

**Die Finanz- und Steuerautonomie
der Schweizer Kantone:
Ein Vorbild für mehr Wettbewerb
unter den deutschen Bundesländern?**

Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner

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

Berlin, 8. Mai 2007



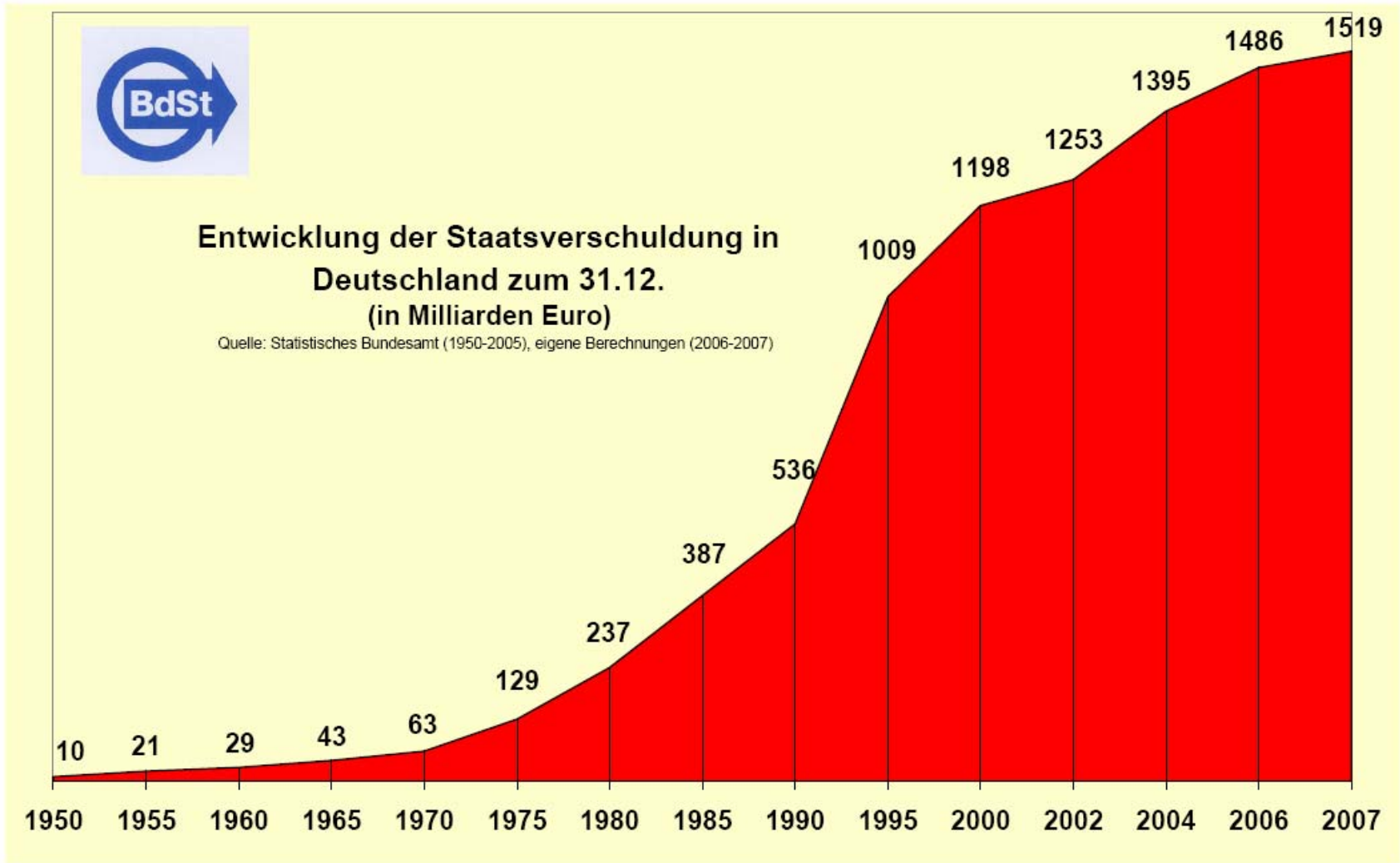
1 Einleitung

Ausgangspunkt

- **Massive Verschuldung einzelner Bundesländer**
- **Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern in Deutschland**
- **Diskussion der schweizerischen Schuldenbremse in Deutschland**
- **Unterschiede in den Schuldenbremsen des Bundes und der Kantone**
- **Unterschiedliche Entwicklungen der Verschuldung in verschiedenen Kantonen**



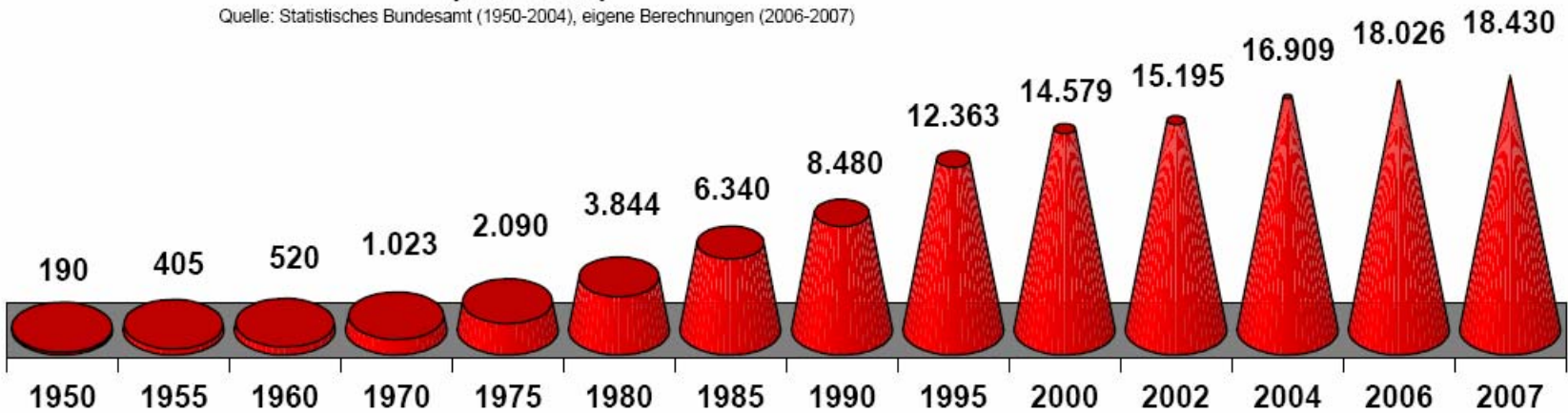
1 Einleitung (2)



1 Einleitung (3)

Staatsverschuldung in Deutschland pro Kopf (in Euro)

Quelle: Statistisches Bundesamt (1950-2004), eigene Berechnungen (2006-2007)



