

Erbschaftssteuern und Mobilität der Steuerzahler

Der Wettbewerb um vermögende Steuerzahler lieferte das schlagende Argument für die Serie von kantonalen Erbschaftssteuer-senkungen der letzten drei Jahrzehnte. Auch in der Diskussion um die Einführung einer eidgenössischen Erbschaftssteuer wird vor der Abwanderung von mobilem Steuersubstrat gewarnt. Statistische Auswertungen von Daten aus der Schweiz und den USA deuten jedoch auf relativ geringe erbschaftssteuerbedingte Wanderungsreaktionen hin.



Der Steuerwettbewerb ist ein zentrales Gegenargument der bundesrätlichen Botschaft zur Volksinitiative für eine nationale Erbschaftssteuer. Entscheidend ist aber, wie viele mobile Steuerzahler durch höhere Steuern abgeschreckt werden. Foto: Keystone

Wenn in der Schweiz über Steuerreformen diskutiert wird, dann steht der Steuerwettbewerb jeweils im Mittelpunkt der Debatte. So erscheint dieser Aspekt denn auch zuvorderst im Kapitel zu den wirtschaftlichen Auswirkungen einer nationalen Erbschaftssteuer in der bundesrätlichen Botschaft zur entsprechenden Volksinitiative: «Bisher war es möglich, durch Wegzug in einen Kanton mit niedriger Erbschaftssteuer die Steuerbelastung der Erben und Erbinnen zu reduzieren. Würde die Kompetenz für die Erhebung der Erbschafts- und Schenkungssteuer dem Bund übertragen, so würde der

Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen ausgeschaltet.»¹ Drei Sätze später folgt die zentrale Befürchtung: «Die höhere Besteuerung der Erbschaften und Schenkungen könnte dazu führen, dass sehr vermögende Personen ins Ausland wegziehen oder Betriebsvermögen ins Ausland verlagern. Ebenso könnte eine Erbschaftssteuer vermögende Privatpersonen und Unternehmen von einem Zuzug in die Schweiz abhalten.»

Killerargument Steuerwettbewerb

Die Sorge um mobile Erblasser spielte bei den zahlreichen kantonalen Erbschaftssteuerreformen der letzten drei Jahrzehnte ebenfalls die Hauptrolle. Die *Grafik 1* illustriert eine Analyse der offiziellen Abstimmungsbüchlein zu 15 kantonalen Erbschaftssteuer-senkungsvorlagen seit 1990.² Die Grafik macht deutlich, dass 64% des Textvolumens dem Wettbewerb um mobile Steuerzahler gewidmet waren. Zudem ist ersichtlich, dass der Steuerwettbewerb von den Befürwortern der Erbschaftssteuersenkung in 13 der 15 analysierten Broschüren als erstes Argument



Prof. Dr. Marius Brühlhart
Ordentlicher Professor
am Departement
d'économétrie et
d'économie politique,
Universität Lausanne



Prof. Dr. Raphaël Parchet
Assistenzprofessor Mikro-
ökonomie, Università del-
la Svizzera italiana USI

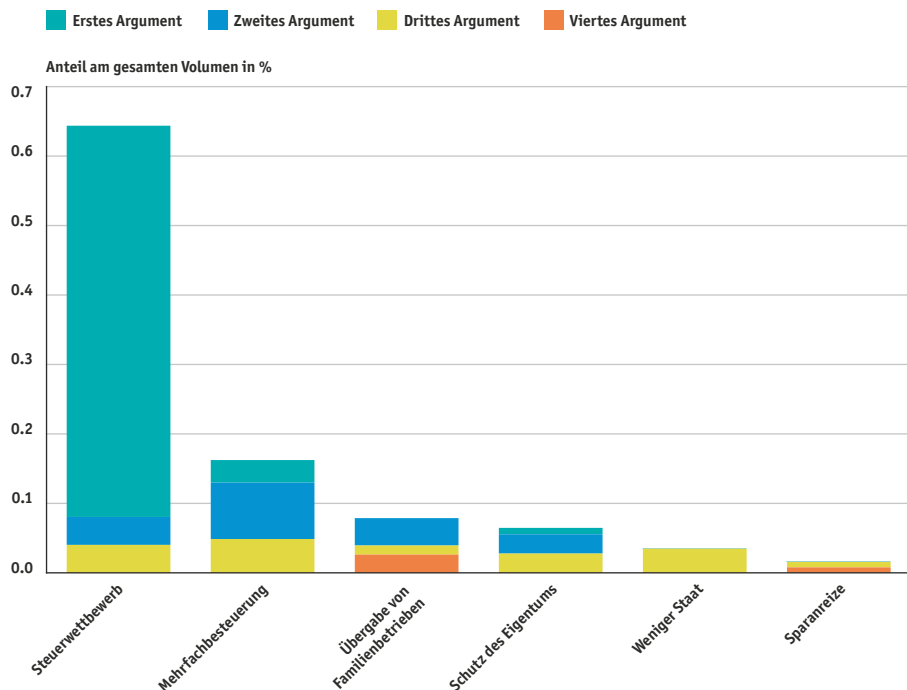
¹ Bundesrat (2013), S. 141.

