

**Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen
in föderalen Systemen**

Gebhard Kirchgässner

**Universität St. Gallen,
Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft
und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG)
CESifo und Leopoldina**

**Vortrag im Rahmen der 'kontrapunkt-Tagung'
"Gefährdet der Steuerwettbewerb unsere Wirtschaftsordnung?"
Bern, 12. März 2009**



1 Einleitung

(i) Dimensionen der Nachhaltigkeit

- **Ökologische Dimension**
 - **Wirtschaftliche Dimension**
 - **Soziale Dimension**
- ⇒ **wirtschaftliche und soziale Dimension**

(ii) Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen

- [• **Langfristig nicht zunehmende Schuldenquote (Domar (1944))**
(Tendenz zur Annäherung an einen steady state)]
- **Begrenzung der Verschuldung auch unterhalb der nationalen Ebene ohne Bailout (Erhalt der Selbstverantwortung).**
- **Begrenzung der finanziellen Unterschiede zwischen den Kantonen**
(Vermeidung eines Auseinanderfallens der Gesellschaft)



1 Einleitung (2)

Zentrale Fragen:

- (i) **Wie kann sichergestellt werden, dass die Gliedstaaten (Länder/Kantone) im föderalen Staat ihre Aufgaben wahrnehmen können?**
- (ii) **Wie kann sichergestellt werden, dass die Gliedstaaten (Länder/Kantone) im föderalen Staat eine nachhaltige Finanzpolitik betreiben (können)?**
- (iii) **Wie kann verhindert werden, dass die Schweiz ‚auseinander fällt‘?**
- (iv) **Wie kann in einem solchen System umverteilt werden?**

Institutionelle Antworten in der Schweiz

- (i) **Finanzautonomie (Steuerautonomie) der Kantone**
- (ii) **Direkte Demokratie in Finanzfragen**
- (iii) **Einführung von Schuldenbremsen**
- (iv) **Funktionierender Finanzausgleich**

