



Kanton Zürich

Direktion der Justiz und des Innern



Gemeindeamt

Podiumsdiskussion

Standortwettbewerb und Finanzausgleich

13. September 2021

Standortwettbewerb und Finanzausgleich

Prof. Dr. Mathias Binswanger
Fachhochschule Nordwestschweiz
Olten

Hintergrund

- Standortwettbewerb gab es schon immer, auch wenn er nicht explizit so genannt wurde.
- In den letzten Jahrzehnten Verstärkung des Wettbewerbs zwischen lokalen und regionalen Einheiten durch zunehmende internationale Mobilität von Unternehmen und Menschen
- Harte und weiche Standortfaktoren
- Hype um Wettbewerbsfähigkeit auch durch immer mehr Rankings.
- Mehr Standortwettbewerb und gleichzeitig immer mehr Finanzausgleich.

Beispiel Weltwoche-Ranking 2020

Die 100 attraktivsten Gemeinden der Schweiz

Rang 2020	Rang 2019	Kanton	Gemeinde	Rang Arbeitsmarkt	Rang Wohnen	Rang Bevölkerungsstruktur	Rang Steuern	Rang Erreichbarkeit	Rang Versorgung	Rang Sicherheit
1	3	ZG	Zug	171	2	152	2	74	182	489
2	2	LU	Meggen	22	7	40	31	476	112	349
3	8	SZ	Lachen	50	26	268	15	76	176	335
4	6	ZH	Meilen	100	42	35	20	350	209	112
5	22	ZH	Uetikon am See	325	33	83	40	423	138	112
6	5	ZH	Pfaffikon	17	54	200	132	39	49	386
7	57	NW	Stans	23	39	395	97	361	65	134
8	15	ZH	Männedorf	95	71	46	62	415	40	112
9	1	ZH	Zollikon	24	93	76	34	42	269	112
10	14	ZG	Risch	245	6	165	5	460	202	489
11	7	ZG	Cham	348	1	122	5	390	270	489
12	10	ZG	Baar	186	3	177	1	172	602	489
13	35	BL	Arlesheim	46	50	240	358	79	286	185
14	17	ZG	Untertigen	309	10	53	7	546	210	489
15	27	SZ	Altendorf	57	28	100	15	113	826	335
16	12	BL	Binningen	209	14	223	373	29	571	185
17	9	ZH	Dübendorf	55	40	217	71	25	353	629
18	18	ZH	Bonstetten	94	48	57	123	300	447	282
19	16	ZH	Thalwil	536	11	273	37	122	277	433
20	37	SZ	Ingenbohl	33	17	355	49	564	156	481

Inhalt

1. Wettbewerb ist nicht gleich Wettbewerb
2. Standortwettbewerb: „beggar thy neighbor“ oder Förderung von Qualität und Effizienz?
3. Standortwettbewerb auf Kantonsebene und Gemeindeebene: Was sind die Unterschiede?
4. Der Standortwettbewerb der Gemeinden im Kanton Zürich
5. Fazit



**Wettbewerb ist nicht gleich
Wettbewerb**

Marktwettbewerb

- Wettbewerb gilt heute a priori als positiv.
- Auf einem perfekten Markt führt Wettbewerb zu maximaler Effizienz (unsichtbare Hand des Marktes) über den Preismechanismus.
- Das gilt aber nur unter restriktiven Annahmen: viele Anbieter, homogene Güter, Markttransparenz etc.
- Real existierende Märkte weichen erheblich von diesem Idealfall ab. Staat muss häufig dafür sorgen, dass der Wettbewerb nicht zu stark eingeschränkt wird (Regulierung von Monopolen, Kartellverbote etc.)

Wettbewerbe ausserhalb des Marktes

- Kein Preismechanismus und keine unsichtbare Hand, die Effizienz oder Qualität garantieren.
- Neben erwünschten Anreizen können erhebliche Fehlanreize bestehen.
- Leistungswettbewerbe vs. Rank-Order Tournaments
- A priori lässt sich keine Aussage machen, ob Wettbewerb gut oder schlecht ist.

