abbildung 9: Anteil der im Ausland geborenen hochqualifizierten Arbeitskräfte, in Prozent der Beschäftigten, 2000 und 2005 .....	35

## TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Prozentuale Veränderung der Anzahl Unternehmen bei einer einprozentigen Veränderung der Unternehmens- oder Einkommensteuerbelastung .....	12
Tabelle 2: Median-Elastizitäten: Auswirkungen des Steuerkeils auf die Wohnsitzwahl von Migranten .....	17
Tabelle 3: Überwälzung und direkte Inzidenz der Unternehmenssteuer.....	22
Tabelle 4: Sonderbestimmungen in den OECD-Mitgliedsstaaten zur Erhöhung der Standortattraktivität für mobile und hochqualifizierte Arbeitskräfte .....	36

# 1 Einleitung

Neben dem primären Zweck der Einnahmenbeschaffung (Fiskalziel) verfolgt die Steuerpolitik weitere Ziele. Ein modernes Steuersystem sollte einerseits möglichst effizient ausgestaltet sein, um wachstumshemmende Einflüsse zu minimieren bzw. die gesellschaftliche Wohlfahrt zu maximieren, und andererseits die Wertvorstellungen von Gesellschaft und Politik über Steuergerechtigkeit und Umverteilungswünsche berücksichtigen. Allerdings sind selten alle Ziele gleichzeitig erreichbar: Effizienz- und Gerechtigkeits- bzw. Verteilungsziele stehen oft in einem Zielkonflikt zueinander.

Ein standortattraktives Steuersystem verlangt insbesondere, dass mobiles Kapital und hochmobile Haushalte niedriger besteuert werden als immobile Steuerbasen. Ein Steuersystem ist also unter Standortsicht dann attraktiv, wenn über ein günstiges Steuerklima hochmobiles Kapital und steuersensitive (wohlhabende und hochqualifizierte) Haushalte angezogen und über die damit ausgelösten Arbeitsangebots-, Konsum- und Investitionsimpulse die Wirtschaftsleistung gesteigert werden kann. Die Standortattraktivität steht allerdings im Spannungsfeld mit den oben beschriebenen vorgegebenen Gerechtigkeitszielen, weshalb es einer Abwägung beider Ziele bedarf.

Internationale Steuerbelastungsvergleiche (vgl. BAK Basel 2011) zeigen auf, dass die ordentliche Einkommens- und Unternehmenssteuerlast in vielen Regionen der Schweiz vergleichsweise niedrig ist. Auch kennt das schweizerische Steuersystem verschiedene Sonderbestimmungen. Daraus lässt sich ableiten, dass dem Standortziel eine gewisse politische Bedeutung zugestanden wird. Seit einiger Zeit werden die besonderen Besteuerungsmodalitäten jedoch vermehrt kritisch diskutiert. Neben dem Standardeinwand, dass Sonderbestimmungen der Steuergerechtigkeit zuwiderlaufen, wird nun von Teilen der Gesellschaft das allgemein attraktive Steuersystem als mitverantwortlich für das gestiegene Bevölkerungswachstum der letzten Jahre angesehen, welches wiederum in bestimmten Regionen zu Wohnungsknappheit und Immobilienpreissteigerungen führen könnte.

Um die schweizerische Standortpolitik auf ihre gesamthafte Vor- oder Nachteilhaftigkeit evaluieren zu können, müsste insbesondere bekannt sein, wie sensitiv Haushalte und Unternehmen auf steuerliche Anreize reagieren. Die Frage des Einflusses der Steuerpolitik auf Mobilitätsentscheide ist eine empirische Fragestellung, welcher in diesem Bericht mithilfe einer Literaturanalyse nachgegangen wird.

Nicht alle interessierenden Wirkungszusammenhänge der steuerlichen Standortpolitik können in diesem Bericht abschliessend diskutiert werden, da die internationale und schweizerische Forschungsliteratur noch zahlreiche Wissenslücken in Bezug auf die Mobilität und Steuersensitivität mobiler Faktoren aufweist. Empirische Studien, welche versuchen, die quantitativen Auswirkungen einer attraktiven Steuerpolitik auf Investitionszuflüsse, Unternehmensansiedlungen oder Wohnsitznahme von vermögenden und hochqualifizierten Personen abzuschätzen, kommen oft zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. In Bezug auf die Evaluation des schweizerischen Steuersystems kommt erschwerend hinzu, dass nur wenige empirische Studien existieren und daher im Allgemeinen auf die Erkenntnisse der internationalen Literatur zurückgegriffen werden muss.

Neben der Fragestellung, wie mobil Unternehmen und Haushalte sind und wie sensitiv sie auf steuerliche Anreize reagieren, geht dieser Bericht auch den mit der Mobilität verbundenen Sekundärwirkungen nach: Welche Einflüsse haben Steuerbelastungsunterschiede auf die wirtschaftliche Entwicklung, auf Preise (Löhne, Boden- und Immobilienpreise), auf Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum und auf die soziale Kohäsion / Segregation.

Der Bericht gliedert sich wie folgt: In Abschnitt 2 wird auf den Stellenwert einer standortorientierten Steuerpolitik eingegangen und diskutiert, ob und inwiefern eine kleine offene Volkswirtschaft wie die Schweiz eine solche aktiv verfolgen sollte. Abschnitt 3 fasst die Erkenntnisse über die Wirkungen von Steuern auf die intra- und internationale Migration von Haushalten zusammen. Abschnitt 4 diskutiert die Forschungsergebnisse zu den Wirkungen von Steuern auf die Standort- und Investitionsentscheide von Unternehmen. In Abschnitt 5 werden die Standortwirkungen des schweizerischen Steuersystems unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus der vorangehenden Diskussion besprochen. Abschnitt 6 fasst die Erkenntnisse aus der Literaturübersicht zusammen.

## 2 Standortorientierte Steuerpolitik: Geeignetes und notwendiges Mittel zur Anziehung mobiler Faktoren?

### 2.1 Was ist Standortattraktivität?

Eine Region gilt dann als standortattraktiv, wenn die makroökonomischen, gesellschaftlichen, politischen und natürlichen Rahmenbedingungen derart vorteilhaft sind, dass sie im Wettbewerb um mobile Faktoren gegenüber anderen Regionen eine gute Ausgangslage hat. Die Standortattraktivität einer Region wird immer durch die einer anderen Region bestimmt, sie ist folglich relativ und nicht absolut zu betrachten. Das Potenzial der Standortpolitik ist also per se eingeschränkt, da dieses von vielen äusseren, nicht beeinflussbaren Umständen abhängt.

Steuern sind eines von vielen potentiellen Faktoren (wie Infrastruktur, Transportkosten, Grösse des Binnen- bzw. Absatzmarktes, Ausbildungs- und Lohnniveau, Rechtssicherheit und politische Stabilität, Angebot an Industrieflächen und Immobilien, Zugang zum Kapitalmarkt, Bürokratie etc.), welche die Standortattraktivität einer Region beeinflussen. Bei einer Gegenüberstellung aller relevanten Einflussgrössen wird zugleich deutlich, dass viele dieser Standortfaktoren überwiegend direkt oder indirekt durch die öffentliche Hand angeboten oder beeinflusst werden. Für die Bereitstellung von Bildung, Infrastruktur, Rechtssystem etc. müssen aber wiederum Steuern erhoben werden. Auch hochmobile Unternehmen und ortsungebundene Haushalte sind daher in der Regel bereit, eine gewisse Steuerlast zu tragen, solange das Preis-/Leistungsverhältnis von empfangenen Leistungen und bezahlten Steuern ausgewogen ist.

### 2.2 Argumente für standortorientierte Steuerpolitik

Verschiedene Argumente sprechen dafür, eine aktive standortorientierte Steuerpolitik zu betreiben:

- 1) *Standortorientierte Steuerpolitik kann Standortnachteil einer kleinen Volkswirtschaft ausgleichen:* Für multinationale Unternehmen stellen begrenzte Absatzmärkte eher ein Hindernis dar, um sich in einer bestimmten Region niederzulassen. Die Schweiz als kleine Volkswirtschaft muss daher mobilen Unternehmen andere Vorteile bieten, sofern sie diese anziehen möchte. Eine Möglichkeit ist die Schaffung günstiger steuerlicher Bedingungen. Steuerliche Standortpolitik ist jedoch kein Selbstzweck: Multinationale Unternehmen weisen in der Regel eine überdurchschnittliche Produktivität auf, weshalb ihr Zuzug mit einer Wohlfahrtssteigerung einhergeht.
- 2) *Standortattraktivität kann wissensbasierte Spillover-Effekte begünstigen und zu neuen Innovationen führen:* Das Know-How insb. von Wissenschaftlern, Forschern und Ingenieuren kann Industrie- und Forschungsbereichen zu neuen Innovationsschüben verhelfen; das Wissen von ausländischen Arbeitskräften kann auf die inländischen Arbeits- und Wissenschaftskollegen übergehen. Gemäss OECD (2011, 132) wird der Zugewinn an Know-How durch den Wissensaustausch innerhalb internationaler Teams eher begünstigt als innerhalb rein nationaler Teams.
- 3) *Hohe Standortattraktivität kann zu steigenden Fiskal- und Sozialversicherungseinnahmen führen, verglichen mit einem Steuersystem, welches keine standortorientierte Steuerpolitik betreibt:* Die Fiskaleinnahmen steigen gesamthaft dann, wenn (1) durch die steuerlichen Instrumente der Standortpolitik Unternehmen und Haushalte zuziehen oder verbleiben, welche ohne diese besonderen Besteuerungsformen nicht zuziehen würden bzw. weggezogen wären und (2) die dadurch generierten steuerlichen Mehreinnahmen höher sind als die Mindereinnahmen, welche durch Mitnahmeeffekte anderer Unternehmen und Haushalte entstehen. Mitnahmeeffekte sind dann zu verzeichnen, wenn Unternehmen in den Genuss von Standortfördermassnahmen kommen, aber auch ohne die standortfördernden Instrumente oder Steuerreformen zugezogen bzw. im Inland verblieben wären. Alleine anhand dieser beiden Punkte wird deutlich, dass den steuerpolitischen Entscheidungsträgern eine ganze Reihe verschiedener Faktoren bekannt sein müsste, um beurteilen zu können,

ob die Einführung eines standortorientierten steuerlichen Instruments allein schon fiskalisch sinnvoll ist.

- 4) *Eine differenzierte Besteuerung nach der Mobilität kann sowohl aus einzelstaatlicher wie auch globaler Perspektive vorteilhaft sein:* Würde das Instrument der differenzierten Besteuerung nach der Mobilität nicht zur Verfügung stehen, dann wäre das einzige Instrument, um weiterhin im internationalen Steuerwettbewerb bestehen zu können, die gesamthafte Senkung der Steuern. Eine Gleichbesteuerung sämtlicher Steuerpflichtigen würde allerdings zu Steuerausfällen gegenüber einer Situation mit differenzierten Steuersätzen führen, da auch nichtmobile Haushalte und Unternehmen von einer Steuersenkung profitieren würden. Dieses Ergebnis gilt für alle im Steuerwettbewerb stehenden Volkswirtschaften, auch für grosse Volkswirtschaften, welche gegenüber kleinen Staaten im Steuerwettbewerb einen strategischen Nachteil haben (vgl. Bucovetsky und Haufler 2006).

### 2.3 Argumente gegen standortorientierte Steuerpolitik

Neben den oben diskutierten Punkten, welche für eine steuerliche Standortpolitik sprechen, gibt es verschiedene Aspekte, welche den Nutzen einer aktiven steuerlichen Standortpolitik einschränken können:

1. *Race to the bottom:* Eine neu eingeführte Standortmassnahme kann zu nichtantizipierten Reaktionen in Nachbarregionen führen, was die Wirkung der Massnahme wiederum abschwächt. In den Finanzwissenschaften wird dieses Phänomen der spieltheoretischen Interaktionen zwischen Regionen, welche sich gegenseitig in ihrer Steuerlast unterbieten, als „race to the bottom“ bezeichnet.
2. *Die Verbesserung einzelner Standortfaktoren kann zu einer nichtvermeidbaren Verschlechterung anderer Standortfaktoren führen:* Regionen, welche ein schlechtes Preis-/Leistungsverhältnis öffentlicher Güter anbieten, büssen dadurch zwar an Standortattraktivität ein, weshalb es zu einem Wegzug der mobilen Steuerbasen kommen wird. Allerdings werden durch die Unternehmensumsiedelungen und die Umzüge der Haushalte in den attraktiven Regionen die Boden- und Immobiliennachfrage und somit die Preise steigen, während sie in den unattraktiveren Regionen sinken. In steuerlich unattraktiven Regionen werden daher die Boden- und Immobilienpreise niedriger sein als in den steuerlich attraktiven Regionen. Dies wertet den Standort der unattraktiveren Region auf, da Bodenangebot und Immobilienpreise ebenfalls die Standortattraktivität beeinflussen. Umgekehrt verliert der Standort der steuerlich attraktiven Region durch die Immobilienpreiserhöhung wiederum einen Teil seines ursprünglichen Standortvorteils.
3. *Standortorientierte Steuerpolitik kann zu sozialer Segregation und Verteilungsproblemen führen:* Die Interaktion von Steuerattraktivität sowie Boden-, Miet- und Immobilienpreisen kann zu einer sozialen Segregation führen, indem sich wohlhabende Haushalte in Gemeinden mit niedrigen Steuern und hohen Immobilienpreisen niederlassen und umgekehrt ärmere Haushalte in Gemeinden mit günstigem Wohnraum und hoher Steuerlast (vgl. Schmidheiny 2003). In der Schweizer Medienlandschaft wird das Phänomen der sozialen Segregation mit dem Begriff „Zugisierung der Gesellschaft“ umschrieben. Neben sozialer Segregation kann es auch zu Verteilungskonflikten kommen, da Boden- und Immobilienbesitzer von einer erhöhten Standortattraktivität gewinnen und (immobile) Mieterhaushalte verlieren. Für Hochsteuerregionen trifft der umgekehrte Mechanismus zu.

Ein analoger Mechanismus dürfte im Unternehmensbereich von statten gehen: Unternehmen mit hoher Wertschöpfung und geringem Bedarf an Gewerbeland bzw. Büroräumlichkeiten werden sich eher in Regionen mit niedrigerer Steuerlast, Betriebe mit geringer Wertschöpfung und hohem Platzbedarf eher in Regionen mit einer hohen Steuerlast niederlassen.

4. *Standortpolitik kann zu Staatsversagen führen:* Gemäss Borner (2002, 7) besteht die Gefahr, dass der Staat durch standortpolitische Massnahmen „[...] die komparativen Vorteile auf Branchenebene oder gar der Stufe einzelner Firmen künstlich verzerrt, indem er aus-

gewählte Branchen / Produktionsfaktoren unterschiedlich belastet (Steuern) oder begünstigt (Subventionen).“ Die ungleiche Behandlung von Unternehmen kann ausserdem zu Rent-seeking Aktivitäten und Wettbewerbsverzerrungen führen.

Die Gegenüberstellung der positiven Aspekte mit den Gefahren, welche eine standortorientierte Steuerpolitik mit sich bringen kann, macht zugleich deutlich, dass es umfangreicher Informationen Bedarf, um eine standortorientierte Steuerpolitik evaluieren zu können. Da über einen Grossteil dieser Punkte nur unzureichende gefestigte empirische Erkenntnisse vorliegen und die verschiedenen Einflussfaktoren vielschichtig sind, können standortpolitische Massnahmen oft gar nicht, nur partiell oder allenfalls ex post evaluiert werden. Im besten Fall wären die verschiedenen diskutierten Vor- und Nachteile einer steuerlichen Standortpolitik in einem Gesamtkontext aller Wirkungszusammenhänge zu untersuchen. Dafür bedarf es jedoch eines Analyserahmens, welcher die verschiedenen Aspekte ordnet und zueinander in Beziehung setzt. Ein solcher Analyserahmen wird im folgenden Abschnitt erarbeitet. Dieser soll helfen, die standortorientierte Steuerpolitik in einem – wenn auch weniger quantitativen so doch zumindest qualitativen – Zusammenhang betrachten zu können.

## **2.4 Analyserahmen für eine standortorientierte Steuerpolitik**

In den vorangegangenen Abschnitten sind die verschiedenen Dimensionen sowie Interdependenzen einzelner Standortfaktoren diskutiert worden. Dabei ist deutlich geworden, dass es für eine Kosten-Nutzen-Evaluation einer standortorientierten Standortpolitik nicht ausreicht, einzelne Wirkungszusammenhänge wie Einfluss der Steuern auf Standortentscheidungen und Beschäftigung zu analysieren. Die verschiedenen Faktoren sollen nun im Folgenden in einen Gesamtzusammenhang gebracht werden (vgl. Abbildung 1).

Die Makrofaktoren einer Region (wirtschaftliche, gesellschaftliche, politische, natürliche und ökologische Rahmenbedingungen) sind die ausschlaggebenden Bestimmungsgrössen ihrer Standortattraktivität. Die Standortattraktivität einer Region ergibt sich immer im Vergleich zu der einer anderen Region, sie ist also relativ zu betrachten. Die relative Standortattraktivität wiederum ist massgeblich für die Standort- und Investitionswahl von Unternehmen, der Arbeitsplatzwahl von Arbeitskräften und der Wohnsitzwahl von Haushalten. Je nach Gewichtung einzelner Standortfaktoren kann für bestimmte Haushalte oder Unternehmen ein bestimmter Standort als attraktiv gelten, während andere Gruppen diesen Standort als unattraktiv empfinden und sich für einen anderen entscheiden.

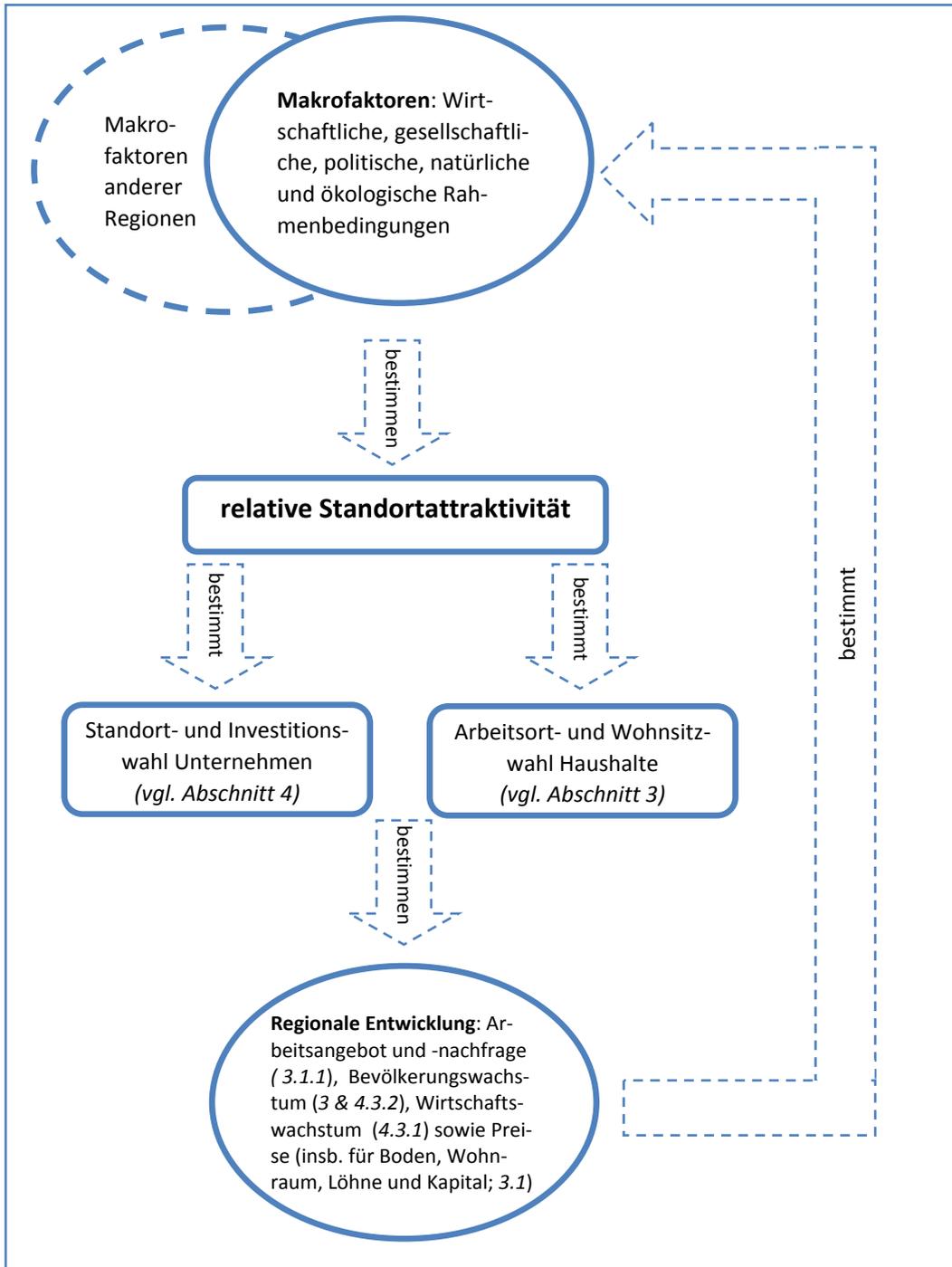
Standort-, Investitions-, Arbeitsplatz- und Wohnsitzwahl der Unternehmen bzw. Haushalte wiederum sind die Treiber der Entwicklung einer Region; Unternehmensansiedelungen führen zu steigender Arbeitsnachfrage und damit steigenden Löhnen, der Zuzug von Arbeitskräften zu steigendem Arbeitsangebot (und damit tendenziell sinkenden Löhnen) und steigendem Konsum (und möglichen steigenden Konsumentenpreisen). Durch den Zuzug verändert sich auch die Nachfrage nach Boden- und Wohnraum und deren Preise.