**Problem: Defizite (anwachsende Staatsschulden) einzelner Kantone
Auseinanderdriften ‚armer‘ und ‚reicher‘ Kantone**



Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in föderalen Systemen

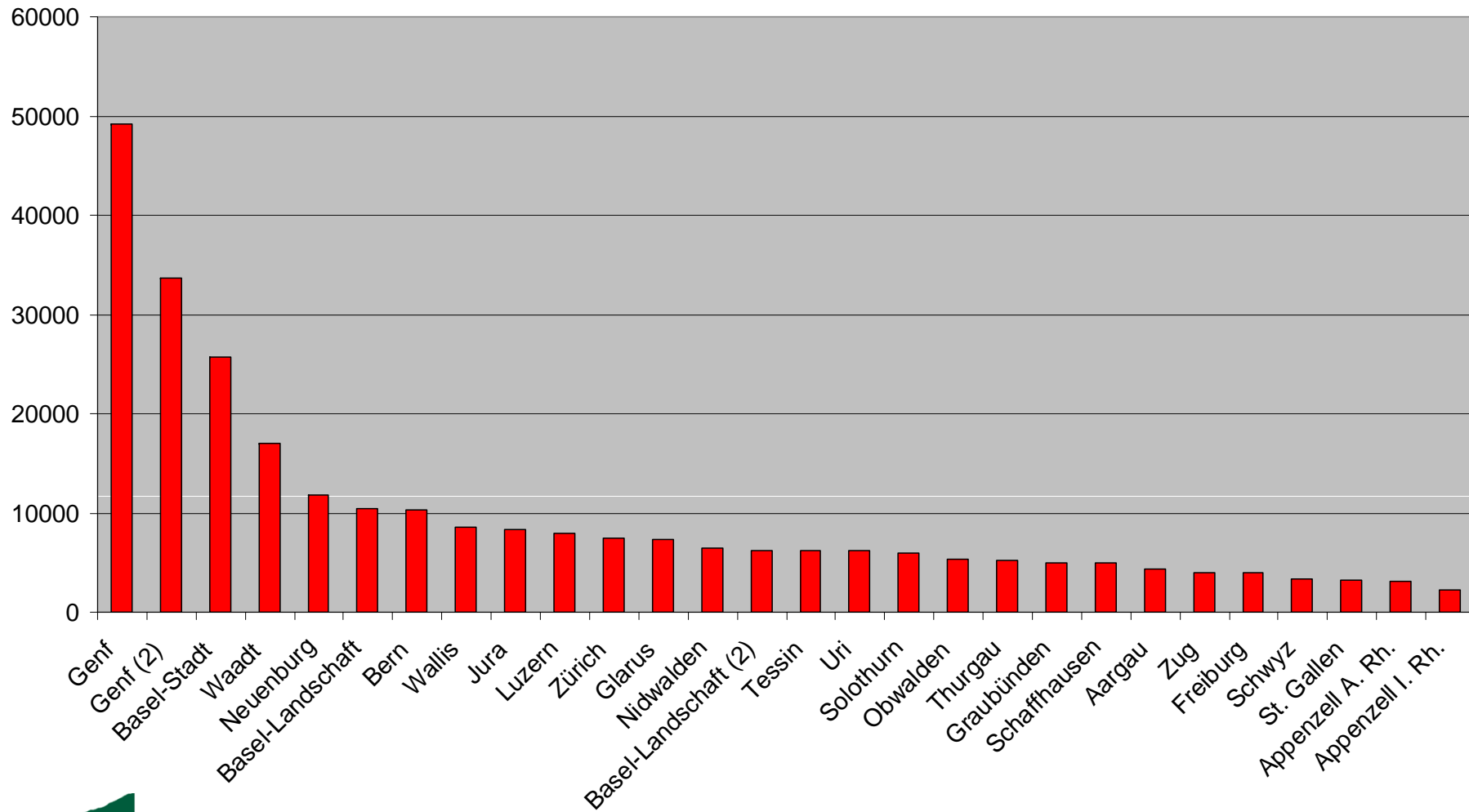
Gliederung

- 1 Einleitung**
- 2 Verschuldung**
- 3 Steuerwettbewerb**
- 4 Die Situation der Schweiz**
- 5 Abschliessende Bemerkungen**