1 Einleitung (4)

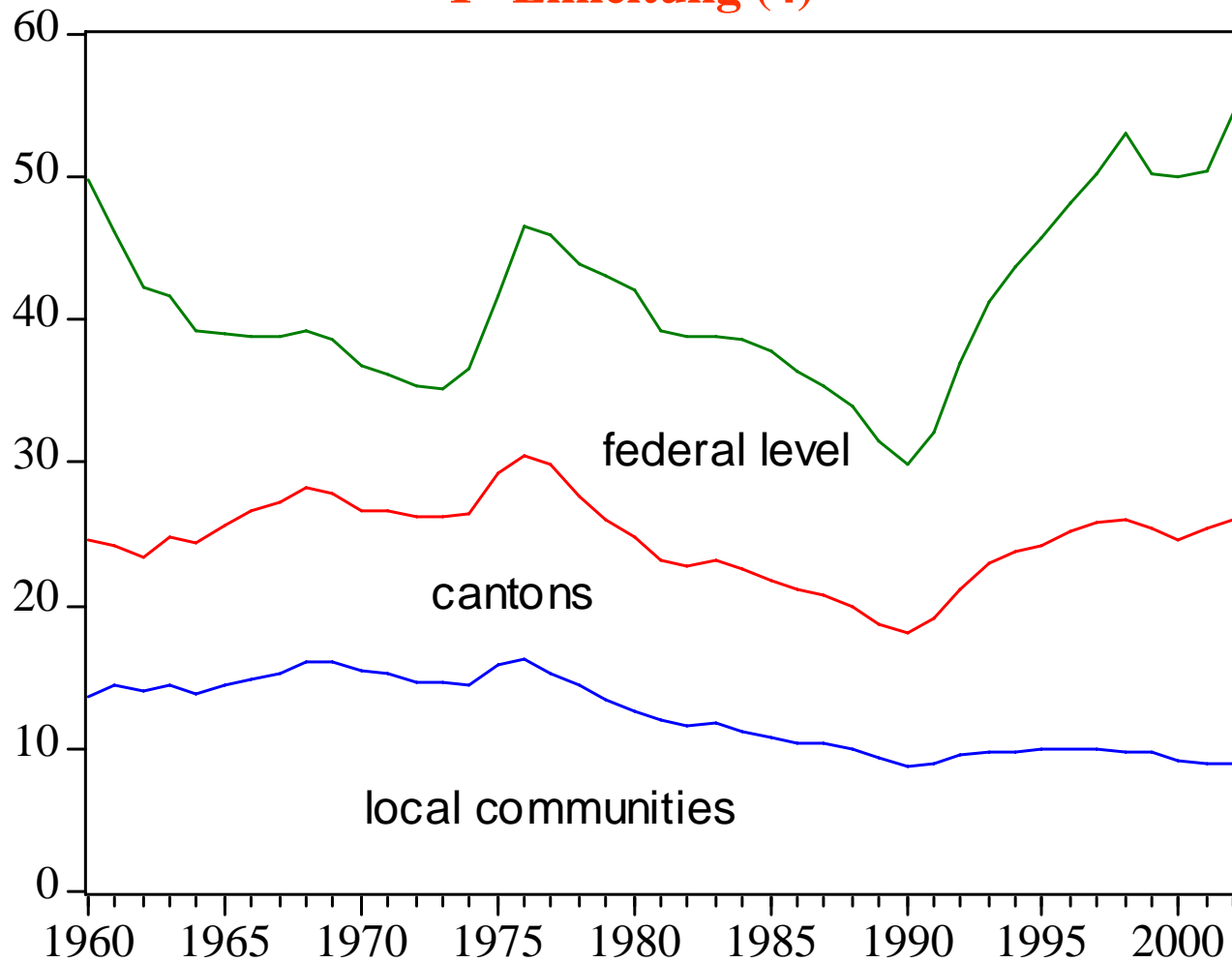
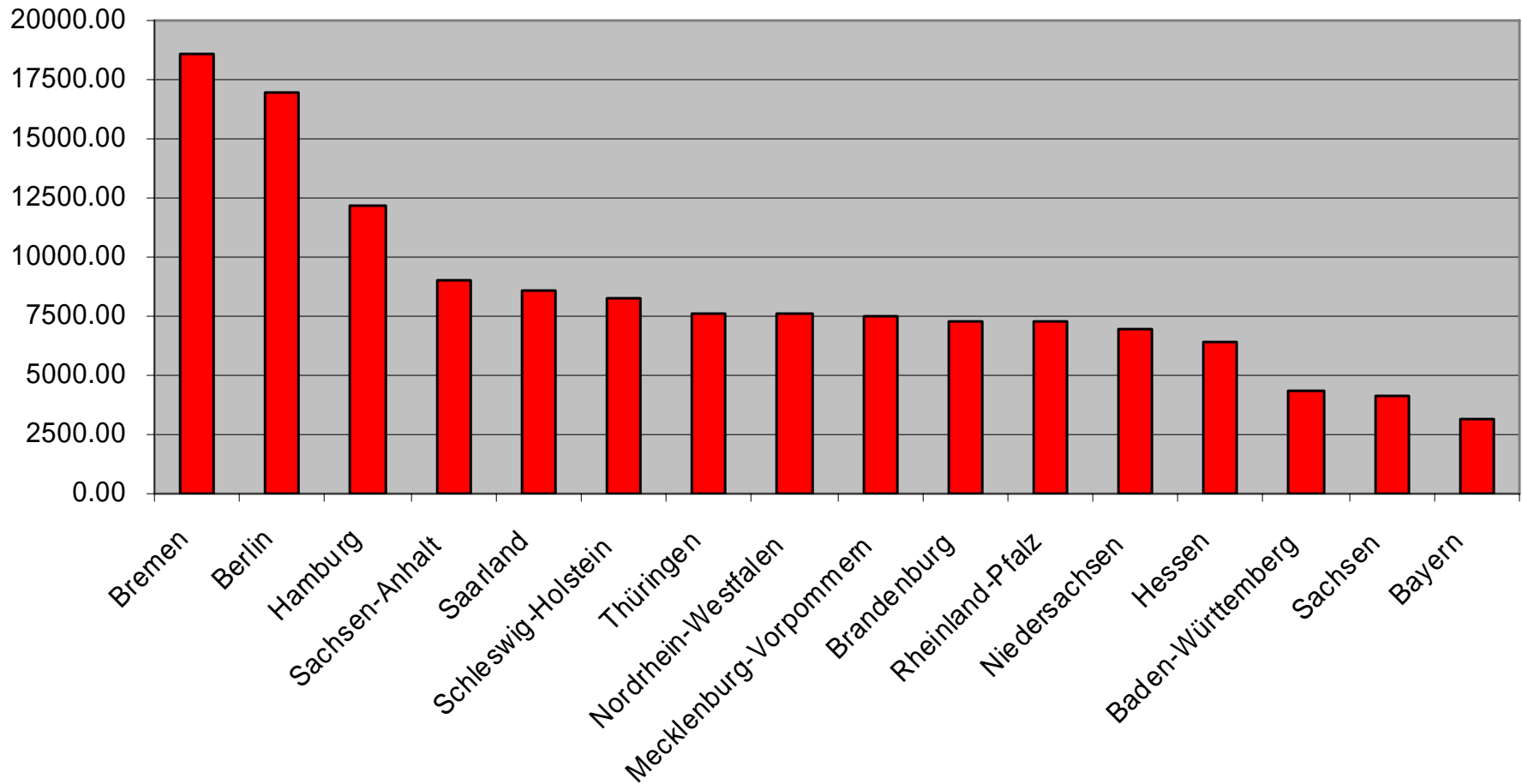


Figure 1: *Development of Swiss Public Debt, 1980 – 2002 (in percent in relation to GDP)*