Arbeitsangebot- und Nachfrage, Lohnniveau, Bodenknappheit und Angebot von Wohnraum sind allesamt wirtschaftliche Makrofaktoren einer Region. Ihre Veränderungen führen wiederum zu einer Neubeurteilung der Standortattraktivität durch Unternehmen und Haushalte und wiederum zu veränderten Standort- und Wohnsitzentscheidungen. Durch die ständige Veränderung der Standortattraktivität einer Region ändert sich aber zugleich auch die Standortattraktivität aller anderen Regionen. Diese Interaktionen legen nahe, dass ständig makroökonomische Ungleichgewichte vorliegen, die zu Zu- und Wegzügen von Unternehmen und Haushalten führen und die Standortattraktivität von Regionen stets von neuem beurteilt werden muss. Daher müsste die Evaluation einer Standortpolitik immer in einem dynamischen Kontext erfolgen.

Aufgrund von Datenproblemen und methodischen Grenzen kann ein wie in Abbildung 1 skizzierter Analyserahmen aber nicht in ein analytisches Modell umgesetzt werden. Empirische Studien beschränken sich deshalb zumeist auf die Analyse der Wirkungen einzelner Standortfaktoren auf einzelne regionale Aspekte, wie z.B. den Einfluss der Besteuerung auf die inter- oder intranationale Migration. In den Abschnitten 3 und 4 werden die wichtigsten Erkenntnisse der schweizerischen und internationalen Literatur zu den Auswirkungen der Standortwirkungen der Steuerpolitik auf ein-

zelne Makrofaktoren besprochen, wobei stets Abbildung 1 ins Gedächtnis gerufen werden soll, um die empirischen Arbeiten in einem Gesamtzusammenhang zu sehen.

**Abbildung 1: Analyserahmen zu Standortattraktivität und regionale Entwicklung**



Quelle: Eigene Darstellung

### 3 Intra- und internationale Migration: Einfluss und Wirkungen der Steuerpolitik

In diesem Kapitel wird die empirische Literatur diskutiert, welche Aufschluss über die Wirkungen von Einkommensteuerbelastungsunterschieden auf die Migration gibt. Auch die indirekten Effekte der steuerlich induzierten Migration auf Löhne, Boden- und Immobilienpreise sowie die soziale Kohäsion / Segregation werden besprochen. Die zu diskutierende Literatur wird im Folgenden in intra- und internationale Migrationsstudien unterteilt. Aufgrund von methodischen Schwierigkeiten und der bescheidenen Datenlage beschränkt sich die Literatur zumeist auf die Herausstellung der Wirkungszusammenhänge von Steuerlast und induzierte Migration in einem intranationalen Kontext. Aufgrund der sehr viel umfassenderen Literatur wird zunächst in Abschnitt 3.1. auf intranationale Fragestellungen eingegangen. In Abschnitt 3.2 werden die wenigen existierenden Studien über die internationalen Migrationswirkungen, welche zwischenstaatlichen Steuerbelastungsunterschiede auslösen, besprochen.

#### 3.1 Intranationale Migration

In den letzten Jahrzehnten ist eine stetige Zunahme der internationalen Mobilität von Haushalten feststellbar. Aber auch innerhalb der Schweiz sind Haushalte mobiler geworden. Die in diesem Abschnitt zitierte empirische Forschung zeigt indessen deutlich auf, dass Wohnsitzentscheide – neben anderen Faktoren – auch von der steuerlichen Attraktivität der Wohngemeinde abhängen. Gemäss Tiebouts „voting with one’s feet“-Theorie (Tiebout 1956) lassen sich Haushalte in der Gemeinde nieder, welche ein öffentliches Dienstleistungsangebot anbietet, welches ihren Präferenzen am ehesten entspricht. Steuerbelastungsunterschiede in den Gemeinden widerspiegeln dann die unterschiedlichen Präferenzen der Gemeindebewohner nach öffentlichen Gütern. Bis heute ist der Artikel von Tiebout Grundlage vieler Arbeiten, welche die Mobilität, Wohnsitzwahl und Einkommenssegregation von Haushalten aufgrund fiskalischer Anreize untersuchen.

Dowding et al. (1994) liefern eine Literaturübersicht über empirische Untersuchungen zur steuerlich induzierten (intranationalen) Migration. Besprochen werden darin Studien aus den USA, Kanada und Grossbritannien. Anhand der Literaturübersicht finden Sie unter anderem die folgenden Thesen bestätigt:

- Intra-regionale Migration kann zumindest teilweise durch regionale Unterschiede im Wohlfahrts- und Steuermix erklärt werden;
- Nicht nur Steuerbelastungsunterschiede und verschiedene Niveaus von Wohlfahrtsleistungen sind bezüglich Wohnmobilität relevant, sondern auch öffentliche Dienstleistungen wie im Gesundheits- und Bildungswesen.
- Die Reichen „spannen zusammen“, um der Umverteilung zugunsten der Armen zu entgehen (auf dieses Phänomen wird in Abschnitt 3.1.3 unter dem Begriff „soziale Segregation“ eingegangen).

Weiter stellen Dowding et al. (1994) fest, dass der Mix aus Steuern und öffentlichen Leistungen einen bedeutenderen Einfluss auf die Entscheidung eines Wegzugs als auf den eines Zuzugs hat. Steuern sind demnach weniger Push- und eher Pull-Faktoren einer Wohnsitznahme. Die Autoren erklären dies damit, dass Haushalte die Steuersituation ihres alten Wohnortes besser einschätzen können als die des neuen Wohnortes. Relevant dürfte aber wahrscheinlich auch sein, dass – abgesehen von sehr wohlhabenden Haushalten – ein Wohnsitzwechsel nicht nur aufgrund von Steuerbelastungsunterschieden in Erwägung gezogen wird. Falls jedoch einmal die Entscheidung für einen Umzug gefallen ist (z.B. neuer Arbeitsplatz oder Wunsch zum Erwerb von Wohneigentum), dürfte der steuerliche Faktor durchaus ein Punkt sein, der bei der Wahl des neuen Wohnsitzes relevant wird.

Zu den Studien der ersten Generation, welche sich in der Schweiz mit der Fragestellung des Einflusses des Steuerwettbewerbs auf die intranationale Migration beschäftigen, gehören Kirchgässner und Pommerehne (1996) sowie Feld und Kirchgässner (2001). Mithilfe aggregierter Querschnittsdaten untersuchen diese Autoren den Einfluss von lokalen Steuerbelastungsunterschieden auf die regionale Einkommensverteilung. Die Autoren kommen zum Ergebnis, dass die lokale Ein-

kommensverteilung teilweise durch fiskalische Faktoren erklärt werden kann. Über Ursache und Wirkung ist dabei aber noch nicht viel gesagt (möglicherweise sind Haushalte vollkommen immobil und die Korrelation resultiert lediglich daraus, dass eine Region mit einem hohen Anteil an armen Haushalten hohe Steuern erheben muss). Schaltegger et al. (2011) bestätigen die Ergebnisse von Kirchgässner und Pommerehne (1996) sowie Feld und Kirchgässner (2001) mithilfe einer Paneldaten-Analyse für die Metropolregion Zürich.

Im Gegensatz dazu untersuchen Schmidheiny (2006), Liebig und Sousa-Poza (2006) sowie Liebig et al. (2007) direkt den Zusammenhang zwischen lokalen Steuerbelastungsunterschieden und Migrationsentscheidungen mithilfe von Individualdaten. Die Autoren finden Evidenz dafür, dass Hochqualifizierte und reiche Haushalte bei einem Wohnsitzwechsel stärker auf die steuerliche Situation am neuen Wohnsitz achten als andere Bevölkerungsgruppen. Auf diese drei Studien und ihre wichtigsten Erkenntnisse wird im Folgenden näher eingegangen.

Schmidheiny (2006) untersucht die Mobilität im Grossraum Basel mithilfe von Steuerdaten aus dem Jahr 1997. 7872 Haushalte zogen in diesem Jahr entweder innerhalb von Basel um oder wechselten ihren Wohnsitz aus Basel heraus in eine der 16 Gemeinden um Basel herum (in Basel-Landschaft und Solothurn). Die Datenlage erlaubt es Schmidheiny, innerhalb der Stadt Basel ausserdem zwischen 19 verschiedenen Quartieren zu differenzieren. Da innerhalb dieser Quartiere die Steuerlast bei einem Umzug nicht variiert, kann der Steuereinfluss gegenüber anderen sozioökonomischen Einflüssen statistisch separiert werden.

Zur Abbildung des Entscheidungsproblems eines Haushalts über die Wahl des Gemeindefohnsitzes – gegeben seinem Wunsch umzuziehen – zieht Schmidheiny ein stochastisches Nutzenmaximierungsmodell heran (Nested Logit Modell). Die Schätzergebnisse zeigen, dass die Mobilität innerhalb des untersuchten Einzugsgebietes von Basel signifikant mit der Steuerlast korreliert und zwar so, dass reiche Haushalte unter sonst gleichen Bedingungen eher eine Niedrigsteuergemeinde aufsuchen. Ein Teil dieses Phänomens, aber nicht der Gesamteffekt, kann über die Steuerprogression erklärt werden. Insgesamt können die Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Gemeinden 23% der beobachteten Variation erklären. Der grösste Einflussfaktor der Wohnsitzwahl haben allerdings mit einem Erklärungsgehalt von 55% sozioökonomische Faktoren. Demnach suchen sich Haushalte Nachbarn, die einen ähnlichen soziokulturellen Hintergrund haben (in Bezug auf Wohlstand und Herkunft). Die Entfernung zum Stadtzentrum kann 17% der beobachteten Variation erklären. Im Gegensatz dazu kann Schmidheiny keinen signifikanten Einfluss der Mietpreise auf die Migration konstatieren.

Liebig und Sousa-Poza (2006) ziehen für Ihre Untersuchung das schweizerische Haushaltspanel aus dem Jahr 1999 heran. Der Vorteil der Benützung dieses Panels liegt darin, dass verschiedene Haushaltscharakteristika, darunter auch Angaben zum Haushaltseinkommen sowie zu den bezahlten Steuern verfügbar sind. Mithilfe eines sogenannten Cox-Modells analysieren die Autoren, welche Faktoren die Wahrscheinlichkeit eines Wegzugs beeinflussen. Liebig und Sousa-Poza können jedoch keinen statistisch signifikanten Einfluss der Steuerlast auf die Migrationsentscheidung finden. Faktoren, welche die Wahl eines Wegzugs beeinflussen, sind hingegen je nach Berücksichtigung der Kontrollvariablen die Haushaltsgrösse, das Alter, der Bildungsstand, die Beschäftigungssituation, eine laute Umgebung, oder die Frage ob der Haushalt Wohneigentum besitzt.

Liebig et al. (2007) untersuchen die Migrationsströme innerhalb der Schweiz mithilfe der eidgenössischen Volkszählung. Die Volkszählung umfasst Angaben zu allen Haushalten über Bildungsniveau, Nationalität, Haushaltscharakteristika und den Aufenthaltsstatus von Ausländern, ihren aktuellen Wohnsitz und den fünf Jahre zuvor. Anhand dieser Angaben simulieren sie zusätzlich das Arbeitseinkommen und leiten daraus einen Einkommensteuersatz ab. Auch Angaben über den Gemeindefohnsitz werden als Kontrollvariablen im statistischen Modell berücksichtigt (wie beispielsweise ein Indikator über Lebensqualität, Immobilienpreisniveau oder öffentliche Ausgaben). Da nicht für alle Gemeinden alle Steuer- und Ausgabendaten verfügbar sind, beschränkt sich der Umfang des Datensatzes im Vergleich zu einer Vollerhebung zwar deutlich, insgesamt umfasst er aber immerhin mehr als 900'000 Haushalte.

Die Autoren untersuchen nun die Steuersensitivität von 21 Subgruppen: von drei Altersgruppen (21-35, 36-50, 51-64 Jahre), drei Aufenthaltsstatuten (Schweizer Staatsbürgerschaft, Jahresvisum, unbefristet) sowie drei Bildungsgruppen (ohne Berufsabschluss, mit Berufsabschluss, mit tertiärem Bildungsabschluss). Liebig et al. (2007) finden, dass Steuerbelastungsunterschiede die Wohnsitzwahl der jungen und gut ausgebildeten Schweizer am ehesten beeinflussen. Der Einfluss der Steuern auf die Wohnsitzwahl nimmt mit steigendem Alter und geringerem Bildungsniveau ab. Bei

Ausländern zeigt sich ein vergleichbares Mobilitätsverhalten, wobei Personen mit einem unbeschränkten Aufenthaltsstatus steuersensitiver sind als solche mit einem befristeten Status. Die Autoren schätzen, dass eine um einen Prozentpunkt höhere Steuerbelastung dazu führt, dass 0.7% bis 3.3% der hochqualifizierten jungen Personen in den nächsten fünf Jahren emigrieren. Bei den anderen Gruppen ist die Abwanderungsquote statistisch nicht signifikant oder der Zusammenhang kehrt sich sogar ins Gegenteil um.

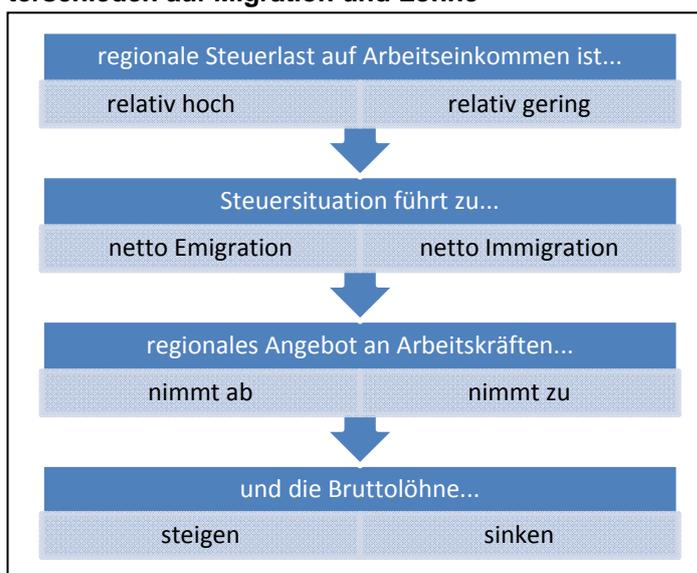
Liebig et al. (2007) fragen sich aufgrund ihrer Ergebnisse, ob es für eine repräsentative Gemeinde sinnvoll ist, über tiefe Steuersätze mobile Arbeitskräfte und Steuerzahler anzulocken. Die Autoren kommen zum Schluss, dass diese Frage mit Nein beantwortet werden muss: Bei einer Erhöhung der Steuerlast um einen Prozentpunkt nehmen die Steuereinnahmen im Durchschnitt trotz Emigration Hochqualifizierter zu. Wenn jedoch bereits innerhalb der Schweiz die steuerbedingte Migration beschränkt ist, müsste diese bezüglich der internationalen Migration noch geringer sein. Liebig et al. (2007) vermuten daher, dass Steueranreize zwecks Anziehung hochmobiler internationaler Arbeitskräfte sehr hoch sein müssten, um bemerkbare Standortwirkungen zu entfalten.

**Fazit:** Die internationale und schweizerische Literatur ist sich relativ einig, dass Steuerbelastungsunterschiede intranationale Migrationsströme verursachen können. Dabei zeigt sich, dass hochqualifizierte, vermögende und junge Personen am steuersensitivsten reagieren. Analysen für die Schweiz legen allerdings nahe, dass der Einfluss der Steuern auf die Migrationsentscheidung eher gering ist.

### 3.1.1 Steuerbelastung, Lohnniveau und Wahl des Arbeitsplatzes

Mit zunehmender Distanz zwischen Arbeits- und Wohnort steigen die monetären und nichtmonetären Pendelkosten (Fahrkosten und Zeitaufwand) sowie die Bereitschaft, bei einem Jobwechsel auch den Wohnort zu wechseln. Hat ein Bewerber verschiedene Stellenangebote zur Auswahl, so hängt die Entscheidung, welche Stelle er annimmt, neben anderen Faktoren auch davon ab, welches Lohnangebot er von seinem potentiellen Arbeitgeber bekommt. Rationalerweise orientieren sich die Lohnvorstellungen eines Arbeitnehmers am Nachsteuerlohn. Im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte sind daher Unternehmer in Hochsteuerregionen – bei sonst identischen Bedingungen – gezwungen, den Arbeitnehmern höhere Bruttolöhne anzubieten. Regionale Unterschiede in der Einkommensteuerbelastung könnten dann zumindest teilweise auf die Arbeitgeber überwälzt werden. Diese Wirkungsfolge regionaler Steuerbelastungsunterschiede ist in Abbildung 2 aufgezeigt.

**Abbildung 2: Schematische Darstellung der Wirkung von regionalen Steuerbelastungsunterschieden auf Migration und Löhne**



Quelle: eigene Darstellung

Feldstein und Vaillant (1998) kommen für die USA zum Schluss, dass sich Unterschiede in der Steuerbelastung aufgrund der Mobilität der Arbeitnehmer vollständig in den Bruttolöhnen niederschlagen. Ein verändertes Steuerumfeld führt zu einer relativ raschen Anpassung. Steuerbelastungsunterschiede führen also zu Migration und in der Folge zu Lohnniveauveränderungen. Dabei steigen in Hochsteuerregionen aufgrund des damit verbundenen Wegzugs Arbeitsangebot und Bruttolöhne, während in steuergünstigen Regionen durch die Wohnsitznahme von neuen Arbeitskräften die Bruttolöhne sinken.

Die Autoren argumentieren auch, dass ein progressives Steuersystem die Arbeitskosten der hochqualifizierten Arbeitnehmer erhöht und die der weniger qualifizierten relativ betrachtet senkt (weil der Anteil der Steuerlast bei letzteren niedriger ist). Ein progressives (und dezentrales wettbewerbliches) Steuersystem erhöhe demnach die Nachfrage nach weniger qualifiziertem Personal und senke die Nachfrage nach Hochqualifizierten.

Hinzu kommt, dass Steuern auf Erwerbseinkommen aufgrund der teilweisen Überwälzung standortrelevant werden. Feld und Kirchgässner (2002) finden für die Schweiz empirische Evidenz, dass die Entscheidung der kleineren und mittleren Unternehmen zur Wahl des kantonalen Unternehmensstandortes sogar stärker von der persönlichen Einkommensteuer abhängt als von der Unternehmenssteuerbelastung (vgl. Tabelle 1). Unter Berücksichtigung von verschiedenen Kontrollvariablen schätzen die Autoren, dass einerseits eine einprozentige Erhöhung der kantonalen Einkommensteuersätze für natürliche Personen im Durchschnitt mit einer 1,5%igen Senkung der Anzahl mittelgrosser Unternehmen einhergeht (1,9%igen Senkung bei kleinen Unternehmen). Andererseits senkt eine einprozentige Unternehmenssteuererhöhung die Anzahl mittelgrosser Unternehmen in den jeweiligen Kantonen um lediglich 0,4%. Auf die Anzahl der kleinen Unternehmen ist der Einfluss der Unternehmenssteuer noch schwächer.

**Tabelle 1: Prozentuale Veränderung der Anzahl Unternehmen bei einer einprozentigen Veränderung der Unternehmens- oder Einkommensteuerbelastung**

Unternehmen	kleine Unt. (EK zw. 100 und 200 Tsd. Fr.)				mittlere Unt. (EK zw. 2 und 5 Mio. Fr.)			
	0%	0-12%	> 12%	alle	0%	0-12%	> 12%	alle
Elastizität								
USt.	-0.032	-0.131	-0.468*	0.092	0.006	0.113	-1.090**	-0.428*
ESt.	-1.992**	-1.605**	-1.385**	-1.943**	-2.036**	-1.579**	-1.223*	-1.455**

Quelle: Feld und Kirchgässner (2002)

\*\* , \* : Signifikant zum 5%- bzw. 10%-Niveau

USt.: Unternehmenssteuersatz für EK-Rentabilität 8% bzw. 40% ; ESt.: Einkommensteuersatz für Einkommen in Höhe von 1 Mio. Franken; EK: Eigenkapital

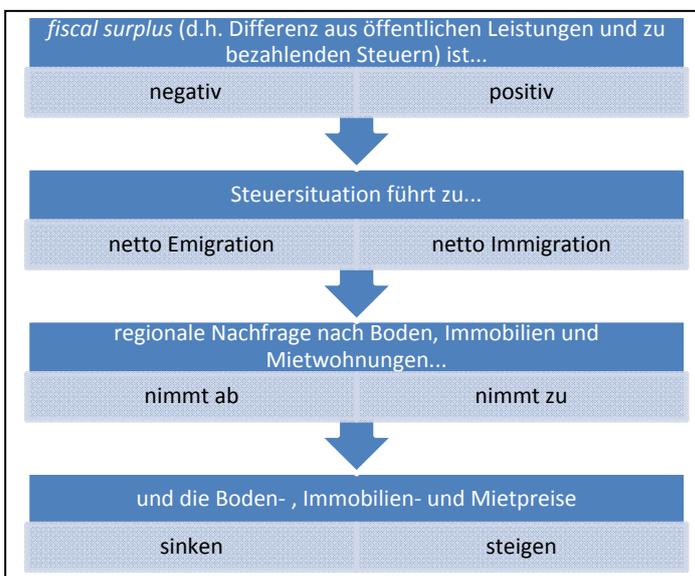
Wie lassen sich diese Unterschiede erklären? Feld und Kirchgässner gehen dieser Frage nicht weiter nach. Es lässt sich einerseits vermuten, dass dies teilweise darauf zurückzuführen ist, dass die Steuerbemessungsgrundlage für die Unternehmenssteuer einem Bruchteil der Bemessungsgrundlage aus der Lohnsumme entspricht. Andererseits unterliegt auch das Einkommen des Unternehmers (oder des lokalen Kapitalgebers) der Einkommensteuer: viele kleine und mittlere Unternehmen sind personenbezogene Unternehmen, die Lohn- und Gewinnbezug bis zu einem gewissen Grad austauschen können. Mobile Unternehmer werden sich daher eher an Steuerstandorten niederlassen, die – unter sonst gleichen Umständen – niedrige Einkommensteuersätze kennen.

