

# BAK TAXATION INDEX 2011

Nachhaltigkeit der Finanzpolitik

# ZEW

Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung GmbH

  
**BAKBASEL**  
economic research & consultancy



**Herausgeber**

BAKBASEL / ZEW Mannheim

**Redaktion**

PD Dr. Friedrich Heinemann, ZEW

Dr. Alexander Kalb, ZEW

Martin Eichler, BAKBASEL

Beat Stamm, BAKBASEL

**Adresse**

Martin Eichler

BAK Basel Economics AG

Güterstrasse 82

CH-4053 Basel

T +41 61 279 97 14

F +41 61 279 97 28

[martin.eichler@bakbasel.com](mailto:martin.eichler@bakbasel.com)

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Vorgehen</b> .....	<b>5</b>
2.1	OECD-Konzept "Fiscal Sustainability" .....	5
2.2	Verwendete Indikatoren .....	6
2.3	Ergebnisinterpretation .....	6
<b>3</b>	<b>Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik</b> .....	<b>8</b>
3.1	Ausgangswerte .....	8
3.1.1	Schuldenstand .....	8
3.2	Ergebnisse .....	16
3.3	Ergebnisanalyse Kantone .....	20
3.3.1	Zusammenfassung der Resultate .....	20
3.3.2	Appenzell Ausserrhoden .....	21
3.3.3	Basel-Stadt .....	22
3.3.4	Bern .....	22
3.3.5	Genève .....	22
3.3.6	Glarus .....	23
3.3.7	Nidwalden .....	23
3.3.8	Obwalden .....	23
3.3.9	Schaffhausen .....	24
3.3.10	Schwyz .....	24
3.3.11	St. Gallen .....	24
3.3.12	Zug .....	24
3.3.13	Zürich .....	25
3.4	Verknüpfung Steuerbelastung und Nachhaltigkeit .....	25
<b>4</b>	<b>Sensitivitätsanalyse</b> .....	<b>28</b>
4.1	Variation des Zinssatzes .....	28
4.2	Variation des Verschuldungsziels .....	29
4.3	Nettoverschuldung .....	31
4.4	Schwächeres Wirtschaftswachstum .....	33
4.5	Auswirkungen Finanz- und Wirtschaftskrise .....	34
<b>5</b>	<b>Zusammenfassung und Schlussfolgerung</b> .....	<b>37</b>
<b>6</b>	<b>Anhang: Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>39</b>
<b>7</b>	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>40</b>

## Tabellenverzeichnis

Tab. 3-1	Einnahmenlücke in den Ländern und den Schweizer Kantonen .....	20
Tab. 4-1	Annahmen für die Simulation der Finanz- und Wirtschaftskrise .....	35
Tab. 6-1	Länder- und Kantonskürzel.....	39

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 3-1	Schuldenstand, 2007 .....	8
Abb. 3-2	Konjunkturbereinigter Primärsaldo, 2008 .....	9
Abb. 3-3	Primärausgaben der Länder, 2008 – 2060.....	10
Abb. 3-4	Primärausgaben der Länder, 2008 – 2060.....	11
Abb. 3-5	Primärausgaben der Länder, 2008 – 2060.....	11
Abb. 3-6	Primärausgaben der Kantone, 2008 – 2060.....	12
Abb. 3-7	Primärausgaben der Kantone, 2008 – 2060.....	13
Abb. 3-8	BIP-Wachstum der Länder, 2008 – 2060.....	14
Abb. 3-9	BIP-Wachstum der Länder, 2008 – 2060.....	14
Abb. 3-10	BIP-Wachstum der Länder, 2008 – 2060.....	15
Abb. 3-11	BIP-Wachstum der Kantone, 2008 – 2060.....	16
Abb. 3-12	BIP-Wachstum der Kantone, 2008 – 2060.....	16
Abb. 3-13	Kurzfristige Einnahmenlücken (2008 – 2013).....	18
Abb. 3-14	Mittelfristige Einnahmenlücken (2008 – 2023).....	18
Abb. 3-15	Langfristige Einnahmenlücken (2008 – 2060).....	19
Abb. 3-16	Verknüpfung des BAK Taxation Index mit den Nachhaltigkeitsindikatoren, kurzfristig.....	26
Abb. 3-17	Verknüpfung des BAK Taxation Index mit den Nachhaltigkeitsindikatoren, mittelfristig.....	26
Abb. 3-18	Verknüpfung des BAK Taxation Index mit den Nachhaltigkeitsindikatoren, langfristig.....	27
Abb. 4-1	Sensitivität Einnahmenlücke: Zinssatz .....	28
Abb. 4-2	Sensitivität Einnahmenlücke: Schuldenstandsquote 30%, 2008 – 2013 .....	29
Abb. 4-3	Sensitivität Einnahmenlücke: konstante Verschuldung, 2008 – 2013 .....	30
Abb. 4-4	Sensitivität Einnahmenlücke: konstante Verschuldung, 2008 – 2060 .....	31
Abb. 4-5	Sensitivität Einnahmenlücke: Nettoschulden, 2008 – 2013 .....	32
Abb. 4-6	Sensitivität Einnahmenlücke: Nettoschulden, 2008 – 2023 .....	32
Abb. 4-7	Sensitivität Einnahmenlücke: Nettoschulden, 2008 – 2060 .....	33
Abb. 4-8	Sensitivität Einnahmenlücke: Variierendes Produktivitätswachstum, Gesamtschweiz .....	33
Abb. 4-9	Sensitivität Einnahmenlücke: Finanz- und Wirtschaftskrise .....	36

# 1 Einleitung

Mit der Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Verschuldung in vielen europäischen Ländern beträchtlich zugenommen, ja sich inzwischen zu einer massiven Staatsschuldenkrise ausgeweitet. Zu dieser prekären Verschuldungssituation kommen in zahlreichen Ländern noch haushaltspolitische Herausforderungen, die sich aus den unabwendbaren Folgen des demografischen Wandels ergeben, hinzu. Laut Prognosen der Europäischen Kommission werden die Ausgaben für die Alters- bzw. Gesundheitsvorsorge vor allem in Ländern wie Irland, Spanien, Griechenland, Rumänien oder den Niederlanden in den nächsten Jahrzehnten deutlich zunehmen (vgl. hierzu European Commission, 2009a). Um die Kosten des negativen demografischen Wandels schultern zu können, werden in den betroffenen Ländern weitreichende Konsolidierungsanstrengungen erforderlich sein. Dabei kann die Konsolidierung der Haushalte über die Ausgaben- oder/und die Einnahmenseite erfolgen. Empirische Untersuchungen deuten indes darauf hin, dass fiskalische Konsolidierungen vor allem dann erfolgreich sind, wenn sie ausgabenseitig stattfinden (vgl. hierzu Alesina und Perotti, 1995); diesbezüglich ist jedoch festzustellen, dass auch die Ausgaben nur bis zu einem bestimmten Mass gesenkt werden können, da es eine ganze Reihe an Aufgaben gibt, zu deren Erfüllung Staaten gesetzlich verpflichtet sind und für die folglich kein (weiteres) Senkungspotenzial mehr besteht. In diesem Falle kann eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nur noch über die Einnahmenseite erfolgen – beispielsweise über die Erhöhung bestehender Steuern bzw. der Erschliessung neuer Einnahmequellen.

Vor diesem Hintergrund nimmt die Tragfähigkeit oder Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen eines Staates – neben steuerlichen Aspekten – bei Investitionsentscheidungen bzw. der Standortwahl von Unternehmen eine gewichtige Rolle ein. Denn Länder, die gegenwärtig eine geringe (effektive) Steuerbelastung aufweisen, diese aber nur auf Kosten zukünftiger Generationen – durch explizite oder implizite Schulden – aufrecht erhalten, werden auf lange Sicht eine Konsolidierung ihrer Haushalte vornehmen. Damit droht zukünftig nicht nur die Kürzung staatlicher Leistungen, sondern auch die Gefahr, dass Steuern erhöht werden müssen. Daher sollten Unternehmen bei Investitions- bzw. Standortentscheidungen neben steuerlichen Faktoren immer auch Nachhaltigkeitsaspekte, die sich auf die Lage der öffentlichen Finanzen des betreffenden Landes beziehen, in ihr Entscheidungskalkül einbeziehen. Investitionsentscheidungen, die einseitig nur auf die aktuelle Steuerbelastung eines Standorts abstellen, können kurzfristig zwar günstig erscheinen, auf lange Sicht über den ganzen Lebenszyklus der Investition jedoch nicht die optimale Wahl sein. Tragfähigkeitsaspekte sollten unbedingt berücksichtigt werden.

Die hier vorliegende Studie präsentiert Nachhaltigkeitsindikatoren für die Schweizer Kantone und die Länder des BAK Taxation Index. Die gemeinsame Betrachtung der effektiven Steuerbelastung für Unternehmen bzw. für hochqualifizierte Arbeitskräfte mit diesen Nachhaltigkeitsindikatoren liefert eine noch umfassendere Sicht auf die Position einer Region im internationalen Steuerwettbewerb. Die Aussagekraft des BAK Taxation Index im Hinblick auf die optimale Standortwahl eines Unternehmens wird damit weiter gesteigert.

Es sollte bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die hier präsentierten Ergebnisse noch auf der Lage im Jahr 2008 beruhen. Auf Grund der grossen zeitlichen Verzögerung der Publikation der Daten stehen aktuellere Detailinformationen zu den benötigten öffentlichen Haushalten noch nicht vollständig zur Verfügung. Zur Vermeidung von Verzerrungen wurde daher vollständig auf das Jahr 2008 abgestellt. Somit sind die Effekte der Finanz- und Wirtschaftskrise noch nicht oder nur zu einem kleinen Teil in den Ergebnissen enthalten. Als besonders augenfälliges Beispiel sei der Schuldenstand Irlands genannt, der hier mit 25 Prozent des BIP noch einer der tiefsten aller Länder ist. Bei den Sensitivitätsanalysen werden daher auch möglich Auswirkungen der Finanz- und Schuldenkrise auf ausgewählte Länder überprüft. Könnte man die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise bereits voll berücksichtigen, dürfte sich die relative Position der Schweiz und der Schweizer Kantone im internationalen Vergleich nochmals deutlich verbessern.