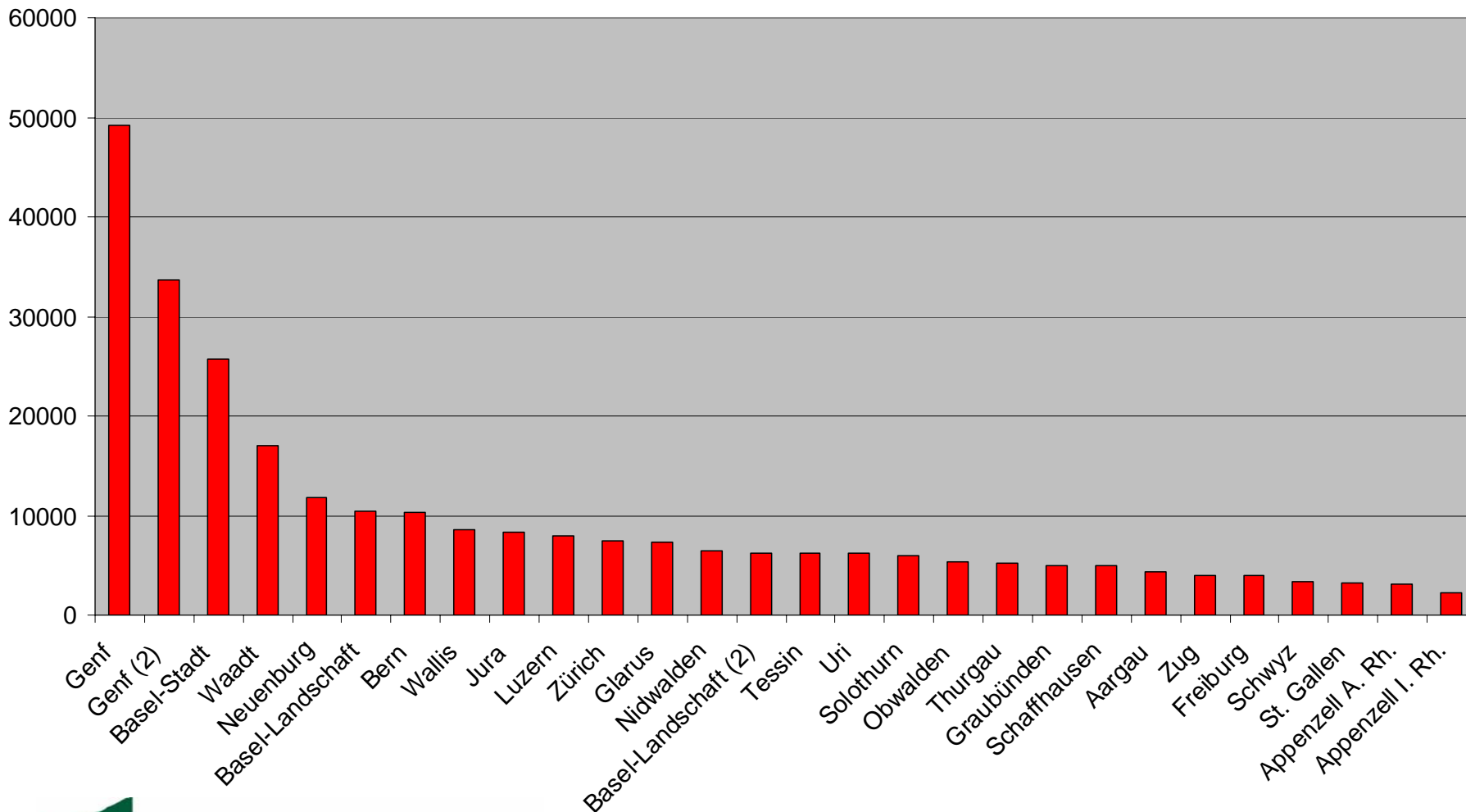
1 Einleitung (5)

Schulden in € pro Kopf, 2004



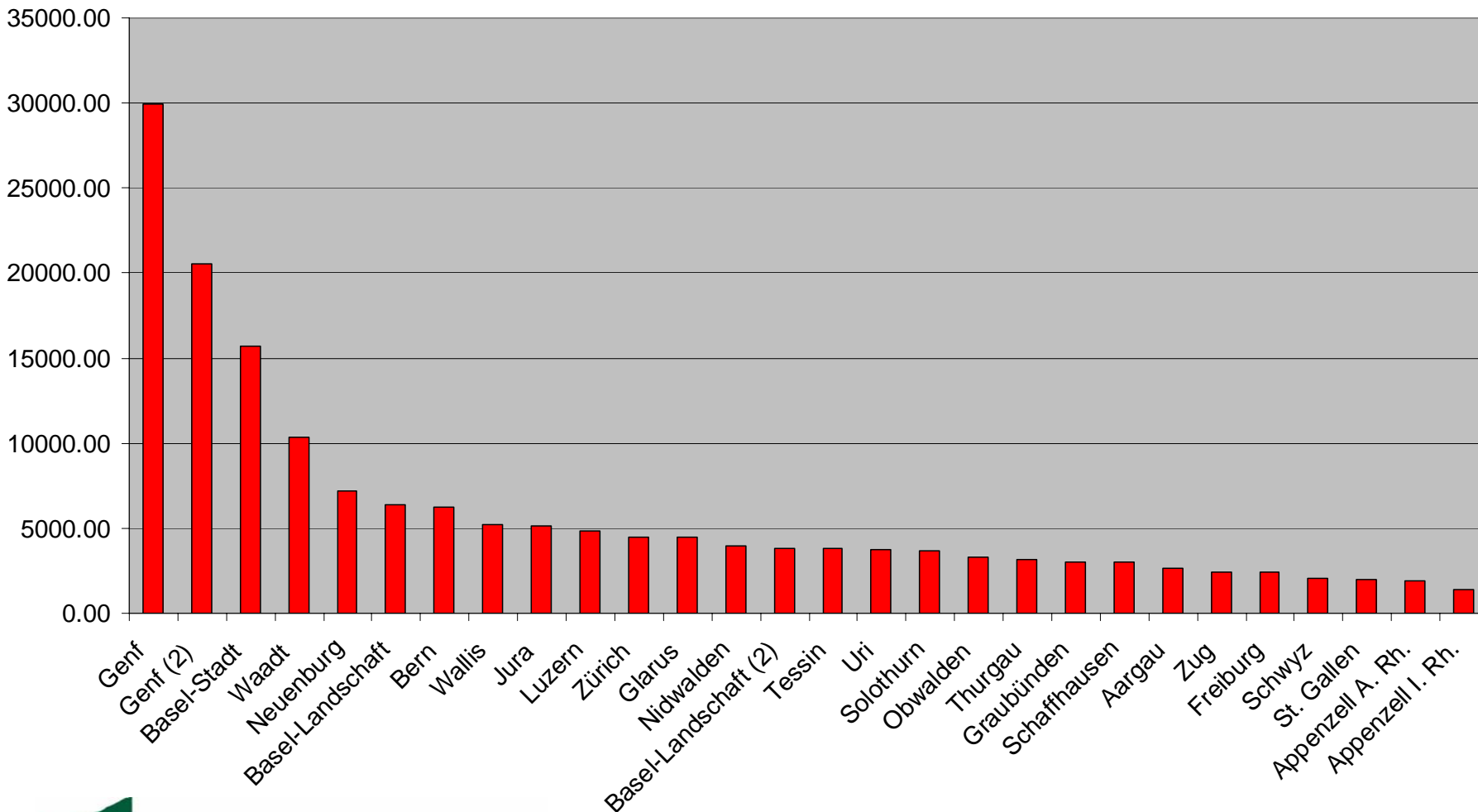
1 Einleitung (7)

