Die Schweiz im Systemwettbewerb

Der Grad der Offenheit der schweizerischen Volkswirtschaft hat erheblich zugenommen. Zudem ist der langfristige Zusammenhang von nationaler Ersparnis und Investition erheblich schwächer geworden.[1] Diese Entwicklung setzt die Finanzpolitik unter Druck, indem einerseits die Steuerbasen erodieren, andererseits aber die Anforderungen an den Staat als Standortfaktor wachsen. Im folgenden Beitrag wird gezeigt, dass die öffentlichen Investitionen die Qualität des Standorts Schweiz verbessert haben. Dies legt nahe, die nutzniessenden Produktionsfaktoren – Kapital und mobile Arbeitskräfte – zu deren Finanzierung beizuziehen. Dabei sollte jedoch berücksichtigt werden, dass mobile Faktoren auch Äquivalenzsteuern überwälzen können.[2]

Die Vorstellung, dass ganze Volkswirtschaften um international mobile Investitionen konkurrieren und die Politik dafür verantwortlich sei, den nationalen Standort attraktiv und fit für den globalen Systemwettbewerb zu machen, wird von vielen Wissenschaftern, Politikern und Bürgern geteilt. Das Konzept des Systemwettbewerbs überträgt die marktwirtschaftliche Idee von der Effizienz dezentraler Ordnung auf staatliche Entscheidungsprozesse. Die Hypothese besagt, dass – ähnlich wie private Unternehmen um Kunden konkurrieren, indem sie gute Produkte zu möglichst niedrigen Preisen anbieten – Staaten um mobile Produktionsfaktoren konkurrieren, indem sie versuchen, eine möglichst attraktive Kombination aus öffentlichen Leistungen und deren Preisen in Form von Steuern bereitzustellen *(vgl. Sinn 1995)*. Welche Bedeutung die nationale Politik dem globalen Systemwettbewerb beizumessen hat, ist natürlich direkt vom Grad der Offenheit einer Volkswirtschaft abhängig.

Wie offen ist die Schweiz?

Soweit es im Standortwettbewerb um die Anziehungskraft eines Landes für Kapitalien geht, ist natürlich zuerst zu beachten, welche quantitative Bedeutung den Nettokapitalzuflüssen bzw. -abflüssen zukommt. Einleitend wird deshalb die Entwicklung der Bruttoinvestitionen, der Bruttoersparnis und des Ertragsbilanzsaldos in der Schweiz analysiert. Diese makroökonomischen Aggregate sind zentral für die Untersuchung der Offenheit einer Volkswirtschaft.

Aussagen über den Grad der Offenheit der schweizerischen Volkswirtschaft lassen sich anhand zweier Untersuchungsmethoden zur Messung der Kapitalmobilität treffen. Sie wurden von *Feldstein und Horioka (1980)* sowie von *Gundlach und Sinn (1992)* vorgeschlagen. Das Konzept von Feldstein und Horioka beruht auf folgendem einfachen Zusammenhang: Unter der Annahme hoher Kapitalmobilität ist davon auszugehen, dass die globale Ersparnis – unabhängig davon, in welchem Land sie entsteht – in denjenigen Volkswirtschaften zur Investition wird, welche die rentabelsten Investitionsmöglichkeiten bieten. Ein Zusammenhang zwischen nationaler Spar- und Investitionsquote sei damit auf vollkommen integrierten Finanzmärkten nicht zu erwarten. Feldstein und Horioka ermitteln unter Anwendung ökonometrischer Querschnittsanalysen Messzahlen, die den Anteil eines Anstiegs an inländischen Ersparnissen angeben, dem auch ein Anstieg der inländischen Investitionen gegenübersteht. Für die Schweiz wurden von uns insbesondere Kointegrationsanalysen anhand von Fehlerkorrekturmodellen durchgeführt. Diese erlauben die isolierte Betrachtung des kurzfristigen Zusammenhangs von Ersparnis und Investition.