Das Vorgehen ist dabei wie folgt: Im folgenden Kapitel 2 wird zunächst das Vorgehen bzgl. der Analyse präsentiert. Die Ergebnisse der Untersuchung wird im Kapitel 3 vorgestellt, wobei ein direkter Vergleich zwischen den betrachteten Kantonen und verschiedenen Ländern möglich ist. Im Kapitel 4 werden die Ergebnisse auf ihrer Sensitivität bzgl. alternativer Annahmen geprüft. Kapitel 5 fasst schliesslich die wesentlichen Erkenntnisse dieser Studie zusammen und liefert Schlussfolgerungen. Zusätzlich gibt es einen separaten Teil Methodik. Darin werden drei Ansätze zur Bewertung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik vorgestellt und die Vorgehensweise für das von uns gewählte Verfahren (OECD-Konzept der "Fiscal Sustainability") genauer beschrieben.

## 2 Vorgehen

Mit der Untersuchung zur "Nachhaltigkeit der Finanzpolitik" wird analysiert, inwiefern die öffentlichen Finanzen der im BAK Taxation Index untersuchten Standorte ausgehend vom Jahr 2008 in der kurz-, mittel- und langfristigen Betrachtung auf einer nachhaltigen Basis stehen. Bei der Nachhaltigkeitsbetrachtung wird der sich abzeichnende demographische Wandel miteinbezogen. Die Nachhaltigkeitsbetrachtung gibt somit auch Antwort auf die Frage, wie sich die Folgen des demographischen Wandels auf die finanzielle Situation der einzelnen Standorte auswirken wird.

Die untersuchten Standorte des BAK Taxation Index bestehen aus zwölf Schweizer Kantonen (Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt, Bern, Genève, Glarus, Nidwalden, Obwalden, St. Gallen, Schaffhausen, Schwyz, Zug und Zürich) und den Ländern Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn und USA.<sup>1</sup> Im Fall der Schweiz ist die Datenaufbereitung so konzipiert, dass die einzelnen Kantone jeweils ihre Gemeinden und einen ihrer Wirtschaftskraft entsprechenden Anteil der Bundesebene beinhalten. Somit bildet das Total aller Kantone die Gesamtschweiz. Bei den Vergleichsländern sind ebenfalls sämtlich untergeordneten Gebietskörperschaften mit enthalten.

Zur Beurteilung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik werden mittels Anwendung des OECD-Konzepts der "Fiscal Sustainability" für alle Standorte kurz-, mittel- und langfristige Tragfähigkeitsindikatoren ermittelt. Im Kapitel 2.1 wird kurz das verwendete OECD-Konzept charakterisiert. Im Kapitel 2.2 wird der gewählte Tragfähigkeitsindikator dargestellt, Kapitel 2.3 unterstützt die Interpretation des Tragfähigkeitsindikators.

### 2.1 OECD-Konzept "Fiscal Sustainability"

Für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen im Rahmen des BAK Taxation Index wird eine erweiterte Variante des OECD-Konzepts der "Fiscal Sustainability" verwendet. Das OECD-Konzept der "Fiscal Sustainability" gilt gemeinhin als der "klassische" Ansatz zur Ermittlung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Dies liegt daran, dass dieses Konzept eine ganze Reihe an Vorzügen bietet und sich die Nachteile in Grenzen halten bzw. relativ einfach entschärft werden können (vgl. hierzu auch Jochimsen, 2008). Das OECD-Konzept wird denn auch bei zahlreichen Nachhaltigkeitsbetrachtungen in verschiedenen Ländern verwendet. In den vom BAK Taxation Index abgedeckten Ländern wurde das OECD-Konzept z.B. in den Ländern Deutschland (Bundesministerium der Finanzen 2008, Hauptmeier und Kalb 2008), Grossbritannien (HM Treasury 2008), USA (Congressional Budget Office 2010), Schweiz (Eidgenössische Finanzverwaltung 2008) und in der Europäischen Union (European Commission 2009b) zur Beurteilung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen herangezogen.

Die Vorteile des OECD-Konzepts liegen im klar definierten Zeitraum, der relativ einfachen Implementierbarkeit sowie der leichten Interpretierbarkeit der resultierenden Tragfähigkeitsindikatoren sowie der quantitativen Vergleichbarkeit der Ergebnisse. Das OECD-Konzept basiert auf der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates. Die resultierenden Tragfähigkeitsindikatoren zeigen an, inwiefern die Summe aus dem Barwert des Endbestands der Schuldenstandsquote des festgelegten Zielwerts für die Staatsverschuldung entspricht.

In der vorliegenden Untersuchung wird mit dem OECD-Konzept ein Tragfähigkeitsindikator für die kurze, (5 Jahre, 2008- 2013), mittlere (15 Jahre, 2008-2023) und lange Frist (52 Jahre, 2008-2060) gerechnet. Um die Vergleichbarkeit der Indikatoren über verschiedene Gebietskörperschaften zu gewährleisten, wird – in Anlehnung an das Maastricht-Kriterium – für alle Standorte ein Zielwert für die konsolidierte Staats-

<sup>1</sup> Mangels verwertbarer Daten wurden die BAK Taxation Index Standorte Singapur, die Vereinigten Arabischen Emirate, Hongkong und Shanghai in der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt.

verschuldung von 60 Prozent des BIP angenommen. Als Tragfähigkeitsindikator wird in der vorliegenden Studie die Einnahmenlücke in Prozent des BIP verwendet. Eine ausführliche Beschreibung zum angewendeten OECD-Konzept und zu dessen konkreten Anwendung in der vorliegenden Studie findet sich im separaten Methodik-Auszug.

## 2.2 Verwendete Indikatoren

In die Berechnungen fliesst eine Reihe von Indikatoren ein, die den Zustand der öffentlichen Finanzen in der Gegenwart (Schuldenstand, Primärsaldo) und die unter den gegebenen Umständen zu erwartende Entwicklung (Einnahme- und Ausgabenprojektionen) abbilden. Das Basisjahr der Untersuchung ist das Jahr 2008 und der Betrachtungszeitraum reicht maximal bis zum Jahr 2060. Die wichtigsten einflussenden Indikatoren werden im Folgenden charakterisiert:

Schuldenstand im Jahr 2007: Die konsolidierte Staatsverschuldung umfasst sämtliche Bruttoschulden auf allen Staatsebenen und schliesst auch die (expliziten und impliziten) Ausstände der Sozialversicherungen mit ein.<sup>2</sup> In die Berechnungen fliesst der Schuldenstand in der Vorperiode zum Basisjahr ein.

Primärsaldo im Jahr 2008: Der Primärsaldo berechnet sich aus der Subtraktion der konjunkturbereinigten Primärausgaben (totale Ausgaben ohne Zinskosten) von den konjunkturbereinigten Gesamteinnahmen. Die fiskalischen Werte werden vorgängig konjunkturbereinigt, da der Primärsaldo andernfalls massgeblich davon beeinflusst wird, ob das Basisjahr in eine konjunkturelle Hochphase oder in eine Rezession fällt.

Primärausgabenprojektionen bis 2060: Die Projektionen der Primärausgaben bildet die erwartete Ausgabenzunahme bis ins Jahr 2060 ab, wobei der demographische Wandel und die damit verbundenen Kosten bei den bevölkerungs- und altersabhängigen Ausgaben (Alterssicherung, Gesundheitswesen, Bildung, Arbeitsmarkt) mitberücksichtigt werden. Die übrigen Ausgaben entwickeln sich im Gleichtakt mit der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukt (BIP).

Einnahmeprojektionen bis 2060: Die Projektion der Einnahmen erfolgt wie bei den übrigen Ausgaben im Gleichschritt mit dem BIP.

BIP bis 2060: Die BIP-Entwicklung bis 2060 wird vom langfristig erwarteten Produktivitäts- und Erwerbsbevölkerungswachstum geprägt.

Die konkreten Daten für die einzelnen Standorte finden sich im Kapitel 3.1.

## 2.3 Ergebnisinterpretation

Als Tragfähigkeitsindikatoren werden die unter Anwendung des OECD-Konzepts der "Fiscal Sustainability" berechneten Einnahmenlücken verwendet. Ein positiver Wert gibt an, dass die Einnahmen zu gering sind, um eine Schuldenquote in Höhe von 60 Prozent des BIP im Endjahr zu erreichen – das heisst die Schuldenquote würde bei Fortführung der gegenwärtigen Finanzpolitik 60 Prozent übersteigen. Eine negative Einnahmenlücke gibt hingegen an, um wie viel Prozent des BIP die Einnahmen gesenkt werden könnten, ohne die Zielquote von 60 Prozent zu übersteigen. Die resultierenden Einnahmenlücken für die vom BAK Taxation Index abgedeckten Standorte finden sich im Kapitel 3.2.

<sup>2</sup> In dieser Untersuchung wird die Staatsverschuldung nach dem Maastricht-Konzept erhoben. Die Maastricht-Definition orientiert sich an den Bruttoschulden und zieht somit keine Aktivpositionen ein. Innerhalb der Schweiz wird jedoch meistens die Nettoverschuldung verwendet, welche das Finanzvermögen mit den Bruttoschulden verrechnet. Die Berechnung des Schuldenstandes nach der Maastricht-Definition hat den Vorteil, dass das zwischen verschiedenen Körperschaften nur schwer vergleichbare Finanzvermögen nicht einbezogen wird. Um die unterschiedlich grossen Finanzvermögen der verschiedenen Standorte dennoch zu berücksichtigen, werden im Kapitel 4.3 die Nachhaltigkeitsberechnungen mit den Nettoschulden wiederholt.