Kantonale Schulden pro Kopf in CHF, 2004

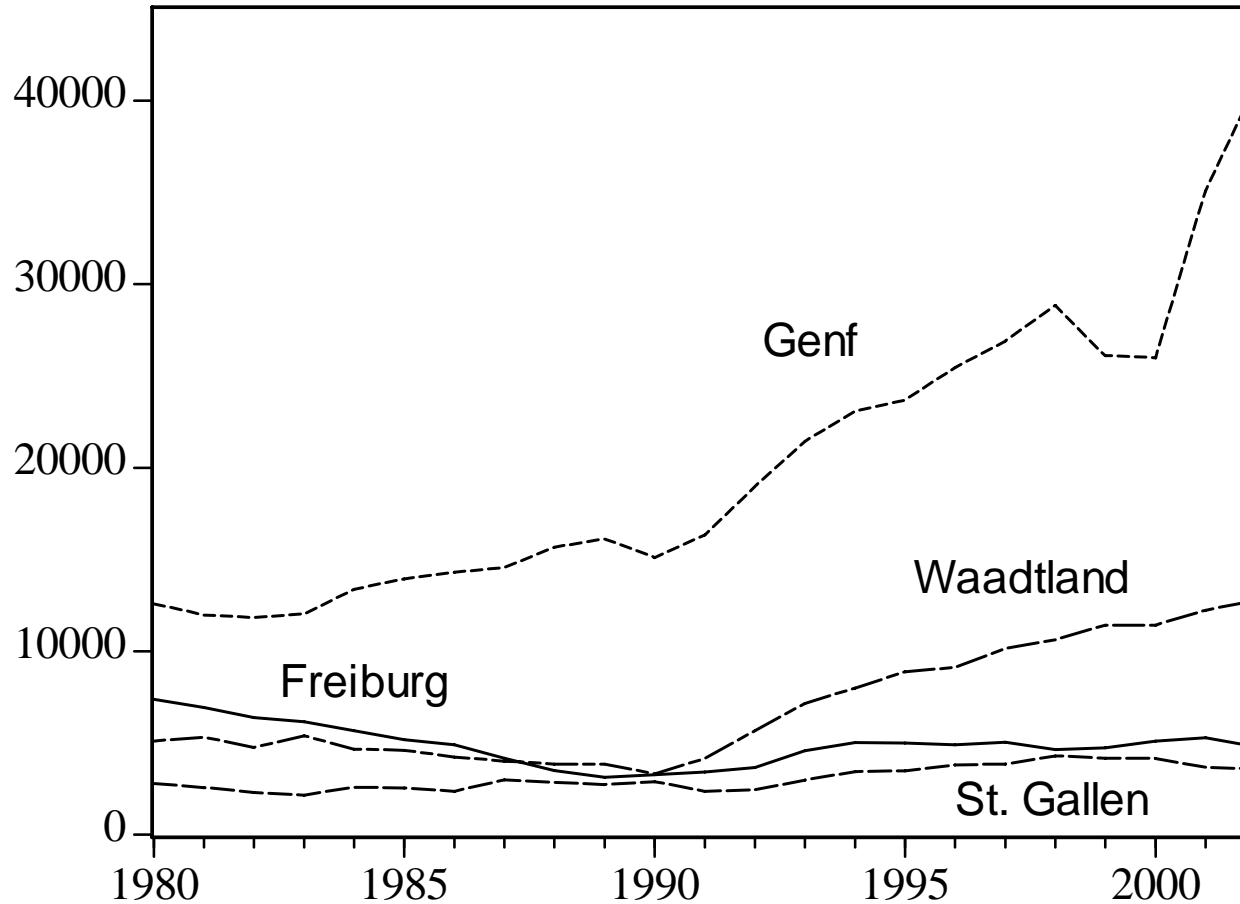


1 Einleitung (8)

Kantonale Schulden pro Kopf in € 2004



1 Einleitung (6)



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



1 Einleitung (9)

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**



Die Finanz- und Steuerautonomie der Schweizer Kantone: Ein Vorbild für mehr Wettbewerb unter den deutschen Bundesländern?

Gliederung

- 1 Einleitung**
- 2 Die Grundstruktur des schweizerischen Föderalismus und seine Auswirkungen**
- 3 Spezifische Instrumente zur Erreichung nachhaltiger Finanzpolitik in den Kantonen:
Finanzreferendum und Schuldenbremse**
- 4 Der neue Finanzausgleich**
- 5 Abschliessende Bemerkungen: Zur möglichen Übertragbarkeit auf Deutschland**



2 Die Grundstruktur des schweizerischen Fiskalföderalismus

Steueraufteilung:

- a) **Bund**
 - Mehrwertsteuer
 - Direkte Bundessteuer
 - Mineralölsteuer
 - Tabaksteuer

- b) **Kantone**
 - Einkommensteuer
 - Körperschaftssteuer
 - Kapitalsteuer
 - Vermögenssteuer
 - Erbschaftssteuer

- c) **Gemeinden**
 - Zuschläge auf die Kantonssteuern



2 Die Grundstruktur des schweizerischen Fiskalföderalismus (2)

Erwartete Auswirkungen des Steuerwettbewerbs (theoretischen Analyse):

- (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.



2 Die Grundstruktur des schweizerischen Fiskalföderalismus (3)

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.
- (iii) Wenn der Steuerwettbewerb intensiver wird, gleichen sich die Steuersätze nach unten an (*Race to the Bottom*).
- (iv) Im internationalen (nationalen) Steuerwettbewerb kann ein ‚kleines Land‘ (ein kleiner Kanton) gewinnen, indem es (er) durch niedrige Steuern Steuersubstrat anzieht und dadurch die ‚grossen Länder‘ (grossen Kantone) ausbeutet. (*Asymmetrischer Steuerwettbewerb*)



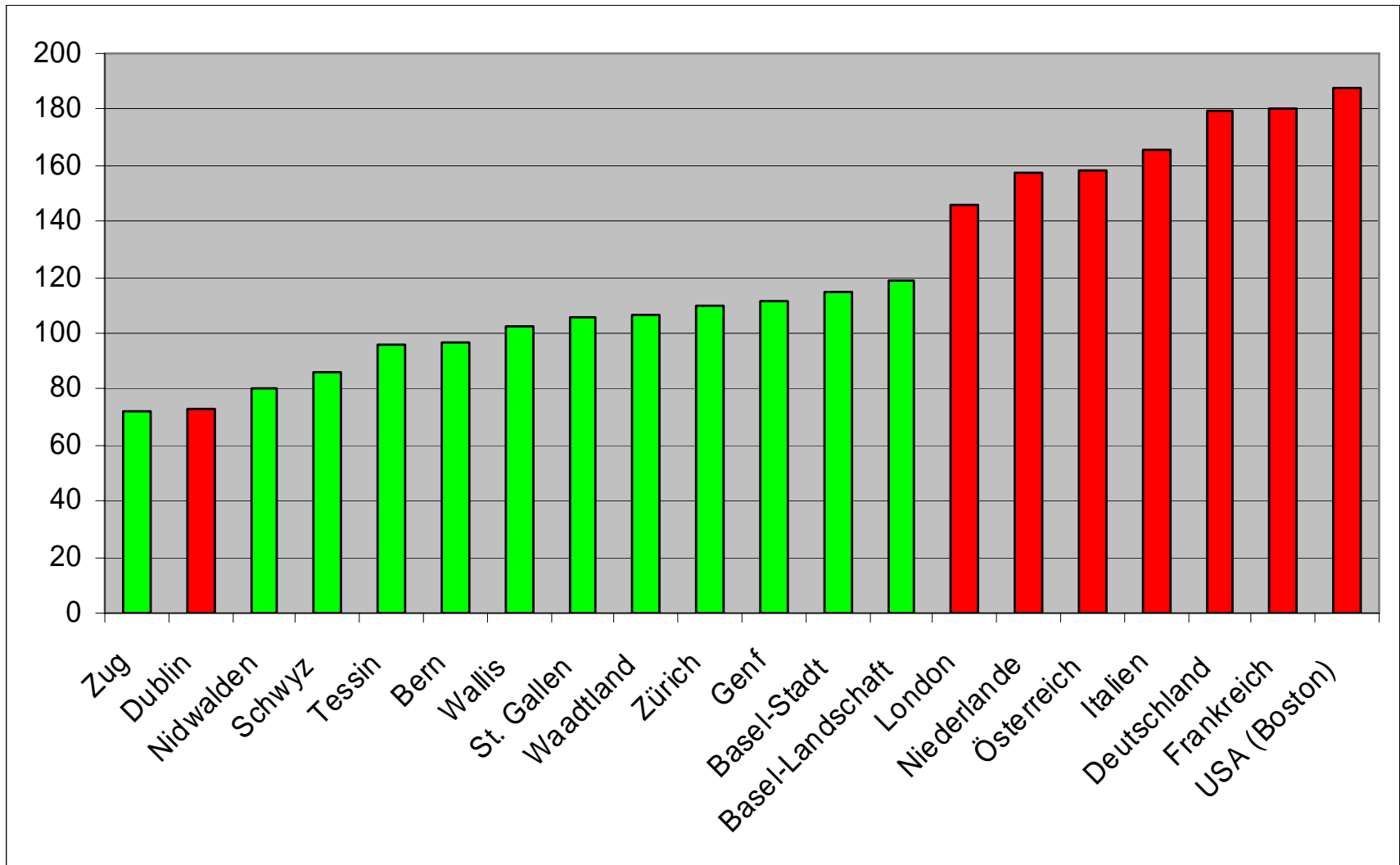
2 Die Grundstruktur des schweizerischen Fiskalföderalismus (4)