² Vgl. Brühlhart und Parchet (2014).

Grafik 1

Gewicht des Arguments Steuerwettbewerb für Erbschaftssteuersenkungen

Textanalyse von offiziellen Abstimmungsbroschüren zu 15 kantonalen Vorlagen zur Senkung der Erbschaftssteuern über den Zeitraum 1990–2008



Quelle: Bülhart, Parchet / Die Volkswirtschaft

Kasten 1

Verhaltens Flucht vor Erbschaftssteuern in den USA

Empirische Studien zu Wanderungsreaktionen auf Erbschaftsteueränderungen liegen nebst der Schweiz nur für die USA vor. Im US-amerikanischen System erheben sowohl die Gliedstaaten wie auch die Zentralregierung Steuern auf Nachlässe und Schenkungen. Änderungen der Steuerbelastungsunterschiede zwischen Staaten können dort ebenso zu ökonomischen Schätzungen der relevanten Elastizitäten herbeigezogen werden wie die kantonalen Daten in der Schweiz. *Bakija und Slemrod (2004)* haben die Wirkung von Erbschaftsteuerunterschieden auf das Volumen der in einem Staat und Jahr ausgewiesenen Nachlässe geschätzt. Sie finden, dass hohe Erbschaftssteuern die deklarierten Erbmassen statistisch signifikant verringern. Allerdings sind diese Effekte ökonomisch gesehen relativ gering, denn die impliziten Elastizitäten liegen zwischen -0.06 und -0.14 und damit in der gleichen Grössenordnung wie die geschätzten Werte für die Schweiz. *Conway und Rork (2006, 2012)* haben vergleichbare Schätzungen angestellt, basierend auf Wanderungsbewegungen älterer Haushalte. Sie finden keinerlei statistisch signifikante Wirkung von Erbschaftsteueränderungen auf die Wohnortswahl von US-Amerikanern im Rentenalter. Die umgekehrte Wirkungskette ist gemäss *Conway und Rork (2006)* in den Daten jedoch ersichtlich: Starke Zuwanderungsströme von älteren Haushalten ziehen tendenziell Senkungen der Erbschaftsteuerbelastung in den entsprechenden Staaten nach sich.

angeführt wurde. Wenn man die Erbschaftssteuern nicht auch reduzieren würde, so wurde vorhergesagt, dann verlöre man begüterte Steuerzahler an die Kantone, in welchen reiche Erben weniger streng zur Kasse gebeten werden.

Die Logik des Steuerwettbewerbs ist bestechend. Doch entscheidend ist nicht, ob mobile Steuerzahler durch tiefere Steuern angezogen werden, sondern *wie viele*. Wenn Steuerzahler en masse zuziehen, kann sich eine Steuersenkung für die Staatskasse tatsächlich lohnen, da sie in diesem Fall die Steuereinnahmen erhöht, statt sie zu reduzieren. Umgekehrt würde eine Steuererhöhung zum fiskalischen Eigentor, wenn sie eine sehr starke Abwanderung finanzkräftiger Steuerzahler auslösen würde. Je schwächer solche Wanderungsreaktionen jedoch ausfallen, desto «normaler» wird der Zusammenhang zwischen Steuerbelastung und Steuereinnahmen.

Wenn im Extremfall Steuerzahler weder mit Wanderungsbewegungen noch sonst irgendwie auf Veränderungen der Steuerbelastung reagieren, steigen und fallen die Steuereinnahmen proportional zur Steuerbelastung. Die Intensität der von Veränderungen der Steuerbelastung ausgelösten Wanderungsreaktionen – im Jargon spricht man von der «Elastizität des Steuersub-

strats» – ist daher von entscheidender Bedeutung. Diese Elastizität ist in der Regel negativ, denn höhere Steuern ziehen ein kleineres Steuersubstrat nach sich und umgekehrt. Bei einer Elastizität von null (keine Verhaltensanpassungen) verändern sich die Steuereinnahmen proportional zur Steuerbelastung. Bei einer Elastizität von -1 kompensieren die Verhaltensanpassungen die Steuerbelastungsänderungen exakt, sodass die Steuereinnahmen auf Anpassungen des Steuersatzes nicht reagieren. Bei einer Elastizität unter -1 schliesslich «lohnen» sich Steuersenkungen für den Fiskus, denn sie ziehen steigende Steuereinnahmen nach sich.