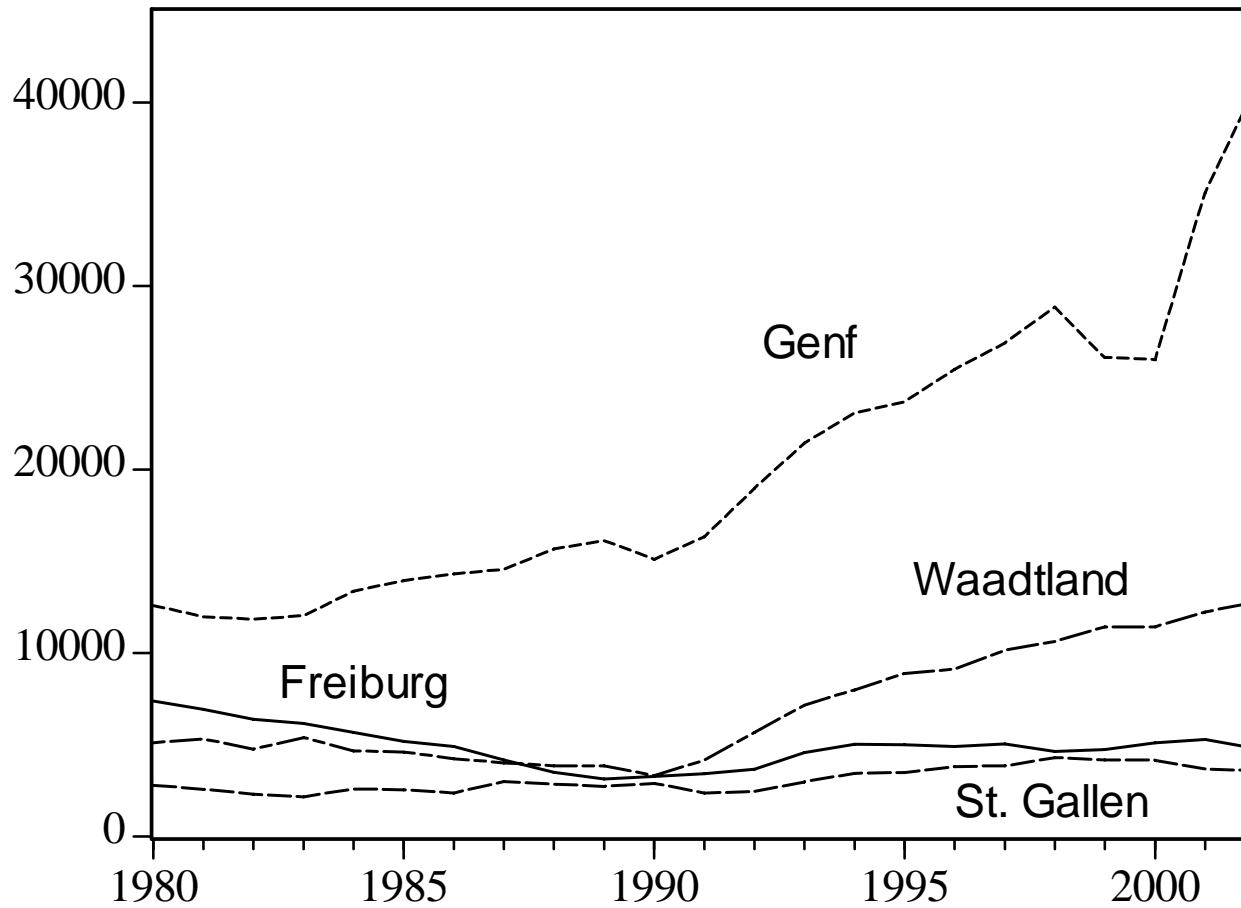


2 Verschuldung

Kantonale Schulden pro Kopf in CHF, 2004



2 Verschuldung (2)



*Öffentliche Schuld ausgewählter Kantone, 1980 – 2002
(Reale Schuld pro Kopf, 2000 = 100)*



2 Verschuldung (3)

Lösung:

- **Finanzausgleich (bis 85 Prozent)**
⇒ **Angleichung der Lebensverhältnisse**
- **Kein Bailout**
⇒ **Eigenverantwortung der Kantone**
- **Kantonale Institutionen zur Erreichung von Nachhaltigkeit: langfristig (nahezu) ausgeglichener Haushalt (konstante Schulden- und Defizitquote)**
 - (i) **Initiative**
 - (ii) **Gesetzes- und Ausgabenreferendum**
 - (iii) **Schuldenbremse**

2 Verschuldung (4)

Ausgangspunkt: Grundsätzliche Verpflichtung der Kantone auf den Budgetausgleich (Mustergesetz, 1981).

Aber: Erheblicher Anstieg der Verschuldung zwischen 1990 und 2004

- Genf: 13 213 SFr \Rightarrow 49 174 SFr pro Kopf
- Kantonaler Durchschnitt: 4 442 SFr \Rightarrow 10 774 SFr

realer Anstieg: 213/104 Prozent

Konsequenz: Einführung von **Schuldenbremsen**

St. Gallen (1994, 1929)
Freiburg (1994)
Solothurn (1995)
Appenzell Ausserrhoden (1995)
Graubünden (1998)
Luzern (2001)
Bern (2002)
Wallis (2002)



2 Verschuldung (5)

Beispiel: Kanton St. Gallen

Ergebnis:

Verschuldung:	1990	2'524 SFr (56.8 %)
	2004	4'156 SFr (30.4 %)
Zinsen	2004	37.9 Millionen SFr
Netto-Vermögenserträge	2004	140.8 Millionen SFr

2 Verschuldung (6)

Beispiel: Kanton Freiburg

Ergebnis:

Verschuldung:	1990	2'871 SFr
	2004	3'987 SFr (+ 17 %)

2 Verschuldung (7)

Zentrale Elemente der (erfolgreichen) kantonalen Regeln:

- (i) Finanzreferendum bei den Ausgaben**
- (ii) Automatische Anpassung der Einnahmen bei Überschreitung eines Schwellenwertes**
- (iii) Bildung von Eigenkapital zur Sicherstellung antizyklischen Verhaltens**



3 Steuerwettbewerb

Drei zentrale Thesen der traditionellen Theorie des Steuerwettbewerbs:
(Tiebout, Musgrave, Oates)

- (i) Die *Mobilitätsthese* besagt, dass niedrige Steuern und/oder ein hohes Niveau öffentlicher Leistungen mobile Produktionsfaktoren attrahieren.
- (ii) Die *Effizienzthese* besagt, dass bei mobilen Produktionsfaktoren fiskalischer Wettbewerb dazu führt, dass die öffentlichen Leistungen eher den Wünschen der Bürgerinnen und Bürger entsprechen.
- (iii) Die *Umverteilungsthese* besagt, dass fiskalischer Wettbewerb dezentrale Umverteilung unmöglich macht.

Folgerungen:

- (i) Umverteilung (durch progressive Steuern) sollte zentral erfolgen.
- (ii) Wenn die Umverteilung zentral geregelt ist, kann die darüber hinausgehende Steuerhoheit sowie die Bereitstellung regionaler und lokaler öffentlicher Güter dezentral erfolgen.



3 Steuerwettbewerb (2)

Bisherige Annahme: Identische Gebietskörperschaften
aber: Unterschiede in der Grösse
Unterschiede in der Ressourcenausstattung
Unterschiede in der geographischen Lage
⇒ Asymmetrischer Wettbewerb
hier: Unterschiede in der Grösse

Theorie des asymmetrischen Steuerwettbewerbs (Wilson, Buchovetsky, Haufler)

Zentrale Aussagen: (i) Im Gleichgewicht haben kleine Einheiten geringere Steuern als grosse.
(ii) Die Gewinne der Kleinen wiegen die Verluste der Grossen nicht auf.