MATHIAS BINSWANGER

SINNLOSE WETTBEWERBE



Warum wir
immer mehr Unsinn
produzieren

HERDER



Beispiel Planwirtschaft

„Jetzt da eine sozialistische Regierung an der Macht ist, besteht unsere Aufgabe darin, den Wettbewerb zu organisieren.“ (Lenin, 1921)

„Der Staat muss daher in allen Bereichen vermehrt Wettbewerb schaffen, selbst dort, wo die Aufgaben bzw. Leistungsangebote nicht direkt dem freien Markt ausgesetzt werden können.“ (UBS Broschüre, 2005)

Schuhbeispiel aus der ehemaligen Sowjetunion



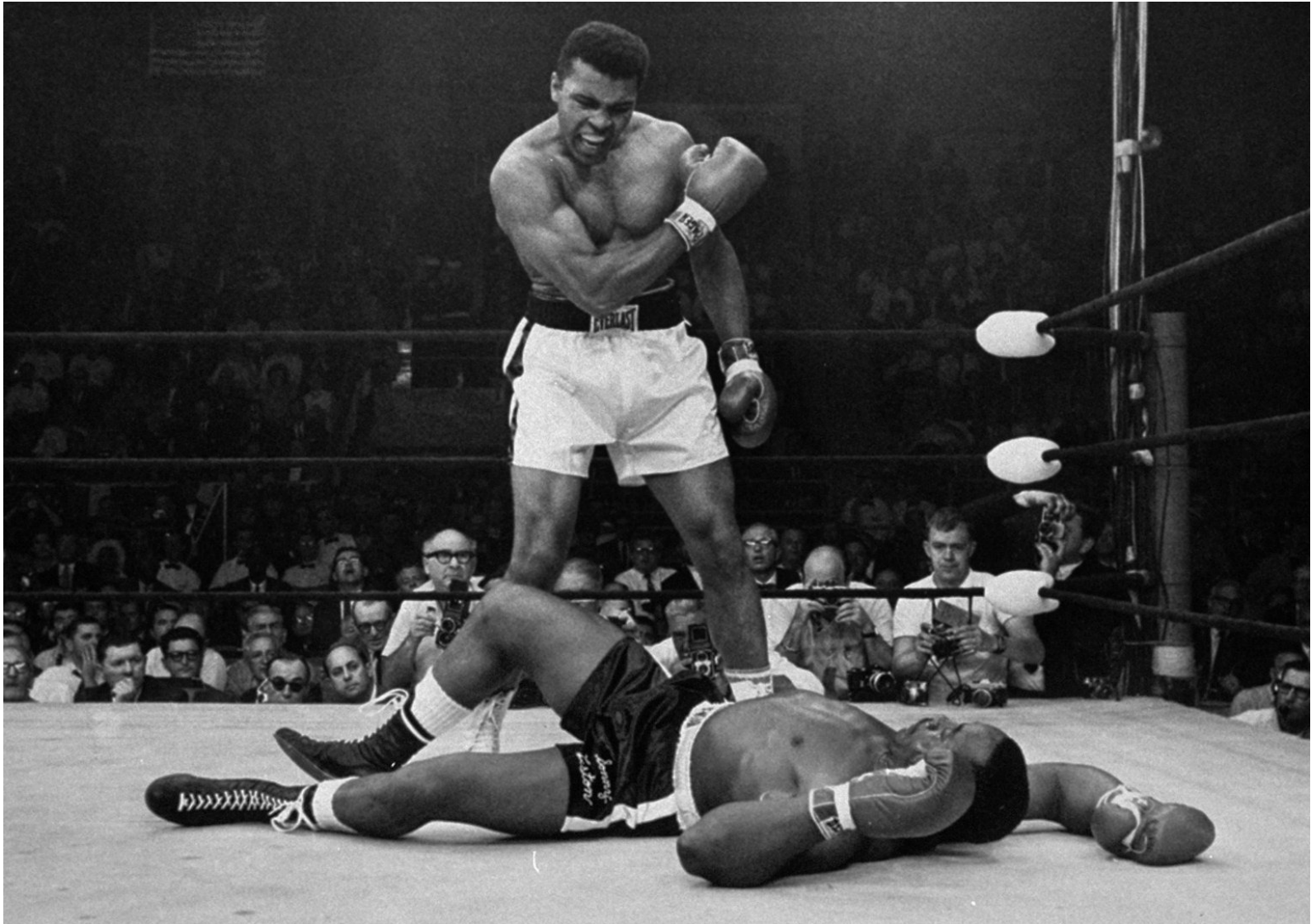
Leistungswettbewerbe versus relative Leistungsturniere (rank-oder tournaments)



Rank-Oder Tournament mit positiver Wirkung



Rank-Oder Tournament mit negativer Wirkung





**Standortwettbewerb:
„beggar thy neighbor“ oder
Förderung von Qualität und
Effizienz?**

Standortwettbewerb

- Standortwettbewerb spielt sich ausserhalb eines klar definierten Marktes ab.
- Regionen konkurrieren um die Attraktion von Unternehmen, Steuerzahlern aber auch von Arbeitskräften, Studenten oder Touristen.
- Öffentlichen Einnahmen bzw. wirtschaftliche Grundlagen sollen verbessert werden.