Im Zeitraum von 1952 bis 1974 ergibt sich eine Messzahl von 0,92. Einem kurzfristigen Anstieg der inländischen Bruttoersparnis um einen Franken stand in diesem Zeitraum damit ein Anstieg der inländischen Bruttoinvestitionen um 92 Rappen gegenüber. In den Jahren von 1980 bis 1998 beträgt die Messzahl 0,3. Das Absinken des Wertes von 0,92 auf 0,3 deutet auf eine erhebliche Zunahme der Kapitalmobilität seit den Achtzigerjahren hin.

Gundlach und Sinn verwenden ökonometrische Stationaritätsuntersuchungen des Ertragsbilanzsaldos zur Überprüfung der Offenheit einer Volkswirtschaft. Anhand von ADF- sowie Phillips-Perron-Tests wird dieses Konzept auf die Schweiz übertragen. Aus den Schätzergebnissen leitet sich ab, dass im Zeitraum von 1952 bis 1980 in der Schweiz langfristig die nationale Budgetrestriktion einer geschlossenen Volkswirtschaft gegolten hat. Im Zeitraum von 1980 bis 1994 lässt sich dagegen auch langfristig keine enge Übereinstimmung von nationaler Ersparnis und nationaler Investition mehr nachweisen. *Grafik 1* illustriert den Gleichlauf der Spar- und Investitionsquote bis 1974. Seit Mitte der Achtzigerjahre ist ein moderates Auseinanderdriften der beiden Zeitreihen zu beobachten.

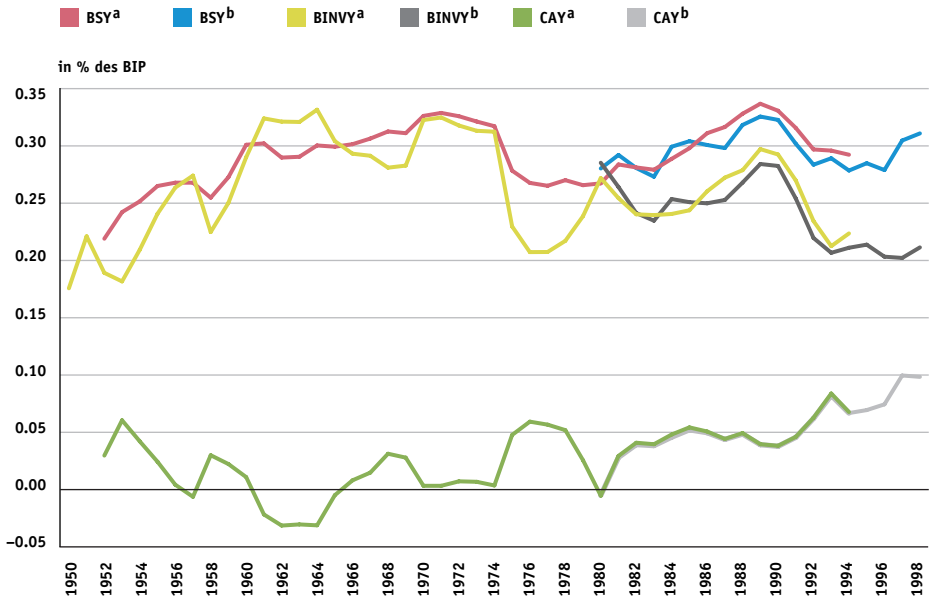
Dr. Kersten Kellermann
Oberassistentin am Seminar für Finanzwissenschaft der Universität Fribourg

1 Während bis in die Siebzigerjahre hinein von jedem zusätzlich gesparten Franken kurzfristig 92 Rappen in der Schweiz reinvestiert wurden, ist dieser Wert heute auf 30 Rappen gesunken.

2 Beim vorliegenden Artikel handelt es sich um die Zusammenfassung einer vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) in Auftrag gegebenen Studie. Sie wurde vom seco veröffentlicht unter dem Titel «Eine Analyse des Zusammenhangs zwischen fortschreitender Globalisierung und der Besteuerung mobiler Faktoren nach dem Äquivalenzprinzip», Strukturberichterstattung Nr. 13, Bern 2002. Die im Artikel vertretene Position entspricht der persönlichen Meinung der Autorin und muss nicht mit derjenigen des seco übereinstimmen.