⇒

Notwendigkeit eines Finanzausgleichs.



3 Steuerwettbewerb (3)

Bisherige Annahme: Strukturell identische Gebietskörperschaften
hier: Unterschiede in der geographischen Lage
Berücksichtigung von Agglomerationsvorteilen

Ansatz der Neuen Wirtschaftsgeographie (Krugman)

Zentrale Aussagen:

- (i) Agglomerationsrenten können besteuert werden. Dadurch sind die Steuern in Agglomerationen höher als in peripheren Gebieten.
- (ii) Periphere Gebiete haben die Möglichkeit, sich durch niedrigere Steuern attraktiv zu machen.

⇒

Es gibt zwei Mechanismen, die zu unterschiedlich hohen Steuersätzen führen:

- (i) Asymmetrie
 - (ii) Agglomerationsvorteile
- ⇒ **Notwendigkeit eines Finanzausgleichs.**



3 Steuerwettbewerb (4)

Weitere Thesen der Theorie des Steuerwettbewerbs:

- (iv) Die *Asymmetriethese* besagt, dass die Steuern in kleinen Gebietskörperschaften niedriger sind als in grossen.
(Zürich vs. Zug oder Schwyz)
- (v) Die *Agglomerationsthese* besagt, dass die Steuern in Agglomerationen höher sind als in peripheren Gebieten.
(Basel-Stadt vs. Basel-Landschaft)