Standortwettbewerb (II)

- Gebietskörperschaften bieten den Bürgern und Unternehmen öffentliche Leistungspakete zu unterschiedlichen Preisen auf unterschiedlichem Niveau an.
- Steuerfuss als „Preis“ für Leistungspakete. Wettbewerb sorgt im Idealfall dafür, dass Regionen sich bemühen, möglichst attraktive Leistungspakete zu möglichst geringen Preisen anzubieten.

Wohnstandortfaktoren

Stadt

- 1 öffentlicher Verkehr
- 2 Dienstleistungen
- 3 passendes Wohnobjekt
- 4 Nähe zu Arbeit/Ausb.
- 5 Umfeld
- 6 Nähe zu Familie/Freunden
- 7 Freizeit
- 8 PW
- 9 Sicherheitsgefühl
- 10 Ruf
- 11 Steuern
- 12 Bildungsangebot
- 13 Ausländeranteil
- 14 Schulwege
- 15 Betreuungsangebot

Agglomeration

- öffentlicher Verkehr
- passendes Wohnobjekt
- Nähe zu Arbeit/Ausb.
- PW
- Dienstleistungen
- Umfeld
- Nähe zu Familien/Freunden
- Sicherheitsgefühl
- Ruf
- Steuern
- Freizeit
- Ausländeranteil
- Bildungsangebot
- Schulwege
- Betreuungsangebot

Land

- passendes Wohnobjekt
- PW
- Umfeld
- Sicherheitsgefühl
- Nähe zu Arbeit/Ausb.
- Nähe zu Familie/Freunden
- öffentlicher Verkehr
- Dienstleistungsangebot
- Ruf
- Steuern
- Freizeit
- Ausländeranteil
- Bildungsangebot
- Schulwege
- Betreuungsangebot

Was ist wichtig für einen Umzugsentscheid? In der Stadt und der Agglomeration sind es ÖV und Dienstleistungen.

Standortwettbewerb (III)


- Unterschiedliche Präferenzen, was einen Standort attraktiv macht.
- Reiche Menschen wollen tiefe Steuern und brauche kaum Sozialleistungen
- Arme Menschen zahlen sowieso kaum Steuern, aber sind auf Sozialleistungen angewiesen.
- Dadurch kommt es zur Herausbildung von reichen Regionen mit tiefen Steuern und geringen Sozialausgaben und armen Regionen mit hohen Steuern und hohen Sozialausgaben
- Disparität wird durch hohe Grundstückspreise in reichen Regionen noch verstärkt.

Vergleich mit Wettbewerb unter Krankenkassen

- Nachfrage ist garantiert: alle müssen eine obl. Versicherung haben bzw. einen Standort haben.
- Wettbewerb führt zu Kampf um gute Risiken, d.h. Kunden bzw. Anwohner, die mit grosser Wahrscheinlichkeit viel zahlen, aber nur wenig Leistungen in Anspruch nehmen.
- Ohne Korrektur ergibt sich eine steigende Disparität zwischen billigen Angeboten für gute Risiken und teuren Angebote für schlechte Risiken.
- Es braucht deshalb Ausgleichsmechanismen (Risikoausgleich, Finanzausgleich)

Schlussfolgerungen

- Ein intensiver Standortwettbewerb führt zu Disparitäten, die den Föderalismus bedrohen.
- Die Intensität ist umso grösser, je mobiler Menschen und Unternehmen sind, und je geringer die Transaktionskosten von Standortwechseln ausfallen.
- Ein Finanzausgleich ist notwendig, um unterschiedliche Ressourcenausstattungen und Lasten auszugleichen, so dass die Disparitäten im Rahmen bleiben.
- Der Finanzausgleich selbst kann aber ebenfalls Fehlanreize setzen und den Standortwettbewerb zum Erliegen bringen.