Was sagt die Statistik?

Wir haben die Elastizität des kantonalen Erbschaftssteuersubstrats ökonomisch zu erfassen versucht.³ Die grösste methodische Herausforderung einer solchen Analyse liegt bei der Messung des durch die Erbschaftsteuer betroffenen Steuersubstrats. Im engsten Sinn ist das relevante Steuersubstrat die Summe von vererbten Vermögen. Systematische Daten liegen dazu in der Schweiz jedoch nicht vor.

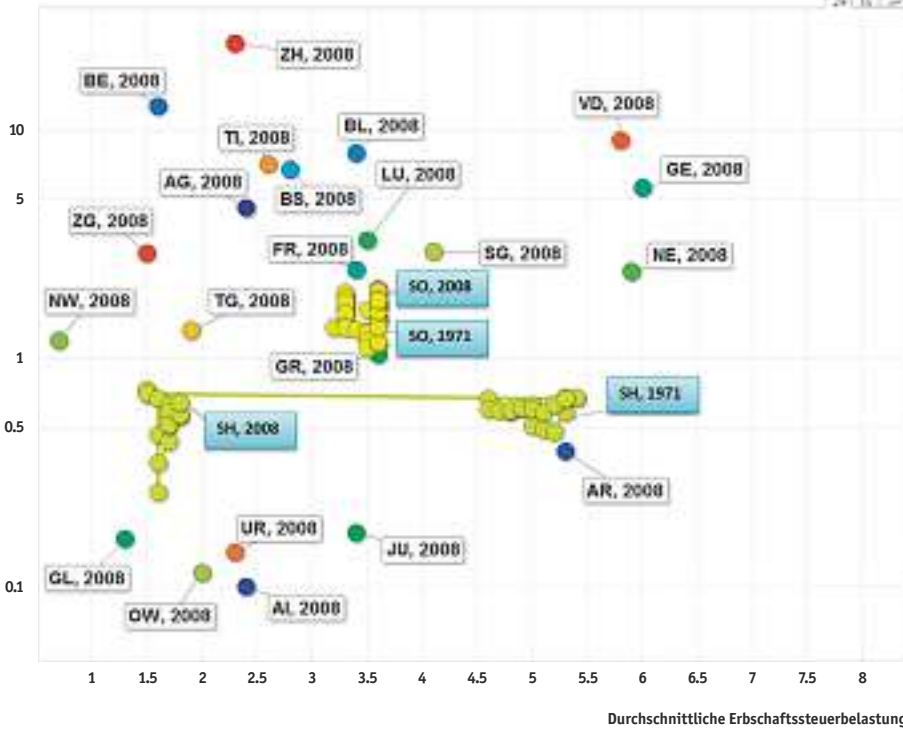
Im Normalfall verstreicht eine geraume Zeit zwischen dem Moment, an welchem ein künftiger Erblasser einen steuerbedingten Umzug unternimmt, und dem Erbgang. Somit stehen die Chancen, steuerbedingte Wanderungsreaktionen von künftigen Erblässern statistisch zu identifizieren, wesentlich besser, wenn man die Erblasser zu deren Lebzeiten verfolgt. Dies wiederum stellt einen vor die Frage, wie ein «Erblasser» zu definieren sei, denn früher oder später werden wir uns alle in dieser Rolle vorfinden (wenn auch nicht in jedem Fall mit einem vererbaren Vermögen). Unter der Annahme, dass die Sorge um ihre Erben in erster Linie Menschen im Rentenalter betrifft, haben wir uns systematisch auf diese Steuerzahler konzentriert. Zudem ist davon auszugehen, dass vermögendere Rentner empfindlicher auf Erbschaftsteueränderungen reagieren als weniger vermögende. Als bevorzugtes Mass des Erbschaftssteuersubstrats betrachten wir daher die Einnahmen der direkten Bundessteuer aus Rentnerhaushalten im obersten Einkommensdezil. Dank der starken Progression der direkten Bundessteuer bringt diese Definition des Steuersubstrats eine besonders hohe Gewichtung von einkommensstarken Rentnern mit sich.⁴

Zur Quantifizierung der Erbschaftsteuerbelastung haben wir gewichtete Durchschnitte von Steuersätzen nach Verwandtschaftsgrad berechnet. Der Datensatz umfasst die 26 Kantone über den Zeitraum 1971–2008.