Grafik 1

Bruttoinvestitionen (BINVY), Bruttoersparnis (BSY) und Ertragsbilanzsaldo (CAY) in der Schweiz, 1950–1998



a Nationale Buchhaltung der Schweiz (gültig bis 1996).
b Aktuell geltendes System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Quelle: Eigene Berechnungen / Die Volkswirtschaft

Finanzpolitik unter Druck

Die veränderten Knappheits- und Mobilitätsverhältnisse auf den globalen Faktormärkten setzen den Staat in mehrfacher Hinsicht unter Druck. In einer offenen Volkswirtschaft erhöhen sich potenziell die legalen Steuerausweichmöglichkeiten ebenso wie die Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung. Man spricht von der Erosion der Steuerbasen infolge erhöhter Faktormobilität und grenzüberschreitendem Handel. Die materielle Steuerinzidenz – d.h. die Verteilung der Steuerlast nach Berücksichtigung aller ökonomischen Anpassungsprozesse – verändert sich zu Ungunsten der immobilen Faktoren. Hierzu zählen insbesondere grosse Teile der Arbeitnehmerschaft, der Staat und unbewegliches Vermögen wie Boden. Die Erträge auf mobile Faktoren können zwar formal besteuert werden. Als mobile Faktoren werden sie jedoch dort tätig, wo die Rendite nach Steuern für sie am günstigsten ausfällt. Je höher die Abgabenlast, desto höher die erforderliche Rendite vor Steuern. Wenn nun die öffentlichen Ausgaben die Rendite vor Steuern nicht erheblich steigern, werden angesichts der hohen Steuern weniger mobile Faktoren angezogen werden können. Sind die immobilen Faktoren dagegen bereit, einen grösseren Teil der Steuerlast zu tragen als international üblich, können sogar zusätzliche Produktionsfaktoren zugezogen werden, was auch dem Ertrag der immobilen Faktoren nützt. Die eigentliche Last der Besteuerung wird so bei wachsender internationaler Faktormobilität zunehmend auf immobile Faktoren überwälzt. Es spielt dabei keine grosse Rolle, mit welcher verteilungspolitischen Intention die Steuer begründet wird. Gleichzeitig können unter den Bedingungen der Globalisierung die Anforderungen an den Staat als Anbieter von wirtschaftsnaher Infrastruktur, aber auch seine Aufgaben in den Bereichen der sozialen Sicherung und des Umweltschutzes wachsen. Im öffentlichen Sektor wird diese Entwicklung am erheblichen Anstieg der Ausgabenquoten in den Neunzigerjahren deutlich. Von dem viel beschworenen «race to the bottom» öffentlicher Leistungen kann damit in dieser Frist nicht die Rede sein.

Öffentliche Investitionen erhöhen die Standortqualität

Die OECD plädiert in ihrem Economic Outlook des Frühjahres 2001 für mehr Leistungs- und weniger Steuerwettbewerb. Während der Steuerwettbewerb zur Erosion der Steuerbasen und zu Allokationsverzerrungen führt, steigert nach der Argumentation der OECD der Leistungswettbewerb die Effizienz. Das Konzept des Systemwettbewerbs erfasst die beiden Seiten staatlicher Aktivität – d.h. die öffentlichen Leistungen und die Steuern – simultan. Wie steht nun der öffentliche Sektor der Schweiz im Leistungswettbewerb da? Die Produktivitätseffekte der öffentlichen Vorleistungen bestimmen in erheblichem Masse die Qualität eines Standortes, also die Rendite vor Steuern. Unter produktiven öffentlichen Vorleistungen werden öffentliche Leistungen (insbesondere Investitionen) verstanden, die die Wertschöpfung und die Produktivität der privaten Produktionsfaktoren steigern. Zu denken ist etwa an das öffentliche Strassennetz.