**Standortwettbewerb auf
Kantonebene und
Gemeindeebene: Was sind die
Unterschiede?**

Wichtige Unterschiede

- Kantone und Gemeinden besteuern hauptsächlich Einkommen und Vermögen von natürlichen Personen sowie die Gewinne und das Kapital von Unternehmen.
- Kantone können sowohl auf das Leistungsangebot als auch auf die Art der Besteuerung (Ertragsquelle, Progression, Abzugsmöglichkeiten etc.) Einfluss nehmen.
- Bei Gemeinden sind über 80 % der Budgets durch gesetzliche Regelungen vorgegeben. Was die Gestaltung der Steuern betrifft, können sie nur den Steuerfuss selbst bestimmen.
- Der Standortwettbewerb wird bei Gemeinden hauptsächlich zum Wettbewerb um tiefe Steuerfüsse.

Vom Wettbewerb profitieren finanzstarke Gemeinden

Vom Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden profitieren in erster Linie die finanzstarken Gemeinden. Ressourcenstarke Gemeinden können den Steuerfuss als strategische Variable einsetzen, um sich bei natürlichen Personen mit hohem Einkommen als attraktiver Standort zu präsentieren. Bei den ressourcenschwachen Gemeinden folgt der Steuerfuss hingegen meist der Notwendigkeit, genügend fiskalische Einnahmen generieren zu können, um ein weitgehend exogen bestimmtes Leistungsangebot zu finanzieren.



Der Standortwettbewerb der Gemeinden im Kanton Zürich

Situation im Kanton Zürich

- Gemeinden erfüllen relativ viele Aufgaben im Vergleich zu Gemeinden in anderen Kantonen (hohe Gemeindeautonomie)
- Die Unterschiede zwischen den 162 Gemeinden sind beim Aufwand pro Kopf bedeutend geringer (maximal 1 zu 2.5) als bei der Steuerkraft pro Kopf (maximal 1 zu 10.5).
- Die Kantonsverfassung legt fest, dass die Finanzkraftdisparitäten (Unterschiede im Steuerfuss) zwischen den Gemeinden nicht erheblich werden dürfen.
- Aus diesen Gründen ist der Finanzausgleich im Kanton Zürich relativ intensiv.