Diese zwischen den Standorten vergleichbaren Einnahmenlücken zeigen, wie es um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen steht. Dies wiederum erlaubt Rückschlüsse auf die zukünftige Steuerbelastung. Im Falle von nachhaltigen Staatsfinanzen sind die heutigen Steuersätze langfristig abgesichert. Allenfalls kann sogar mit einer Senkung der Steuerbelastung gerechnet werden. Hingegen besteht bei einem nicht nachhaltig finanzierten Staatshaushalt ein Konsolidierungsdruck, der sich in einer höheren Besteuerung auswirken kann. Aus diesem Grund muss zur umfassenden Beurteilung der Steuersituation eines Standorts auch die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik mit einbezogen werden.

## 3 Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik

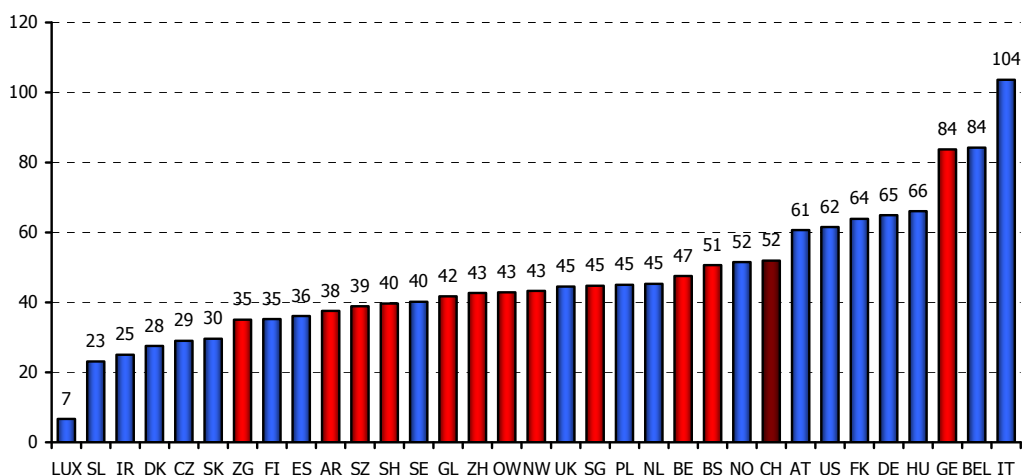
Kapitel 3.1 stellt die einflussenden Indikatoren für alle betrachteten Standorte dar und bildet damit die Ausgangslage ab. In Kapitel 3.2 werden die resultierenden Einnahmелücken für die im BAK Taxation Index repräsentierten Standorte für die kurze (bis 2013), mittlere (bis 2023) sowie lange (bis 2060) Frist abgebildet. Im Kapitel 3.3 werden die Ergebnisse für die Schweizer Kantone jeweils einzeln dargestellt und die wichtigsten Treiber identifiziert. In Kapitel 3.4 schliesslich erfolgt die kombinierte Betrachtung der resultierenden Einnahmелücken mit der effektiven Steuerbelastung für Unternehmen.

### 3.1 Ausgangswerte

#### 3.1.1 Schuldenstand

In Abbildung 3-1 wird die Schuldensituation zu Beginn der Betrachtungsperiode für alle Kantone (jeweils einschliesslich Ihres Anteils Bund), die Schweiz insgesamt und weitere Länder dargestellt. Es handelt sich jeweils um die Bruttoschulden. Die Betrachtung der Nettoschulden erfolgt in Kapitel 4 (Sensitivitätsanalysen). Über alle Beobachtungen ist der relative Schuldenstand mit Abstand in Luxemburg mit 7 Prozent am tiefsten. Die höchsten relativen Schulden liegen – ebenfalls mit grossen Abstand – in Italien mit 104 Pro-

Abb. 3-1 Schuldenstand, 2007



In Prozent des BIP; Schweizer Kantone einschliesslich ihrer Gemeinden und dem ihnen zugeordneten Bundesanteil

Quelle: Eurostat, Eidgenössische Finanzverwaltung, BAKBASEL

zent vor. Die Schweiz weist eine Schuldenquote von 52 Prozent des BIP auf. Dies umfasst sowohl den Bund, die Kantone und Gemeinden als auch die Sozialversicherungen. Ausserdem wurden auch die zu erwartenden Belastungen für zukünftige Ausfinanzierungen von Pensionskassen mit im Schuldenstand berücksichtigt. Mit relativen Schulden von 52 Prozent erreicht die Schweiz eine Position im Mittelfeld der Länder, wobei die vier grossen Nachbarländer der Schweiz eine höhere Quote aufweisen. Zu beachten ist,

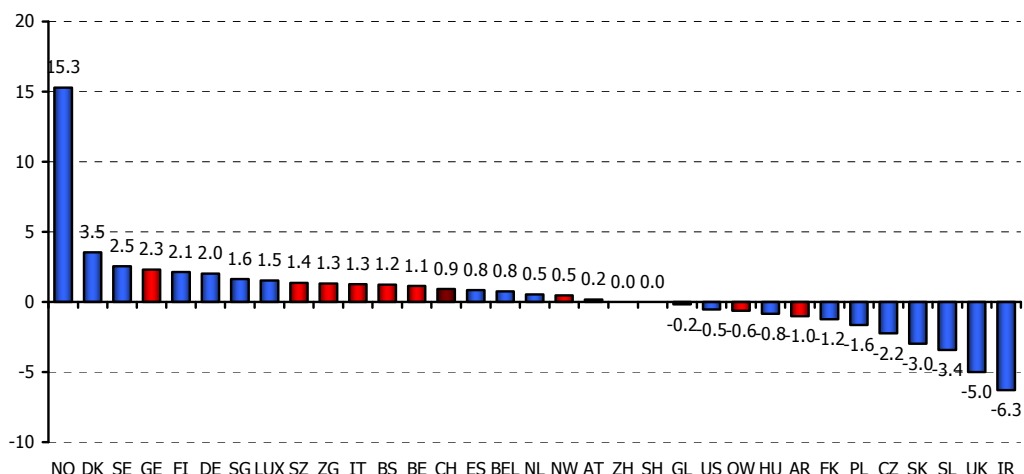
dass die dargestellten Schuldenquoten aus dem Jahre 2007 stammen und somit die im Zuge der Finanzkrise in vielen Ländern drastisch erhöhte Staatsverschuldung noch nicht beinhalten.

Die berücksichtigten Schweizer Kantone weisen Schuldenquoten von 35 (Kanton Zug) bis 84 Prozent (Kanton Genève) des BIP auf, wobei letzterer ein Ausreisser ist. Wird Genève nicht berücksichtigt, weist Basel-Stadt mit 51 Prozent den höchsten Wert auf. Bei diesen Werten muss berücksichtigt werden, dass der Schuldenstand des Bundes gemäss den BIP-Anteilen der Kantone auf diese umgelegt wurde. Dadurch erhöhen sich die Schuldenquoten bei allen Kantonen um rund 25 Prozentpunkte.

### Primärausgaben und Einnahmen

Für die Berechnungen werden sowohl die Primärausgaben als auch die Einnahmen im Basisjahr benötigt. Da die Höhe der Einnahmenlücken massgeblich davon beeinflusst wird, ob das Basisjahr in eine konjunkturelle Hochphase oder in eine Rezession fällt, werden für die Berechnung der Indikatoren konjunkturbereinigte Daten verwendet. In Abbildung 3-2 werden die konjunkturbereinigten Primärausgaben der berücksichtigten Kantone und Länder einschliesslich der Schweiz für das Jahr 2008 dargestellt.

**Abb. 3-2 Konjunkturbereinigter Primärsaldo, 2008**



In Prozent des BIP; Schweizer Kantone einschliesslich ihrer jeweiligen Gemeinden  
 Quelle: AMECO-Database (European Commission), Eidgenössische Finanzverwaltung, BAKBASEL

Hervorragend schneidet Norwegen mit einem Primärsaldo von über 15 Prozent des BIP ab, während Irland mit einem Primärdefizit von über 6 Prozent das Schlusslicht bildet. Der hohe norwegische Primärüberschuss ist vor allem das Resultat der Einnahmen aus dem Erdöl. Die Schweiz platziert sich mit einem Überschuss von 0.9 Prozent des BIP im Mittelfeld. Auf Grund des Überschusses verbessert sich die Ausgangslage aller Kantone unter Einbezug des Bundes. Hierbei fällt auf, dass die meisten Kantone ebenfalls bereits einen positiven Primärsaldo aufweisen. Somit erwirtschaften die meisten Kantone auch nach der Konjunkturbereinigung, welche die Einnahmen im Median um 2.8 Prozent reduziert, einen Primärüberschuss.<sup>3</sup> In den Fällen, in denen Defizite vorliegen, sind sie relativ klein. Das grösste Defizit liegt im Kanton Appenzell

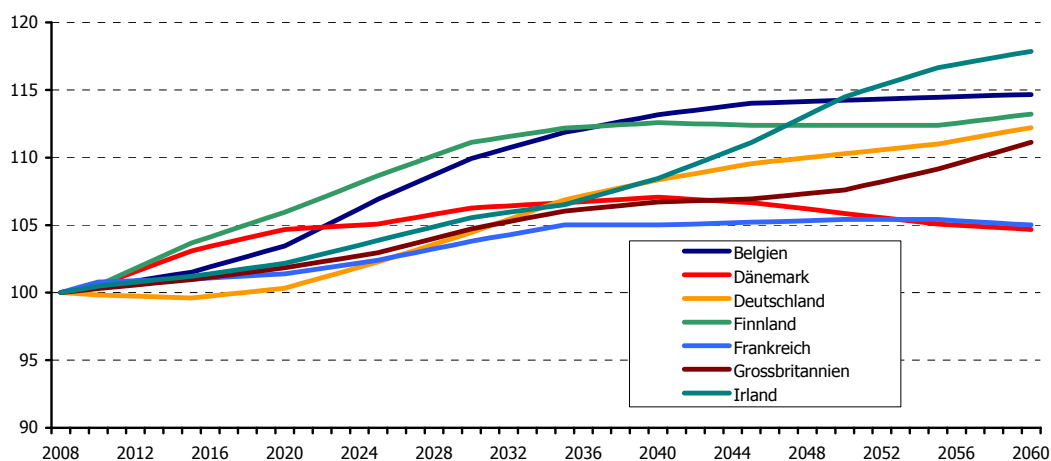
<sup>3</sup> Es sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass trotz des in einigen Kantonen sehr schwachen Wachstums bzw. sogar Rückgangs des BIP im Jahre 2008 sämtliche Kantone basierend auf der sehr dynamischen Entwicklung der Vorjahre noch oberhalb ihres Potenzialpfads lagen. Die Konjunkturbereinigung hat daher in allen Kantonen zu einer Verringerung der Einnahmen geführt, allerdings in unterschiedlichem Ausmass.