4 Die Situation der Schweiz

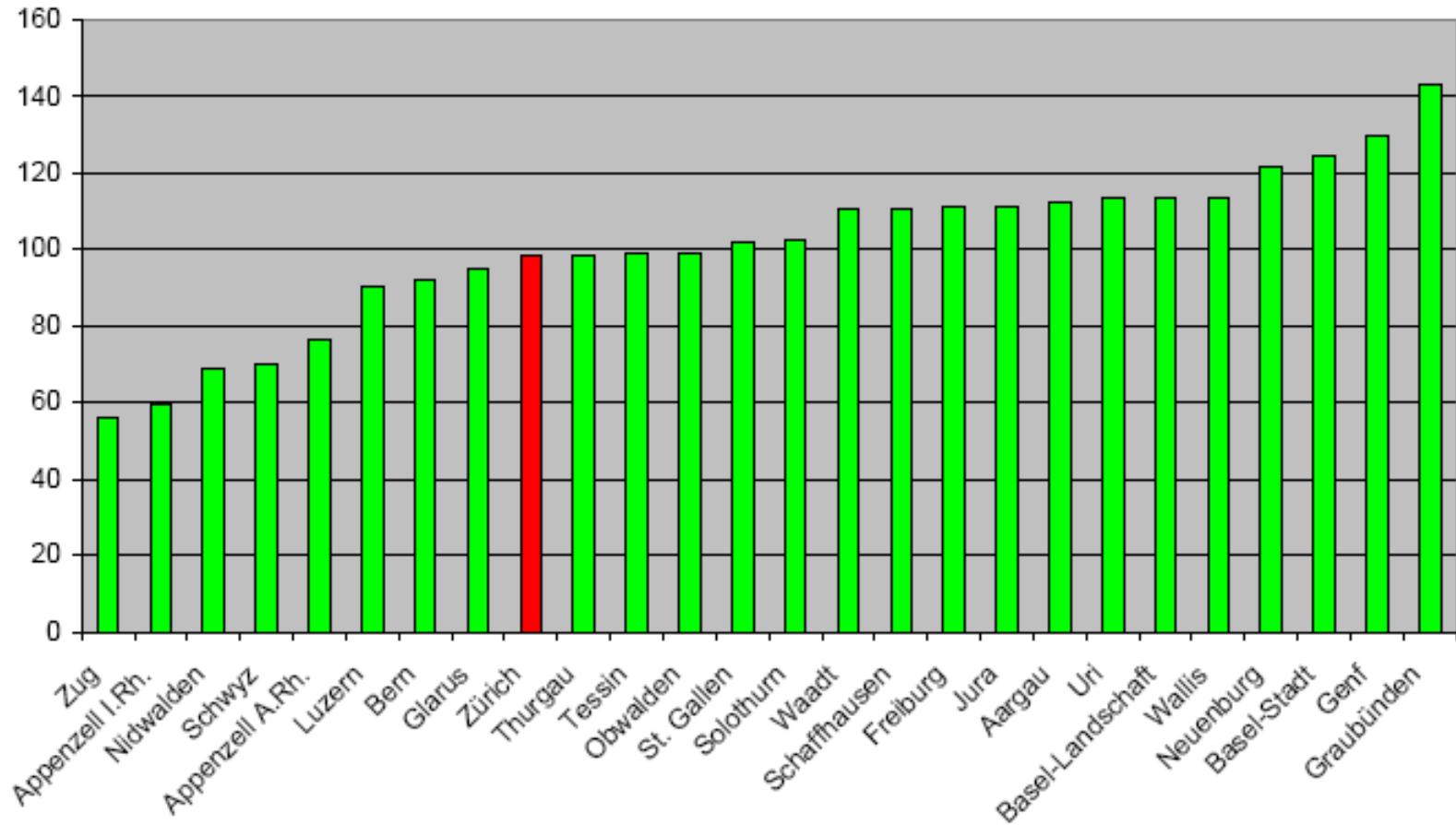
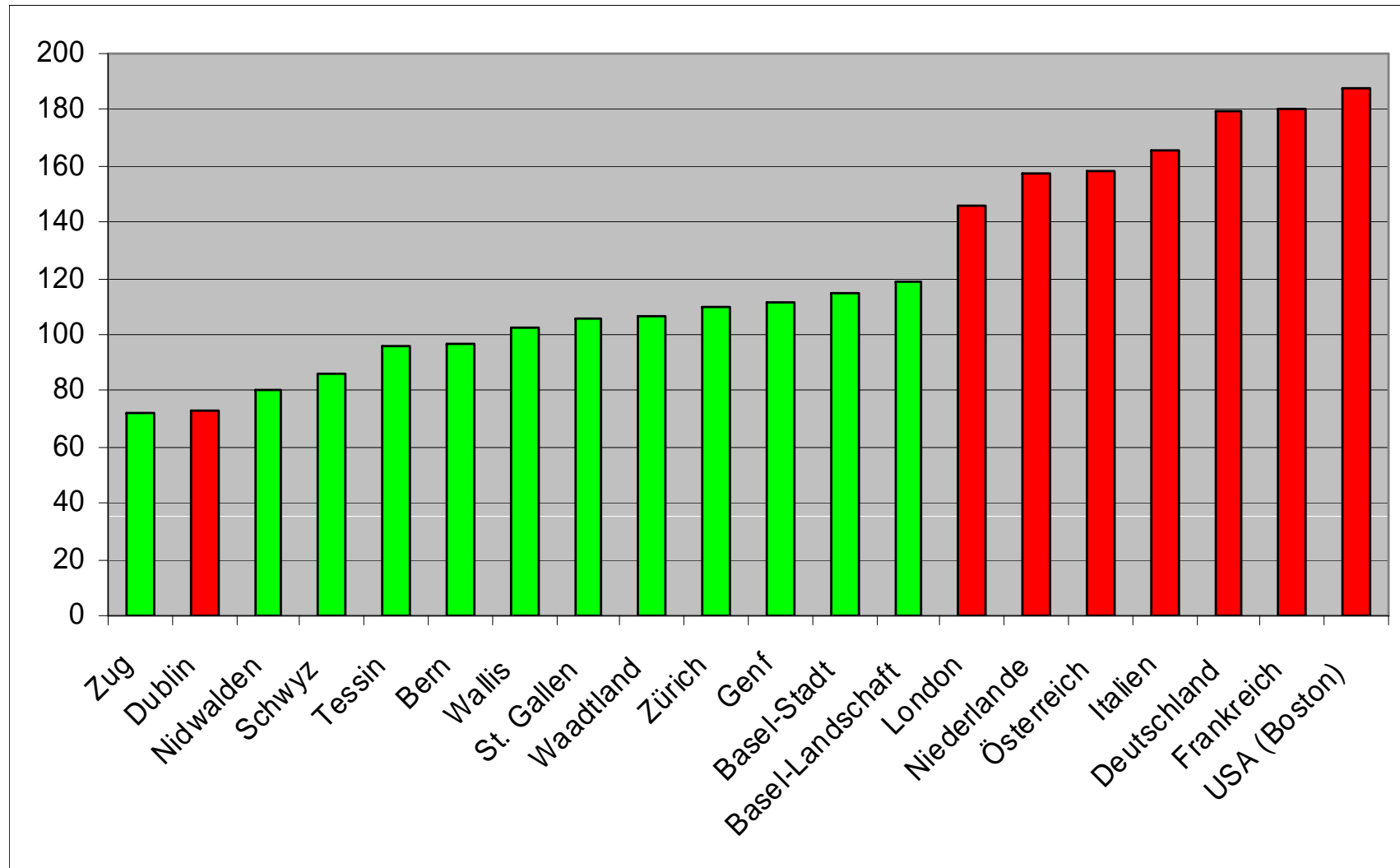


Abbildung 2: Index der Reingewinn- und Kapitalbesteuerung der Aktiengesellschaften (2005; Ø Schweiz = 100)