Die Produktivitätseffekte der öffentlichen Investitionen in der Schweiz wurden von uns anhand ökonometrischer Schätzungen einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion analysiert. Im Untersuchungszeitraum 1980 bis 1999 liess sich eine Steigerung der Bruttowertschöpfung nachweisen, die auf das öffentliche Kapital zurück zu führen ist. Hypothetisch entfallen gut 6% der Bruttowertschöpfung im gesamten Unternehmenssektor als Einkommensanteil auf das öffentliche Kapitalangebot.[3]

Da die öffentlichen Vorleistungen zum grossen Teil als so genannte «unpaid factors» unentgeltlich in die Produktion eingehen, verbleibt der Einkommensanteil des öffentlichen Kapitals bei den privaten Produktionsfaktoren. Er fällt entweder dem Arbeits- oder dem Kapital- und Gewinneinkommen zu. Unabhängig von diesem Verteilungseffekt wird die

3 Bei der Interpretation dieses Ergebnisses muss berücksichtigt werden, dass die öffentlichen Investitionen im Rahmen der Untersuchung als homogene Grösse behandelt wurden. Aussagen über die Produktivität und Effizienz einzelner Investitionsbereiche oder gar Investitionsvorhaben lassen sich nicht ableiten. Hierzu wäre eine detailliertere Untersuchung erforderlich.

Grenzproduktivität aller Faktoren durch die öffentlichen Vorleistungen erhöht.

Äquivalenzaspekte in der Besteuerung

Indem der Staat sein Angebot an öffentlicher Infrastruktur ausweitet, kann er auf der einen Seite die Produktivität des privaten Kapitals positiv beeinflussen und damit private Investitionen anregen. Der private Kapitaleinsatz wird ceteris paribus ausgedehnt. Voraussetzung hierfür ist eine gewisse Komplementarität privater und öffentlicher Produktionsfaktoren. Werden auf der anderen Seite Kapitalerträge an der Quelle besteuert, so erhöht dies die Kapitalnutzungskosten; der private Kapitaleinsatz geht zurück. Wählt der Staat diese Finanzierungsart der Infrastrukturausgaben, so kommen die beiden gegenläufigen Effekte gleichzeitig zum Tragen.

Ein Standort, der eine hohe Qualität öffentlicher Leistungen aufweist, kann diese entweder einsetzen, um verstärkt Investitionen anzuziehen, oder er kann diesen Vorteil nutzen, um höhere Steuerlasten auf die Erträge mobiler Faktoren zu legen. Der Standortvorteil kann jedoch nur bedingt zweifach ausgenutzt werden, denn die internationalen Kapitalbewegungen werden dafür sorgen, dass aus Sicht der Investoren der Steuer stets ein nutzenäquivalenter Wert aus der Standortwahl gegenübersteht. Auch unter der Annahme, dass das Angebot öffentlicher Vorleistungen ein nationales öffentliches Gut darstellt und damit nicht dem Ausschlussprinzip genügt, werden Äquivalenzaspekte in der Besteuerung realisiert *(vgl. Arnold 1992, Blankart 2002)*. Bei kostenäquivalenter Finanzierung öffentlicher Vorleistungen durch die Besteuerung des mobilen Faktors an der Quelle ist ein Kapitalzufluss nur dann zu erwarten, wenn aus Sicht des Investors ein Unterangebot an öffentlichen Vorleistungen bestanden hat *(Zodrow und Mieszkowski 1986)*. Aber selbst dann stellt sich die Frage, ob eine Entlastung des mobilen Faktors für die immobilen Faktoren nicht mit Vorteilen verbunden wäre.

Wer soll die öffentlichen Vorleistungen finanzieren?