**Fazit:** *Interregional und international mobile Arbeitskräfte können Unterschiede in der Steuerbelastung zumindest teilweise auf Unternehmen überwälzen. Daher sind nicht nur regionale (und internationale) Unterschiede in der Unternehmenssteuer, sondern auch solche in der Einkommensteuer standortrelevant.*

### 3.1.2 Steuerbelastung, Miet- und Immobilienpreise und Wohnsitzwahl

Unter sonst gleichen Bedingungen sind Haushalte bereit, in Niedrigsteuergemeinden für eine Wohnimmobilie mehr zu bezahlen als in einer Hochsteuergemeinde. Wenn allerdings die Gegenleistung höherer Steuern in Form eines umfangreicheren und qualitativ besseren Leistungsangebots als positiv wahrgenommen wird, hat das Steuerniveau gemäss Hamilton (1976) keine Auswirkungen auf die Immobilienpreise. Denn: Genauso wie Steuern die Attraktivität einer Wohnimmobilie an einem bestimmten Standort schmälern, erhöht das Leistungsangebot (wie Theater, Kinderkrippen, Verkehrsanbindung oder Schulen) den Marktwert einer Immobilie. Man spricht in diesem Zusammenhang von einer *Kapitalisierung fiskalischer Variablen* in den Boden- und Immobilienpreisen. Folglich schlägt sich nur der sog. *fiscal surplus*, d.h. die Differenz zwischen empfangenen öffentlichen Leistungen und Steuerzahllast, in den Immobilienpreisen nieder. Dieser Wirkungszusammenhang ist in Abbildung 3 dargestellt.

**Abbildung 3: Schematische Darstellung der Wirkung von Steuern auf Migration und Boden-, Immobilien- und Mietpreise**



Quelle: eigene Darstellung

Tendenziell gilt der Zusammenhang zwischen Steuern, öffentlichem Leistungsangebot und Immobilienpreisen unabhängig davon, ob es sich um Miet- oder Wohneigentumsobjekte handelt. Allerdings besteht ein wichtiger Unterschied: Ein Mieterhaushalt investiert sein Vermögen nicht in selbstbewohntes Wohneigentum und kann ausserdem – sofern beruflich oder familiär nichts dagegen spricht – relativ schnell seinen bevorzugten Wohnort ändern. Für den Mieterhaushalt ist daher nur der *fiscal surplus* des aktuellen Jahres (bzw. der aktuellen Steuerperiode) bei der Wohnsitzentscheidung relevant. Ein Haushalt, der mit dem Gedanken eines Wohneigentumserwerbs spielt, wird jedoch den (erwarteten) *fiscal surplus* aller zukünftigen, auf den heutigen Zeitpunkt bewerteten Jahre in seiner Kaufentscheidung berücksichtigen. Selbst wenn ein Haushalt nur für eine bestimmte Zeit Wohneigentum erwerben möchte, verfolgt er eine Langzeitsicht, denn schliesslich wird auch der Verkaufserlös der Immobilie von der späteren fiskalischen Attraktivität der Wohngemeinde abhängen.

Aus diesen Überlegungen zeigt sich, dass Steuerwettbewerb, Mobilität und Immobilienpreise eng miteinander verflochten sind. Eine Vielzahl von empirischen Studien zeigt, dass inter- und intraregionale Steuerkapitalisierung existiert. Zumeist wird der Kapitalisierungsgrad auf 15% bis 60% geschätzt.<sup>1</sup>

Die meisten empirischen Kapitalisierungsstudien sind allerdings in den USA durchgeführt worden. Dementsprechend befassen sie sich mit der sog. Property Tax (Liegenschaftssteuer oder auch:

<sup>1</sup> Siehe Ross und Yinger (1999). Für eine Literaturübersicht sei auch auf Yinger et al. (1988) und Sirmans et al. (2008) verwiesen.

Grund- und Grundstückssteuer).<sup>2</sup> Der Steuerwettbewerb zwischen Gemeinden und Kantonen bezieht sich in der Schweiz im Gegensatz zu den USA hauptsächlich auf die Einkommensteuer der natürlichen und juristischen Personen sowie die Vermögenssteuer. Ausserhalb der Schweiz haben bisher lediglich Stull und Stull (1991) sowie Boije (1997) die Kapitalisierung von Einkommensteuerbelastungsunterschieden untersucht.

Für die Schweiz haben Feld und Kirchgässner (1997), Hilber (1998), Salvi et al. 2004, Stadelmann und Eichenberger (2008), Stadelmann (2010) sowie Stadelmann und Billon (2010) empirisch untersucht, inwiefern sich Steuerbelastungsunterschiede der Einkommensteuer in den Boden-, Immobilien- und Mietpreisen niederschlagen. Hilber (1998) untersucht die Kapitalisierung von Einkommensteuerunterschieden zwischen Zürcher Gemeinden für Boden, Immobilien und Mietwohnungen. Er schätzt für Mietwohnungen einen Kapitalisierungsgrad in Höhe von 72%. Für Boden und Immobilien erlangt er je nach Annahmen eine sehr breite Streuung (bis zu 236%).<sup>3</sup> Feld und Kirchgässner (1997) schätzen den Kapitalisierungsgrad bei Mietwohnungen zwischen Gemeinden hingegen auf lediglich 18%. In ihrer Regressionsanalyse berücksichtigten sie auch den Einfluss von qualitativen Einflüssen auf die Mietpreisunterschiede, wie die durchschnittlich vergangene Zeit seit der letzten Renovierung, dem Anteil der Wohnungen, welche in den letzten 50 Jahren nicht renoviert wurden, sowie die durchschnittliche Geschosszahl der Mietobjekte.<sup>4</sup>

Bei einem unterstellten Diskontierungszinssatz in Höhe von 8% finden Salvi et al. (2004) eine annähernd vollständige Kapitalisierung der Steuerbelastungsunterschiede bei Eigenheimen im Kanton Zürich.

Stadelmann (2010) kritisiert, dass in empirischen Kapitalisierungsstudien die Faktoren, welche Immobilienpreisunterschiede erklären sollen, und einige weitere Kontrollvariablen, willkürlich ausgewählt werden. Zur systematischen Untersuchung, welche Variablen mit welcher Wahrscheinlichkeit und in welchem Grad einen Einfluss auf die Boden- und Immobilienpreise ausüben, wählt Stadelmann ein spezielles statistisches Verfahren (die sog. Bayesian Moving Average Methode). Stadelmann findet 14 Variablen, die gemäss diesem Verfahren die Immobilienpreise beeinflussen. Dies sind lagespezifische Faktoren der Immobilie (etwaige Seesicht, Südwestlage, Distanz zum Zürcher Hauptbahnhof, Entfernung zum nächsten Einkaufsgeschäft und der Grad der Luftverschmutzung), das Medianeinkommen der Gemeinde, die Bevölkerungsdichte, der Anteil der über 65-jährigen Bevölkerung und der Anteil der Pendler an der Gemeindebevölkerung. Fiskalische Faktoren, welche sich in den Häuserpreisen niederschlagen, sind der Gemeindesteuerfuss sowie die Ausgaben für Kultur, Gesundheit und soziale Wohlfahrt.

Auch dieses Studienergebnis stützt wiederum die in Abschnitt 2 diskutierte These, dass nicht nur die Steuern, sondern viele andere Faktoren den Wohnsitzentscheid beeinflussen und damit auch die regionalen Miet- und Immobilienpreise.

Eine einprozentige Erhöhung des Steuerfusses geht mit einer geschätzten Senkung des Immobilienpreises um 963,32 Franken einher. Nach Angaben des Steueramtes des Kantons Zürich waren 2004 mit einer Erhöhung des Steuerfusses um 1% (ausgehend von 100%) für ein Ehepaar mit einem steuerbaren Einkommen von 100'000 Franken Steuererhöhungen von rund 53 Franken pro Jahr verbunden. Bei einem Diskontierungssatz von 5% und einer Wohndauer von 20 Jahren würde dies bei einem solchen steuerbaren Einkommen einer Kapitalisierung von etwa 100% entsprechen.

Kritiker der Kapitalisierungstheorie behaupten insbesondere, dass die Kapitalisierung von Standortfaktoren längerfristig null betragen würde. Kurzfristige Kapitalisierungsphänomene liessen sich damit erklären, dass das Angebot kurzfristig starr wäre, eine längerfristige Kapitalisierung nicht zu erwarten sei, wenn genug Bodenfläche für eine Erhöhung des Immobilienangebots zur Verfügung stehe (was für die Schweiz zweifellos keine plausible Annahme ist) und zwar in dem Ausmass, bis wieder Immobilienpreise in sämtlichen geografischen Einheiten identisch wären. Stadelmann und Billon (2010) kommen jedoch zum Ergebnis, dass der Kapitalisierungsgrad von Steuerbelastungs-

---

<sup>2</sup> Diese ist mit einem Anteil von 73% die bedeutendste Steuereinnahmequelle für lokale US-Steuerbehörden (Tsoodle und Turner 2008) und erklärt somit den grössten Teil interregionaler Steuerbelastungsunterschiede innerhalb der USA.

<sup>3</sup> Der von Hilber berechnete Kapitalisierungsgrad ist mit Vorsicht zu interpretieren und dürfte aufgrund verschiedener Faktoren deutlich überschätzt sein (vgl. hierzu Morger (2011)).

<sup>4</sup> Die Kapitalisierungsunterschiede zwischen den Kantonen schätzen Feld & Kirchgässner (1997) mit 0.3 bis 0.36 auf etwa doppelt so hoch. Allerdings werden in dieser Schätzung nur bedingt qualitative Unterschiede der Mietwohnungen berücksichtigt.

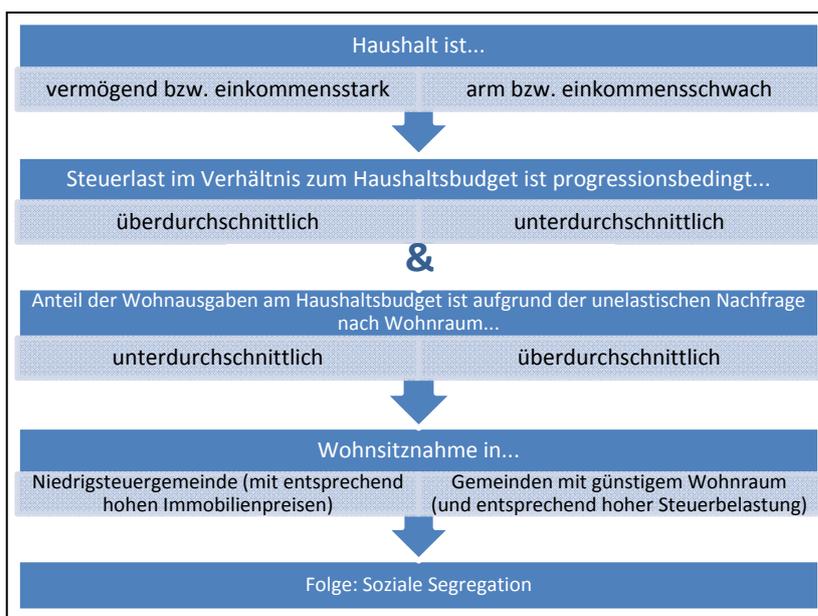
unterschieden in Zürich über die Zeit nicht signifikant abnimmt. Dies deutet darauf hin, dass das langfristige Immobilienangebot in der Region Zürich unelastisch ist. Dass das Boden- und Wohnungsangebot im Kanton Zürich zunehmend knapp wird, zeigen nicht zuletzt auch die im gesamtschweizerischen Vergleich überdurchschnittlichen Preissteigerungen.

**Fazit:** *Interregionale Steuerbelastungsunterschiede schlagen sich gemäss Erkenntnissen aus empirischen Studien in den Boden- und Immobilienpreisen nieder. Die Steuern, welche durch einen Umzug in eine Niedrigsteuergemeinde gespart werden können, müssen daher wieder teilweise für höhere Immobilien- und Mietpreise ausgegeben werden. Die Kapitalisierung sollte hierbei der Differenz aus den zu entrichtenden Einkommens- und Vermögenssteuern und dem Gegenwert der öffentlichen Leistungen entsprechen. In reichen, steuergünstigen Gemeinden, wo ein günstiges Preis/Leistungsverhältnis von öffentlichen Leistungen und Steuern existiert, sollten daher die Miet- und Immobilienpreise höher sein als in Hochsteuergemeinden.*

### 3.1.3 Nebenwirkung regionaler Steuerbelastungsunterschiede: Soziale Segregation

Reichere Haushalte verwenden einerseits einen geringeren Anteil ihres Einkommens für Wohnen als ärmere (die Einkommenselastizität der Nachfrage ist deutlich kleiner als eins). Andererseits steigt aufgrund der Steuerprogression mit zunehmendem Einkommen und Vermögen die Bereitschaft überproportional, bei möglichen Steuereinsparungen den Wohnort zu wechseln. Der Trade-off zwischen Steuerersparnis und höheren Wohnausgaben ist daher bei vermögenden Haushalten in einem vorteilhafteren Verhältnis als bei ärmeren Haushalten. Ein Umzug in steuergünstige Gemeinden rechnet sich daher eher für die wohlhabenden Haushalte. Ärmere Bevölkerungsschichten in steuergünstigen Gemeinden sehen sich umgekehrt mit überdurchschnittlich hohen Mieten (bzw. Immobilienpreisen) konfrontiert, können aufgrund der Progression jedoch nur unzureichend von der niedrigen Steuerbelastung profitieren. Dementsprechend findet eine Einkommenssegregation zwischen den Gemeinden statt. Gemeinden mit höheren Immobilienpreisen und niedrigeren Steuersätzen ziehen wohlhabende Haushalte an, während sich ärmere Haushalte in steuerlich weniger attraktiven Gemeinden mit dafür günstigeren Wohnpreisen niederlassen (Schmidheiny 2003). Der vereinfachte Wirkungszusammenhang ist in Abbildung 4 aufgezeigt:

**Abbildung 4: Schematische Darstellung der Wirkung von Steuerbelastungsunterschieden auf die soziale Segregation**



Quelle: eigene Darstellung

### 3.2 Internationale Migration und Einkommensteuern

Die empirische Literatur zum Wechselspiel zwischen Steuerlast und internationaler Migration ist im Gegensatz zur in Abschnitt 3.1 diskutierten Literatur der intranationalen Migration praktisch inexistent. Eine im Rahmen dieses Berichts durchgeführte Literaturrecherche hat gezeigt, dass nur wenige Studien, welche allesamt jüngeren Datums sind, dazu existieren. Auf diese wird im Folgenden näher eingegangen.

Wagner (2000) untersucht, inwiefern Einkommens- und Steuerbelastungsunterschiede zwischen den USA und Kanada ausschlaggebend für den „brain drain“<sup>5</sup> Kanadas in Richtung USA sind. Dafür zieht er jeweils ein US-amerikanisches und ein kanadisches Survey heran, in denen soziodemografische Informationen (u.a. Einkommen, Beruf, Alter, Familienstatus) verfügbar sind. Haushalten, die zu einem früheren Zeitpunkt von Kanada in die USA umgezogen sind, sowie solche die in Kanada geblieben sind, wurde ein gemäss ihren soziodemografischen Angaben hypothetisches Einkommen (und die dazugehörige Steuerbelastung) zugeordnet, das sie erzielen könnten, wenn sie im jeweiligen anderen Land leben würden. Mithilfe statistischer Verfahren kommt Wagner zum Ergebnis, dass Steuerbelastungsunterschiede einen Einfluss auf die Wohnsitzwahl nehmen. Er findet hoch signifikante Resultate dafür, dass die Kanadier, welche in den USA Wohnsitz nahmen, durch den Umzug mehr Steuern einsparen konnten, als die, welche geblieben sind, hätten einsparen können. Weiterhin zeigt sich, dass der Einfluss eines höher erzielbaren Nachsteuerlohnes bei Universitätsabsolventen den gleichen Einfluss auf die Migrationsentscheidung ausübt, wie eine um den gleichen Umfang niedrigere Steuerlast, was von einem rationalen Individuum zu erwarten ist. Weniger aussagekräftig sind jedoch die Ergebnisse der Nicht-Universitätsabsolventen.

Wagner relativiert jedoch seine statistischen Erkenntnisse: Eine Absenkung der kanadischen Steuerlast auf das 90er-Jahre-Niveau der USA hätte die Emigrationsrate der Kanadier in Richtung USA lediglich um 10% verringern können. Selbst wenn das kanadische Einkommensteuersystem wettbewerbsfähiger gewesen wäre als das der USA, wäre es zu einem „Netto-Brain Drain“ gekommen. Wagner (2000, S. 41) macht den beschränkten Einfluss des Steuersystems auf die Migrationsentscheidung von Universitätsabsolventen anhand einer weiteren Zahl deutlich: In den 90er Jahren hätte ein kanadischer Universitätsabsolvent in den USA im Durchschnitt 27% mehr verdienen können und hätte 18% weniger Steuern bezahlen müssen – dennoch seien nur 2.5% dieser Haushalte in die USA umgezogen.

Pedersen et al. (2008) ziehen für ihre Analyse Immigrationsdaten von 27 OECD-Staaten für die Jahre 1989-2000 heran. Mithilfe linearer Verfahren regressieren sie diese Immigrationsflüsse auf Makrodaten, unter anderem auf die Fiskalquote. Sie finden einen negativen Einfluss der Fiskalquote auf die Immigration. Dieser Einfluss ist jedoch nicht für alle gewählten Modellspezifikationen statistisch signifikant. Mögliche Gründe hierfür könnten sein, dass die Autoren das öffentliche Güter- und Dienstleistungsangebot nicht berücksichtigen (was mit der Fiskalquote und der Immigrationsquote tendenziell positiv korreliert ist und bei Nichtberücksichtigung demzufolge den Einfluss der Steuerlast unterschätzen lässt). Andererseits ist die Fiskalquote ein sehr grobes Mass für die Steuerlast und berücksichtigt weder die allgemeine Last, welche auf den Produktionsfaktor Arbeit entfällt noch die individuelle, je nach Familien- und Berufssituation unterschiedliche, Steuerbelastung innerhalb eines Staates.

Egger und Radulescu (2009) untersuchen mithilfe von Querschnittsdaten über bilaterale Migrationsströme von 49 Staaten, ob das Steuersystem Einfluss auf den Bestand qualifizierter Arbeitskräfte und Expatriates ausübt. Sie finden statistische Bestätigung dafür, dass Unterschiede in der effektiven Durchschnittssteuerlast (Einkommensteuern und Sozialversicherungsabgaben) zwischen Herkunfts- und Wohnland einen statistisch signifikanten Einfluss haben. Gleiches gilt für Unterschiede in der Steuerprogression.<sup>6</sup> Die Ergebnisse zeigen also, dass qualifizierte Arbeitskräfte

---

<sup>5</sup> Im angelsächsischen Raum übliche Bezeichnung für Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte.

<sup>6</sup> Es ist nicht direkt einleuchtend, wieso die Steuerprogression Migrationsentscheide beeinflussen sollte. Argumentiert werden könnte evtl., dass mit zunehmender Progression auch mehr Umverteilung erfolgt. Allerdings ist hierbei nicht die Steuerprogression an sich, sondern die Verwendung der Einnahmen für öffentliche Güter (Bildung, Gesundheitswesen etc.) von Relevanz. Möglicherweise ist der signifikante Einfluss des Steuerprogressionsmasses auf ein Datenproblem zurückzuführen (die Migrationsströme werden auf die effektive Steuerlast eines Durchschnittslohnes regressiert. Relevant für Expats und qualifizierte Arbeitskräfte dürfte aber die Steuerlast überdurchschnittlicher Löhne sein, weshalb die Steuerprogressionsvariable einen Teil dieses Effekts berücksichtigen dürfte).

und Expatriates eher in Staaten emigrieren, welche eine niedrigere Steuerlast als ihr Herkunftsland aufweisen. Weiterhin kommen sie zum Ergebnis, dass Arbeitskräfte mit sekundärem und tertiärem Abschluss in etwa die gleiche Steuersensitivität aufzeigen. Die Steuersensitivität der Expatriates ist allerdings deutlich höher.

Fouarge und Ester (2008) ziehen für ihre empirische Untersuchung Daten des Eurobarometer „Mobility Survey“ heran. Bei dieser Befragung nahmen etwa 24'500 Personen aus 25 Mitgliedsländern teil (Erhebung aus dem Jahr 2005, daher ohne Bulgarien und Rumänien). Unter anderem werden in dieser Befragung Personen auch um Auskunft darüber gefragt, ob sie innerhalb der nächsten fünf Jahre überlegten, wegzuziehen. Mithilfe statistischer Verfahren (Anwendung eines Logit-Modells) kamen die Autoren zum Schluss, dass die durchschnittliche Steuerlast, welche auf dem Faktor Arbeit lastet, keinen Einfluss auf die Beantwortung dieser Frage hatte.

Geis et al. (2008) führen für ihre empirische Untersuchung sozioökonomische Datenbanken aus Frankreich, Deutschland, Grossbritannien und den USA zusammen. Mithilfe eines Multinomial Logit Modells untersuchen sie, wovon die Wahrscheinlichkeit abhängt, in einem dieser vier Länder Wohnsitz zu nehmen. Die Autoren finden empirische Bestätigung dafür, dass das Lohnniveau, Netzwerke (d.h. die Grösse der Gruppe von Personen mit gleicher Staatsbürgerschaft, welche bereits im jeweiligen Land wohnen), eine stärkere Arbeitsmarktregulierung, ein gutes Gesundheitssystem und ein leistungsfähiges Bildungswesen Punkte sind, welche einen positiven Einfluss darauf haben, im jeweiligen Staat Wohnsitz zu nehmen. Umgekehrt beeinflussen Steuern die Wohnsitzwahl negativ. Gleiches gilt für eine hohe Arbeitslosenrate, oder ein zu generöses Alterssicherungssystem.<sup>7</sup> Bei dieser Auflistung der relevanten Einflussfaktoren zeigt sich bereits, dass sich Steuern nicht per se nachteilig auf die Standortattraktivität von mobilen Arbeitnehmern auswirken müssen, sofern Steuern bspw. zur Finanzierung des Gesundheitswesens oder eines qualitativ hochwertigen Bildungswesens verwendet werden.