4 Die Situation der Schweiz (2)



Index der effektiven Steuerbelastung der Unternehmen

Ø Schweiz = 100



4 Die Situation der Schweiz (3)

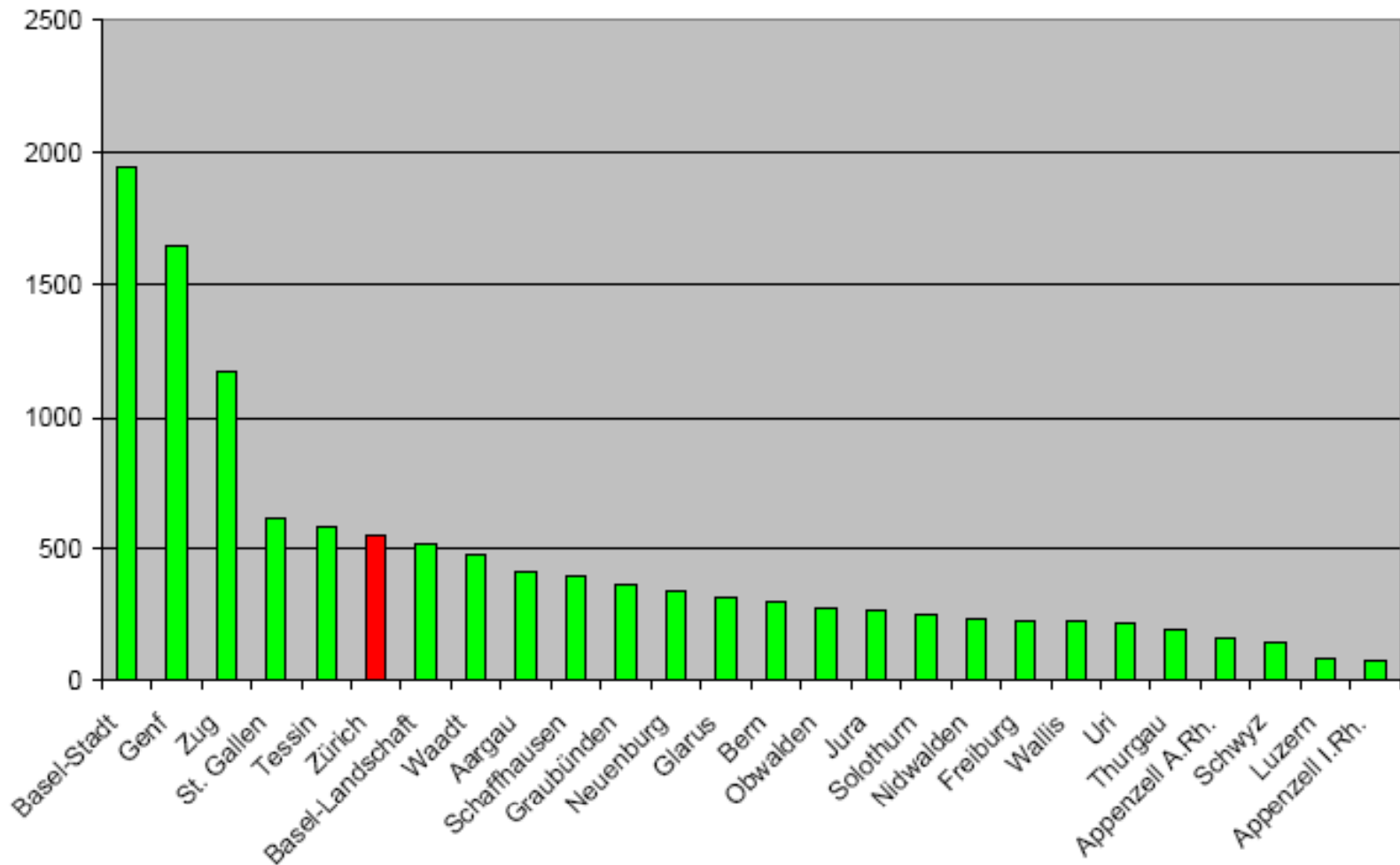
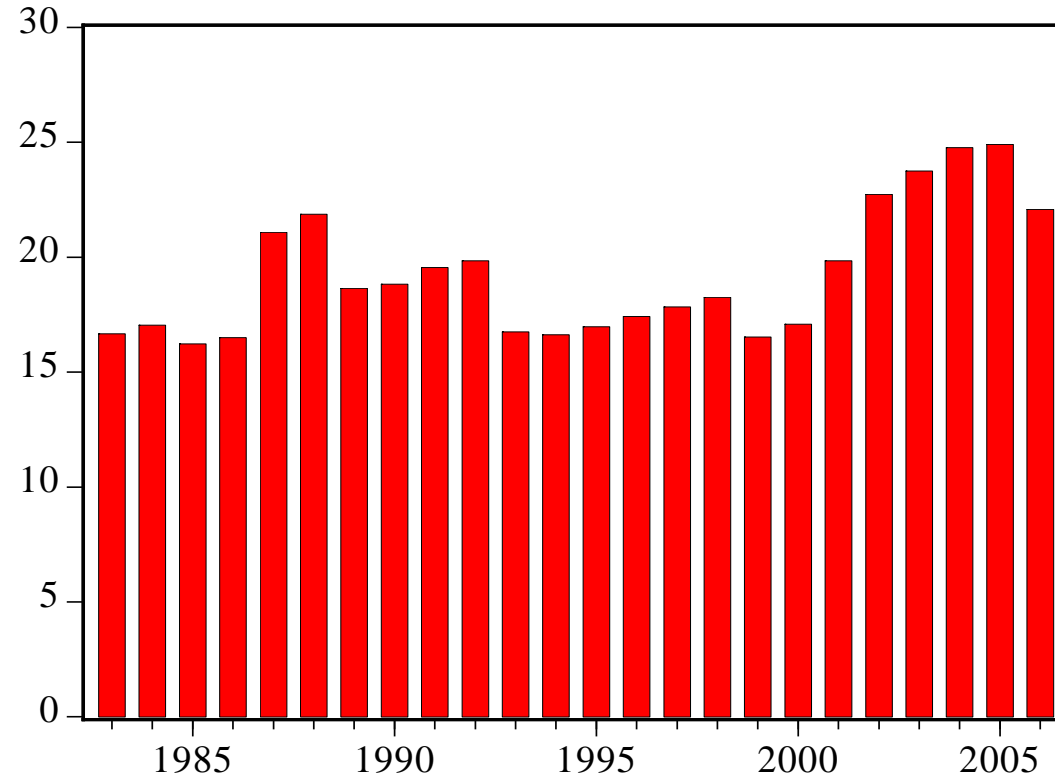