Ausserrhoden mit 1 Prozent vor. Im Vergleich zu den vom BAK Taxation Index abgedeckten Ländern fällt die Bilanz damit deutlich positiver aus.

### Projektionen der fiskalischen Variablen

Für die Berechnung der Einnahmenlücken werden auch Projektionen fiskalischer Variablen benötigt. Als Basis für die Projektionen der Primärausgaben dienen Projektionen der altersabhängigen Ausgaben (Pensionen, Gesundheit, Pflege, Bildung und Arbeitslosenunterstützung). Die Projektionen der altersabhängigen Ausgaben für alle EU-Länder und Norwegen bis zum Jahr 2060 liefert die Europäische Kommission in ihrem "Ageing Report" (European Commission, 2009a). Im Fall der USA stellt der "The Long-Term Budget Outlook" (CBO, 2010) Projektionen der altersabhängigen Ausgaben bis zum Jahr 2035 zur Verfügung. Mangels längerfristiger Daten wird die Einnahmenlücke für die USA lediglich bis zum Jahre 2035 berechnet. Um nun Projektionen für die Primärausgaben zu erhalten, werden in einem ersten Schritt die konjunkturbereinigten Primärausgaben im Basisjahr um die altersabhängigen Ausgaben bereinigt. Anschliessend werden die bereinigten oder "nicht-altersabhängigen" Ausgaben mit der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts bis in das Jahr 2060 fortgeschrieben. In einem letzten Schritt werden die fortgeschriebenen bereinigten Ausgaben schliesslich wieder mit den altersabhängigen Ausgaben im jeweiligen Jahr addiert. Somit erhält man eine Projektion der Primärausgaben bis in das Jahr 2060, die demographisch bedingte Veränderungen abbildet.

**Abb. 3-3 Primärausgaben der Länder, 2008 – 2060**



In Prozent des BIP und indiziert, 2008 = 100

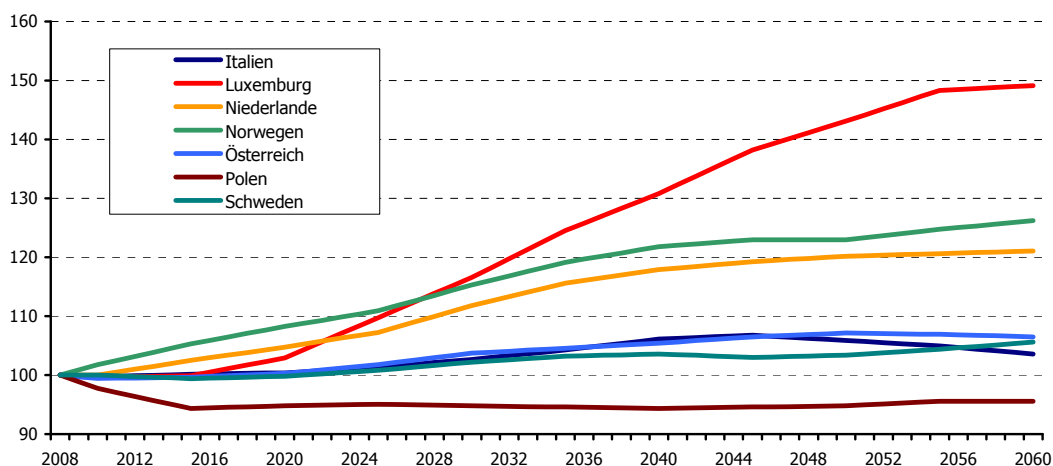
Quelle: AMECO-Database (European Commission), BAKBASEL

Wie in den Abbildungen 3-3 bis 3-5 zu sehen ist, werden die Primärausgaben bei der Mehrzahl der hier betrachteten Länder deutlich ansteigen. Auffallend ist der starke Anstieg in Luxemburg und Slowenien. Zwei Länder fallen auf, da sie im Jahr 2060 einen tieferen Indexstand der relativen Primärausgaben aufweisen: Polen und die Schweiz liegen bei etwa 95 Punkten. Tiefe Anstiege der Primärausgaben im Verhältnis zum BIP weisen Dänemark, Frankreich, Italien, Schweden und Österreich auf. Ihr Indexstand beträgt 2060 etwa 105 Punkte.

Als Zinssatz für die Abdiskontierung der fiskalischen Grössen wird der Durchschnitt von 1997 bis 2008 der nominalen Zinssätze für Staatsanleihen mit einer Laufzeit von 10 Jahren herangezogen. Um zum realen Zinssatz zu gelangen, wird die Inflationsrate abgezogen. Für Tschechien und Slowenien wird, auf Grund fehlender Daten, nur jeweils der Durchschnitt der letzten neun bzw. sieben Jahre verwendet. Für den

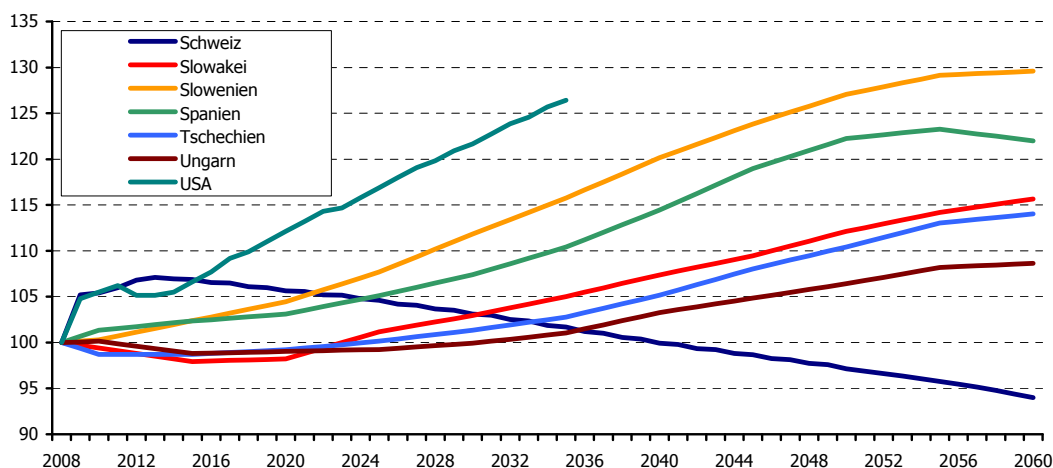
Bund und die Kantone wird ein einheitlicher realer Zinssatz von 1.93 Prozent unterstellt, der auf Basis der Zinssätze für Bundesschulden ermittelt wurde. Die Berechnung von kantonspezifischen Zinssätzen scheitert am Fehlen von vergleichbaren langfristigen Obligationen für alle Kantone.

**Abb. 3-4 Primärausgaben der Länder, 2008 – 2060**



In Prozent des BIP und indiziert, 2008 = 100  
Quelle: AMECO-Database (European Commission), BAKBASEL

**Abb. 3-5 Primärausgaben der Länder, 2008 – 2060**

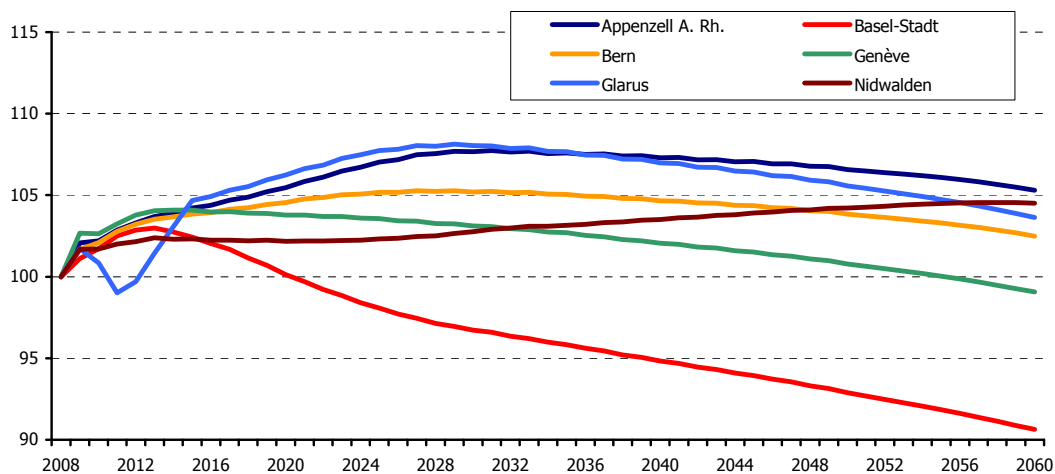


In Prozent des BIP und indiziert, 2008 = 100; Kantone einschliesslich ihrer jeweiligen Gemeinden  
Quelle: AMECO-Database (European Commission), BAKBASEL