Geis et al. (2008) schätzen viele verschiedene Modellspezifikationen. Bezüglich der Steuerlast berechnen sie die folgenden Median-Elastizitäten (vgl. Tabelle 2):

**Tabelle 2: Median-Elastizitäten: Auswirkungen des Steuerkeils auf die Wohnsitzwahl von Migranten**

		Change in Prob(US)	Change in Prob(GE)	Change in Prob(UK)	Change in Prob(FR)	Average value
1% increase in tax wedge in	US	-0.364	0.211	0.063	0.091	22.17%
	Germany	1.274	-1.582	0.129	0.179	45.73%
	UK	0.875	0.291	-1.285	0.118	31.23%
	France	1.314	0.435	0.131	-1.880	46.77%

Quelle: Geis et al. (2008)

Demnach führt beispielsweise die Erhöhung der Steuer- und Abgabenlast („tax wedge“ gemäss Definition der OECD) in den USA um 1% zu einer Senkung der Wahrscheinlichkeit, dass ein Emigrant in den USA Wohnsitz nimmt, um 0.36%. Gleichzeitig steigt durch diese US-Steuererhöhung die Wahrscheinlichkeit, dass Deutschland als Wohnort gewählt wird, um 0.2%. In Grossbritannien (+0.06%) und in Frankreich (+0.09%) steigt ebenfalls die Wahrscheinlichkeit, Wohnsitz zu nehmen. Die Autoren führen weitere Analysen durch, bei denen sie die Migranten in Hochqualifizierte und Niedrigqualifizierte unterteilen. Bei diesen Schätzungen zeigt sich, dass bei beiden Gruppen die Steuerlast den Wohnsitzentscheid signifikant negativ beeinflusst.

Problematisch an der Studie und dadurch einschränkend an den statistischen Erkenntnissen ist, dass die Steuerlast des Jahres 2005-2006 als Erklärungsfaktor für den Bestand der ausländischen Bevölkerung dient. Der Zuzug dieser Personen fällt allerdings nur in wenigen Fällen auf diese Jahre, sondern liegt zu einem Grossteil länger zurück. Im jeweiligen Zuzugsjahr konnte jedoch die effektive Steuerlast ganz anders aussehen. Der geschätzte Zusammenhang darf daher nicht überinterpretiert werden.

<sup>7</sup> Beim Alterssicherungssystem scheint der Abgabe- oder Steuercharakter und nicht die erwartete zukünftige Zahlung im Vordergrund zu stehen. Dies kann damit erklärt werden, dass Migranten eher der jüngeren Generation zugehörig sind oder aber, dass Alterssicherungssysteme starke Umverteilungswirkungen entfalten oder nicht nachhaltig finanziert sind.

Die statistische Herangehensweise von Nowotny (2011) ist der von Geis et al. (2008) ähnlich.<sup>8</sup> Im Gegensatz zu letzteren untersucht Nowotny allerdings die Bestimmungsfaktoren der Migration der EU-15 Staaten (ohne Deutschland und Irland) und zwar auf regionaler (NUTS-2) Ebene: Berücksichtigt werden somit 158 Regionen in 13 EU-Staaten über den Zeitraum 1998-2007. Auch Nowotny zieht Bestandsgrößen und nicht Migrationsflüsse heran und regressiert diese auf verschiedene mögliche Einflussfaktoren. Unter diesen ist auch die durchschnittliche Steuerbelastung (inkl. Sozialversicherungsbeiträge) eines mittleren Einkommens gem. Definition der OECD (Jahr 2007) und ein Index zur Abbildung der Steuerprogression.

Nowotny findet statistische Bestätigung dafür, dass überdurchschnittliche Steuerbelastungen und Sozialversicherungsbeiträge die Wahrscheinlichkeit, Wohnsitz im jeweiligen EU-Staat zu nehmen, negativ beeinflussen. Eine Erhöhung der Steuerlast um einen Prozentpunkt führt gemäss seinen Schätzungen zu einer Reduktion des Odds-Ratio (statistisches Verhältnis, die spezifische Region gegenüber einer anderen vorzuziehen) um 6.8%. Allerdings ist umgekehrt für 22.8% der Migranten eine höhere Steuerlast ein Faktor, welcher sich positiv auf den Wohnsitzentscheid auswirkt. Mögliche Gründe hierfür sind, dass Haushaltspräferenzen heterogen sind und ein Teil der Migranten das öffentliche Leistungsangebot stärker gewichtet als die Steuerlast. Hinzu kommt, dass der Steuer/öffentliche Güter-Mix für unterschiedliche Einkommen verschieden ist und, sobald Umverteilung geschieht, für manche Gruppen positiv und für andere negativ ausfällt. Die Studie stellt allerdings fest, dass die Steuerprogression durch annähernd alle Migranten (97%) negativ gewichtet wird.

Einschränkend an den Ergebnissen der Studie von Nowotny (2011) sind die gleichen Punkte wie bei Geis et al. (2008).

**Fazit:** Die sechs zitierten Studien finden allesamt entweder keinen oder aber einen negativen Einfluss der Steuerbelastungsunterschiede auf die Wohnsitzentscheidung von Immigranten, unabhängig davon, ob diese Haushalte nun überdurchschnittlich oder unterdurchschnittlich qualifiziert sind. Die Studien legen aber auch nahe, dass öffentliche Leistungen wie ein qualitativ hochwertiges Gesundheitswesen oder ein gutes Bildungssystem die Standortwahl positiv beeinflussen. Bei dieser Gegenüberstellung wird ausserdem sofort klar, dass diese beiden Effekte statistisch schwierig voneinander zu separieren sind, weshalb die statistische Abschätzung darüber, welcher dieser beiden entgegengesetzten Einflüsse überwiegt, kaum möglich ist. Weil die den Autoren zur Verfügung stehenden Daten ausserdem beschränkt sind, sind auch die statistischen Ergebnisse mit grossen Fragezeichen zu versehen. Die zitierten Studien können also einen gewissen Wirkungszusammenhang zwischen Steuerlast und Attraktivität eines Staates bestätigen. Wie hoch dieser Effekt quantitativ ist, lässt sich jedoch nicht verlässlich beziffern.

---

<sup>8</sup> Nowotny (2011) verwendet ein sog. conditional logit model.

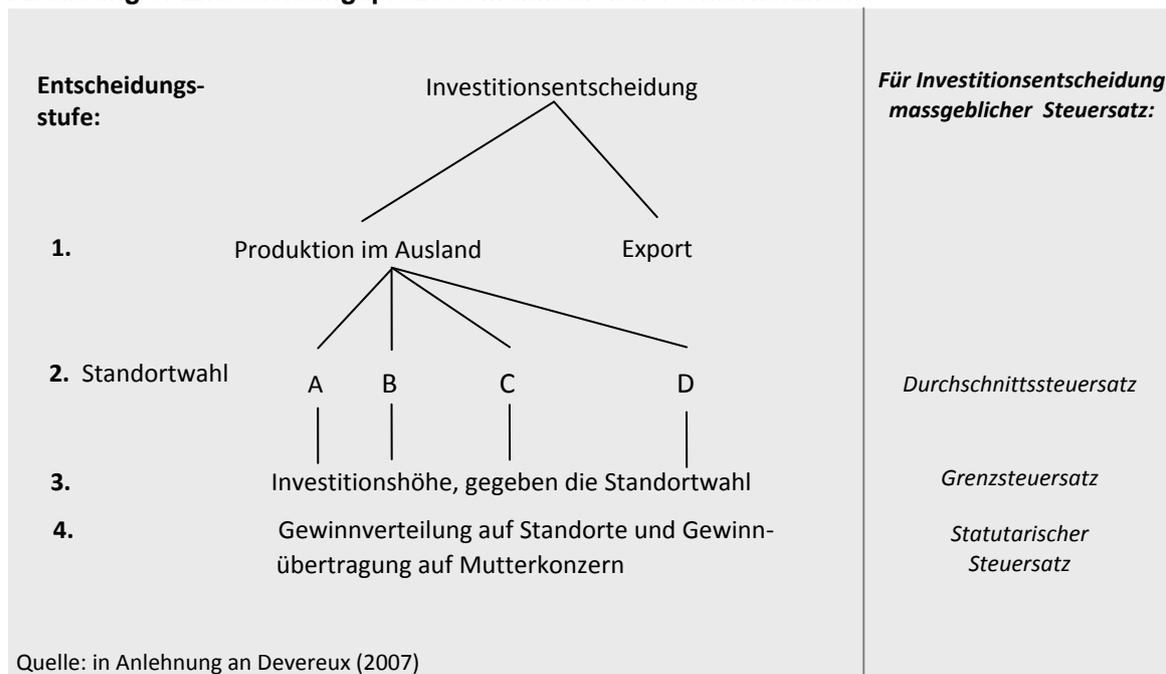
## 4 Ausländische Direktinvestitionen und Mobilität multinationaler Unternehmen: Einfluss und Wirkungen der Steuerpolitik

### 4.1 Standortwahl der Unternehmen und Steuersensitivität

Um untersuchen zu können, welche Standortwirkungen Steuern auf Unternehmen ausüben, ist in einem ersten Schritt zu untersuchen, wie Unternehmen ihre Standort- und Investitionsentscheidungen planen.

Die Standortentscheidung multinationaler Unternehmen basiert gedanklich auf einem mehrstufigen Prozess (vgl. Abbildung 5). Auf einer ersten Stufe haben international orientierte Unternehmen zu entscheiden, ob sie im Inland produzieren und Güter und Dienstleistungen exportieren oder ob sie vor Ort ihre Produktion einrichten möchten. Diese Entscheidung hängt – neben verschiedenen anderen Faktoren (insbesondere Transportkosten und Fixkosten der Investition) – davon ab, welche Option den höheren Nachsteuergewinn erwarten lässt. Devereux (2007, 25) zitiert in seiner Übersicht über die empirische Literatur hier nur eine Studie, die sich der Überprüfung dieser Fragestellung annimmt: Kemsley (1998) untersucht mithilfe von US-Unternehmensdaten den Zusammenhang zwischen dem Ratio von Exporten zu ausländischer Produktion und der Unternehmenssteuerlast. Er findet Evidenz dafür, dass die Wahl, ob im Ausland produziert oder anstelle dessen die Güter in Absatzmärkte exportiert werden, von steuerlichen Faktoren abhängt. US-Unternehmen exportieren eher in Hochsteuer-Staaten als in Niedrigsteuer-Staaten.

**Abbildung 5: Entscheidungsprozess multinationaler Unternehmen**



Auf der zweiten Stufe entscheidet sich ein Unternehmen, sofern es im Ausland produzieren möchte, für einen Standort. Aus steuerlicher Sicht ist hier die durchschnittliche effektive Steuerbelastung des Unternehmensstandortes von Bedeutung. Barrios et al. (2008) beispielsweise schätzen, dass durch eine einprozentige Erhöhung der effektiven Steuerlast die Wahrscheinlichkeit um 4% sinkt, eine ausländische Tochtergesellschaft an dem betroffenen Standort anzusiedeln. Devereux (2007) erwähnt in seiner Literaturübersicht mehrere empirische Studien (Devereux und Griffith 2002, Stöwhase 2002, Buettner und Ruf 2007), welche die Standortentscheidungen von Niederlassungen multinationaler Unternehmen untersuchen (Frage: Wo wird produziert, gegeben die Entscheidung im Ausland zu produzieren?) Diese Studien finden einen signifikanten Einfluss der statutarischen und durchschnittlichen Steuersätze auf die Standortwahl, nicht jedoch der marginalen Steuersätze.

De Mooij und Ederveen (2001) referieren 25 empirische Studien, die sich mit den Wirkungen der Unternehmenssteuer auf Auslandsdirektinvestitionen beschäftigen. Sie kommen mithilfe einer Meta-Analyse zum Schluss, dass eine Erhöhung der Unternehmenssteuersätze um einen Prozentpunkt die Auslandsdirektinvestitionen im betroffenen Land um durchschnittlich 3.3% senkt

(=Semielastizität von -3.3).<sup>9</sup> Auch Feld und Heckemeyer (2009) führen eine Metaanalyse durch, um die Auswirkungen von Steuerbelastungsunterschieden auf die Auslandsdirektinvestitionen zu quantifizieren. Mithilfe ihrer präferierten Schätzung erlangen sie eine deutlich niedrigere Semielastizität von -1.39, welche jedoch statistisch signifikant von Null verschieden ist.

Auf dritter Stufe stellt sich die Frage, wie viel in diesen Standort investiert werden soll. Diese Entscheidung basiert auf einer Grenzbetrachtung: Um wie viel verändert sich, ausgehend von einem bestimmten Investitionsniveau, die Nachsteuerrendite bei einer Ausweitung der Investitionshöhe um eine Geldeinheit? Aus steuerlicher Perspektive sind hierbei die effektiven Grenzsteuersätze relevant.

Auf der vierten und letzten Stufe entscheiden Unternehmen, wo sie die angefallenen Gewinne der Tochterunternehmen anfallen lassen möchten. Von Bedeutung sind hierbei die statutarischen Steuersätze. Deveureux (2007) sieht für Unternehmen vielfältige Möglichkeiten zur Steueroptimierung: So wäre es vorteilhaft, bei Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen Kredite zwischen Tochtergesellschaften und Mutterkonzern zu gewähren. Am Hochsteuerstandort kann durch die Abzugsfähigkeit des Fremdkapitals die Steuerbelastung gesenkt werden, während am Niedrigsteuerstandort zusätzliche Gewinne in Form von Zinserträgen anfallen. Eine Transformation von Unternehmensgewinnen über erhöhte Transferpreise von intermediären Gütern ist eine weitere Möglichkeit zur Steuergestaltung. Allerdings werden für Unternehmen solche Strategien durch Transferpreisregelungen oder andere Regulierungsmassnahmen zumindest teilweise eingeschränkt.

**Fazit:** *Inbesondere effektive Durchschnittssteuersätze haben gemäss Studienergebnissen einen signifikanten Einfluss auf die Standortwahl, wohingegen der Einfluss der marginalen Steuersätze empirisch sehr viel schwächer ausfällt. Weiterhin zeigen Studien, dass auch statutarische Steuersätze einen signifikanten Einfluss darauf haben, an welchen Standorten multinationale Unternehmen ihre steuerbaren Gewinne erzielen. Dies deutet darauf hin, dass Steuern Transferpreise und andere Gewinnverteilungsmöglichkeiten innerhalb von multinationalen Konzernen beeinflussen.*

## 4.2 Auswirkungen der Unternehmenssteuerlast auf Löhne und Beschäftigung

Wie die in Abschnitt 4.1 zitierten empirischen Studien aufzeigen, sind Unternehmenssteuern standortrelevant und beeinflussen sowohl die Wahl des Investitionsstandortes als auch das Ausmass der Auslandsdirektinvestitionen, gegeben die Entscheidung, in diesem Land zu investieren. Eine für multinationale Unternehmen günstige Steuersituation führt zu einem Zuzug neuer Unternehmen und erhöhten Auslandsdirektinvestitionen. Dieser Zufluss von Kapital bzw. Realinvestitionen führt wiederum zu einer höheren Arbeitsproduktivität und einer steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften, was Lohnsteigerungen begünstigt. Von niedrigen Unternehmenssteuerlasten profitiert also über ein höheres Arbeitsentgelt (bzw. eine niedrigere Arbeitslosenrate) auch der Faktor Arbeit. Die Wirkungszusammenhänge zwischen Unternehmenssteuerbelastung und regionalem Lohnniveau sind in Abbildung 6 aufgezeigt.

Jüngst sind einige Versuche unternommen worden, die Auswirkungen der Unternehmenssteuer auf die Löhne zu untersuchen (Hassett und Mathur 2006; Felix 2007; Desai et al. 2007; Arulampalam 2009). Auf die Ergebnisse dieser Studien wird im Folgenden eingegangen.

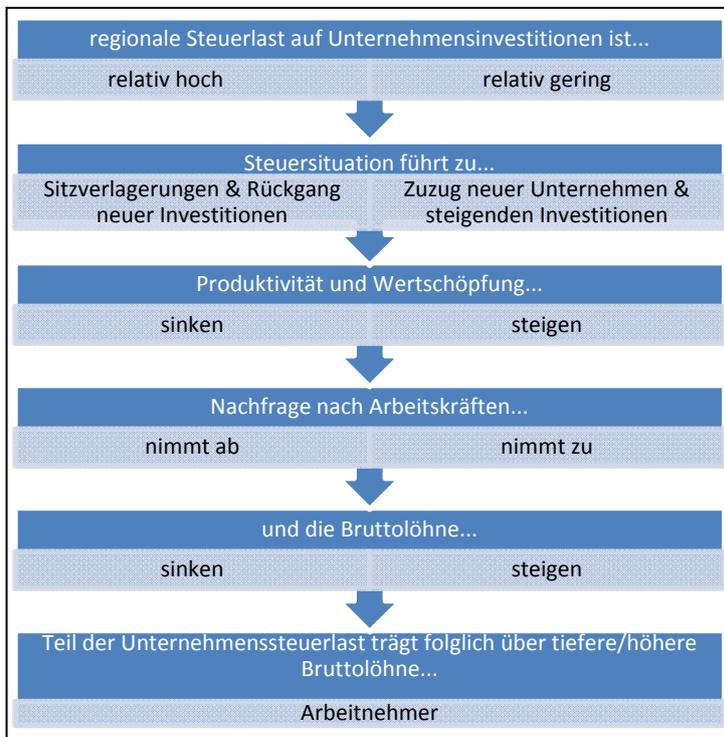
Hassett und Mathur (2006) untersuchen in einer Paneldatenanalyse, welche den Zeitraum 1981 bis 2005 und 72 Länder abdeckt, ob Unternehmenssteuern auf die Stundenlöhne im Industriesektor überwältigt werden. Sie finden Elastizitäten im Bereich zwischen 0.58 und 0.93. Dies bedeutet, dass eine einprozentige Erhöhung der Unternehmenssteuerbelastung mit einer Reduktion des Stunden-

---

<sup>9</sup> Die Aussagekraft von Semielastizitäten, die mithilfe von Meta-Analysen abgeleitet werden, wird durch verschiedene Forscher in Frage gestellt. So konstatiert beispielsweise Blonigen (2005, 387): „[...]Some of the more well placed articles in the literature have highlighted why such a number may be quite misleading. As these papers point out, the effects of taxes on FDI can vary substantially by type of taxes, measurement of FDI activity, and tax treatment in the host and parent countries. Another important issue is that a MNE potentially faces taxes in the host and the home countries. Countries have different ways of addressing this double taxation issue, which further complicates expected effects of taxes on FDI.”

lohnes um 0.58 bis 0.93 Prozent einhergeht. Umgekehrt stellen sie keinen Einfluss der Lohnsteuer auf die Stundenlöhne fest, woraus sie schliessen, dass Arbeitnehmer ihre Steuerbelastung nicht auf die Unternehmen überwälzen können (dies würde bedeuten, dass die Arbeitnehmer immobil sind bzw. ein starres Arbeitsangebot haben).<sup>10</sup>

**Abbildung 6: Schematische Darstellung der Wirkungen von regionalen Steuerbelastungsunterschieden auf das regionale Lohnniveau**



Quelle: Eigene Darstellung

Felix (2007) kommt mit einem vergleichbaren Ansatz wie Hassett und Mathur (2006) zu Elastizitäten im Bereich von 0.43 bis 0.71. Er findet auch Evidenz dafür, dass die Elastizität mit zunehmender Offenheit der Volkswirtschaft abnimmt, was er mit der zunehmenden Möglichkeit der Steuergestaltung (tax avoidance) in offenen Volkswirtschaften begründet. Felix testet auch die ökonomische Hypothese, dass hochqualifizierte Arbeitskräfte aufgrund ihrer höheren Komplementarität zu Kapital eher die Unternehmenssteuerlast zu tragen haben. Er findet dafür jedoch keine statistische Bestätigung.

Desai et al. (2007) kritisieren an den Arbeiten von Hassett und Mathur (2006) und Felix (2007), die geschätzten Elastizitäten implizierten, dass der Faktor Arbeit ein Vielfaches der Unternehmenssteuerlast zu tragen habe (vgl. Werte in der ersten Spalte von Tabelle 3). Die Gefahr bestünde, dass die Schätzergebnisse aufgrund fehlender Kontrollvariablen verzerrt seien. Die Autoren versuchen daher nicht die Elastizitäten, welche ein indirektes Mass für die Inzidenz der Unternehmenssteuer geben, zu schätzen, sondern direkt die relative Aufteilung der Unternehmenssteuer auf Kapital- und Arbeit. Für ihre Paneldatenanalyse restringieren sie daher die Summe der Steuerlast, welche Arbeit und Kapital zu tragen haben, auf 100%. Die Autoren kommen zum Ergebnis, dass 45-75% der Unternehmenssteuerlast von den Arbeitnehmern getragen wird.