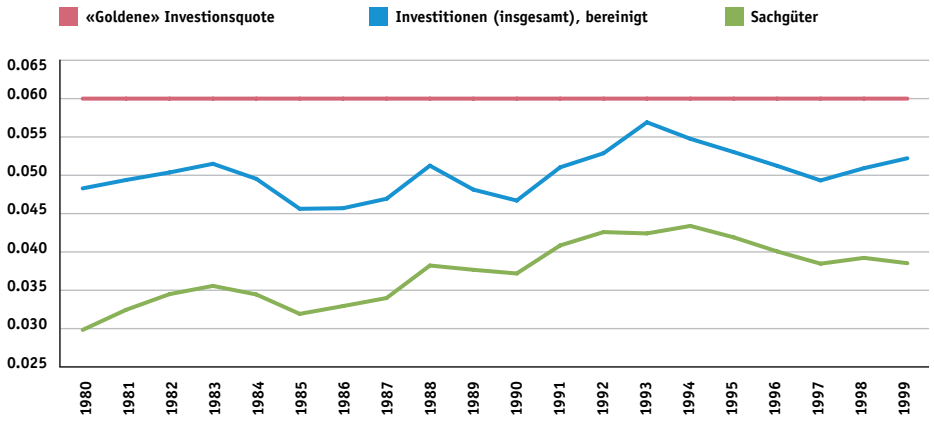
In der wohlfahrtstheoretischen Literatur werden eine Vielzahl von Ansätzen diskutiert, die sich mit der Frage des optimalen Angebots öffentlichen Kapitals und dessen Finanzierung auseinander setzen *(vgl. Arrow und Kurz 1970, Kellermann 2000)*. Dabei geht es darum, zu bestimmen, wann ein Über- oder Unterangebot an öffentlichen Investitionen besteht. Gleichzeitig geht es um die Entscheidung, welches Finanzierungsinstrument die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt und damit auch die Konsummöglichkeiten der Bürger intertemporal maximiert.

Die öffentlichen Investitionen – etwa in das Verkehrsnetz – haben die Attraktivität des Standortes Schweiz verbessert: Im Zeitraum 1980 bis 1999 ist eine Steigerung der Bruttowertschöpfung nachweisbar, die auf das öffentliche Kapital zurück zu führen ist.

Bild: Keystone

Grafik 2

Realisierte öffentliche Investitionsquoten und «goldene» Investitionsregel, 1980–1999

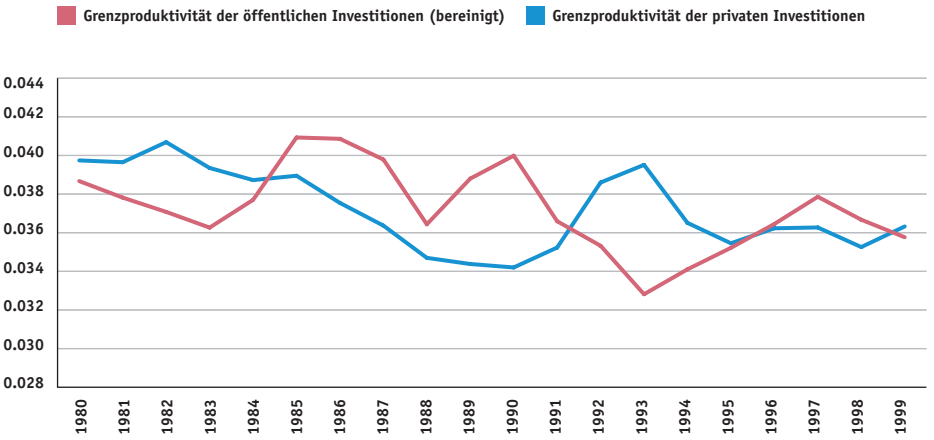


Anmerkung: Die öffentlichen Investitionsausgaben gemäss Finanzstatistik umfassen Sachgüter (Tiefbauten, Hochbauten, Mobilien, Maschinen, Fahrzeuge, Übrige), Darlehen und Beteiligungen, Beiträge (Gemeinwesen, Gemischtwirtschaftliche Unternehmen, Übrige) und übrige zu aktivierende Ausgaben. Die öffentlichen Investitionsausgaben wurden bereinigt um die Darlehen an die Arbeitslosenversicherung. Insbesondere in den Jahren 1993 und 1997 sind erhebliche Darlehen an die Arbeitslosenversicherung gewährt worden. Die Sachgüter sind zusätzlich abgetragen. Die realisierten Investitionsquoten sind definiert als Relation der Investitionsausgaben zur Bruttowertschöpfung im Unternehmenssektor.