**Der Finanzausgleich wird vom
See in die Peripherie verteilt.**

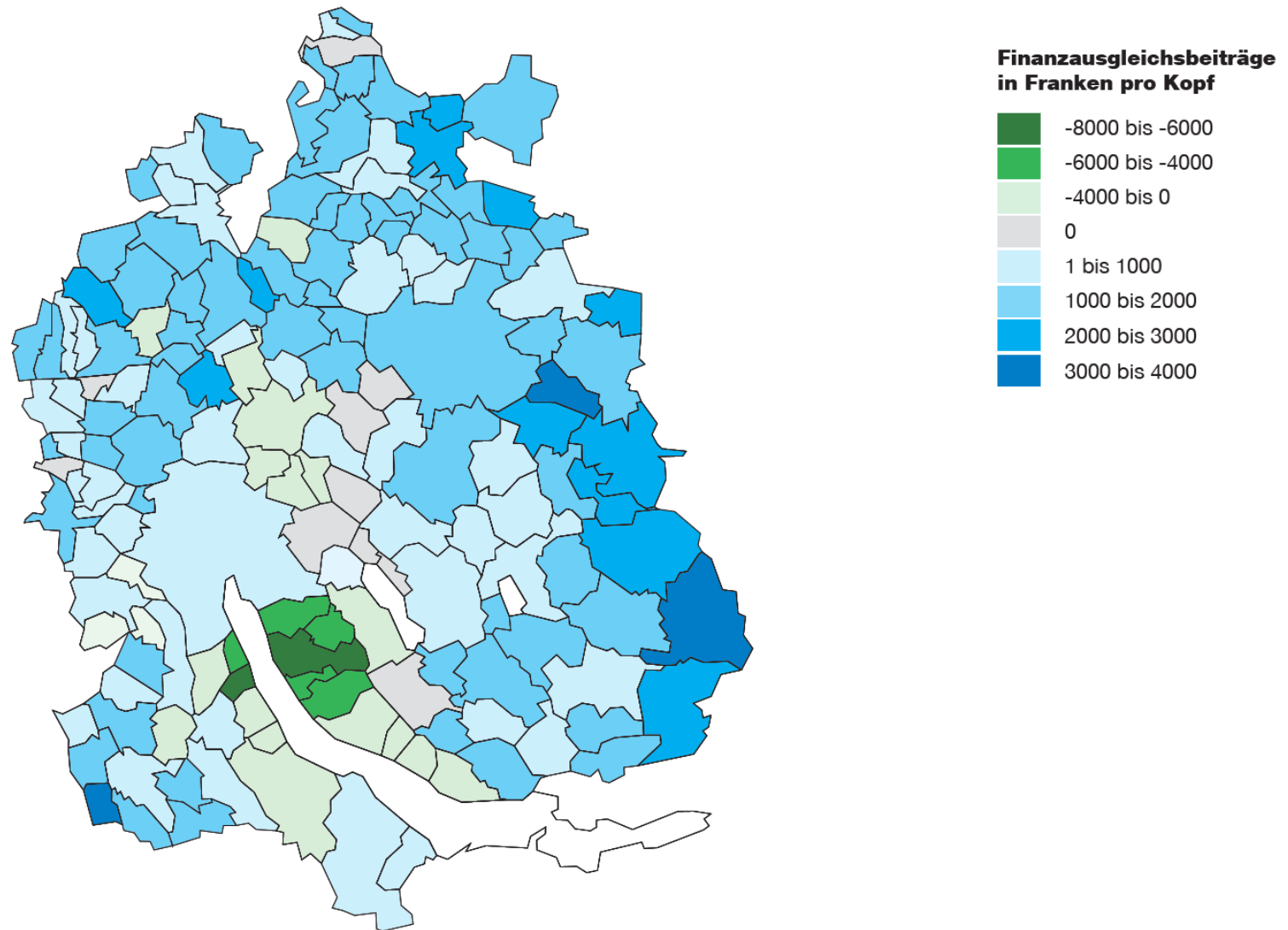


Abbildung 27: Verteilung der Beiträge des Finanzausgleichs pro Kopf 2019
(Stadt Zürich Zentrumslastenausgleich und Ressourcenabschöpfung verrechnet)

Durch den Finanzausgleich gesetzte Anreize: Hohe Abschöpfungsquoten

- Anreize sind bei Geber- und Empfängergemeinden unterschiedlich.
- Bei den 28 Gebergemeinden liegt die Abschöpfungsquote im Kanton ZH bei 70 % der Abweichung von 110% des Kantonsmittels der Steuerkraft.
- Bei den 121 Empfängergemeinden werden 95 Prozent des Kantonsmittels der Steuerkraft (ohne Stadt Zürich) garantiert. Jeder Zuwachs an Steuersubstrat unterhalb dieser Mindestausstattung wird also direkt durch den Wegfall von Finanzausgleichszahlungen kompensiert.
- Aufgrund dieser Werte könnte man zum Schluss kommen, dass der Steuerwettbewerb im Kanton Zürich fast zum Erliegen kommt.

Aber folgende Punkte muss man berücksichtigen:

- Nicht alle Steuereinnahmen sind vom Finanzausgleich betroffen wie die Grundstückgewinnsteuer. Deren Erträge korrelieren mit der Steuerkraft.
- Mit Einbezug der Stadt Zürich ist die Abschöpfungsquote für Empfängergemeinden nicht 95 Prozent, sondern 87 Prozent des Kantonsmittels.
- Tiefe Steuern sind selbst bei hoher Abschöpfung erstrebenswert, weil eine Gemeinde dadurch z.B. für Unternehmen an Attraktivität gewinnt.

Und wir beobachten:

- Steuerfüsse variieren unverändert stark wie in früheren Perioden. Im Jahr 2019 lag der Minimalwert bei 72 Prozent und der Maximalwert bei 130 Prozent.
- Keine systematischen Unterschiede im Ausgabeverhalten von Gebergemeinden und Empfängergemeinden seit Einführung des heutigen Finanzausgleichs
- Empfängergemeinden haben den Steuerfuss gleich häufig erhöht oder gesenkt wie Gebergemeinden, obwohl sie andere Anreizstruktur haben.

Fazit

- Ein Steuerwettbewerb findet trotz Finanzausgleich weiterhin statt.
- Der Finanzausgleich konnte aber eine Zunahme von Disparitäten verhindern
- Daten seit 2012 deuten nicht darauf hin, dass der Finanzausgleich Fehlanreize setzt, auf welche die Gemeinden systematisch reagieren.

Podiumsdiskussion
Standortwettbewerb und Finanzausgleich
13. September 2021



Kanton Zürich