Arulampalam et al. (2009) argumentieren, dass Änderungen in der Unternehmenssteuer die Höhe der zu verteilenden Quasirenten ändert und die Inzidenz der Unternehmenssteuer demnach von den Verhandlungsprozessen zwischen Unternehmen und Arbeitnehmern abhängt. Änderungen in

<sup>10</sup> Dieses Ergebnis steht im Widerspruch zu den in Abschnitt 3.1.1 diskutierten Ergebnissen von Feld und Kirchgässner (2002), die einen negativen Einfluss der Einkommensteuer auf die Standortwahl finden. Eine mögliche Erklärung für dieses unterschiedliche Ergebnis ist, dass die in diesem Abschnitt zitierten Studien multinationale und damit sehr mobile Unternehmen für ihre statistische Analyse heranziehen, während Feld und Kirchgässner auf KMU abstellen.

der Unternehmenssteuerbelastung oder der Wertschöpfung schlagen sich entsprechend mit Verzögerungen auf die Lohnverhandlungen nieder. Zur Abbildung dieser endogenen Prozesse ziehen sie eine dynamische Panelregression heran und greifen auf einen Datensatz von 50'000 Unternehmen im Zeitraum 1996-2003 zurück. Im Vergleich zu Hassett und Mathur (2006) und Felix (2007) schätzen Arulampalam et al. deutlich geringere Elastizitäten in Höhe von etwa 0.09. Aufgrund der sehr viel breiteren Bemessungsgrundlage der Arbeitskosten im Vergleich zu den Gewinnen bedeutet dies, dass eine Erhöhung der Steuerlast um einen US\$ mit einer Senkung der Lohnsumme um 75 Cent einhergeht. Die Lohnsenkungen führen ausserdem zu einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Unternehmenssteuer, wodurch die Steuerlast der Unternehmen um durchschnittlich weitere 26% steigt. Damit tragen die Arbeitnehmer etwa 59% (75% von 1.26) der Steuerlast.

**Tabelle 3: Überwälzung und direkte Inzidenz der Unternehmenssteuer**

Erhöhung der USt-Belastung um einen US\$ senkt Lohnsumme um X US\$	Elastizität (1%ige USt-Erhöhung senkt Löhne um X%) 2)	Überwälzung der USt auf Arbeitnehmer in %	Zeitraum	Quelle
4.2; 3.47 - 5.73 1)	0.43 - 0.71		1979 – 2005 30 Länder	Felix (2007), Tabellen 3 und 4
4.68 - 7.5 1)	0.58 - 0.93		1981-2005, 72 Länder	Hassett und Mathur (2006) Tabellen 4a, 6, 7, 9
		45-75%	1989-2004, US-Multinationale Unternehmen 50 Ländern	Desai et al. (2007)
0.75	0.09	59% (0.75/1.26)	1996-2003, 55'000 Unternehmen in 9 EU-Ländern	Arulampalam et al. (2009)

1) Eigene Hochrechnung anhand des Verhältnisses  $(0.75/0.09=8.065)$  von Arulampalam et al. (2009). Dieser Quotient entspricht in etwa dem Verhältnis Lohnsumme / Gewinn. Felix (2007) schätzt in seiner Studie das Vielfache der Steuerlast auf 4.2.

2) Die Zahlen geben die Spannweite der Elastizitäten aufgrund der unterschiedlichen durchgeführten Schätzungen der Autoren an (keine Konfidenzintervalle).

Quelle: Morger (2011)

**Fazit:** Neuere empirische Studien geben Hinweise darauf, dass Unternehmenssteuern zu einem bedeutenden Teil über niedrigere Löhne auf die Arbeitnehmer überwälzt werden: Hohe Unternehmenssteuern beeinflussen die Standort- und Investitionswahl negativ, führen insofern zu einer Reduktion der Arbeitsnachfrage und der Produktivität, weshalb Arbeitslosigkeit entsteht und/oder die Löhne sinken. Der gegenteilige Effekt ist für Regionen zu verzeichnen, welche eine relativ günstige Unternehmenssteuerstruktur aufweisen.

### 4.3 Auswirkungen der Unternehmenssteuerlast auf die regionale Entwicklung

#### 4.3.1 Unternehmenssteuerbelastung und regionales Wirtschaftswachstum

Eichler et al. (2006) untersuchen den Einfluss von potenziell relevanten Standortfaktoren auf das regionale Produktivitätswachstum. Ihr empirisches Modell versucht, Unterschiede in der Entwicklung der Produktivität (Wachstum der realen Wertschöpfung pro Arbeitsstunde) durch verschiedene Indikatoren, darunter auch die effektive durchschnittliche Unternehmens- und Einkommensteuerbelastung zu erklären. Dazu verwenden sie makroökonomische Daten auf subnationaler Ebene (das Panel umfasst 109 westeuropäische Regionen<sup>11</sup> über den Zeitraum 1990-2003). Mithilfe ihrer

<sup>11</sup> Im Panel vertreten sind Deutschland mit 29 Regionen, Frankreich (21), Italien (16), Grossbritannien (13), Österreich (7), Schweiz (7), Norwegen (5), Schweden (5), Niederlande (3), Finnland (4), Belgien (3), Dänemark (3), Spanien (2), Irland (1).

Paneldatenanalyse finden sie statistische Bestätigung dafür, dass im Vergleich zum westeuropäischen Durchschnitt hohe Einkommens- und Unternehmenssteuerlasten einen statistisch signifikant negativen Einfluss auf das Wachstum der Produktivität einer Region ausüben. Insbesondere zwei weitere interessante Ableitungen lässt ihre statistische Analyse zu:

- 1) Die effektive durchschnittliche Einkommensteuerbelastung hat einen deutlich stärkeren Einfluss auf das Wachstum der Produktivität als die durchschnittliche effektive Unternehmenssteuerlast: Gem. ihren Ergebnissen führt eine im Vergleich zum westeuropäischen Durchschnitt um 10 Prozentpunkte niedrigere Steuerlast zu einer Wachstumssteigerung der Produktivität um 0.04% (Unternehmenssteuern) bzw. 0.3% (Einkommensteuern) im Zeitraum 1990-2003.<sup>12</sup> Insbesondere die Schweizer Regionen profitierten gemäss den Autoren von unterdurchschnittlichen Steuerlasten: So seien beispielsweise 5 Prozentpunkte des Produktivitätswachstums aus der Periode 1990-2003 in Basel und Zürich auf die unterdurchschnittliche Einkommensteuerbelastung zurückzuführen und ein weiterer Prozentpunkt auf die im westeuropäischen Vergleich unterdurchschnittliche Unternehmenssteuerbelastung.
- 2) Im Vergleich zu anderen Standortfaktoren kommen die Autoren zum Schluss, dass Einkommensteuerbelastungsunterschiede den grössten Anteil an den unterschiedlichen Produktivitätsraten erklären können. Einkommensteuerbelastungsunterschiede haben beispielsweise einen stärkeren Einfluss auf die Entwicklung der Produktivität als Arbeitsmarktregulierung, strukturelle Effekte, geografische Spillovers oder Bildungsunterschiede.

Als mögliche Erklärung für die bedeutenderen Einfluss der Einkommensteuer über die Unternehmenssteuer geben die Autoren zwei potenzielle Gründe an: (1) Im Unterschied zu Arbeitskräften, welche am Wohn- bzw. Arbeitsort der Einkommensteuer ausgesetzt sind, könnten Unternehmen bis zu einem bestimmten Grad Unternehmenssteuern umgehen, indem Sie Gewinne an anderen Standorten anfallen lassen können als dort, wo die Wertschöpfung stattfindet. (2) Insbesondere Hochqualifizierte können einen Teil der Einkommensteuerlast auf die Unternehmen über höhere Bruttolohnforderungen abwälzen, weshalb für Unternehmen Einkommensteuern bei Standortfragen ebenfalls relevant werden (vgl. Diskussion in Abschnitt 3.1.1). Hinzufügen kann man als dritte mögliche Erklärung, dass auch das Arbeitsangebot (Entscheidung über Arbeitsmarktpartizipation, insb. des Zweitverdieners aber auch Grad der Erwerbstätigkeit) von der Höhe der Einkommensteuerlast beeinflusst ist, was sich im Lohnniveau bemerkbar macht und insofern die Produktivitätsentwicklung beeinflussen kann.

#### **4.3.2 Komplementarität von Auslandsdirektinvestitionen multinationaler Unternehmen und Immigration hochqualifizierter Arbeitskräfte**

Globerman und Shapiro (2006) untersuchen die bilateralen Migrationsströme zwischen den OECD-Ländern, indem sie auf die Migrationsdatenbank der OECD abstellen und den Bestand an im Ausland geborenen Immigranten mithilfe verschiedener Einflussfaktoren (unter Anderem mithilfe von ökonomischen Unterschieden, geografischen und kulturellen Distanzen) sowohl des Herkunfts- als auch des Wohnsitzlandes erklären. Untersucht werden die Migrationsströme, differenziert nach den verschiedenen Qualifikationsniveaus der Haushalte.

Als Erklärungsfaktor für die bilateralen Migrationsströme ziehen sie auch das Ausmass der bilateralen Auslandsdirektinvestitionen heran. Globerman und Shapiro (2006) argumentieren, dass a priori nicht bekannt ist, ob Auslandsdirektinvestitionen (ADI) positiv mit Migrationsströmen korrelieren (ausländische Arbeitskräfte und ADI sind Komplemente) oder eine negative Beziehung besteht (Substitute). ADI und Migration seien beispielsweise Substitute, wenn die Arbeit von Immigranten im Heimatstaat durch lokale Arbeitskräfte im Gaststaat übernommen werden. ADI und Migration können jedoch Komplemente sein, wenn multinationale Unternehmen neue Standorte aufbauen und ihre Arbeitskräfte in die jeweiligen Staaten entsenden. Die Autoren finden statistisch signifikan-

---

<sup>12</sup> Die Werte entsprechen den Ergebnissen der von den Autoren bevorzugten Random-Effects-Modellspezifikation.

te Anhaltspunkte dafür, dass bilateraler Güterhandel und Investitionen im Nachbarstaat (Auslanddirektinvestitionen) positiv mit bilateralen Migrationsströmen korreliert sind.<sup>13</sup>

Mahroum (2000, 25) bezeichnet mobile Manager und Executives als sogenannte „accidental tourists.“ Die Entscheidung dieser hochqualifizierter Migrantengruppen, den Wohnsitz zu wechseln, komme oft unerwartet infolge eines Unternehmenszusammenschlusses oder einer Unternehmensexpansion. Bei diesen Arbeitskräften stünden unternehmensrelevante Faktoren für die Migrationsentscheidung im Vordergrund und weniger die persönliche Entscheidung. Gemäss Salt und Clarke (1998) sowie Lopes (2004) beschränkt sich die interne Migration (also die innerhalb eines multinationalen Unternehmens) insb. auf hochqualifizierte Arbeitskräfte (Manager, Exekutivmitglieder, Ingenieure, Techniker und anderer Fachkräfte mit spezialisierter Ausbildung). Die Motivation multinationaler Unternehmen, ihre Arbeitskräfte ins Ausland zu entsenden, ist dabei vielfältig (Mahroum 2000, 25):

„Various types of foreign investments necessitate different types of intra-corporate personnel expatriation. For instance, senior engineering staff might be sent abroad to supervise and operate a project in a less advanced developing country which possesses little of such human resources, whereas, senior managerial staff will often be transferred between firms in advanced countries after a merger or a take over. In the latter, foreign investment necessitates some expatriation of local talents in order to incorporate new businesses abroad into the main stream corporate environment prevalent at home, and also to reach equal efficiency and quality standards.“

---

<sup>13</sup> Gleichzeitig schränken die Studienautoren ihr Ergebnis ein, indem sie relevante Literatur zitieren, welche sich uneinig über Ursache und Wirkung von Auslandsdirektinvestitionen und Migrationsströmen ist (vgl. Faini 2004, Mody und Srinivasan 1998). Allerdings kommen die Autoren zum Schluss, dass auch nach statistischer Berücksichtigung potenzieller Endogenität weiterhin ein quantitativ vergleichbarer Zusammenhang zwischen Migration und ADI bestehen bleibt.

## 5 Standortinstrumente der schweizerischen Steuerpolitik

### 5.1 Wie lässt sich standortorientierte Steuerpolitik betreiben?

Letztlich ist Steuerpolitik immer auch Standortpolitik, falls sie die Attraktivität einer Region oder eines Staates erhöht, auch wenn dies nicht die Intention der Politik ist. Wenn zum Beispiel in einer Region die Einkommensteuerbelastung für alle Haushalte (bei gleichbleibendem öffentlichen Angebot und in gleichem Ausmass gesunkener Steuerquote) gesenkt werden, erhöht dies auch die Standortattraktivität, unabhängig davon, was das zugrundeliegende Motiv der Steuerreform ist. Eine Region bzw. ein Staat kann daher durchaus für Unternehmen und hochmobile Haushalte ein attraktiver Standort sein, auch wenn keine eigentliche standortorientierte Steuerpolitik betrieben wird (es wird in einem solchen Fall im Folgenden von einer „passiven steuerlichen Standortpolitik“ gesprochen).

Es ist nicht im Sinne dieses Berichts, alle Elemente des schweizerischen Steuersystems auf ihre Standortwirkungen zu durchleuchten (für eine detailliertere Besprechung einzelner Steuern siehe bspw. ESTV (2001)). Vielmehr soll im Folgenden der Fokus auf steuerlichen Massnahmen zugunsten von Haushalten liegen, bei deren Ausgestaltung das Standortargument im Vordergrund liegen dürfte (es wird in einem solchen Fall von einer „aktiven steuerlichen Standortpolitik“ gesprochen). Weil der Unternehmenssteuer (Gewinn- und kantonale Kapitalsteuer), der Einkommensteuer und der kantonalen Vermögenssteuer im Schweizerischen Steuersystem eine hohe Standortrelevanz zukommt und weil sich diese Steuerarten (auf Gemeinde- und Kantonsebene) nicht eindeutig in ein Schema aktive versus passive steuerliche Standortpolitik einordnen lassen, werden aber auch diese Steuerarten in diesem Bericht besprochen.

### 5.2 Unternehmensbesteuerung: Gewinnsteuer, Kapitalsteuer und Emissionsabgabe auf Eigenkapital

#### 5.2.1 Ausgestaltung des Instruments

Die Unternehmenssteuern werden oft mit der Gewinnsteuer gleichgesetzt. Diese war zwar 2009 mit 3.2% des BIP die bedeutendste Unternehmenssteuer für Bund, Kantone und Gemeinden. Allerdings werden Unternehmensaktivitäten mit weiteren Steuern belastet, darunter sind insbesondere auf kantonaler Ebene die Kapitalsteuer und auf Bundesebene die Emissionsabgabe auf Eigenkapital zu nennen.<sup>14</sup>

#### *Gewinnsteuer*

Der Bund besteuert Unternehmensgewinne mit einem proportionalen Tarif in Höhe von 8.5%. Die Festlegung der Steuerbelastung in den Kantonen erfolgt hingegen unterschiedlich. In einigen Kantonen kommt ein progressiver oder ertragsabhängiger Gewinnsteuersatz zur Anwendung. Je nach Kanton partizipieren die Gemeinden über verschiedene Mechanismen an den Steuereinnahmen (vgl. ESTV 2010, 66f.). In den meisten Kantonen müssen Unternehmen ausserdem Kirchensteuern entrichten. So unterschiedlich wie auch die Ausgestaltung der Kompetenzaufteilung zwischen Kantonen und Gemeinden ist, so gross sind auch die regionalen Steuerbelastungsunterschiede. Die statutarische Durchschnittssteuerbelastung auf Gewinn und Kapital variierte im Jahr 2010 je nach Kantonshauptort zwischen 12.97% (Herisau) und 25.39% (Basel).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Die Emissionsabgabe auf Fremdkapital wurde mit Wirkung auf den 1. März 2012 abgeschafft.

<sup>15</sup> Unterstellt wird eine Aktiengesellschaft ohne Beteiligungen, einer Rendite von 20 Prozent sowie Kapital und Reserven in Höhe von 2 Mio. Franken (vgl. ESTV 2011).

## *Kapitalsteuer*

Auf Bundesebene wurde die Kapitalsteuer 1998 abgeschafft. Hingegen existiert diese in allen Kantonen und Gemeinden (in Uri nur letztere) für ordentlich besteuerte Unternehmen. Der Steuersatz ist in der Regel proportional zum Eigenkapital. Weil die Belastung des Kapitals unabhängig von der Höhe der erzielten Rendite ist, kann die Kapitalsteuer auch (analog zur Vermögenssteuer bei den natürlichen Personen) als Sollertragssteuer angesehen werden. Seit 2009 haben die Kantone die Möglichkeit, die Kapitalsteuer an die Gewinnsteuer anzurechnen. 9 Kantone machen von dieser Möglichkeit Gebrauch (Stand Mai 2010: ESTV 2010).

### *Emissionsabgabe auf Eigenkapital*

Neben der kantonalen Kapitalsteuer, welche regelmässig das bestehende Eigenkapital belastet, erhebt der Bund auf die Emission von neuem Eigenkapital zusätzliche Steuern. Diese Emissionsabgabe auf Eigenkapital wird bei der Ausgabe von Beteiligungsrechten inländischer Gesellschaften, namentlich Aktien, Stammanteilen von GmbHS und Anteilsscheinen von Genossenschaften, Partizipationsscheinen und Genusssscheinen erhoben (vgl. Bundesgesetz über die Stempelabgaben, Art. 1 und 5). Der Abgabesatz auf Beteiligungsrechten beträgt 1%.

## **5.2.2 Standortwirkungen**

Neben der Gewinnsteuer beeinflussen auf Unternehmensebene die Kapitalsteuer und die Emissionsabgabe die effektive durchschnittliche Steuerbelastung. Während die Gewinnsteuer lediglich anfällt, wenn Unternehmen Gewinne verbuchen, sind die Kapitalsteuer sowie die Emissionsabgabe auf Eigenkapital unabhängig vom Investitionsertrag geschuldet. Die letzteren beiden sind daher sog. Sollertragssteuern. Eine Sollertragssteuer führt allerdings dazu, dass die Risikobeteiligung des Staates an unsicheren Investitionen (was bei Unternehmensaktivitäten die Regel darstellt) entfällt. Die Versicherungsfunktion (bekannt als sog. „Domar-Musgrave-Effekt“ nach Domar und Musgrave 1944), welche bei der Gewinnsteuer implizit zur Anwendung kommt, entfällt also bei der Kapitalsteuer, was sich tendenziell negativ auf die Investitions- und Risikobereitschaft von Unternehmen auswirken dürfte.

Wie die Ergebnisse aus den in Abschnitt 4 diskutierten Studien zeigen, gilt die effektive durchschnittliche Steuerbelastung als der massgebliche fiskalische Faktor, welcher die Standortattraktivität beeinflusst. Multinationale Unternehmen investieren – unter sonst identischen Bedingungen – dort, wo die effektive Durchschnittssteuerbelastung der Unternehmen am niedrigsten ist. Für kleinere Unternehmen und solche mit einer niedrigen Eigenkapitalrentabilität rücken allerdings andere Aspekte in den Vordergrund.

Wie schneiden Schweizer Regionen im Vergleich zu internationalen Standorten bezüglich Steuerlast ab? Zur Klärung dieser Frage berechnet das Wirtschaftsforschungsinstitut BAKBASEL in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim für 17 Kantone und viele wichtige internationale Standorte Indikatoren, wie die effektive durchschnittliche Steuerbelastung für Unternehmen (vgl. Abbildung 7).

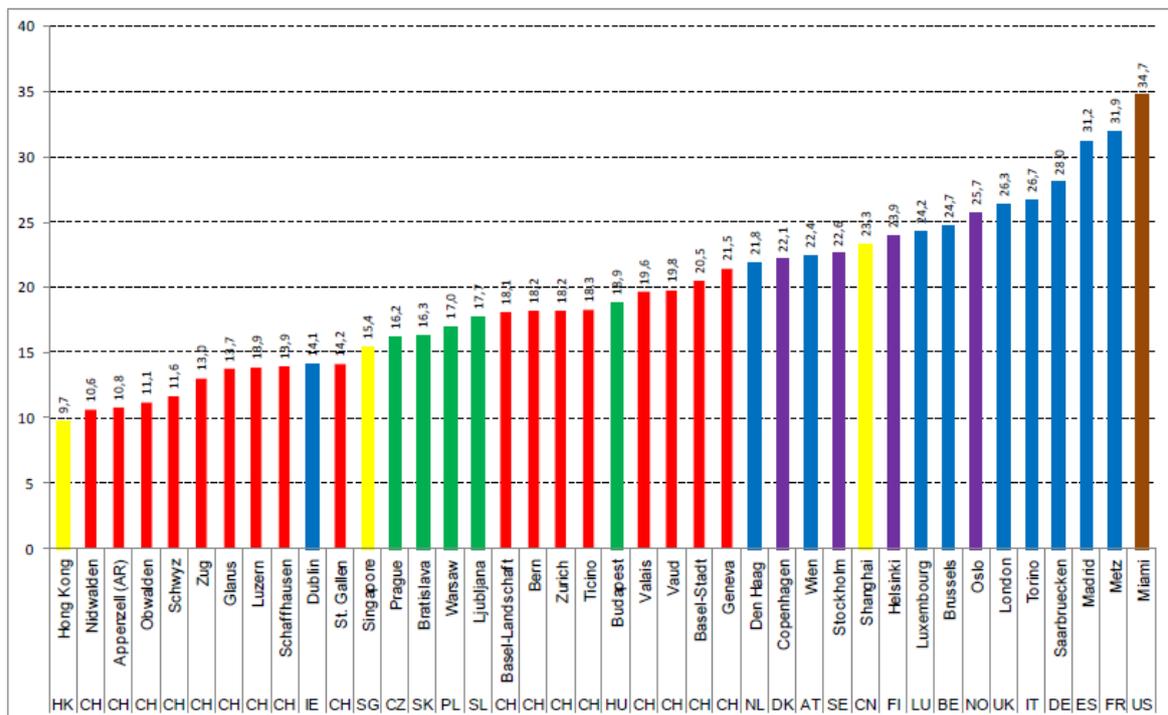
Da die Steuerlast je nach Unternehmenstyp, Kapitalstruktur, Rentabilität, Verlustvortrag etc. auch innerhalb von Regionen stark variiert und deshalb ein internationaler Vergleich kaum möglich wird, müssen zur Berechnung der effektiven durchschnittlichen Steuerbelastung vereinfachende Annahmen getroffen werden. So haben die Autoren ein exemplarisches Industrieunternehmen mit einer bestimmten Finanzierungs- und Investitionsstruktur herangezogen, welches eine Vorsteuerrendite von 20% aufweist und nicht von einer Sonderbestimmung, wie z.B. einer zeitlich befristeten Steuerbefreiung oder einer Subvention, profitiert (vgl. für Details Lammersen und Schwager 2005).