Quelle: Eigene Berechnungen / Die Volkswirtschaft

Grafik 3

Grenzproduktivitäten des öffentlichen und privaten Kapitals, 1980–1999



Quelle: Eigene Berechnungen / Die Volkswirtschaft

Im Fall der Besteuerung der mobilen Faktoren erhöhen die Finanzierungslasten die privaten Kapitalnutzungskosten und schwächen damit die Nettokapitalzuflüsse. Dies kann insbesondere zu Lasten der Bruttoerwerbseinkommen oder der Beschäftigung gehen. Werden die Infrastrukturleistungen dagegen durch die Besteuerung immobiler Faktoren finanziert, so bleiben die privaten Kapitalnutzungskosten unverändert. In theoretischen Wohlfahrtsanalysen kann gezeigt werden, dass die Einkommen der immobilen Faktoren maximiert werden, wenn die mobilen Faktoren an der Quelle unbesteuert bleiben. Dieses Ergebnis steht in einem engen Zusammenhang mit dem so genannten «Produktionseffizienztheorem» *(vgl. Razin und Sadka 1991)* und bleibt auch unter Berücksichtigung der Produktivitätswirkungen öffentlicher Vorleistungen gültig. Da auch eine Äquivalenzsteuer überwälzt werden kann, ist eine materielle Beteiligung des mobilen Faktors – unter den Bedingungen des internationalen Wettbewerbs von mobilen Faktoren – an den Bereitstellungskosten der Vorleistungen letztlich nicht möglich.

Der praktischen Umsetzung dieser Besteuerungsregel sind natürlich Grenzen gesetzt. Zunächst ist es im Interesse gleich langer Spiesse im Wettbewerb oft nicht möglich, mobile und immobile Faktoren grundsätzlich unterschiedlich zu besteuern. So müssten Unternehmen, die den Standort bereits gewählt haben und solche, die diese Entscheidung erst noch treffen, differenziert besteuert werden. Darüber hinaus ist es in der Praxis nicht immer einfach, die mobilen Steuerbasen als solche zu identifizieren, wie es die Problematik der so genannten Verrechnungspreise zeigt.

Abschliessend sollte berücksichtigt werden, dass die Besteuerung immobiler Faktoren – insbesondere die Erfassung der Vermögenseinkommen von Haushalten – auch am Wohnsitz möglich ist, sodass das Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung auch unter den Bedingungen erhöhter Mobilität seine Bedeutung nicht notwendigerweise verlieren muss. Darüber hinaus bleibt das Argument bestehen, dass Quellensteuern ein Instrument zur Abschwächung der Anreize zur Steuerhinterziehung darstellen – was für Lösungen spricht, welche die Anrechenbarkeit von Quellensteuern an die Einkommenssteuern vorsehen.

Die öffentliche Investitionstätigkeit in der Schweiz

Die Investitionsentscheidungen des Staates sind erheblich komplexer als die Investitionsentscheidungen privater Investoren. Dennoch

lassen sich relativ einfache makro-ökonomische Effizienzregeln ableiten, an denen die staatlichen Investitionsentscheidungen evaluiert werden können. Die Obergrenze für öffentliche Investitionen leitet sich aus der so genannten «goldenen» Investitionsregel ab. Der Staat verhält sich entsprechend dieser Regel, wenn er den auf das öffentliche Kapital entfallenden Einkommensanteil neu investiert. Die «goldene» Investitionsregel maximiert jedoch die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt nur unter strengen Annahmen; werden diese verletzt, so wird ein tieferes Investitionsniveau effizient. Ab welchem Investitionsniveau eindeutig von einem Unterangebot gesprochen werden kann, ist demgegenüber schwerer festzulegen. So ist der Ausgleich der Grenzproduktivitäten des öffentlichen und des privaten Kapitals nur dann effizient, wenn die zur Finanzierung der Infrastruktur erhobenen Steuern keine Effizienzverluste verursachen.