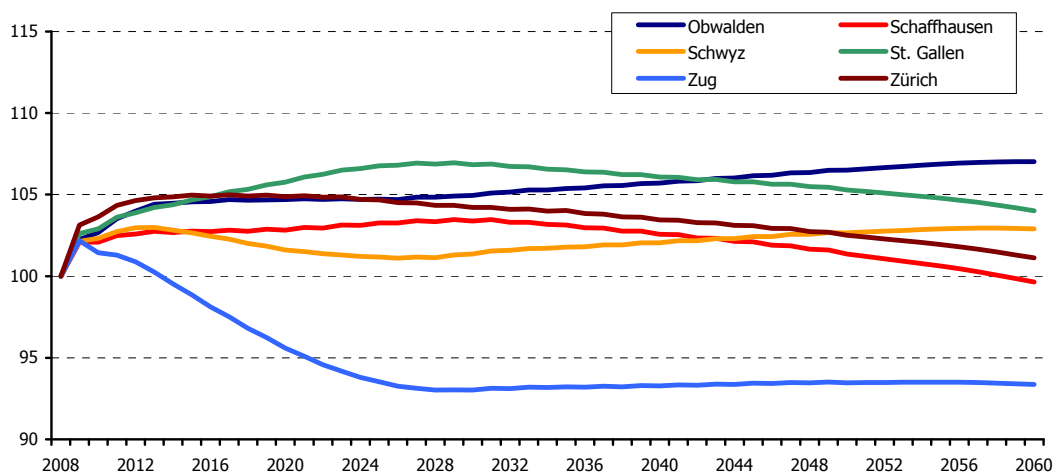
Die Abbildungen 3-6 und 3-7 stellen die Projektionen der Primärausgaben, unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklungen, für die Kantone dar. Insgesamt bleiben die Ausgabenquoten der Kanto-

ne trotz der Zusatzkosten in Folge des demografischen Wandels relativ stabil: Im Jahr 2060 sind die meisten Primärausgaben im Indexbereich 100 bis 110. Auffallend ist der grosse Rückgang im Kanton Basel-Stadt. Nach einem Anstieg des Indexes bis etwa 2013 sinkt er stetig und erreicht 2060 ein globales Minimum von etwa 90 Punkten. Ebenfalls hat der Kanton Zug im Jahr 2060 einen deutlich tieferen Indexstand. Nach einem kurzen Anstieg um mehrere Punkte geht der Indexstand bis auf etwa 93 Punkte zurück und stagniert bis zum Ende der betrachteten Periode bei diesem Wert

**Abb. 3-6 Primärausgaben der Kantone, 2008 – 2060**



In Prozent des BIP und indiziert, 2008 = 100; Kantone einschliesslich ihrer jeweiligen Gemeinden  
Quelle: EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (2008), BAKBASEL

**Abb. 3-7 Primärausgaben der Kantone, 2008 – 2060**

In Prozent des BIP und indiziert, 2008 = 100; Kantone einschliesslich ihrer jeweiligen Gemeinden  
 Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2008), BAKBASEL

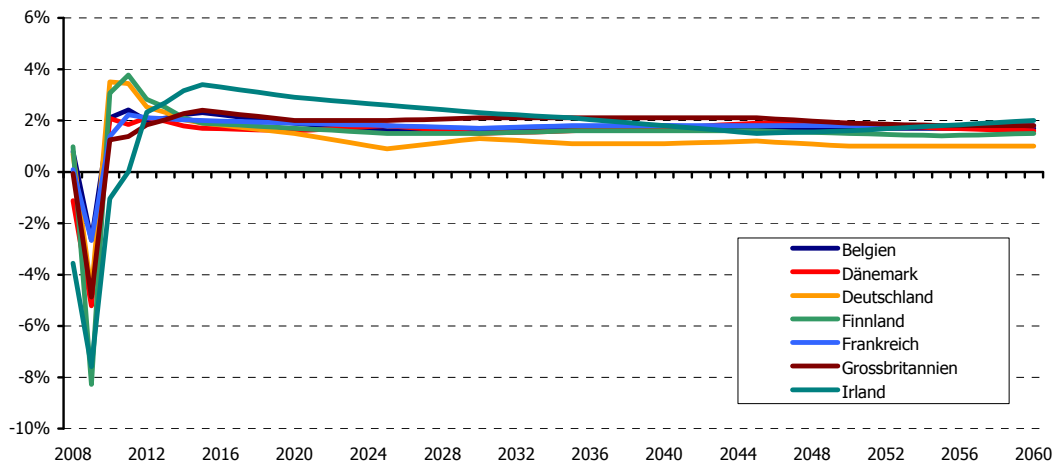
Für die Projektion der konjunkturbereinigten Einnahmen wird bei den Kantonen und bei allen Ländern unterstellt, dass diese mit der prognostizierten Wirtschaftskraft ansteigen. Somit bleibt das Verhältnis der Einnahmen zum BIP konstant und die Einnahmenquote ist für den gesamten Zeitraum identisch mit dem Ausgangswert im Basisjahr 2008.

### BIP-Projektionen

Schliesslich werden für die Berechnung der Diskontrate auch Projektionen des gesamtwirtschaftlichen Wachstums sowie Projektionen für die Zinssätze benötigt. Die realen BIP-Projektionen der EU-Länder und Norwegen werden dem "Ageing Report" (European Commission, 2009a) entnommen, für die Schweiz und die Kantone wird auf die Datenbanken von BAKBASEL zurückgegriffen.

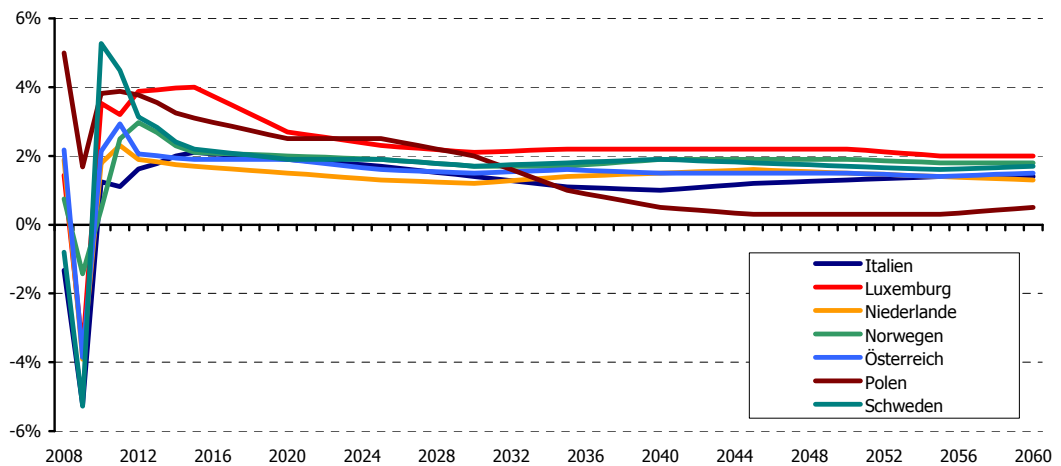
Die Entwicklung des BIP der berücksichtigten Länder wird in den Abbildungen 3-8 bis 3-10 dargestellt. Die Projektionen weisen für alle Länder ein ähnliches Muster auf. Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise erfolgt im Jahr 2009, mit Ausnahme von Polen, ein Rückgang des BIP. Zum Teil sinkt das BIP um über 8 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Über den weiteren Zeitverlauf flachen die Ausschläge deutlich ab und das Wirtschaftswachstum nähert sich seinem Potentialwachstum an. Das höchste Wachstumspotential wird Irland und Luxemburg mit 2 Prozent attestiert. Für die Slowakei und Polen sind die langfristigen Wachstumsaussichten mit 0.5 Prozent deutlich tiefer. Der Einbruch 2009 in der Schweiz ist mit etwa minus 2 Prozent relativ gering. In der langen Frist pendelt sich das Wachstum der Schweizer Wirtschaft bei etwas unter 2 Prozent ein.

**Abb. 3-8 BIP-Wachstum der Länder, 2008 – 2060**



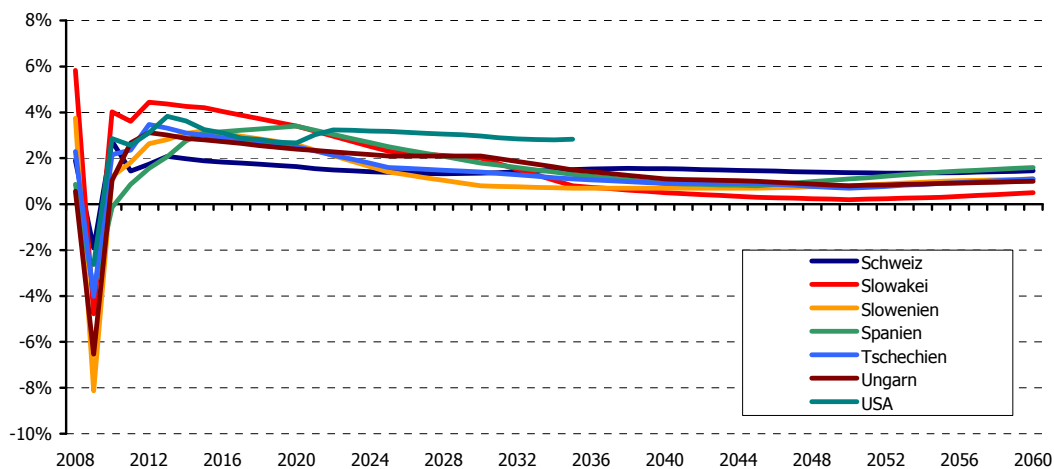
Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts in Prozent p.a.  
Quelle: BAKBASEL

**Abb. 3-9 BIP-Wachstum der Länder, 2008 – 2060**



Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts in Prozent p.a.  
Quelle: BAKBASEL