So können Unternehmen beispielsweise unter bestimmten Bedingungen für die kantonalen Steuern als Holdinggesellschaft (Art. 28, Abs. 2 StHG), Verwaltungsgesellschaft (Art. 28 Abs. 3 StHG) oder gemischte Gesellschaft (Art. 28 Abs. 4 StHG) veranlagt werden. Diese besonderen Besteuerungsformen werden im vorliegenden Bericht jedoch nicht weiter analysiert.

Die aktuellsten Zahlen 2011 zeigen, dass einige Kantone gemäss diesem Indikator im internationalen Steuerwettbewerb eine gute oder gar sehr gute Ausgangslage haben. Eine hohe steuerliche

Standortattraktivität weisen insbesondere die zentral- und ostschweizer Kantone Appenzell Ausserrhoden, Obwalden, Schwyz, Zug, Glarus, Luzern, Schaffhausen und St. Gallen auf. Ausserhalb der Schweiz sind insbesondere Hong-Kong und Singapur sowie Irland (Dublin) und die Osteuropäischen Staaten Tschechien (Prag), Slowakei (Bratislava), Polen (Warschau) und Slowenien (Ljubljana) aus steuerlicher Sicht attraktiv. Schweizer Kantone mit Zentrumsfunktion (Zürich, Basel-Stadt und Genf) weisen zwar eine höhere effektive Unternehmenssteuerlast als die eben erwähnten Standorte auf. Im Vergleich zu anderen Metropol-Standorten sind sie allerdings immer noch gut positioniert. Die höhere Steuerlast von Zentren ist sinnvoll: Metropolregionen bieten andere Standortvorteile wie Infrastruktur, Angebot hochqualifizierter, gut ausgebildeter Arbeitskräfte, Nähe zu Absatzmärkten etc. Ausserdem können Metropolen Spillovers, die durch regionalen Branchencluster realisiert werden, abschöpfen.

**Abbildung 7: Effektive durchschnittliche Steuerbelastung (in %) für exemplarische Industrieunternehmen, 2011**



Anm.: Für die Schweiz wurde die effektive Steuerbelastung jeweils für den Kantonshauptort berechnet. Die anderen Standorte repräsentieren jeweils die (ökonomische) Hauptstadt der betrachteten Region. Falls mehr als eine Region innerhalb eines Landes betrachtet werden, wird die EATR für den Median gezeigt.

Quelle: ZEW/BAKBASEL.

Brühlhart et al. (2012) sind diesem Aspekt empirisch nachgegangen. Mithilfe von schweizerischen Unternehmensdaten konnten die Autoren aufzeigen, dass Unternehmensneugründungen negativ von der Unternehmenssteuerlast abhängen (also der erwartete Zusammenhang). Die Autoren haben aber auch aufgezeigt, dass die Steuersensitivität in Regionen, welche am wenigsten stark durch agglomerative Strukturen gekennzeichnet sind, um das Zweifache höher ist als in stark agglomerativ geprägten Regionen. Die Autoren schliessen daraus, dass Agglomerationen einen kompetitiven Vorteil besitzen, welcher den Einfluss der Steuerbelastung auf die Standortwahl reduziert und es diesen Agglomerationen erlaubt, höhere Steuern abzuschöpfen.

### 5.2.3 Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft

#### *Auswirkungen auf Löhne und Arbeitsnachfrage*

Neben der Standortwahl, die durch die effektive durchschnittliche Steuerbelastung mitbestimmt wird, beeinflussen die Gewinnsteuer, die Kapitalsteuer und die Emissionsabgabe auf Eigenkapital ausserdem die Grenzkosten der Investition und damit die Investitionsneigung der Unternehmen. Mit steigender Grenzsteuerbelastung sinkt die Investitionsneigung und mit ihr die Arbeitsproduktivität sowie die Entlohnung. Neuere empirische Studien geben Hinweise darauf, dass Unternehmenssteuern zu einem bedeutenden Teil über niedrigere Löhne auf die Arbeitnehmer überwälzt werden: Hohe Unternehmenssteuern beeinflussen die Standort- und Investitionswahl negativ, führen insofern zu einer Reduktion der Arbeitsnachfrage und der Produktivität, weshalb Arbeitslosigkeit entsteht und/oder die Löhne sinken. Der gegenteilige Effekt ist für Regionen zu verzeichnen, welche eine relativ günstige Unternehmenssteuerstruktur aufweisen.

#### *Auswirkungen auf Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität*

Umgekehrt beeinflusst die Besteuerung des Faktors Arbeit unternehmerische Aktivitäten. Die effektive durchschnittliche Einkommensteuerbelastung für natürliche Personen hat gemäss Eichler et al. (2006) einen deutlich stärkeren Einfluss auf das Wachstum der Arbeitsproduktivität (Wachstum der realen Wertschöpfung pro Arbeitsstunde) als die durchschnittliche effektive Unternehmenssteuerlast: Gem. ihren Ergebnissen führt eine im Vergleich zum westeuropäischen Durchschnitt um 10 Prozentpunkte niedrigere Steuerlast zu einer Wachstumssteigerung der Produktivität um 0.04% (Unternehmenssteuerlast) bzw. 0.3% (Einkommensteuerlast) im Zeitraum 1990-2003.<sup>16</sup> Insbesondere die Schweizer Regionen profitierten gemäss den Autoren von unterdurchschnittlichen Steuerlasten: So seien beispielsweise 5 Prozentpunkte des Produktivitätswachstums aus der Periode 1990-2003 in Basel und Zürich auf die unterdurchschnittliche Einkommensteuerbelastung zurückzuführen und ein weiterer Prozentpunkt auf die im westeuropäischen Vergleich unterdurchschnittliche Unternehmenssteuerbelastung.

#### *Auswirkungen auf die Immigration hochqualifizierter Arbeitskräfte*

Gemäss Studienergebnissen (vgl. Abschnitt 4.3.2) dürften Auslandsdirektinvestitionen und Migration Komplemente sein, d.h. in der Konsequenz, dass Standortpolitik zur Ansiedelung multinationaler Unternehmen gleichzeitig Standortpolitik ist, um international mobile und hoch qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen. Auch für Niedrigqualifizierte finden einige Studien diesen statistischen Zusammenhang bestätigt.

---

<sup>16</sup> Die Werte entsprechen den Ergebnissen der bevorzugten Random-Effects-Modellspezifikation.

## 5.3 Besteuerung von Haushalten: Einkommens- und Vermögenssteuer

### 5.3.1 Ausgestaltung des Instruments

*Einkommensteuer:* Die schweizerische Einkommensteuer für natürliche Personen ist mit einem Anteil von 9,1% am BIP (2008) die aufkommensstärkste Steuerart der Schweiz. Alle drei Staatsebenen besitzen die rechtliche Kompetenz, Einkommensteuern zu erheben. Zwar ist die Bemessungsgrundlage weitgehend über Bundesrecht harmonisiert, jedoch sind die Kantone in der Festlegung des Steuertarifs frei. Eingeschränkt sind die Kantone lediglich darin, dass der Steuertarif nicht gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip verstossen darf. Das Bundesgericht hat diesbezüglich festgestellt, dass degressive Tarife gegen die Verfassung verstossen. Die Gemeinden können in der Regel ein Vielfaches auf den kantonalen Tarif anwenden oder auf andere Weise an den Steuereinnahmen partizipieren. Steuer- und damit Standortwettbewerb findet insofern nicht nur auf kantonaler sondern auch zu einem Grossteil auf Gemeindeebene statt: 48.3% der Einnahmen aus der Einkommensteuer entfallen auf die Kantone, 33,3% auf die Gemeinden und lediglich 18,5% auf den Bund.

Die Spanne der Steuerbelastungsunterschiede ist gesamtschweizerisch gesehen bedeutend: So hat ein Einverdienerhaushalt mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von 200'000 Franken in Walchwil (ZG) 8,2% Einkommensteuern zu zahlen, aber 23,1 Prozent in Montalchez (NE).<sup>17</sup>

*Vermögenssteuer:* Die Steuereinnahmen auf *Nettovermögen* betragen 2008 1% des BIP. Die Einnahmen entfallen vollständig auf die Kantone (59,4%) und die Gemeinden (40,6%). Der Bund erhebt keine Vermögenssteuer. Wie die Einkommensteuer variiert auch die Vermögenssteuer stark zwischen und innerhalb der Kantone. Beispielsweise zahlen Haushalte mit einem Nettovermögen von 2 Mio. Franken zwischen 0.95‰ in Wollerau bis zu 7.88‰ in Oberschrot (FR).

### 5.3.2 Standortwirkungen

In Bezug auf die internationalen Standortwirkungen der Einkommensteuer ist vorab festzuhalten, dass ein Teil der in der Schweiz wohnhaften ausländischen Bevölkerung (Jahresaufenthalter und Kurzaufenthalter) quellenbesteuert werden. Erst ab einem Bruttoeinkommen von mehr als 120'000 Franken wird dieser Personenkreis über eine Nachbesteuerung ordentlich veranlagt. Gemäss Schätzungen der Schweizerischen Steuerkonferenz (2010, 11) unterliegen rund 450'000 in der Schweiz ansässige Personen der schweizerischen Quellensteuer, wovon etwa 400'000 ein Einkommen von unter 120'000 Franken erzielen dürften.

Die Quellensteuer als systematisches Element der Standortpolitik zu betrachten ist allerdings nicht sachgerecht und zwar insbesondere aufgrund der folgenden Aspekte:

- 1) Die Quellensteuer kommt gerade bei den Personen, welche eine relativ hohe Mobilität (bzw. Steuersensitivität) aufweisen, nämlich den einkommensstarken Arbeitskräften mit beschränktem Aufenthaltsstatus, nicht zur Anwendung;
- 2) Je nach Wohnort, Familiensituation oder anderen persönlichen Verhältnissen (vgl. hierzu Schweizerische Steuerkonferenz 2010, 8) kann die Quellenbesteuerung gegenüber der ordentlichen Einkommensteuer vorteilhaft oder nachteilig sein. Insbesondere der Aspekt, dass die Quellensteuer unabhängig vom Wohnort innerhalb eines Kantons ist (es kommt ein kantonsweiter Durchschnittssteuereffuss für die Gemeinden zur Anwendung), bestimmt massgeblich die Attraktivität bzw. den Nachteil dieser Besteuerungsart von Einkommen.
- 3) Da die Steuerbelastung innerhalb des Kantons unabhängig vom Wohnort ist und sich für Quellenbesteuerte der Steuerwettbewerb auf die interkantonale Ebene beschränkt, ist davon auszugehen, dass die Standortrelevanz der Quellensteuer gegenüber der Einkommensteuer deutlich geringer ist.

Aufgrund dieser drei Aspekte wird im Folgenden die Quellensteuer nicht mehr weiter betrachtet, die Schwerpunktsetzung der Standortwirkungen beschränkt sich im Folgenden auf die ordentlich veranlagte Einkommensteuer.

---

<sup>17</sup> Inklusiv direkte Bundessteuer. Die Steuertarife beziehen sich auf das steuerbare Einkommen des Jahres 2010. Vgl. ESTV (2012): Steuerbelastung in den Gemeinden 2010. [Daten online verfügbar](#).

Zur Untersuchung der Standortwirkungen dieser Steuer ist es notwendig, die Steuerlast in die Einkommensquellen Erwerbs- und Kapitaleinkommen aufzugliedern. Der Arbeitseinkommensanteil der Steuer und der Kapitaleinkommensanteil der Steuer werden im Folgenden separat besprochen, letzterer aufgrund seiner vergleichbaren Standortwirkungen zusammen mit der Vermögenssteuer.

#### a) *Arbeitseinkommensanteil der Steuer*

Die in Abschnitt 3 diskutierten Studien zeigen, dass Arbeitnehmer *Steuerbelastungsunterschiede* (also die Abweichung der gebietsspezifischen gegenüber der gesamten durchschnittlichen Steuerbelastung) zum Teil auf die Arbeitgeber überwälzen können. Bei überdurchschnittlich hohen Einkommenssteuerlasten sinkt dadurch die lokale Arbeitsnachfrage, wodurch die Löhne sinken und/oder Arbeitslosigkeit entsteht, weshalb die Einkommensteuer letztendlich (d.h. effektiv) dennoch überwiegend von den Arbeitnehmern getragen wird.

Ähnlich verhält es sich mit der *absoluten Höhe der Belastung*. Können Arbeitnehmer (aufgrund von sogenannten Effizienzlöhnen<sup>18</sup> oder gewerkschaftlicher Verhandlungsmacht) höhere als gleichgewichtige Löhne durchsetzen und aufgrund dessen bei Steuererhöhungen einen Teil der Last auf die Arbeitgeber überwälzen, so steigt die Arbeitslosigkeit.

Abbildung 8 zeigt den BAK Taxation Index (BAK 2011), welcher als Indikator für die Standortattraktivität verschiedener Regionen bezüglich der Besteuerung hochqualifizierter (bzw. einkommensstarker) Arbeitskräfte angesehen werden kann. Dieser Indikator berücksichtigt sämtliche auf dem Arbeitseinkommen liegende Lasten (Einkommensteuer sowie Sozialabgaben mit Steuercharakter). Die Steuer- und Abgabenlast wird in Prozent des Einkommens ausgedrückt, wobei ein Nachsteuerereinkommen von 100'000 Euro zugrunde gelegt wird.

Die Abbildung zeigt, dass insbesondere die Innerschweizer Kantone eine im internationalen Vergleich sehr hohe steuerliche Standortattraktivität aufweisen. Aber auch die anderen Kantone, welche jeweils im BAK-Monitoring berücksichtigt werden, haben eine im westeuropäischen Vergleich eher moderate steuerliche Belastung.<sup>19</sup>

#### b) *Kapitaleinkommensanteil der Einkommensteuer sowie Vermögenssteuer*

Aufgrund des Wohnortprinzips können Haushalte der Kapitalbesteuerung (Einkommens- und Vermögenssteuer) nicht durch Kapitalflucht entgehen.<sup>20</sup> Umgekehrt unterliegen die Kapitalerträge, welche ausländische Investoren in der Schweiz erwirtschaften, nicht hier, sondern im jeweiligen Wohnsitzland der Besteuerung. Die direkten Standortwirkungen der Kapitaleinkommens- und Vermögenssteuer sind insofern neutral, sofern ins Ausland fließende Kapitaleinkommen nicht auf andere Art (z.B. über eine Quellensteuer) besteuert werden.

#### c) *Gesamte Einkommens- und Vermögenssteuerbelastung*

Wie zahlreiche empirische Studien aufzeigen, schlagen sich aufgrund der Mobilität der Haushalte Steuerbelastungsunterschiede in den Boden-, Immobilien- und Mietpreisen nieder. In Regionen mit einer unterdurchschnittlichen Steuerbelastung sind die Liegenschaftspreise daher (unter sonst identischen Bedingungen) überdurchschnittlich hoch, während sie umgekehrt in Hochsteuerregio-

---

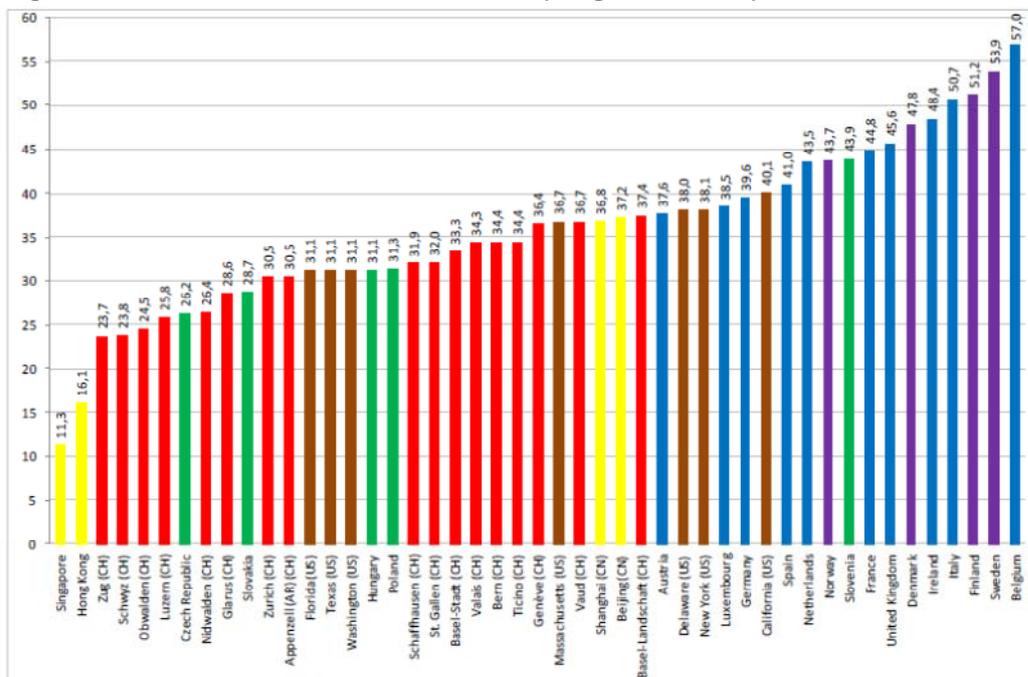
<sup>18</sup> Effizienzlöhne liegen dann vor, wenn Unternehmen freiwillig Löhne bezahlen, die über dem kompetitiven Marktgleichgewicht liegen. Dies basiert auf der Auffassung, dass die zugesprochenen Löhne von Unternehmen nicht nur als Kostenposition angesehen werden, sondern dass diese auch eine positive Auswirkung auf die Gewinne haben können. Effizienzlöhne können ein Mittel sein, um die Fluktuation zu senken, um produktive Arbeitnehmer anzuwerben oder die Arbeitsmoral und Motivation der Arbeitnehmer zu erhöhen (vgl. Morger 2011).

<sup>19</sup> Einschränkend an dem Vergleich ist, dass der Nachsteuerlohn von 100'000 Euro nicht kaufkraftbereinigt ist. Eine hochqualifizierte Arbeitskraft wird bei Jobangeboten aus verschiedenen Staaten jedoch nicht die nominalen angebotenen Nachsteuerlöhne miteinander vergleichen, sondern wie viel er sich im jeweiligen Gastland mit diesem Lohn leisten kann. Gerade in der Schweiz ist das Lohn-, aber auch Preisniveau deutlich über dem seiner Nachbarstaaten. Vergleichbare Jobs, welche in einem der Schweizer Nachbarstaaten mit 100'000 Euro (nach Steuern) entlohnt werden, dürften in der Schweiz wesentlich höher vergütet werden. Bei einem höheren Lohn steigt allerdings aufgrund der Steuerprogression auch der Durchschnittssteuersatz.

<sup>20</sup> Von der Möglichkeit der legalen Steuervermeidung, der Steuerhinterziehung oder des Steuerbetrugs wird hier abstrahiert.

nen tiefer sind. Dem isoliert betrachteten Standortvorteil niedrigerer Steuern stehen insofern überdurchschnittlich hohe Boden- und Immobilienpreise entgegen, was die Standortattraktivität wiederum verschlechtert. Die Frage, wie standortförderlich in einem regionalen Vergleich unterdurchschnittliche Einkommens- und Vermögenssteuern sind, wenn diese beiden entgegenwirkenden Faktoren einander gegenübergestellt werden, hängt vom Kapitalisierungsgrad ab. Die Wirksamkeit von Einkommens- und Vermögenssteuern als Standortinstrument nimmt mit zunehmendem Kapitalisierungsgrad ab.

**Abbildung 8: Effektive durchschnittliche Steuerbelastung (in %) für Personen mit einem verfügbaren Einkommen von 100'000 € 2011 (Single-Haushalt)**



Anm.: Für die Schweiz wurde die effektive Steuerbelastung jeweils für den Kantonshauptort, in Belgien, Dänemark, Finnland, Italien, Norwegen und Schweden für die nationale Hauptstadt berechnet. Die Farben der Säulen im Diagramm repräsentieren Ländergruppen: Schweizer Kantone (rot), Osteuropa (grün), Skandinavien (violett), Kontinentaleuropa/Irland/Grossbritannien (dunkelblau), USA (braun) und Asien (gelb).

Hinweis: Ab 2011 verwendet der BAK Taxation Index auf den Einsatz hoch qualifizierter Arbeitskräfte einen rollierenden Durchschnitt der Wechselkurse der vorangegangenen vier Jahre. Unterschiede zu den Vorjahren sind daher nicht mehr nur auf Änderungen im Steuer- und Sozialversicherungssystem, sondern bei Nicht-EUR-Ländern auch auf Umrechnungskursschwankungen zurückzuführen.

Quelle: ZEW/BAKBASEL.

### 5.3.3 Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft

Steuerwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften hat verschiedenste indirekte Auswirkungen, z.B. auf die Nachhaltigkeit der Staatsausgaben, Effizienz des Steuersystems, Nachfrageorientierung an Wünschen der Bürger, regionale Spillover-Effekte etc. Die Diskussion dieser Punkte würde über eine reine Betrachtung der Standortwirkungen von Einkommens- und Vermögenssteuern hinausgehen und diesen Bericht sprengen, weshalb auf diese Aspekte hier nicht eingegangen wird.<sup>21</sup> Vielmehr wird hier stark vereinfachend davon ausgegangen, dass Steuerbelastungsunterschiede ausschliesslich das Ergebnis standortorientierter Steuerpolitik sind: Dabei wird wiederum die vereinfachte Skizze über die Wirkungsweise der Standortattraktivität von Abschnitt 2.4 vor Augen gehalten:

1. *Auswirkungen auf Boden und Immobilienpreise sowie Löhne:* Wie im obigen Absatz 5.3.2 ausgeführt, führen hohe Einkommens- und Vermögenssteuerlasten aufgrund der Emigrati-

<sup>21</sup> Für eine Diskussion über die Wirkungen des Steuerwettbewerbs vgl. beispielsweise Feld (2009).

on tendenziell zu höheren Bruttolöhnen und niedrigen Boden- und Immobilienpreisen. Die empirische Evidenz legt allerdings nahe, dass Einkommensteuerbelastungsunterschiede eher Pull- und weniger Push-Faktoren der Migration sind. Dies wiederum lässt vermuten, dass solche Anpassungseffekte erst mittel- bis langfristig vonstattengehen.