Die Situation in der Schweiz:

- (i) **Umverteilung durch progressive Steuern erfolgt auch dezentral: Die Kantone besitzen Steuerhoheit bei den Steuern auf Einkommen, Vermögen und Erbschaften.**
 - (ii) **Der Wohlfahrtsstaat ist bisher nicht zusammengebrochen.**
 - (iii) **Aber: Der Steuerwettbewerb scheint international, aber auch national zuzunehmen: Zumindest bei der Erbschaftssteuer ist in der Schweiz eine deutliche Erosion erkennbar.**
- ⇒ **Welche Auswirkungen hat der interkantonale Steuerwettbewerb in der Schweiz tatsächlich?**



2 Die Grundstruktur des schweizerischen Fiskalföderalismus (5)



Index der effektiven Steuerbelastung der Unternehmen

Ø Schweiz = 100



2 Die Grundstruktur des schweizerischen Fiskalföderalismus (5)

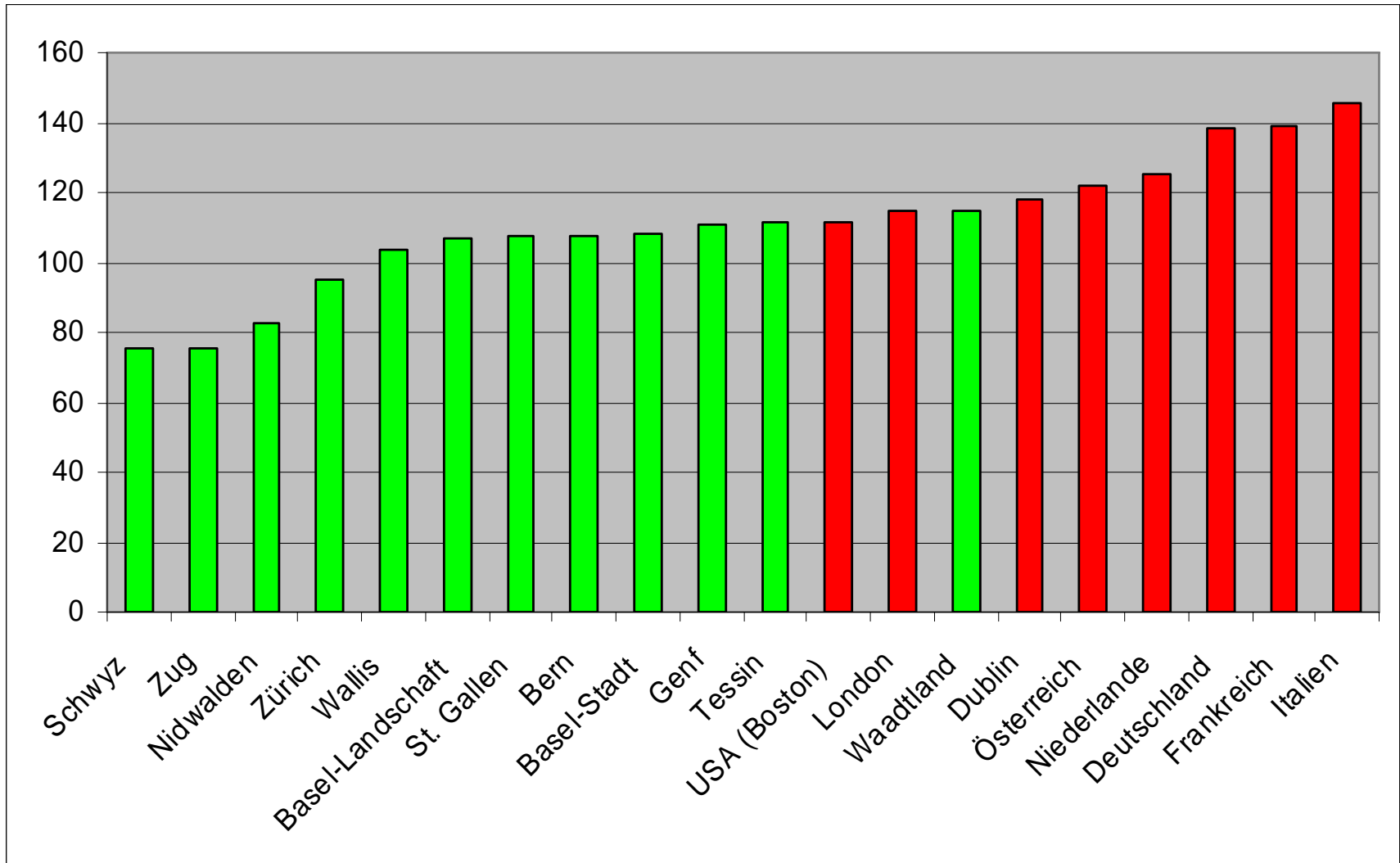
Empirische Ergebnisse zur Standortwahl:

Zentrale Ergebnisse:

- (i) Die Zahl der kleinen und mittleren Firmen pro Kanton (normalisiert mit dessen Grösse) hängt wesentlich von der Höhe der Steuern ab.
 - (ii) Die Zahl der Beschäftigten pro Kanton (normalisiert mit dessen Grösse) hängt in deutlich geringerer Masse von der Höhe der Steuern ab.
- ⇒ Die *Mobilitätshypothese* wird deutlich bezüglich der Firmensitze, aber nur in geringem Masse auch bezüglich der tatsächlich stattfindenden Produktion bestätigt. Dies spricht dafür, dass vor allem Steuerverlagerung stattfindet.