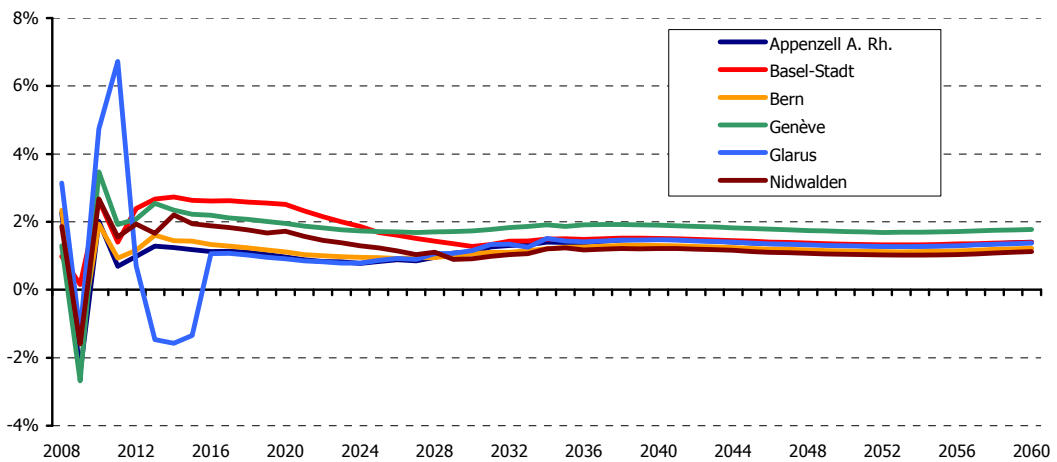
**Abb. 3-10 BIP-Wachstum der Länder, 2008 – 2060**



Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts in Prozent p.a.  
Quelle: BAKBASEL

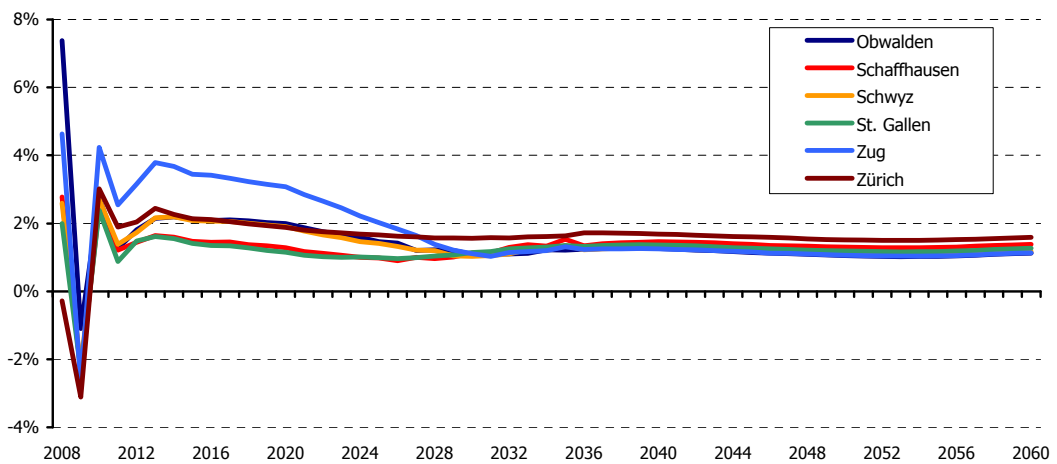
Die Projektionen zum Wirtschaftswachstum der Kantone sind in den Abbildungen 3-11 und 3-12 wiedergegeben. Die Entwicklung verläuft in den meisten Kantonen sehr ähnlich. Die konjunkturellen Schwankungen auf Grund der Finanzkrise sind gut ersichtlich. Im Jahr 2009 ist das Wachstum deutlich tiefer als im Jahr 2008; in fast allen Kantonen ist es sogar negativ. 2010 und 2011 erfolgt die Rückkehr in den positiven Wachstumsbereich. Bis zum Jahr 2030 findet eine Entwicklung hin auf ein stabiles Niveau des Potentialwachstums statt. Die Wachstumsunterschiede zwischen den Kantonen beruhen in der Zeitspanne 2030 bis 2060 nur noch auf unterschiedlich projektierten Erwerbsbevölkerungsentwicklungen. Bis 2030 fließen auch weitere Effekte wie die Branchenstruktur und die Wettbewerbsfähigkeit in die Prognose ein. Etwas anders verläuft das Muster im Kanton Glarus. 2009 erfolgt der Einbruch und in den folgenden Jahren die Rückkehr zu einem positiven Wachstum. In Glarus steigt die Wachstumsrate allerdings bis auf über 6 Prozent. Danach erfolgt wieder ein starker Rückgang mit einem negativen Wachstum bis sich die Wachstumsrate ab 2016 bei etwa 1 bis 2 Prozent einpendelt. Dies ist auf den Sondereffekt des Baus des Speicherkraftwerks Linth-Limmern zurückzuführen.

**Abb. 3-11 BIP-Wachstum der Kantone, 2008 – 2060**



Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts in Prozent p.a.  
Quelle: BAKBASEL

**Abb. 3-12 BIP-Wachstum der Kantone, 2008 – 2060**



Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts in Prozent p.a.  
Quelle: BAKBASEL

## 3.2 Ergebnisse

Für die Standorte des BAK Taxation Index sind in den Abbildungen 3-5 bis 3-7 die resultierenden Einnahmnlücken der kurzfristigen (bis 2013), mittelfristigen (bis 2023) und langfristigen Nachhaltigkeitsbetrach-

tung dargestellt. Ein negativer Wert der Einnahmenlücke stellt einen Einnahmenüberschuss dar und deutet somit auf eine derzeit nachhaltige Finanzpolitik hin, während eine positive Einnahmenlücke eine langfristig ungesicherte Finanzierung impliziert (gegeben die Annahmen und das Verschuldungsziel).

Anhand des Beispiels von Irland sei noch einmal exemplarisch die Interpretation dieses Tragfähigkeitsindikators erläutert: Irland weist eine kurzfristige Einnahmenlücke von 1.3 Prozent des BIP auf. Konkret bedeutet dies, dass die Einnahmequote im Ausgangsjahr 2008 zu niedrig war, um den Zielwert von 60 Prozent für die Schuldenstandsquote im Jahr 2013 zu erreichen. Um dieses Ziel verwirklichen zu können, müsste Irland das Niveau der Einnahmen – beispielsweise durch eine Erhöhung der Steuern – in Relation zum Bruttoinlandsprodukt dauerhaft um 1.3 Prozent erhöhen.<sup>4</sup> Wird der Zeithorizont auf das Jahr 2023 erweitert, steigt diese Einnahmenlücke um 3 Prozentpunkte auf 4.3 Prozent an; bis in das Jahr 2060 beträgt die Einnahmenlücke sogar knapp 8.8 Prozent. Anhand der drei Einnahmenlücken lassen sich die Konsolidierungserfordernisse von Irland und somit auch potenzielle zukünftige Steuererhöhungen ablesen. So scheint – Ausgehend von der Situation 2008 – die Lage der öffentlichen Haushalte in Irland auf kurze und mittlere Sicht noch relativ geordnet zu sein. Die längerfristige Betrachtung mit Zeithorizont 2060 deutet jedoch darauf hin, dass in Irland in den nächsten Jahrzehnten – hier hauptsächlich aufgrund des demografischen Wandels – erhebliche Konsolidierungen der öffentlichen Haushalte erforderlich sein werden. Mit grosser Wahrscheinlichkeit wird sich angesichts des grossen Konsolidierungsbedarfs auch eine Erhöhung der Steuerbelastung nicht vermeiden lassen, was in der Zukunft zu höheren Belastungen für Investoren führen kann. Dabei muss an dieser Stelle nochmals ausdrücklich darauf verwiesen werden, dass diese Betrachtung 2007 bzw. 2008 ansetzt und viele der aktuellen Entwicklungen der Finanzkrise noch gar nicht berücksichtigt. Simulationen mit der Berücksichtigung der durch die Finanzkrise veränderten Ausgangslage zeigen, dass sich die kurzfristige Nachhaltigkeitsbetrachtung wesentlich verschlechtert. Auf die langfristige Betrachtung übt die gegenwärtige Finanzkrise jedoch nur einen kleinen Einfluss auf (vgl. Kap. 4.5).

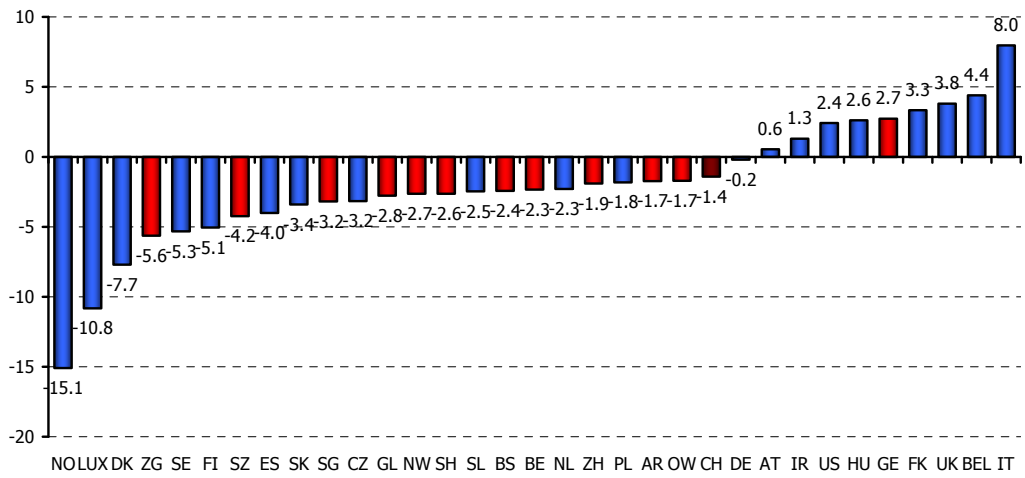
Aus den Ergebnissen der Nachhaltigkeitsbetrachtung wird deutlich, dass die Einnahmenlücken bei jeder Betrachtungsperiode (kurzfristig, mittelfristig und langfristig) zwischen den Standorten deutlich variieren. So schwanken die Tragfähigkeitslücken in der kurzfristigen Betrachtung zwischen minus 15.1 Prozent in Norwegen und plus 8.0 Prozent in Italien. In der langfristigen Betrachtung bis 2060 liegen die Standorte zwischen minus 9.8 in Norwegen und plus 9.4 in Slowenien. Auch unter Ausklammerung des Sonderfalls Norwegen bleibt die Spannweite zwischen den Standorten gross.<sup>5</sup>