Abbildung 3: Aufkommen der Ertragssteuer pro Kopf (2004)



4 Die Situation der Schweiz (4)

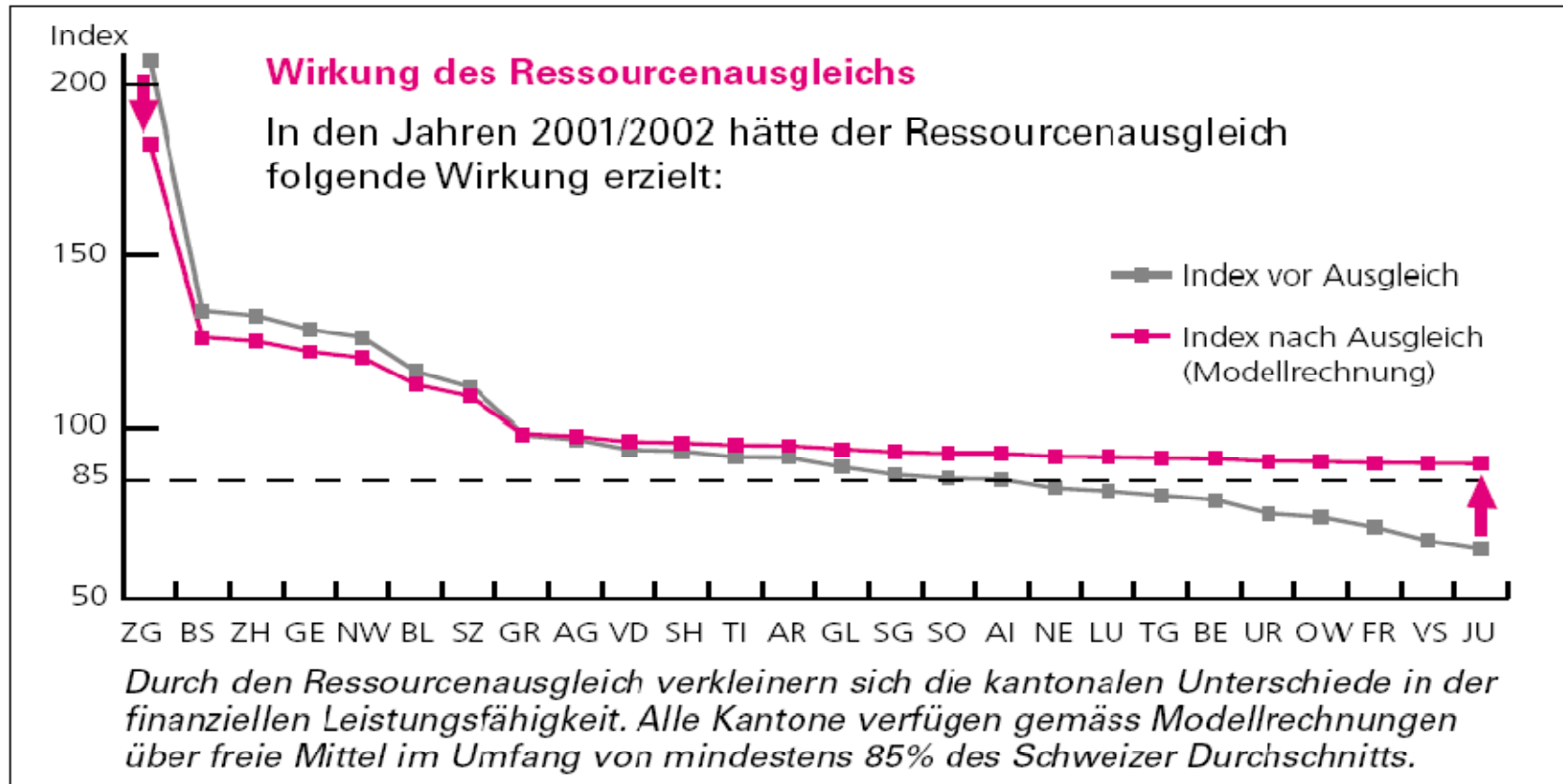
Standardabweichung
des Index der Steuerbelastung