2. *Umverteilungswirkungen:* Während hochqualifizierte Arbeitnehmer über höhere Löhne für überdurchschnittliche Einkommensteuerbelastungen teilweise kompensiert werden, müssen Boden- und Immobilienbesitzer Wertebussen in Kauf nehmen.
3. *Soziale Segregation:* Reichere Haushalte verwenden einerseits einen geringeren Anteil ihres Einkommens für Wohnen als ärmere (die Einkommenselastizität der Nachfrage ist deutlich kleiner als eins). Andererseits steigt aufgrund der Steuerprogression mit zunehmendem Einkommen und Vermögen die Bereitschaft überproportional, bei möglichen Steuereinsparungen den Wohnort zu wechseln. Der Trade-off zwischen Steuerersparnis und höheren Wohnausgaben ist daher bei vermögenden Haushalten in einem vorteilhafteren Verhältnis als bei ärmeren Haushalten. Dementsprechend findet eine Einkommenssegregation zwischen den Gemeinden statt. Gemeinden mit höheren Immobilienpreisen und niedrigeren Steuersätzen ziehen wohlhabende Haushalte an, während sich ärmere Haushalte in steuerlich weniger attraktiven Gemeinden mit dafür günstigeren Wohnpreisen niederlassen.
4. *Effizienzwirkungen:* Neben Standortwirkungen entfalten Einkommens- und Vermögenssteuern auch Effizienzwirkungen. Die Einkommensteuer beeinflusst das Arbeitsangebot (insbesondere die Arbeitsmarktpartizipation des Zweitverdieners bei Ehepaaren) und – zusammen mit der Vermögenssteuer – die Sparanreize der Inländer. Höhere Steuerlasten beeinträchtigen Arbeits- und Sparanreize, führen damit zu einem reduzierten Arbeitsangebot und einer geringeren Kapitalakkumulation und wirken sich entsprechend nachteilig auf Wertschöpfung, Investitionsneigung und Arbeitsproduktivität aus.

## 5.4 Besteuerung von Haushalten: Aufwandbesteuerung<sup>22</sup>

### 5.4.1 Ausgestaltung des Instruments

DBG und StHG sehen vor, dass nichterwerbstätigen Ausländern, welche sich in der Schweiz niederlassen, die Option gegeben wird, anstelle der Einkommens- und (kantonalen) Vermögenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten.<sup>23</sup>

Bemessungsgrundlage für diese Steuer ist der weltweite Aufwand des Steuerpflichtigen und seiner in der Schweiz wohnhaften Familie. Die Bemessungsgrundlage wird üblicherweise mit dem fünffachen (Eigen-)Mietwert bzw. dem doppelten des Pensionspreises festgesetzt. Zusätzlich kommt eine sog. „Kontrollrechnung“ zur Anwendung, in die bestimmte, vom Gesetz vorgesehene Einkünfte des Steuerpflichtigen einbezogen werden. Der Bund hat in Übereinstimmung mit der FDK eine Gesetzesvorlage erarbeitet, gemäss welcher die Bemessungsgrundlage für die Gemeinde-, Kantons-, und Bundessteuer in Zukunft dem siebenfachen des (Eigen-)Mietwerts bzw. dem Dreifachen des Pensionspreises entsprechen, mindestens jedoch 400'000 Franken betragen soll (die Kantone können ein von den 400'000 Franken abweichendes minimales steuerbares Einkommen festsetzen, müssen allerdings zusätzlich die Vermögenssteuer berücksichtigen).

<sup>22</sup> Dieser Abschnitt ist zum Grossteil ein Extrakt aus Morger (2010) und Jeitziner und Morger (2011).

<sup>23</sup> Auch nichterwerbstätige Schweizer, welche erstmals oder nach mindestens 10 Jahren Landesabwesenheit wieder in der Schweiz Wohnsitz nehmen, können für die Aufwandbesteuerung optieren, allerdings nur für das Jahr des Zuzugs.

## 5.4.2 Auswirkungen

Gemäss FDK (2009) waren im Jahr 1999 3'106 Haushalte pauschal besteuert. Diese Zahl stieg bis ins Jahr 2010 auf 5'445 Haushalte an (FDK 2011), was einer jährlichen Wachstumsrate von 5.2% entspricht. Die Aufwandbesteuerung erfreut sich also wachsender Beliebtheit. Die 5445 pauschal besteuerten Haushalte haben 2010 insgesamt 668 Mio. Franken an den Fiskus bezahlt. 45% der Steuereinnahmen (300 Mio. Franken) entfielen auf die Kantone, 30% auf den Bund (204 Mio.) und 25% auf die Gemeinden (165 Mio.). Die Bedeutung der Aufwandbesteuerung für die öffentlichen Haushalte ist regional sehr unterschiedlich. So sind 73,9% der nach dem Aufwand besteuerten Personen in den vier Kantonen Waadt, Wallis, Tessin und Genf angesiedelt. Umgekehrt ist die Bedeutung der Aufwandbesteuerung in vielen Kantonen gering: Für die Hälfte der Kantone betrug der Anteil des Aufkommens der Aufwandbesteuerung am gesamten kantonalen und kommunalen Steueraufkommen im Jahr 2008 weniger als 0,3%.

Die Bedeutung der Aufwandbesteuerung für die öffentlichen Haushalte ist also regional sehr unterschiedlich. Entsprechend ist auch ihre wirtschaftliche Bedeutung eher lokal zu sehen.

Zwar sind aufwandbesteuerte Haushalte nicht in der Schweiz erwerbstätig und haben damit keinen direkten Einfluss auf die Produktivität, allerdings erhöhen sie mit ihrer überdurchschnittlichen Nachfrage indirekt die Wertschöpfung in der Schweiz. Zahlen über die mit der Aufwandbesteuerung verbundene Wertschöpfung und die daraus resultierende Beschäftigung schwanken zwischen 22'500 Arbeitsplätzen (Morger 2010) und 32'800 Arbeitsplätzen (Mehrwert Schweiz 2009). Diese Schätzungen sind mit erheblichen Unsicherheiten verbunden und dürften eine Obergrenze darstellen. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die in den betroffenen Sektoren (vor allem in der Bau- und Immobilienwirtschaft) tätigen Arbeitnehmer ohne Zuzug der Aufwandbesteuerten nicht in einem anderen Bereich Beschäftigung gefunden hätten und somit arbeitslos wären (Rentsch 2012). Dieses Argument dürfte wohl eher auf strukturschwache (Berg-)Regionen zutreffen. Weiterhin ist zu erwarten, dass bei einer Abschaffung der Aufwandbesteuerung nicht alle Pauschalbesteuerten die Schweiz verlassen würden. Die negativen Beschäftigungseffekte einer Abschaffung sind entsprechend niedriger anzusetzen. Mittel- und längerfristig dürften ausserdem die negativen Beschäftigungswirkungen insbesondere in der Bau- und Immobilienbranche geringer ausfallen, als aus den erwähnten Berechnungen ersichtlich wird: Bei einer Abwanderung von Aufwandbesteuerten dürfte es zu einem Preisdruck im Luxusimmobiliensegment kommen, womit in Folge ein Teil der gesunkenen Nachfrage von Inländern kompensiert wird.

Neben der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Aufwandbesteuerung konzentriert sich die öffentliche Diskussion auf die Verteilungswirkungen dieses Standortinstrumentes:

- *Umverteilung innerhalb von Steuerpflichtigen mit vergleichbaren wirtschaftlichen Verhältnissen:* Da die Aufwandbesteuerung eine Veranlagungsoption darstellt, die nur gewählt wird, wenn sie gegenüber der ordentlichen Einkommensbesteuerung vorteilhaft ist, ist auch die Steuerlast der Pauschalbesteuerten niedriger als die der normalbesteuerten Haushalte in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen. Dies beeinflusst die Sekundärverteilung (Verteilung nach Berücksichtigung der Steuern) der Einkommen und Vermögen, was bei Nichtberücksichtigung der empfangenen öffentlichen Leistungen einer steuerlichen Umverteilung gleichkommt.
- *Umverteilung von Immobilienvermögen:* In Regionen, in denen viele Aufwandbesteuerte Wohnen, kann sich dies preistreibend auf das Luxusimmobiliensegment sowie die Bodenpreise auswirken. Durch die Preissteigerungen erfolgt eine Vermögensumverteilung zugunsten der Immobilienbesitzer.

## 5.5 Besteuerung von Haushalten: Expatriates-Verordnung

### 5.5.1 Ausgestaltung des Instruments

Seit dem 1. Januar 2001 ist die Verordnung über den Abzug besonderer Berufskosten bei der direkten Bundessteuer von vorübergehend in der Schweiz tätigen leitenden Angestellten, Spezialis-

ten und Spezialistinnen – kurz: Expatriates-Verordnung – in Kraft. Nach dieser kann ein bestimmter Personenkreis zusätzliche, weiter gefasste Berufskosten in Abzug bringen, als dies die anderen normal besteuerten Haushalte tun können.

Gemäss Verordnung fällt folgende Personengruppe unter den Begriff der Expatriates (Expatriates-Vo, Art 1 Abs 1):

- a. leitende Angestellte, die von ihrem ausländischen Arbeitgeber vorübergehend in die Schweiz entsandt werden;
- b. Spezialisten und Spezialistinnen aller Art, die in der Schweiz eine zeitlich befristete Aufgabe erfüllen. Als solche gelten Arbeitnehmende, die auf Grund ihrer besonderen beruflichen Qualifikation typischerweise international eingesetzt werden, sowie Personen, die in ihrem Wohnsitzstaat selbstständig erwerbstätig sind und zur Erledigung einer konkreten, zeitlich befristeten Aufgabe in der Schweiz als Arbeitnehmende erwerbstätig sind.

Artikel 2 der Verordnung regelt die abzugsfähigen besonderen Berufskosten. Dazu gehören je nach Wohnort (im Ausland wohnhaft oder in der Schweiz wohnhaft) die folgenden Abzüge:

- die üblichen Reisekosten zwischen dem ausländischen Wohnsitz und der Schweiz (im Ausland wohnhaft) bzw. die Kosten für den Umzug in die Schweiz und zurück in den früheren ausländischen Wohnsitzstaat sowie die Hin- und Rückreisekosten des Expatriates und seiner Familie bei Beginn und Ende des Arbeitsverhältnisses;
- die angemessenen Wohnkosten in der Schweiz bei nachgewiesener Beibehaltung einer ständigen Wohnung im Ausland;
- die notwendigen Kosten der Unterkunft in der Schweiz (wohnhaft im Ausland);
- die ordentlichen Aufwendungen für den Besuch einer fremdsprachigen Privatschule durch die minderjährigen Kinder, sofern die öffentlichen Schulen keinen adäquaten Unterricht anbieten (wohnhaft in der Schweiz).

Diese besonderen Berufskosten sind abzugsfähig, sofern diese nicht vom Arbeitgeber bezahlt oder effektiv zurückerstattet werden. Bei einer pauschalen Rückerstattung durch den Arbeitgeber ist ebenfalls ein Abzug möglich; die Pauschale ist allerdings zum steuerbaren Bruttolohn hinzuzurechnen.

### 5.5.2 Standortwirkungen

Die internationale Mobilität hochqualifizierter Arbeitskräfte hat in den letzten Jahren markant zugenommen. Dies lässt sich auch mithilfe der Abbildung 9 aufzeigen: In fast allen betrachteten OECD-Ländern (ausser Griechenland und Portugal) stieg ihr Anteil an den Beschäftigten zwischen 2000 und 2005 zum Teil deutlich. Die interessantesten Destinationen sind aus Sicht der hochqualifizierten Migranten Luxemburg, Kanada, Australien, Neuseeland und Irland, gefolgt von der Schweiz).

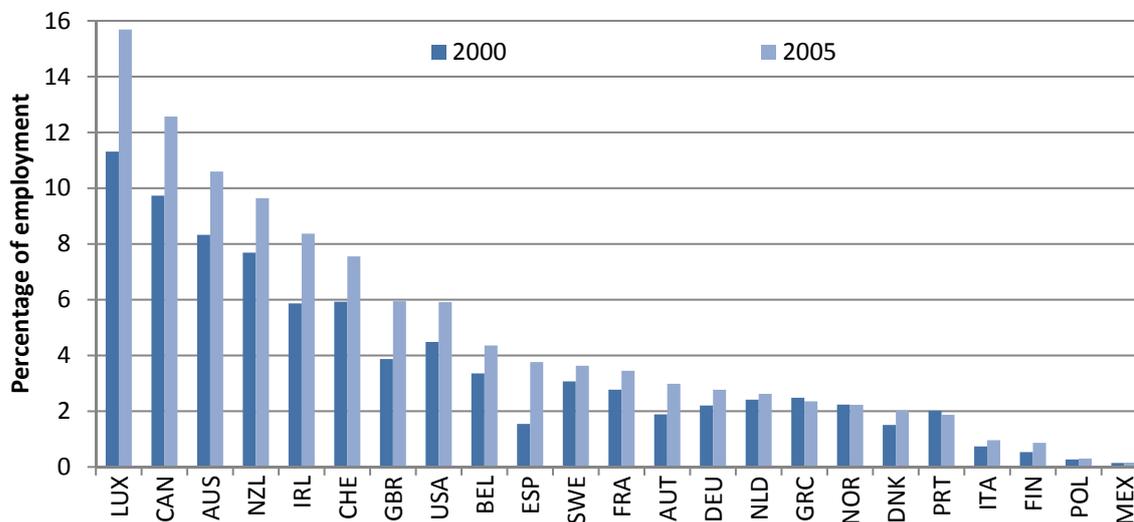
Mit der gestiegenen Mobilität dieser gefragten Arbeitskräfte geht ein zunehmender Standortwettbewerb einher. Neben der Schweiz haben bereits 15 weitere OECD Staaten für diese Zielgruppe besondere Steuerentlastungen eingeführt (vgl. Tabelle 4).

Die Expatriates-Verordnung wurde 2001 in der Schweiz auch unter Standortgesichtspunkten geschaffen. Es wurden in der Verordnung allerdings nur die zusätzlichen Gewinnungskosten, die bei einer zeitlich beschränkten internationalen Entsendung typischerweise entstehen können, berücksichtigt. Es wurden ausserdem nur Kosten berücksichtigt, die dem Expatriate tatsächlich entstehen. Im Vergleich zu anderen OECD-Staaten (vgl. Tabelle 4) sind die Standortwirkungen somit beschränkt. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass dieses Instrument zu einer merklichen Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte führt. Für die Schweiz liegen keine Zahlen darüber vor, wie viele Steuerpflichtige unter die Expatriates-Verordnung fallen.

Die OECD (2011, 129) konstatiert ausserdem, dass der Einfluss der Steuern auf die Migrationsentscheidung hochqualifizierter Arbeitskräfte eher gering sein dürfte. Gemäss Mahroum (2000) wird die Migrationsentscheidung der Expatriates hauptsächlich von unternehmensspezifischen Entscheidungen (Expansion und Fusionen) getrieben. Es stellt sich daher die Frage, inwiefern monetäre und andere Anreize hier überhaupt standortrelevant sind. Immerhin muss angenommen wer-

den, dass ein Unternehmen, welches seine Arbeitskräfte ins Ausland entsenden will, diesen einen Anreiz schaffen muss (interne Aufstiegsmöglichkeiten, höherer Lohn etc.) und Steuern wie auch andere Standortfaktoren bei Expatriates insofern durchaus Relevanz erlangen können.

**Abbildung 9: Anteil der im Ausland geborenen hochqualifizierten Arbeitskräfte, in Prozent der Beschäftigten, 2000 und 2005**



Quelle: OECD (2011, 126)

### 5.5.3 Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft

Die Expatriates-Verordnung der Schweiz dürfte also, wie im obigen Abschnitt diskutiert, kaum Migrationswirkungen entfalten. Aber wäre eine weitergehende, substanzielle Entlastung der Expatriates im Vergleich zum Status Quo überhaupt unter Standortsicht überlegenswert?

Aus Sicht der Wirtschaftspolitik sprechen – neben dem Argument der Effizienz differenzierter Besteuerung bei unterschiedlicher Mobilität – zwei weitere Argumente für (steuerliche) Anreize zur Anwerbung hochqualifizierter Arbeitskräfte (vgl. OECD 2011, 132 f.): Erstens versprechen hochqualifizierte Arbeitskräfte wissensbezogene Spillovers. Das Know-How insb. von Wissenschaftlern, Forschern und Ingenieuren kann Industrie- und Forschungsbereichen zu neuen Innovationsschüben verhelfen, die Produktivität erhöhen und damit positive Effekte auch auf nicht direkt von der Immigration profitierende Unternehmen bzw. Wirtschaftsbereiche hervorrufen. Zweitens könnten gemäss OECD Steuervergünstigungen zugunsten dieser Gruppen ein probates Mittel sein, um temporäre Engpässe auf den Arbeitsmärkten zu mildern. Drittens kann die Attrahierung hochqualifizierter Arbeitskräfte zu steigenden Steuereinnahmen führen und, falls diese ein bestimmtes Alter nicht überschreiten, sind diese gemäss diversen Studienergebnissen ausserdem Nettozahler für die Sozialversicherungskassen.

Gegen eine steuerlich differenzierte Besteuerung hochqualifizierter (temporärer) Immigranten spricht, dass Steuervergünstigungen unter Umständen gar nicht nötig sind, wenn die sonstigen Rahmenbedingungen stimmen (vgl. OECD 2011, 135). Weiterhin ist in der Regel unbekannt, welches Niveau an hochqualifizierten Arbeitskräften ein Staat im Optimum haben sollte (ebd., 136), und dass selbst wenn man dieses Niveau wüsste, kaum ein steuerliches Instrument derart ausgestaltet werden kann, dass dieses optimale Niveau auch erreicht werden kann. Schliesslich erwähnt die OECD, dass es gegen Fachkräftemangel langfristig effizientere Mittel gäbe, als die Immigration zu fördern, z.B. zusätzliche Ausgaben für Bildung.

Durch gewährte Steuervergünstigungen wird es für multinationale Unternehmen interessant, im jeweiligen Staat anstelle von inländischen Arbeitskräften Expatriates zu rekrutieren, da letzteren

durch die Steuervergünstigung ein weniger hoher Bruttolohn gewährt werden muss, um diese in das Gastland zu locken. Schliesslich stellt sich die Frage nach der Steuergerechtigkeit.

**Tabelle 4: Sonderbestimmungen in den OECD-Mitgliedsstaaten zur Erhöhung der Standortattraktivität für mobile und hochqualifizierte Arbeitskräfte**

	Type of concession	Time restriction on eligibility for concession	Worker type	Skill requirement
<b>Australia</b>	Exemption from income tax on foreign sourced income	4 years	Temporary and permanent foreign migrants	–
<b>Belgium (1)</b>	75% exemption from wage withholding tax	–	Temporary and permanent foreign migrants	Research workers only
<b>Belgium (2)</b>	Income tax exemption for expatriate allowances or expense reimbursements	–	Temporary foreign migrants	Must perform activities that require special knowledge or responsibility
<b>Denmark</b>	Reduced tax rate on labour income (25% for 3 years, or 33% for 5 years at workers discretion)	3 or 5 years	Temporary foreign migrants (if the migrant stays beyond 3-5 years, they may be required to pay back some of the tax advantage)	Foreign scientists and key staff earning over DKK 63 800 per month
<b>Finland</b>	35% withholding tax on earned income, rather than state and municipal taxes	4 years	Foreign migrant who has not been resident in Finland in the previous 5 years	Employees with special expertise who earn over EUR 5 800 per month
<b>France</b>	Partial exemption from income tax for payments for installation costs	One-off	Foreign migrant sent by a foreign company to France	–
<b>Ireland</b>	Reduction in personal income tax due on earned income	–	Foreign migrant sent by a foreign company to Ireland	–
<b>Italy (1)</b>	90% exemption from personal income tax on earned income; this income is also not included in the IRAP tax base	3 years	Foreign migrants or Italian nationals returning to Italy	Researchers that have carried out documented research activities for at least two years
<b>Italy (2)</b>	80% (women) and 70% (men) exemption from personal income tax on earned income	3 years	EU or Italian nationals returning to work in Italy after at least two years abroad, having previously lived in Italy for at least two years	Tertiary educated; employed or self-employed for at least two years or studied abroad for at least two years
<b>Korea</b>	50% tax exemption on earned income	2 years	Temporary and permanent foreign migrants	high-skilled working for foreign investment corporation in a high-tech field
<b>Netherlands (1)</b>	Tax free allowance equal to 30 per cent of earned income	10 years	Temporary and permanent foreign migrants	Knowledge workers
<b>Netherlands (2)</b>	Tax free reimbursement of school fees for children attending international schools	10 years	Temporary and permanent foreign migrants	–
<b>New Zealand</b>	Exemption from income tax on foreign sourced income	4 years	Temporary and permanent foreign migrants or returning (after more than 10 years) New Zealand nationals	Available to all migrants or returning nationals (but only once in a lifetime)
<b>Poland (1)</b>	Deduction of 50% of income from artistic, scientific, sport or expert activities	–	–	Engaged in artistic, scientific, sport or expert activities
<b>Poland (2)</b>	Deduction of 20% of income from work involving transfer of copyright	–	–	Engaged in work involving transfer of copyright
<b>Portugal</b>	20% flat rate on earned income	10 years	Migrants (including Portuguese nationals) that have not been tax resident in Portugal in the previous five years	Income derived in high value-added scientific, artistic or technical activities defined by Ministerial order
<b>Spain</b>	Taxation under non-resident rules (reduced personal income and capital gains tax rates)	6 years	Non-resident migrants that have not been resident in Spain in the last 10 years	–
<b>Sweden</b>	25% exemption from income tax and SSC	3 years	Temporary foreign migrants (max. stay 5 years)	Experts/specialists, researchers, managers and other key personnel; also require some difficulty in recruiting such expertise in Sweden
<b>Switzerland</b>	Deduction of expatriate related expenses	5 years	Temporary foreign migrants (max. stay 5 years)	Managers or specialists
<b>United Kingdom</b>	Remittance basis taxation of foreign sourced income	–	Non-domiciled tax residents	–

Source: Responses to questionnaire issued to Country Delegates to Working Party No. 2 of the OECD Committee on Fiscal Affairs.