Die Abbildungen zeigen, dass die betrachteten Schweizer Kantone im Hinblick auf die Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen im Vergleich zu den anderen vom BAK Taxation Index abgedeckten Standorte gut aufgestellt sind. Für die Mehrheit der Kantone kann sogar von einer sehr guten Positionierung und einer nachhaltigen Finanzpolitik gesprochen werden. So bleiben die Einnahmenlücken der Mehrheit der Kantone über die drei Betrachtungszeiträume negativ, was bedeutet, dass diese Kantone in allen drei Betrachtungszeiträumen ihre Einnahmen sogar senken könnten, um das unterstellte Ziel einer Schuldenstandsquote von 60 Prozent des BIP im Endjahr der Betrachtung zu erreichen. Konkret würde dies beispielsweise für den Spitzenreiter Zug bedeuten, dass die Einnahmen jährlich um 5.6 Prozent des BIP (-3.8%, -3.8%) gesenkt werden können, um im Jahr 2013 (2023, 2060) eine Schuldenstandsquote in Höhe von genau 60 Prozent des BIP zu erreichen. Würde der Kanton Zug hingegen seine bisherige Finanzpolitik fortführen, würde die Schuldenstandsquote im jeweiligen Endjahr der Betrachtung deutlich unter 60 Prozent liegen.

<sup>4</sup> Um das Ziel einer Schuldenstandsquote von 60 Prozent im Jahr 2013 zu erreichen, können alternativ auch die Primärausgaben um den gleichen Betrag gesenkt werden.

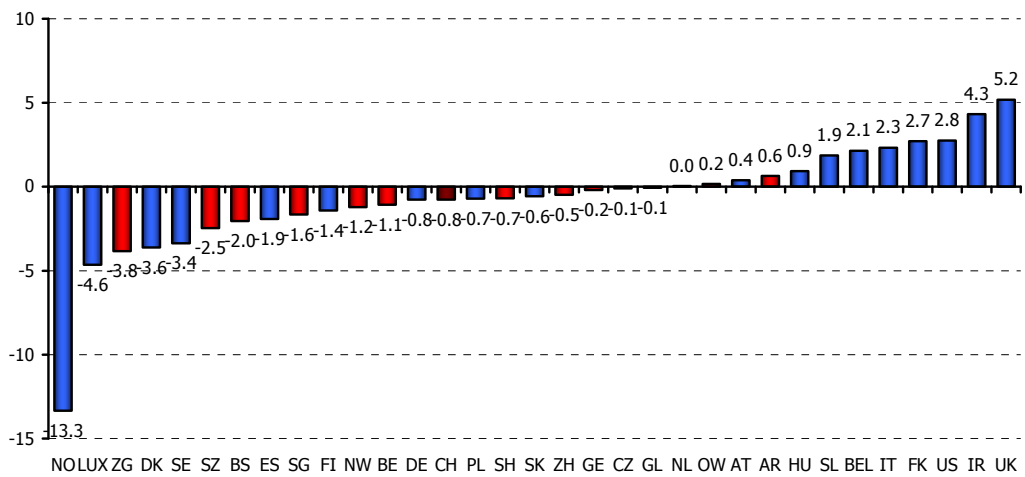
<sup>5</sup> Unter den hier betrachteten Ländern weist Norwegen mit in allen Zeitperioden hohen negativen Einnahmenlücken die beste Bilanz auf. Die guten Resultate gründen hauptsächlich im hohen Primärüberschuss, der aus den hohen Öleinnahmen resultiert. Das hier verwendete Berechnungskonzept geht davon aus, dass die Einnahmen als Prozent des BIP im Zeitablauf konstant gehalten werden können. Dies ist im Fall der norwegischen Erdöleinnahmen jedoch fraglich. Daher wird Norwegen als Sonderfall betrachtet und im Folgenden nicht weiter analysiert.

**Abb. 3-13 Kurzfristige Einnahmenlücken (2008 – 2013)**

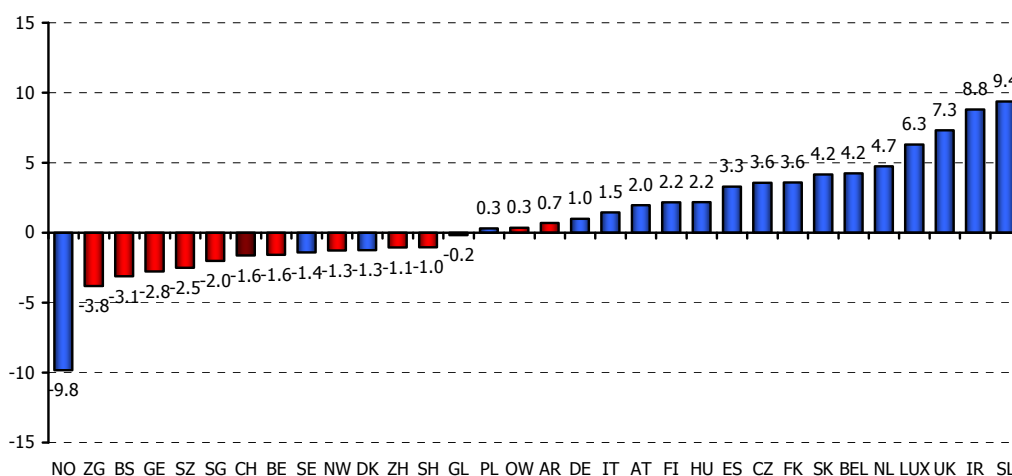


In Prozent des BIP; Schweizer Kantone einschliesslich ihrer Gemeinden und dem ihnen zugeordneten Bundesanteil  
 Quelle: BAKBASEL

**Abb. 3-14 Mittelfristige Einnahmenlücken (2008 – 2023)**



In Prozent des BIP; Schweizer Kantone einschliesslich ihrer Gemeinden und dem ihnen zugeordneten Bundesanteil  
 Quelle: BAKBASEL

**Abb. 3-15 Langfristige Einnahmenlücken (2008 – 2060)**

In Prozent des BIP; Schweizer Kantone einschliesslich ihrer Gemeinden und dem ihnen zugeordneten Bundesanteil; wegen fehlender Daten ohne USA  
Quelle: BAKBASEL

Im internationalen Vergleich schneiden neben dem Ausnahmefall Norwegen kurz- und mittelfristig noch Luxemburg und Spanien sowie die skandinavischen Länder mit Dänemark, Schweden und Finnland günstiger ab als das Gros der betrachteten Schweizer Kantone. Weitere Länder, neben der Niederlande insbesondere Länder des ehemaligen Ostblocks, weisen in der kurzen und mittleren Frist ähnliche Werte auf wie die Schweizer Kantone im Mittel (entspricht CH). Langfristig, also bei der Betrachtung bis 2060, ändert sich dieses Bild teilweise. Insgesamt stehen die betrachteten Schweizer Kantone jetzt im internationalen Vergleich nochmals besser dar. Nur noch die skandinavische Länder Dänemark und Schweden mischen sich mitten unter die Kanton oder liegen wie im Fall von Norwegen besser positioniert.

Ein wichtiger Grund für das exzellente Abschneiden der Kantone in der kurzen Frist (2008-2013) liegt am guten Wachstumsverlauf seit 2008. Die Schweiz erlitt während der Finanzkrise (2008-2009) einen verhältnismässig kleinen BIP-Einbruch und konnte in der Folgezeit bisher von einer kräftigen Erholung profitieren. Die erfreuliche BIP-Entwicklung fängt einen beträchtlichen Teil der Mehrausgaben ab und dämpft damit die Ausgabenquote. Das Fehlen eines strukturellen Defizits und die eher geringe Verschuldung der meisten Kantone tragen ebenfalls erheblich zur negativen Einnahmenlücke bei. Unterschiede im Primärüberschuss und bei der Schuldenstandquote 2007 erklären auch insbesondere in der kurzen Frist die erheblichen Unterschiede zwischen den Kantonen.

In der kurzen Frist spielt die Höhe des Schuldenstandes im Ausgangsjahr eine grosse Rolle, während längerfristig das Wirtschaftswachstum (vgl. auch Kap. 4.4) und die Entwicklung der Primärausgaben wichtiger werden. In der mittleren und langen Frist macht sich der demografische Wandel auch in den Kantonen bemerkbar. Im Vergleich zu den anderen vom BAK Taxation Index abgedeckten Standorte schneiden sie aber weiterhin relativ gut ab.

Ein Grund für die vergleichsweise niedrigen Einnahmenlücken stellen die günstigen Zinskonditionen der Schweizer Kantone dar. So liegt der für die Berechnung der Diskontrate unterstellte Zinssatz in einigen Kantonen zeitweise unter der entsprechenden Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts. Diese niedrigen Zinssätze führen nicht nur zu günstigen Verschuldungskonditionen; vielmehr bewirken sie auch, dass die Barwerte der zukünftigen Primärüberschüsse vergleichsweise höher ausfallen. Simulationen mit höheren

Zinssätzen zeigen jedoch, dass die Kantone auch unter Verwendung des höchsten realen Zinssatzes im Ländervergleich (3.6%) weiterhin gut abschneiden. Wie diese Sensitivitätsanalyse zeigt, ist der Einfluss eines höheren Zinssatzes beschränkt (vgl. dazu auch die Sensitivitätsanalyse in Kap. 4.1).