Grafik 2

Erbschaftssteuersenkungen in Schaffhausen und Solothurn

Anteil Steuereinnahmen Top-10% Rentner



Anmerkung: Die Grafik von der Internetseite www.fiscalfederalism.ch/data/visual/inheritance.html zeigt die markante Schaffhauser Erbschaftssteuersenkung von 1992, während Solothurn eine einigermaßen konstante Erbschaftsteuerbelastung aufweist. Trotz dieses Unterschieds seitens der Erbschaftsbesteuerung blieben die Anteile der beiden Kantone an den gesamtschweizerischen Bundessteuereinnahmen von Top-10-Prozent-Rentnerhaushalten über den betrachteten Zeitraum nahezu unverändert.

Quelle: Brühlhart, Parchet / Die Volkswirtschaft

Die Rohdaten sind per Internet einsehbar (siehe Grafik 2).

Unsere zentrale Schätzung der kurzfristigen Erbschaftssteuerelastizität ist $-0,09$. Dieser Wert ist jedoch nicht statistisch signifikant. Das heisst, wir können die Hypothese, dass kantonale Erbschaftssteueränderungen gar keine Auswirkungen auf das Steuersubstrat hatten, nicht schlüssig verwerfen. Der geschätzte Wert ist auch in der Hinsicht gering, als er weit über der Elastizität von -1 liegt, die nötig wäre, damit sich eine Steuersenkung aus Sicht der Erbschaftssteuereinnahmen lohnen könnte.

Wie plausibel ist unsere Schätzung?

- Zum einen liegt sie nahe bei den Koeffizienten, welche für Erbschaftssteueränderungen unter US-amerikanischen Staaten berechnet wurden. Auch in den USA sind mittels statistischer Methoden kaum erbschaftssteuerbedingte Wanderungsbewegungen von begüterten älteren Steuerzahlern auszumachen (siehe *Kasten 1*).
- Zum anderen berücksichtigen unsere Modelle auch weitere Steuerarten, was erlaubt, die damit verbundenen Schätzwerte als Plausibilitätstests herbeizuziehen. So errechnen wir für die Vermögenssteuer eine Elastizität von $-0,13$.

Wohlhabende Rentner scheinen also etwas empfindlicher auf Veränderungen bei der Vermögenssteuer zu reagieren als auf Veränderungen der Erbschaftssteuerbelastung. Allerdings ist auch dieser Schätzwert statistisch nicht signifikant. Anders sieht es bei der Einkommenssteuer aus: Hier liegt die geschätzte Elastizität bei $-0,81$. Dieser Schätzwert ist statistisch signifikant. Die sehr schwachen Wandlungswirkungen der Besteuerung von Erbschaften scheinen somit nicht an ungenügend präzisen Daten oder Schätzmethoden zu liegen, denn bei der Einkommenssteuer finden wir wie erwartet einen relativ starken und statistisch ziemlich präzise messbaren Effekt.

Kritische Wertung der Ergebnisse

Es liegt anhand dieser Ergebnisse nahe, für eine allfällige landesweite Erbschaftsteuer noch schwächere Ausweichreaktionen zu prognostizieren, denn die internationale Mobilität von Haushalten ist viel geringer als die interkantonale Mobilität. Gemäss Eichenberger (2013) ist ein solcher Schluss jedoch nicht angebracht. In einer eingehenden Besprechung der Studie erhebt er drei unseres Erachtens gewichtige Kritikpunkte.