Quelle: OECD (2011, 138)

## 6 Zusammenfassung und Fazit

Ein effizientes und standortattraktives Steuersystem verlangt gesamthaft günstige steuerliche Rahmenbedingungen. Internationale Steuerbelastungsvergleiche zeigen auf, dass die ordentliche Einkommens- und Unternehmenssteuerlast in vielen Regionen der Schweiz vergleichsweise niedrig ist. Ein wichtiges Instrument der standortorientierten Steuerpolitik ist ausserdem, dass mobiles Kapital und hochmobile Haushalte niedriger besteuert werden als immobile Steuerbasen.

Steuern sind jedoch nur eines von vielen potentiellen Faktoren (wie Infrastruktur, Transportkosten, Grösse des Binnen- bzw. Absatzmarktes, Ausbildungs- und Lohnniveau, Rechtssicherheit und politische Stabilität, Angebot an Industrieflächen und Immobilien, Zugang zum Kapitalmarkt, Bürokratie etc.), welche die Standortattraktivität einer Region beeinflussen. Bei einer Gegenüberstellung aller relevanten Einflussgrössen wird zugleich deutlich, dass viele dieser Standortfaktoren überwiegend direkt oder indirekt durch die öffentliche Hand angeboten oder beeinflusst werden. Für die Bereitstellung von Bildung, Infrastruktur, Rechtssystem etc. müssen aber wiederum Steuern erhoben werden. Auch hochmobile Unternehmen und ortsungebundene Haushalte sind daher in der Regel bereit, eine gewisse Steuerlast zu tragen, solange das Preis-/Leistungsverhältnis von empfangenen Leistungen und bezahlten Steuern ausgewogen ist. Das Gewicht von Steuern in der gesamten Standortpolitik kann deshalb kaum herausgestellt werden, weshalb der Bericht nicht auf diese Fragestellung eingeht.

Um die schweizerische Steuerpolitik in Hinsicht auf ihre gesamthafte Vor- oder Nachteilhaftigkeit evaluieren zu können, müsste insbesondere bekannt sein, wie sensitiv Haushalte und Unternehmen auf steuerliche Anreize reagieren. Die Herausstellung des Einflusses der Steuerpolitik auf Mobilitätsentscheide ist eine empirische Fragestellung, welcher in diesem Bericht mithilfe einer Literaturanalyse nachgegangen wird. Obwohl dieser Bericht aufgrund der zahlreichen Lücken in der schweizerischen und internationalen Literatur viele Fragen offen lässt, können einige Erkenntnisse zum Einfluss der steuerlichen Standortattraktivität auf die Mobilität der Haushalte und Unternehmen sowie die daraus resultierenden Nebeneffekte abgeleitet werden. Allerdings sind die Erkenntnisse, welche aus den in diesem Bericht besprochenen empirischen Studien hervorgehen, qualitativ zu verstehen. Genaue quantitative Abschätzungen lassen sich nicht machen, da die zitierten Studien je nach verfügbaren Daten, statistischen Methoden und Fragestellung zu stark unterschiedlichen Ergebnissen kommen.

Die empirische Literatur bestätigt hierbei die folgenden qualitativen Wirkungsmechanismen:

### 1) Mobilität von Unternehmen:

- *Die Investitionsentscheidung multinationaler Unternehmen basiert auf einem mehrstufigen Prozess – je nach Entscheidungsstufe sind unterschiedliche Steuerbelastungskonzepte relevant:* Die effektive durchschnittliche Steuerbelastung beeinflusst die Standortwahl multinationaler Unternehmen, der effektive Grenzsteuersatz die Höhe der ausländischen Direktinvestitionen, gegeben dem gewählten Standort. Gemäss diversen empirischen Studien übt insbesondere die effektive durchschnittliche Steuerbelastung einen signifikanten Einfluss auf die Standortwahl aus, wohingegen den effektiven marginalen Steuersätzen diesbezüglich eine weniger wichtige Bedeutung zukommen dürfte. Weiter zeigen Studien, dass statutarische Steuersätze einen signifikanten Einfluss darauf haben, an welchen Standorten multinationale Unternehmen ihre steuerbaren Gewinne erzielen. Dies deutet darauf hin, dass diese Steuersätze Transferpreise und andere Gewinnverteilungsmöglichkeiten innerhalb multinationaler Konzerne beeinflussen (vgl. Devereux 2007).
- *Neuere empirische Studien geben Hinweise darauf, dass regional und international überdurchschnittlich hohe Unternehmenssteuern zu einem bedeutenden Teil über niedrigere Löhne auf die Arbeitnehmer überwältigt werden:* Hohe Unternehmenssteuern beeinflussen die Standort- und Investitionswahl negativ, führen insofern zu einer Reduktion der Arbeitsnachfrage und der Produktivität, weshalb Arbeitslosigkeit entsteht und/oder die Löhne sinken. Der gegenteilige Effekt ist für Regionen zu verzeichnen, welche eine relativ niedrige Unternehmenssteuerbelastung aufweisen.
- *Auslanddirektinvestitionen und Migration sind Komplemente:* Standortpolitik zur Ansiedelung multinationaler Unternehmen ist gleichzeitig Standortpolitik, um international mobile

und hoch qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen. Insbesondere Executives, Manager, Ingenieure und Fachkräfte werden von ihren Unternehmen ins Ausland entsendet.

## 2) Mobilität von Haushalten:

- *Hochqualifizierte Arbeitskräfte reagieren auf steuerliche Anreize:* Die internationale und schweizerische Literatur ist sich relativ einig, dass Steuerbelastungsunterschiede intra- und internationale Migrationsströme verursachen. Dabei zeigt sich, dass hochqualifizierte, vermögende und junge Personen am steuersensitivsten reagieren. Einige Studien, welche die Determinanten der internationalen Migration untersuchen, finden Evidenz dafür, dass auch Geringqualifizierte auf fiskalische Anreize reagieren. Studienergebnisse zeigen aber umgekehrt auch, dass öffentliche Leistungen wie ein qualitativ hochwertiges Gesundheitswesen oder ein gutes Bildungssystem die Standortwahl positiv beeinflussen. Intraregionale Analysen für die Schweiz legen ausserdem nahe, dass der Einfluss der Steuern auf die Migrationsentscheidung eher gering ist.
- *Aufgrund der Mobilität können Arbeitskräfte in Hochsteuerregionen teilweise höhere Lohnforderungen durchsetzen:* Interregional mobile Arbeitskräfte können Unterschiede in der Steuerbelastung zumindest teilweise auf Unternehmen überwälzen. Daher sind nicht nur regionale Unterschiede in der Unternehmenssteuer, sondern auch solche in der Einkommensteuer standortrelevant.
- *Aufgrund der Mobilität schlagen sich interregionale Steuerbelastungsunterschiede in den Boden- und Immobilienpreisen nieder:* Die Steuern, welche durch einen Umzug in eine Niedrigsteuergemeinde gespart werden können, werden aufgrund der steuerlichen Attraktivität und der damit einhergehenden Nachfrage nach Wohnraum wieder teilweise für höhere Immobilien- und Mietpreise ausgegeben.
- *Durch regionale Steuerbelastungsunterschiede ausgelöste Mobilität kann zu sozialer Segregation führen:* Reichere Haushalte verwenden einerseits einen geringeren Anteil ihres Einkommens für Wohnen als ärmere. Andererseits steigt aufgrund der Steuerprogression mit zunehmendem Einkommen und Vermögen die Bereitschaft überproportional, bei möglichen Steuereinsparungen den Wohnort zu wechseln. Gemeinden mit höheren Immobilienpreisen und niedrigeren Steuersätzen ziehen daher wohlhabende Haushalte an, während sich ärmere Haushalte in steuerlich weniger attraktiven Gemeinden mit dafür günstigeren Immobilienpreisen niederlassen.

Für die Aufwandbesteuerung und die Expatriates-Verordnung lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- *Aufwandbesteuerung:* Die Bedeutung der Aufwandbesteuerung für die öffentlichen Haushalte ist regional sehr unterschiedlich. Entsprechend ist auch ihre wirtschaftliche Bedeutung eher lokal zu sehen. Zwar sind aufwandbesteuerte Haushalte nicht in der Schweiz erwerbstätig und haben damit keinen direkten Einfluss auf die Produktivität, allerdings erhöhen sie mit ihrer überdurchschnittlichen Nachfrage indirekt die Wertschöpfung in der Schweiz. Die Frage, ob dieses Instrument aufrecht zu erhalten, zu verschärfen oder abzuschaffen ist, wird je nach Kanton unterschiedlich beurteilt, wie jüngste Abstimmungsergebnisse gezeigt haben. Die Entscheidung darüber dürfte einerseits von wirtschaftlichen Überlegungen und andererseits von Gerechtigkeitsaspekten geprägt sein.
- *Expatriates-Verordnung:* Die Expatriates-Verordnung wurde 2001 auch unter Standortgesichtspunkten geschaffen. Es wurden in der Verordnung allerdings nur die zusätzlichen Gewinnungskosten, die bei einer zeitlich beschränkten internationalen Entsendung typischerweise entstehen können, berücksichtigt. Es wurden ausserdem nur Kosten berücksichtigt, die dem Expatriate tatsächlich entstehen. Im Vergleich zu anderen OECD-Staaten sind die Standortwirkungen beschränkt. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass dieses Instrument zu einer merklichen Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte führt.

## 7 Literatur

- Arulampalam, Wiji, Michael P. Devereux, and Giorgia Maffini (2009): "The direct incidence of corporate income tax on wages." Oxford University Centre for Business Taxation WP 09/17.
- BAKBASEL (2011): „BAK Taxation Index 2011 – Effektive Steuerbelastung von Unternehmen und auf den Einsatz hoch qualifizierter Arbeitskräfte sowie Nachhaltigkeit der Finanzpolitik, Executive Summary“. Mannheim und Basel.
- Barrios, Salvador, Harry Huizinga, Luc Laeven und Gaetan Nicodème (2008): "International taxation and corporate location decisions." mimeo.
- Blonigen, Bruce A. (2005): „A Review of the Empirical Literature on FDI Determinants.“ Atlantic Economic Journal, 33: 383-403.
- Boije, Robert (1997): "Capitalization, Efficiency and the Demand for Local Public Services, Economic Studies 33." Department of Economics, Uppsala University.
- Borner, Silvio (2002): „Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik durch regionale Clusterbildung? Eine kritische Analyse“. Gutachten zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft, Bern.
- Brühlhart, Marius, Mario Jametti und Kurt Schmidheiny (2012): „Do Agglomeration Economies Reduce the Sensitivity of Firm Location to Tax Differentials?“ The Economic Journal, The Economic Journal. Article first published online: 9 MAR 2012, doi: 10.1111/j.1468-0297.2012.02511.x
- Bucovetsky, Sam und Andreas Haufler (2006): "Preferential Tax Regimes with Asymmetric Countries." CESifo Working Paper No. 1846.
- Buettner, T. and M. Ruf (2007): "Tax incentives and the location of FDI: Evidence from a panel of German multinationals." International Tax and Public Finance, 14(2): 151-164.
- De Mooij, Ruud A. und Sjeff Ederveen (2001): "Taxation and Foreign Direct Investment." CPB Discussion Paper No. 003.
- Desai, Mihir A., C. F. Foley, und James R. Hines (2007): "Labor and capital shares of the corporate tax burden: International evidence." mimeo.
- Devereux, Michael P. (2007): "The Impact of Taxation on the Location of Capital, Firms and Profit: A Survey of Empirical Evidence." Oxford University Centre for Business Taxation, WP 07/02.
- Devereux, Michael P. und Rachel Griffith (2002): „The Impact of Corporate Taxation on the Location of Capital: A Review.“ Swedish Economic Policy Review, 9, 79-102.
- Domar, Evsey D. und Richard A. Musgrave (1944): „Proportional Income Taxation and Risk-Taking.“ Quarterly Journal of Economics, 58(3): 388-422.
- Dowding, Keith, Peter John und Stephen Biggs (1994): "Tiebout: A Survey of the Empirical Literature." Urban Studies. 31(4-5): 767–797.
- Egger, Peter und Radulescu, Doina Maria (2009): "The Influence of Labour Taxes on the Migration of Skilled Workers." The World Economy, 32(9): 1365-1379.
- Eichler, Martin, Michael Grass, Hansjörg Blöchliger und Hervé Ott (2006): „Determinants of Productivity Growth.“ Basel: BAK Basel Economics.
- ESTV (2001): "Steuern als Standortfaktor: Reformbedarf für die Schweiz?“. Bern, Eidgenössische Steuerverwaltung.
- ESTV (2010): „Die Besteuerung der juristischen Personen.“ Steuerinformationen: Schweizerische Steuerkonferenz SSK, Bern.

- ESTV (2011): „Steuerbelastung in der Schweiz. Kantonshauptorte – Kantonsziffern 2010. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Faini, Riccardo (2004). “Trade Liberalization in a Globalizing World”. IZA Discussion Papers No. 1406, November.
- FDK (2009): „Medienmitteilung – Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) zur Aufwandbesteuerung.“ Bern: Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren, 29.05.2009
- FDK (2011): „Neue Daten zur Aufwandbesteuerung.“ Medienmitteilung vom 14.06.2011. Bern: Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren.
- Feld, Lars P. (2009): “Braucht die Schweiz eine materielle Steuerharmonisierung?” *Economiesuisse*, Zürich.
- Feld, Lars P. und Jost H. Heckemeyer (2009): “FDI and Taxation: A Meta-Study.” CESifo Working Paper No. 2540.
- Feld, Lars P., und Gebhard Kirchgässner (1997): “Die Kapitalisierung von Steuern und öffentlichen Leistungen in den Mietzinsen: Eine empirische Überprüfung der Tiebout-Hypothese für die Schweiz.” In *Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis*, ed. Hans Schmid and Tilman Slembeck, 63–92. Bern, Stuttgart: Haupt.
- Feld, Lars P., und Gebhard Kirchgässner (2002): “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(1): 129–155.
- Feld, Lars und Gebhard Kirchgässner (2001): “Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland.” *Regional Science and Urban Economics*. 31(2-3): 181–213.
- Feldstein, Martin und Marian Wrobel Vaillant (1998): “Can State Taxes Redistribute Income?” *Journal of Public Economics*, 68(3): 369–396.
- Felix, R. Alison (2007): “Passing the Burden: Corporate Tax Incidence in Open Economies.” mimeo.
- Fouarge, Didier und Peter Ester (2008): “How Willing are Europeans to Migrate? A Comparison of Migration Intentions in Western and Eastern Europe.” In: Ester, Peter, Ruud Muffels, Joop Schippers und Ton Witlhagen (Hrsg.), “Innovating European Labour Markets: Dynamics and Perspectives.” Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, S. 49-71.
- Geis Wido, Silke Uebelmesser und Martin Werding (2008): “How do Migrants Choose their Destination Country? An Analysis of Institutional Determinants.” CESifo Working Paper No. 2506.
- Globerman, Steven und Daniel Shapiro (2006): „The International Mobility of Highly Educated Workers among OECD Countries.” mimeo.
- Hamilton, Bruce W. (1976): “Capitalization of intrajurisdictional differences in local tax prices.” *American Economic Review*, 66(5): 743–753.
- Hassett, Kevin A. und Aparna Mathur (2006): “Taxes and wages.” mimeo.
- Hilber, Christian (1998): „Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Bodenpreise. Eine theoretische und empirische Analyse der Kapitalisierung.“ Chur: Rüeegg.
- Jeitziner, Bruno und Mario Morger (2011): „Aufwandbesteuerung im Spannungsfeld zwischen Steuergerechtigkeit und Standortattraktivität“. *Die Volkswirtschaft*, 10-2011, 62-66.
- Kemsley, D. (1998): “The Effect of Taxes on Production Location.” *Journal of Accounting Research*, 36, 321-341.

- Kirchgässner, Gebhard und Werner W. Pommerehne (1996): "Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland." *Journal of Public Economics*, 60(3): 351–371.
- Lammersen, Lothar und Schwager, Robert (2005): "The Effective Tax Burden of Companies in European Regions – An International Comparison." *ZEW Economic Studies*, Vol. 28. Heidelberg, New York: Physica-Verlag.
- Liebig, Thomas und Alfonso Sousa-Poza (2006): „The Influence of Taxes on Migration: Evidence from Switzerland.“ *Cambridge Journal of Economics*, 30: 235-252.
- Liebig, Thomas, Patrick A. Puhani, and Alfonso Sousa-Poza (2007): "Taxation and Internal Migration – Evidence from the Swiss Census Using Community-Level Variation in Income Tax Rates." *Journal of Regional Science*, 47(4): 807-836.
- Lopes, Sandra (2004): "Canadian Business Perspectives on the International Mobility of Skilled Labour". Ottawa: Government of Canada, Skills Research Initiative, Working Paper D-03.
- Mahroum, Sami (2000): "Highly Skilled Globetrotters: Mapping the International Migration of Human Capital." *R&D Management*, 30(1): 23-31.
- Mehrwert Schweiz (2009): "Faktenblatt zur Aufwandbesteuerung." Bern.
- Mody A and K. Srinivasan (1998), "Japanese and U.S. Firms as Foreign Investors: Do They March to the Same Tune", *Canadian Journal of Economics*, 31 (4), 778-800.
- Morger, Mario (2010): „Die Besteuerung nach dem Aufwand aus ökonomischer Sicht“. Bern, Eidgenössische Steuerverwaltung.
- Morger, Mario (2011): „Wer trägt die Steuerlast? Eine Literaturübersicht zur Steuerinzidenz.“ Bern, Eidgenössische Steuerverwaltung.
- Nowotny, Klaus (2011): "Welfare Magnets, Taxation and the Location Decisions of Migrants to the EU." WIFO Working Papers No. 393/2011.
- OECD (2011): "Taxation and Employment." OECD Tax Policy Studies No. 21, Paris.
- Pedersen, Peder J.; Mariola Pytlikova und Nina Smith (2008): "Selection and Network Effects – Migration Flows into OECD countries 1990-2000. *European Economic Review*, 52(7): 1160-1186.
- Rentsch, Hans (2012): "Pauschalbesteuerung – eine Lanze für den Steuerföderalismus." In: *Steuropolitische Baustellen*, Gerhard Schwarz und Marco Salvi (Hrsg.), Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Ross, Stephen und John Yinger (1999): "Sorting and Voting: A Review of the Literature on Urban Public Finance." In: *Handbook of Regional and Urban Economics*, Ed. Paul Cheshire und Edwin S. Mills, 2001-2060. Amsterdam: North-Holland.
- Salt, J. und J. Clarke (1998): „Flows and Stocks of Foreign Labour in the UK.“ *Labour Market Trends*, 371-385.
- Salvi, Marco, Patrik Schellenbauer, and Hansjörg Schmidt. 2004. "Preise, Mieten und Renditen. Der Immobilienmarkt transparent gemacht." Zürich: Zürcher Kantonalbank.
- Schaltegger, Christoph A., Frank Somogyi und Jan-Egbert Sturm (2011): „Tax Competition and Income Sorting: Evidence from the Zurich Metropolitan Area. *European Journal of Political Economy*. 27(3), 455-470.
- Schmidheiny, Kurt (2003): „Wohnsitznahme und lokale Einkommensbesteuerung. Eine Einführung.“ Universität Bern.

- Schmidheiny, Kurt (2006): "Income segregation and local progressive taxation: empirical evidence from Switzerland." *Journal of Public Economics*, 90: 429-458.
- Schweizerische Steuerkonferenz (2010): "Analyse zu den Bundesgerichtsentscheiden vom 26. Januar 2010 und 4. Oktober 2010 und zum Verwaltungsgerichtsentscheid (NE) vom 2. Juni 2010 (Ungleichbehandlung zwischen quellenbesteuerten und ordentlich besteuerten Personen in der Schweiz."
- Sirmans, G. Stacy, Dean H. Gatzlaff und David A. Macpherson (2008): "The History of Property Tax Capitalization in Real Estate." *Journal of Real Estate Literature*, 16(3): 327-343.
- Stadelmann, David (2010): "Which factors capitalize into house prices? A Bayesian averaging approach." *Journal of Housing Economics*, 19(3): 180-204.
- Stadelmann, David und Reiner Eichenberger (2008): "The Ricardian Equivalence versus Debt Capitalization in Local Public Finance." Mimeo.
- Stadelmann, David, and Steve Billon (2010): "Capitalization of Fiscal Variables Persists Over Time." Mimeo.
- Stöwhase, S. (2002): "Profit shifting opportunities, multinationals, and the determinants of FDI," Discussion Papers in Economics 29, University of Munich.
- Stull, William J., and Judith C. Stull. 1991. "Capitalization of local income taxes." *Journal of Urban Economics*, 29: 182–190.
- Tiebout, Charles M. (1956): "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy*, 64(5): 416–424.
- Tsoodle, Leah J., and Tracy M. Turner. 2008. "Property Taxes And Residential Rents." *Journal of Real Estate Economics*, 36(1): 63–80.
- Wagner, Don (2000): "Do tax differences cause the brain drain?" *Policy Options*, December, 33-41.
- Yinger, John, Howard S. Bloom, Axel Boersch-Supan und Helen F. Ladd (1988): "Property Taxes and House Values: The Theory and Estimation of Intrajurisdictional Property Tax Capitalization." San Diego CA: Academic Press.