In *Grafik 2* werden die Investitionsquoten des Staates (Bund, Kantone und Gemeinden) in der Schweiz im Zeitraum von 1980 bis 1999 abgetragen. Zum einen wird die Zeitreihe insgesamt und zum anderen die Zeitreihe des Teilbereichs «Sachgüter» dargestellt. Die horizontale Linie kennzeichnet die Investitionsquote, die der öffentliche Sektor realisiert, wenn er die «goldene» Investitionsregel befolgt. Sie entspricht der ökonometrisch geschätzten Produktionselastizität des öffentlichen Kapitals («goldene» Investitionsquote des öffentlichen Kapitals = 0,06). *Grafik 2* zeigt, dass die öffentliche Investitionsquote im Beobachtungszeitraum stets unterhalb der durch die «goldene» Investitionsregel festgelegten Obergrenze geblieben ist. Gleichzeitig ist jedoch eine leichte Konvergenz in Richtung Obergrenze zu beobachten.

Grafik 3 zeigt die Entwicklung der approximierten Grenzproduktivitäten des privaten und des öffentlichen Kapitals (Bund, Kantone und Gemeinden) in der Schweiz im Zeitraum von 1980 bis 1999. Es wird ersichtlich, dass die Grenzproduktivitäten der beiden Kapitalarten seit den Achtzigerjahren sehr nahe beieinander lagen. Die öffentliche Investitionstätigkeit hat sich damit scheinbar unabhängig von der Entwicklung der Kapitalmobilität an den Marktpreisen orientiert.

Fazit

Insgesamt scheint der öffentliche Sektor in der Schweiz in den Bereichen, in denen er sich bisher engagiert hat, das langfristig effiziente Investitionsniveau nicht überschritten zu haben. Ein signifikanter Wechsel des Investitionsverhaltens von den Achtziger- zu den Neunzigerjahren ist ebenfalls nicht festzustellen. Dies gilt, obwohl die Kapitalmobilität in den Neunzigerjahren noch einmal erheblich zugelegt hat.

Die Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur für den Unternehmenssektor rechtfertigt nach dem so genannten Äquivalenzprinzip auch die Besteuerung der Einkommen mobiler Faktoren an der Quelle. Unter den Bedingungen des Systemwettbewerbs erscheint dies jedoch aus Sicht der kleinen offenen Volkswirtschaft nicht unbedingt geboten, da auch eine Äquivalenzsteuer überwälzt werden kann. In jedem Fall setzt der Hinweis auf das Angebot öffentlicher Vorleistungen die Problematik der Steuerüberwälzung in Bezug auf die mobilen Faktoren nicht wirklich ausser Kraft. ▮

Kasten 1

Literatur

- Arnold, V. (1992), Theorie der Kollektivgüter, München.
- Arrow, K. J. / Kurz, W. (1970), Public Investment, the Rate of Return and Optimal Fiscal Policy, Baltimore.
- Blankart, C. B. (2002), Steuern als Preise – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung mit einer Anwendung auf die EU-Zinsbesteuerung, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 138, 19–38.
- Feldstein, M. / Horioka, C. (1980), Domestic Saving and International Capital Flows, The Economic Journal, 90, 314–329.
- Gundlach, E. / Sinn, S. (1992), Unit root test of the current account balance: implications for international capital mobility, Applied Economics, 24, 617–625.
- Kellermann, K. (2000), Ist die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen zu rechtfertigen?, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 136, 161–180.
- OECD (2001), Economic Outlook, Frühjahr 2001.
- Razin, A. / Sadka, E. (1991), International Tax Competition and Gains from Tax Harmonization, Economics Letters, 37, 69–76.
- Sinn, H.-W. (1995), Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, Wirtschaftsdienst, 5, 240–249.
- Zodrow, G. R. / Mieszkowski, P. (1986), Pigou, Tiebout, property taxation, and the under-provision of local public goods, Journal of Urban Economics, 19, 356–370.