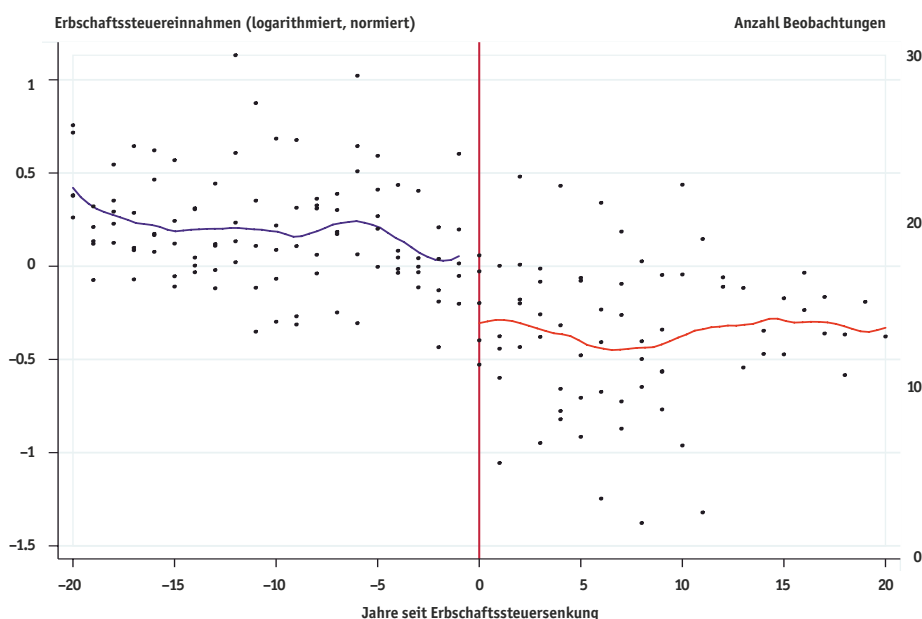
Erstens macht Eichenberger geltend, dass *Steuererhöhungen stärkere Reaktionen auslösen könnten als Steuersenkungen*, auf die sich unsere Analyse in erster Linie abstützt. Für die jüngste Fassung der Studie haben wir den Datensatz bis zurück in die 1970er-Jahre verlängern können, womit nun auch mehrere Episoden von kantonalen Erbschaftssteuererhöhungen in die Schätzungen einfließen. Dabei stellen wir tatsächlich fest, dass Steuererhöhungen etwas stärkere Reaktionen bewirkten als Steuersenkungen. Allerdings ist auch dieser Wert statistisch nicht signifikant.

Zweitens erinnert Eichenberger an die *Schwierigkeit, die Wirkungen von Steuersatzänderungen statistisch zu erfassen*, da Steuerzahler oftmals zeitverschoben reagieren – sei es vorausschauend in Erwartung einer bestimmten Reform oder erst mit Verzögerung nach der Reform. Unsere Studie trägt diesem Aspekt Rechnung, indem wir dynamische Modelle schätzen, welche unter gewissen Annahmen die Berechnung von Langfristwirkungen zulassen. Diese Langfrist-schätzungen erweisen sich als nicht signifikant verschieden von unseren Hauptschätzergebnissen. Einen alternativen Zugang zu dieser Problematik bietet die *Grafik 3*. Einfach zusammengefasst, sehen wir dort, wie sich die Erbschaftssteuereinnahmen in fünf Kantonen mit besonders markanten Erbschaftssteuersenkungen vor und nach

3 Vgl. Brühlhart und Parchet (2014). Der Bundesrat (2013, S. 142) schreibt zum Thema Wanderungsreaktionen auf Erbschaftssteueränderungen: «Empirische Untersuchungen bezüglich der Bedeutung dieses Problems liegen nicht vor.» Unsere Studie bezweckt, diese Lücke in der wissenschaftlichen Literatur zu füllen.
 4 Jährlich und nach Altersklasse erhobene Daten für Vermögen sind leider nicht erhältlich. Es liegt jedoch nahe, dass gerade bei Rentnerhaushalten eine hohe Korrelation besteht zwischen Einkommen (inklusive Vermögenserträgen) und Vermögen. Wir haben auch eine Anzahl alternativer Steuersubstrats-Definitionen beizogen, aber unsere Schätzwerte sind durchs Band ähnlich.
 5 Diese Elastizitätsschwelle ergibt sich aus dem durchschnittlichen Verhältnis *Erbschaftssteuereinnahmen / (Erbschaftssteuereinnahmen + Einkommenssteuereinnahmen_{R10} + Vermögenssteuereinnahmen_{R10})*, wobei R10 Rentner im obersten Einkommensdezil bezeichnet und kantonale und kommunale Steuereinnahmen zusammenge-rechnet werden.

Grafik 3

Entwicklung der Erbschaftssteuereinnahmen nach starken Erbschaftssteuersenkungen



Anmerkung: Entwicklung der Erbschaftssteuereinnahmen für die fünf Kantone mit den stärksten Erbschaftssteuersenkungen: Bern, Glarus, Schaffhausen, Tessin und Thurgau. Punkte sind Abweichungen pro Kanton und Jahr vom logarithmierten Mittel über alle Kantone und alle Jahre gerechnet (Regressions-Residuen, linke Y-Achse). Linien sind geglättete Mittelwerte. Vertikale Balken entlang der X-Achse geben Anzahl Beobachtungen an (rechte Y-Achse).