2 Die Grundstruktur des schweizerischen Fiskalföderalismus (6)



Index der effektiven Steuerbelastung hoher Einkommen

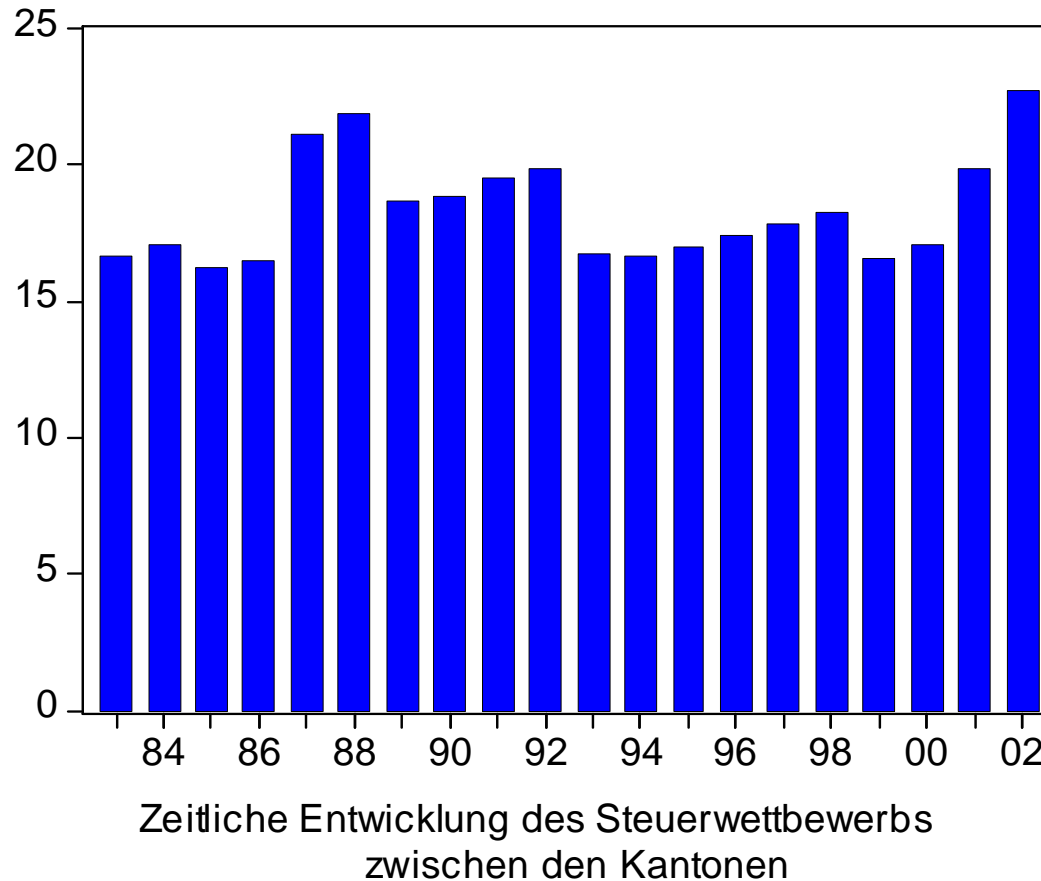
Ø Schweiz = 100



2 Die Grundstruktur des schweizerischen Fiskalföderalismus (7)

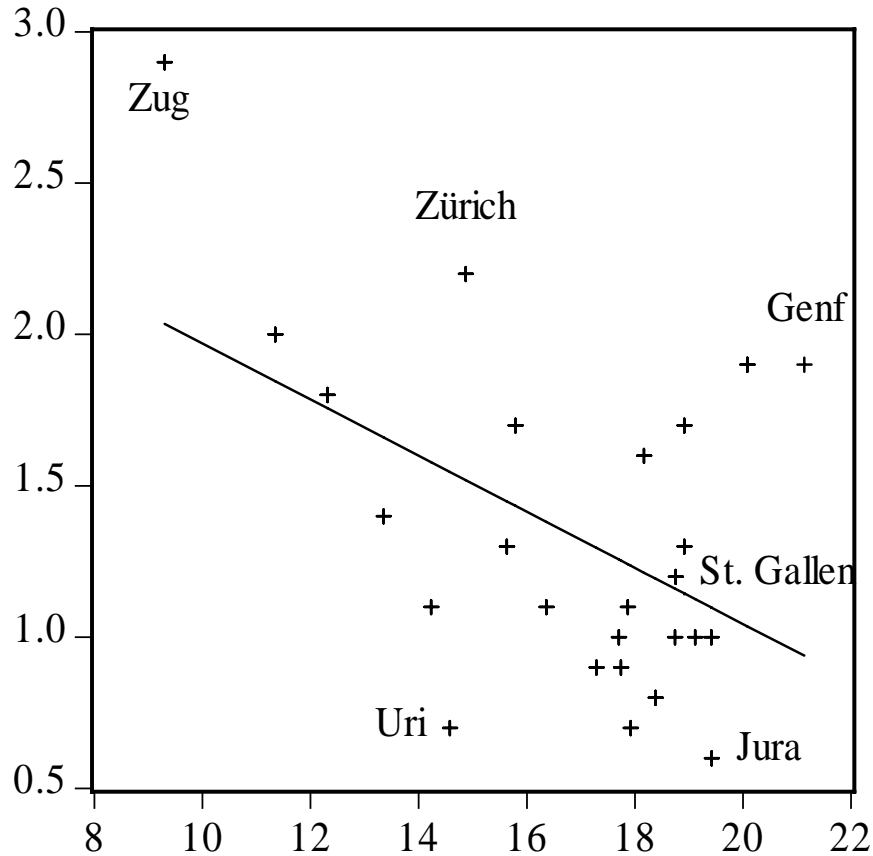
Empirische Ergebnisse zur Wohnortwahl:

Standardabweichung
des Index der Steuerbelastung



2 Die Grundstruktur des schweizerischen Fiskalföderalismus (8)

Anteil der Bezieher
hoher Einkommen
(über SFr 200'000)



durchschnittlicher Steuersatz
bei einem Einkommen von
SFr 200'000



2 Die Grundstruktur des schweizerischen Fiskalföderalismus (9)

Zentrale Ergebnisse (I): Allokation

- (i) **Die Zahl der ‚Reichen‘ in einem Kanton oder einer Gemeinde hängt wesentlich von der Höhe der Belastung des persönlichen Einkommens ab: Je höher die Steuerbelastung ist, desto geringer ist dieser Anteil. Auf den Anteil der Bezieher geringer Einkommen hat die Höhe der Steuerbelastung dagegen kaum Einfluss.**
- (ii) **Auf lokaler Ebene ist der Steuerwettbewerb stärker ausgeprägt als auf kantonaler Ebene.**
- (iii) **Für die Steuerbelastung lässt sich ein signifikanter Einfluss auf die Mietzinsen nachweisen: je geringer die Steuerbelastung (insbesondere für hohe Einkommen) ist, desto höher sind – ceteris paribus – die Mietzinsen in einer Gemeinde oder einem Kanton. Hier findet eine teilweise Kapitalisierung statt.**



2 Die Grundstruktur des schweizerischen Fiskalföderalismus (10)

Folgerungen:

- (i) **Bezüglich der Wohnortwahl findet in erheblichem Umfang Steuerwettbewerb statt: Die *Mobilitätshypothese* wird hier bestätigt.**
- (ii) **Es findet in erster Linie Steuer- und nur in geringerem Ausmass Transferwettbewerb statt.**
- (iii) **Zur *Effizienzhypothese* ist keine gesicherte Aussage möglich.**



2 Die Grundstruktur des schweizerischen Fiskalföderalismus (11)

Zentrale Ergebnisse (II): Verteilung

- (i) In der Schweiz findet in erheblichem Umfang auf den Ebenen der Gemeinden und Kantone Umverteilung auch mit Hilfe progressiver direkten Steuern statt.
- (ii) Generell ist die Umverteilung in zentralistischen stärker als in föderalen Staaten.

Folgerung:

- (i) Zumindest in ihrer starken Form wird die *Umverteilungsthese* in der Schweiz widerlegt: Umverteilung ist im einem föderalistischen System der Schweiz auch dezentral möglich.



2 Die Grundstruktur des schweizerischen Fiskalföderalismus (12)

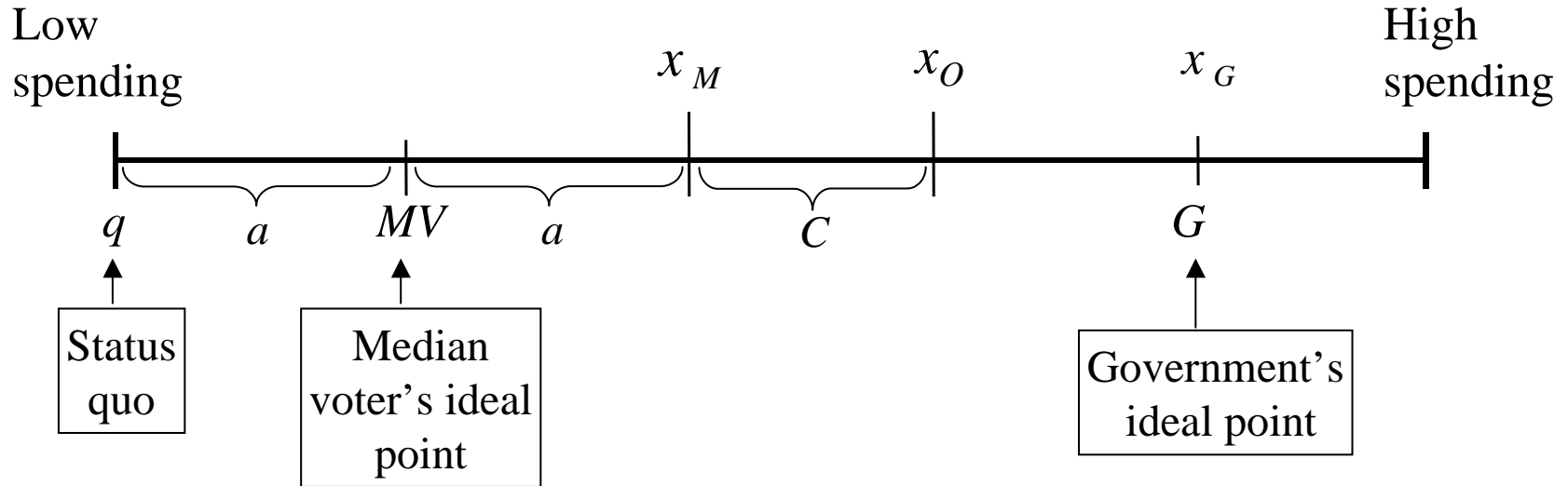
Frage: Wieso ist in der Schweiz dezentrale Umverteilung möglich?