Zeitliche Entwicklung des Steuerwettbewerbs
zwischen den Kantonen



4 Die Situation der Schweiz (5)



4 Die Situation der Schweiz (6)

Die *Umverteilungsthese* besagt, dass fiskalischer Wettbewerb dezentrale Umverteilung unmöglich macht.

Evidenz:

- a) In der Schweiz findet in erheblichem Umfang auf den Ebenen der Gemeinden und Kantone Umverteilung auch mit Hilfe progressiver direkten Steuern statt.
- b) Umverteilung mag in der Schweiz etwas schwieriger als in anderen Demokratien sein, aber sie ist dennoch möglich. Man mag dies als Bestätigung für eine ‚schwache‘ Variante der *Umverteilungsthese* interpretieren.
- c) Zumindest in ihrer starken Form wird die *Umverteilungsthese* in der Schweiz widerlegt: Umverteilung ist im einem föderalistischen System der Schweiz auch dezentral möglich.



4 Die Situation der Schweiz (7)

Frage: Wieso ist in der Schweiz dezentrale Umverteilung möglich?

Vier institutionelle Absicherungen:

- (i) Das wichtigste Sozialwerk, die AHV, ist zentral organisiert. Sie ist zudem sehr stark redistributiv ausgerichtet.**
- (ii) Die direkte Bundessteuer ist stark progressiv ausgestaltet. Sie stellt sicher, dass die Bezieher hoher Einkommen sich auch dann, wenn sie in Kantonen bzw. Gemeinden mit niedrigen Steuersätzen wohnen, an der Finanzierung des Gemeinwesens beteiligen müssen.**
- (iii) Die Quellensteuer stellt sicher, dass Kapitaleinkommen zumindest teilweise erfasst werden.**
- (iv) Es besteht ein Finanzausgleich, welcher all zu grosse Unterschiede beseitigen soll.**



5 Abschliessende Bemerkungen

Zusammenfassung (I):

- (i) **Es gibt mit Finanzreferendum und Schuldenbremse Instrumente, die in einem föderalen Staatswesen dafür sorgen können, dass die mittleren und unteren Ebenen ohne Zwang von oben eine nachhaltige Finanzpolitik betreiben.**
- (ii) **In diesem Rahmen kann begrenzt sogar eine antizyklische Finanzpolitik betrieben werden.**



5 Abschliessende Bemerkungen (2)

Zusammenfassung (II):

- (iii) **Steuerwettbewerb hat Vor- und Nachteile. Damit die Vorteile überwiegen, benötigt er (wie jeder andere Wettbewerb auch) Regeln.**
- (iv) **Die Vorteile liegen eher im Bereich der Allokation, die Nachteile eher im Bereich der Verteilung.**
- (v) **Kleine Staaten (mit niedrigeren Steuern) profitieren eher vom Steuerwettbewerb, grosse Staaten (mit höheren Steuern) sind eher Verlierer.**
- (vi) **Damit beim Steuerwettbewerb innerhalb eines (kleinen) Staates die Vorteile überwiegen, bedarf es eines sinnvollen Finanzausgleichs.**
- (vii) **Unter dem Strich profitiert die Schweiz sowohl vom internationalen als auch vom interkantonalen Steuerwettbewerb.**