Quelle: Bühlhart, Parchet / Die Volkswirtschaft

kann man aufzeigen, dass unter Einbezug anderer Steuern bereits ab einer Elastizität von $-0,28$ einnahmensteigernde Erbschaftssteuersenkungen möglich wären. Auch dieser Grenzwert liegt jedoch noch einiges tiefer als unsere geschätzten Elastizitäten. Somit scheinen einnahmensteigernde Erbschaftssteuersenkungen auch unter Einbezug aller direkten Steuern ziemlich unwahrscheinlich.

Vermeintlicher Steuerwettbewerb

Gemäss unserem gegenwärtigen Kenntnisstand ist das Steuersubstrat der Erbschaftsteuer wenig elastisch. Senkungen der kantonalen Erbschaftsteuern erwachsen somit kaum einem Sachzwang durch den Steuerwettbewerb: Man könnte von einem «vermeintlichen Steuerwettbewerb» reden. Die Mobilität der Steuerzahler sollte daher erst recht nicht überbewertet werden bei der Abwägung der Auswirkungen einer allfälligen Erbschaftsteuer auf eidgenössischer Stufe. Der tatsächliche Druck des Steuerwettbewerbs ist nicht unbedingt so stark, wie es die Logik vermuten lassen könnte. ■

diesen Senkungen entwickelt haben. Im Szenario, welches Steuersenkungsbefürwortern üblicherweise vorschwebt, ziehen Steuersenkungen wohlhabende Steuerzahler an, welche dann an ihrem Lebensende zu lukrativen Erblässern werden. Gemäss diesem Szenario würde man einen Einbruch der Erbschaftssteuereinnahmen zum Zeitpunkt der Steuersenkung erwarten, gefolgt von einem allmählichen Wiederanstieg bis auf oder gar über das Niveau von vor der Steuersenkung. Die Grafik 3 zeigt jedoch, dass ein solches Aufholen der Steuereinnahmen in den verfügbaren Daten nicht erkennbar ist – und dies immerhin über einen Zeithorizont von bis zu 20 Jahren nach der Reform.

In seinem vielleicht wichtigsten Einwand erinnert Eichenberger daran, dass ein wegen hoher Erbschaftsteuern weggezogener Steuerzahler dem Fiskus nicht bloss via künftig reduzierte Erbschaftssteuereinnahmen schadet, sondern auch – oder gar vor allem – durch *entgangene Einkommens- und Vermögenssteuerzahlungen zu Lebzeiten*. Dies bedeutet, dass die relevante Erbschaftsteuerelastizität, jenseits welcher sich Erbschaftssteuersenkungen aus fiskalischer Sicht lohnen würden, nicht -1 beträgt, sondern näher bei null liegt. Wenn man davon ausgeht, dass die Einkommenssteuereinnahmen von Rentnern im obersten Einkommensdezil das Erbschaftsteuersubstrat gut abbilden, dann

Kasten 2

Quellen

- Bakija, Jon und Joel Slemrod (2004): Do the Rich Flee from High State Taxes? Evidence from Federal Estate Tax Returns. NBER Working Paper, Nr. 10645.
- Brühlhart, Marius und Raphaël Parchet (2014): Alleged Tax Competition: The Mysterious Death of Bequest Taxation in Switzerland. *Journal of Public Economics*, 111: 63–78.
- Bundestrat (2013): Botschaft zur Volksinitiative «Millionen-Erbchaften besteuern für unsere AHV (Erbschaftssteuerreform)», Bern, 13. Dezember 2013.
- Conway, Karen S. und Jonathan C. Rork (2006): State «Death» Taxes and Elderly Migration: the Chicken or the Egg? *National Tax Journal*, 59(1): 97–128.
- Conway, Karen S. und Jonathan C. Rork (2012): No Country for Old Men (or Women): Do State Tax Policies Drive Away the Elderly? *National Tax Journal*, 65(2): 313–356.
- Eichenberger, Reiner (2013): Erbschaftssteuern für direkte Nachkommen: Die schlechteste Steuer. In: Bessard, Pierre (Hrsg.) *Nachteil Erbschaftsteuer*. Liberales Institut, Zürich, 45–71.