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 beseitigt.**



3 Finanzreferendum und Schuldenbremsen in den Kantonen

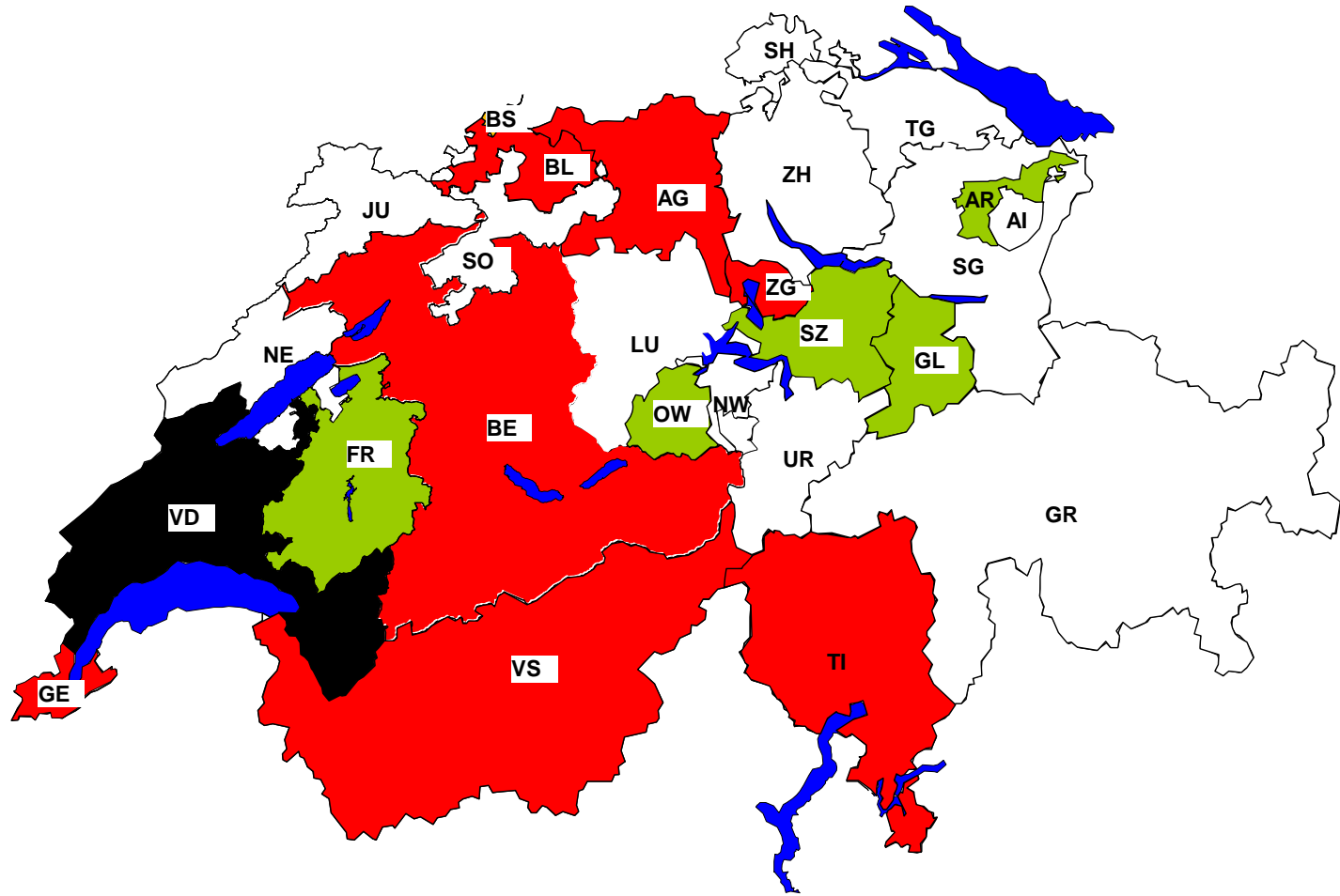


Wirkung des Finanzreferendums



3 Finanzreferendum und Schuldenbremsen in den Kantonen (2)

Finanzreferendum in den Kantonen der Schweiz



3 Finanzreferendum und Schuldenbremsen in den Kantonen (3)

Umgebung des Finanzreferendums

- **Fiskalischer Föderalismus**
 - ⇒ **Eigene Steuerhoheit der Kantone und Gemeinden (Einkommens- und Vermögenssteuer)**
- **Direkte Demokratie**
 - ⇒ **Möglichkeit zur Abstimmung über Einnahmen und Ausgaben**

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



3 Finanzreferendum und Schuldenbremsen in den Kantonen (4)

Umgebung des Finanzreferendums

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)**
 - Initiative**
 - Gesetzesreferendum**
 - „Schuldenbremse“**

aber: Notwendigkeit des Ausgabenreferendums für reine „Ausgabenbeschlüsse“



3 Finanzreferendum und Schuldenbremsen in den Kantonen (5)

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)



3 Finanzreferendum und Schuldenbremsen in den Kantonen (6)

Beispiel: Kanton St. Gallen

Kantonsverfassung

Art. 82. (Haushaltsgrundsätze):

Das Gesetz stellt sicher, dass die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden ausgeglichen sind.

Finanzhaushaltsgesetz

Art. 61. Der Staatssteuerfuss wird so festgesetzt, dass der Aufwandüberschuss im Voranschlag der laufenden Rechnung den geschätzten Ertrag von 3 Prozent der einfachen Steuer nicht übersteigt.

Er kann gesenkt werden, wenn das Eigenkapital den geschätzten Ertrag von 20 Prozent der einfachen Steuern übersteigt.

Art. 64. Der Ertragsüberschuss der laufenden Rechnung wird zur Bildung von Eigenkapital verwendet. Er kann auch für zusätzliche Abschreibungen eingesetzt werden.

Der Aufwandsüberschuss der laufenden Rechnung wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt ist.



3 Finanzreferendum und Schuldenbremsen in den Kantonen (7)

Beispiel: Kanton St. Gallen

Finanzreferendum

Laufende Ausgaben 0.3 / 1.5 Millionen SFr

Einmalige Ausgaben 3 / 15 Millionen SFr

4000 Unterschriften

Vermögenshaushalt: Abschreibungen

Beträge: unter 5 Millionen:	sofort
zwischen 5 und 10 Millionen SFr	5 Jahre
über 10 Millionen SFr	10 Jahre



3 Finanzreferendum und Schuldenbremsen in den Kantonen (8)

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



3 Finanzreferendum und Schuldenbremsen in den Kantonen (9)

Beispiel: Kanton Freiburg

Wichtigste Regel:

Zwingende Erhöhung des Steuerfusses, sobald das Defizit des Voranschlags der laufenden Rechnung 3 Prozent des Gesamtertrags erreicht.

Ergebnis:

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



3 Finanzreferendum und Schuldenbremsen in den Kantonen (10)

Übergreifende empirische Evidenz

Kantone:

(i) Finanzreferendum

Ausgaben: -*

Einnahmen: -**

Schulden: +

Defizit: +**

(ii) Fiskalische Beschränkung

Ausgaben: -

Einnahmen: +

Schulden: -*

Defizit: -**

Daten:

Panel mit Jahresdaten, 1986 - 1997



3 Finanzreferendum und Schuldenbremsen in den Kantonen (11)

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**



4 Der neue Finanzausgleich

Ausgangspunkt: (Fairer) Steuerwettbewerb

Probleme:

- **Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (Auseinanderdriften von reichen und armen Kantonen)**
- **Asymmetrischer Wettbewerb (Grösse, Ressourcenausstattung)**

⇒

Alternativen:

- a) **Materielle Steuerharmonisierung**
- b) **Finanzausgleich**

Problem: Angleichung der Verhältnisse vs. Erhaltung von Anreizen

- **zur sparsamen Haushaltsführung**
- **zur Gewinnung von Einnahmen**



4 Der neue Finanzausgleich (2)

Der NFA stellt vier Instrumente bereit, um die gesteckten Ziele zu erreichen:

- (i) Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung**
- (ii) Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen**
- (iii) Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**
- (iv) Finanzausgleich im engeren Sinn**



4 Der neue Finanzausgleich (3)

Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung

- **Grundsatz: Subsidiaritätsprinzip**
- **Die zweckgebundenen Subventionen sowie die finanzkraftabhängigen Zuschläge entfallen.**
- **Im Gegenzug erhalten die Kantone über die Instrumente des Finanzausgleichs im engeren Sinn mehr freie Mittel zur Verfügung gestellt.**

**Ziel: Einschränkung der zunehmenden Zentralisierung
Stärkung der Eigenverantwortung der Kantone.**



4 Der neue Finanzausgleichs (4)

Der Finanzausgleich im engeren Sinn

(i) Ressourcenindex

Erfassung des Potenzials eines Kantons (\emptyset 100 Indexpunkte) durch

- steuerbares Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen
- Gewinne der juristischen Personen

> 100 Punkte: ressourcenstark,

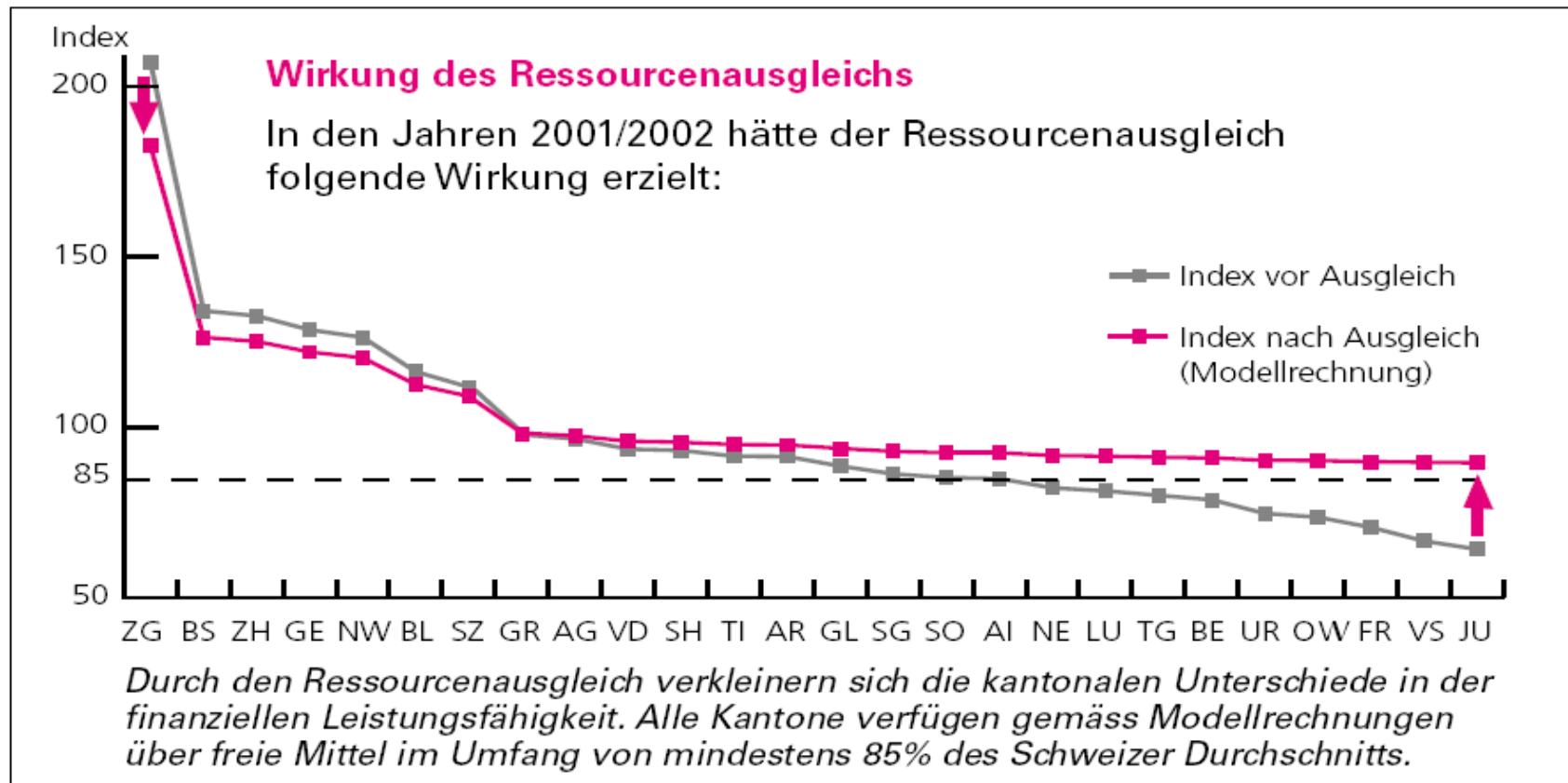
< 100 Punkte: ressourcenschwach.

⇒ Ressourcenausgleich

Ziel: Anhebung auf mindestens 85 Prozent



4 Der neue Finanzausgleichs (5)



4 Der neue Finanzausgleichs (6)

Der Finanzausgleich im engeren Sinn

(i) Ressourcenindex

Erfassung des Potenzials eines Kantons (Ø 100 Indexpunkte) durch

- steuerbares Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen
- Gewinne der juristischen Personen

> 100 Punkte: ressourcenstark,

< 100 Punkte: ressourcenschwach.

⇒ Ressourcenausgleich (2.4 Milliarden Fr)

Ziel: Anhebung auf mindestens 85 Prozent

(ii) Lastenausgleich

Ausgleich von Sonderlasten in

- a) Agglomerationen (275 Millionen Fr) und
- b) Berggebieten (275 Millionen Fr)

(iii) Befristeter Härteausgleich (240 Millionen Fr)

(Er nimmt nach 8 Jahren jährlich um 5 Prozent ab.)



4 Der neue Finanzausgleich (7)

Der politische Prozess

- **Planungen in der Verwaltung seit 1992**
- **Vernehmlassung 1999**
- **Bericht zur Vernehmlassung: März 2000**
- **Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK): 24. August 2001**
- **Entwurf der Botschaft bei der FDK: 5. Oktober 2001**
- **Verabschiedung der Botschaft: 14. November 2001**
- **Verabschiedung der Verfassungsgrundlage durch das Parlament: 3. Oktober 2003**
- **Referendum (Verfassung): 28. November 2004**
- **Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament (fakultatives Referendum): 2007**
- **Inkrafttreten: 1. Januar 2008**



5 Abschliessende Bemerkungen

- 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.
- In diesem Rahmen kann begrenzt sogar eine antizyklische Finanzpolitik betrieben werden.
- Übertragbarkeit auf Deutschland?
 - a) **Finanzreferendum:**
kein prinzipielles Problem.
 - b) **Schuldenbremse:**
Voraussetzung: Begrenzte Steuerhoheit der Länder
(Änderung des Grundgesetzes)
 - c) **Finanzausgleich:**
nur begrenzte Angleichung sinnvoll.



5 Abschliessende Bemerkungen (2)

⇒ **Die Gewährung begrenzter Steuerautonomie der Länder könnte in Zusammenhang mit einem weniger nivellierenden Finanzausgleich den Länder mehr Wettbewerb unter diesen entstehen lassen, damit stärkere Anreize für eine nachhaltige Finanzpolitik setzen und langfristig zu einer besseren finanziellen Situation der Länder beitragen.**



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