Abschliessend sei noch ausdrücklich darauf verwiesen, dass das gute Ergebnisse für die Schweiz, nämlich eine negative Einnahmenlücke, auch auf die Annahme einer Zielschuldenstandsquote von 60 Prozent zurückzuführen ist. Aus diesem Resultat darf daher nicht ohne weiteres auf die Möglichkeit einer Reduktion der Einnahmen, z.B. Steuersenkungen, gefolgert werden. Eine solche Folgerung würde bedingen, dass – neben allen mit diesen Rechnungen verbundenen Unsicherheiten – auch ein Zielschuldenstand von 60 Prozent des BIP im Endjahr der jeweiligen Analyse akzeptiert wird. Im Kapitel 4.2 werden die Berechnungen jeweils mit einem alternativen Zielschuldenstand von 30% und der Annahme konstanter Schuldenquoten nochmals durchgeführt. Die Ergebnisse verdeutlichen den grossen Einfluss des Verschuldungsziels auf die kurzfristigen Ergebnisse. In der langen Frist hat die Ausgestaltung des Verschuldungsziels hingegen wenig Einfluss auf die resultierende Einnahmenlücke (vgl. Kap. 4.2).

### 3.3 Ergebnisanalyse Kantone

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der abgedeckten Schweizer Kantone einzeln analysiert und die Hauptursachen für die erzielten Ergebnisse identifiziert. In einem ersten Schritt werden die im Kapitel 3.2 gezeigten Ergebnisse nochmals zusammenfassen dargestellt.

#### 3.3.1 Zusammenfassung der Resultate

Tabelle 3-1 fasst die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsbetrachtung nochmals zusammen und rangiert die Standorte in den drei Betrachtungszeiträumen. Werden die Rangverschiebungen der betrachteten Schweizer Kantone analysiert, zeigen sich in der kurzen im Vergleich zu langen Frist mit einer Ausnahme (Kanton Glarus) nur positive Rangverbesserungen. Beim Vergleich der Rangpositionierung der betrachteten Schweizer Kantone in der kurzen und langen Frist fällt die deutliche Verbesserung bei einigen Kantonen auf. Die Kantone Genève (Rangverbesserung um 25 Plätze), Basel-Stadt (13), Bern (9), Zürich (7) und Obwalden (6) weisen in der langen Frist eine deutlich bessere Platzierung als in der kurzfristigen Betrachtung. Dabei verbessern sich zwischen 2013 und 2023 insbesondere Genève (10), Basel-Stadt (9) und Bern (5), während zwischen 2023 und 2060 die wiederum Genève (15) sowie Appenzell A.R. (8), Glarus (7), Obwalden (7) und Zürich (6) die grössten Ranggewinne zu verzeichnen haben. Für die Ergebnisanalyse ist die Feststellung wichtig, dass sich die Position der Gesamtheit der betrachteten Schweizer Kantone bis 2060 erheblich verbessert.

**Tab. 3-1 Einnahmenlücke in den Ländern und den Schweizer Kantonen**

Land/Kanton	In % des BIP			Rang			Rangverschiebung	
	2013	2023	2060	2013	2023	2060	13-23	23-60
Belgien	4.40	2.14	4.23	32	28	27	-4	-1
Dänemark	-7.70	-3.62	-1.26	3	4	11	1	7
Deutschland	-0.20	-0.77	0.99	24	13	18	-11	5
Finnland	-5.05	-1.42	2.17	6	10	21	4	11
Frankreich	3.34	2.72	3.58	30	30	25	0	-5
Grossbritannien	3.80	5.18	7.32	31	33	30	2	-3

Fortsetzung

Land/Kanton	In % des BIP			Rang			Rangverschiebung	
	2013	2023	2060	2013	2023	2060	13-23	23-60
Irland	1.29	4.32	8.81	26	32	31	6	-1
Italien	7.98	2.31	1.45	33	29	19	-4	-10
Luxemburg	-10.82	-4.64	6.29	2	2	29	0	27
Niederlande	-2.29	0.04	4.73	18	22	28	4	6
Norwegen	-15.08	-13.34	-9.84	1	1	1	0	0
Österreich	0.55	0.39	1.98	25	24	20	-1	-4
Polen	-1.82	-0.72	0.31	20	15	15	-5	0
Schweden	-5.33	-3.37	-1.41	5	5	9	0	4
Schweiz	-1.40	-0.77	-1.63	23	14	7	-9	-7
Slowakei	-3.39	-0.57	4.16	9	17	26	8	9
Slowenien	-2.46	1.87	9.37	15	27	32	12	5
Spanien	-4.01	-1.92	3.29	8	8	23	0	15
Tschechien	-3.16	-0.11	3.57	11	20	24	9	4
Ungarn	2.62	0.93	2.18	28	26	22	-2	-4
USA	2.43	2.75	-	27	31	-	4	-
Appenzell A. Rh.	-1.73	0.63	0.70	21	25	17	4	-8
Basel-Stadt	-2.42	-2.05	-3.12	16	7	3	-9	-4
Bern	-2.34	-1.08	-1.58	17	12	8	-5	-4
Genève	2.72	-0.18	-2.77	29	19	4	-10	-15
Glarus	-2.77	-0.07	-0.18	12	21	14	9	-7
Nidwalden	-2.65	-1.22	-1.29	13	11	10	-2	-1
Obwalden	-1.71	0.16	0.35	22	23	16	1	-7
Schaffhausen	-2.64	-0.70	-1.03	14	16	13	2	-3
Schwyz	-4.24	-2.47	-2.52	7	6	5	-1	-1
St. Gallen	-3.19	-1.65	-2.01	10	9	6	-1	-3
Zug	-5.63	-3.84	-3.81	4	3	2	-1	-1
Zürich	-1.91	-0.49	-1.07	19	18	12	-1	-6

Schweizer Kantone einschliesslich ihrer Gemeinden und dem ihnen zugeordneten Bundesanteil  
Quelle: BAKBASEL

### 3.3.2 Appenzell Ausserrhoden

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden weist einen ausgesprochen tiefen Ausgangsschuldenstand auf (37.5%, CH: 52.0%). Dennoch erreicht der Kanton nur den Rang 21 unter den Vergleichsregionen hinsichtlich der kurzfristigen Nachhaltigkeit. Ursächlich für diese nur mittlere Positionierung ist der hohe negative Primärsaldo im Basisjahr 2008 (-1.0%, CH: 0.9%). Wie die negative Einnahmenlücke zeigt (-1.7%), ist die Fiskalpolitik in der kurzfristigen Betrachtung jedoch nachhaltig. Dies ändert sich jedoch bei einer Aus-

dehnung des Beobachtungszeitraums. Sowohl mittel- wie auch langfristig resultiert eine positive Einnahmелücke (0.6%, 0.7%), auch wenn diese mit weniger als einem Prozent des BIP recht klein bleibt. Unter allen Vergleichsstandorten erreicht der Kanton Appenzell Ausserrhoden den Rang 25 bei Betrachtung bis 2023 und den Rang 17 bei der langfristigen Betrachtung bis 2060. Diese Verbesserung in der langen Frist ist auf eine verbesserte Positionierung im internationalen Vergleich zurückzuführen, wie dies auch für die Gesamtschweiz beobachtet werden kann. Innerhalb der abgebildeten Schweizer Kantone belegt der Kanton Appenzell Ausserrhoden sowohl mittel- wie auch langfristig den letzten Rang. Neben der Belastung durch das bereits erwähnte negative Primärsaldo fällt das Bevölkerungswachstum und damit das Wirtschaftswachstum schwächer aus als im Schweizer Durchschnitt (durchschnittliches Wachstum der Erwerbsbevölkerung 2013-2023: -0.6% p.a., CH: 0.1% p.a.). Insbesondere bis zum Jahr 2023 wächst im Kanton Appenzell Ausserrhoden die Gruppe der über 65-jährigen überdurchschnittlich (2.6% p.a., CH: -2.2% p.a.), was durch die Ausgaben im Gesundheitsbereich und bei der Alterssicherung belastend wirkt und nur teilweise durch niedrige Bildungskosten ausgeglichen wird. Insgesamt bedarf es damit, ausgehend von der Situation in 2008, noch kleinerer Anstrengungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden, um eine vollständig nachhaltige Fiskalpolitik zu erreichen.

### 3.3.3 Basel-Stadt

Bei der kurzfristigen Betrachtung bis 2013 nimmt der Kanton Basel-Stadt mit dem 16. Rang eine mittlere Position der Vergleichsregionen ein. Der Kanton Basel-Stadt kann hier von der im Vergleich guten Wirtschaftsentwicklung während der Finanz- und Wirtschaftskrise profitieren (durchschnittliches BIP-Wachstum 2008-2013: 1.8% p.a., CH: 1.2% p.a.), wobei die eher hohe Staatsverschuldung (50.6%, CH: 52.0%) das Resultat negativ beeinflusst. Mittel- und insbesondere langfristig verbessert sich Basel-Stadt nochmals deutlich (Rang 7 bzw. 3). Vor allem eine mittelfristig dynamische Wirtschaftsentwicklung sowie eine im Quervergleich geringe Zunahme der Ausgabenlasten für die Generation der über 65-Jährigen (durchschnittliches Wachstum 2013-2023: 0.7% p.a., CH: 2.2% p.a.) bzw. sogar ein Rückgang bis 2060 (durchschnittliches Wachstum 2050-2060: -0.7% p.a., CH: 0.2% p.a.) kommen dem Kanton zugute. Mit einer in allen drei Betrachtungshorizonten negativen Einnahmелücke, die zwischen 2.4 und 3.1 Prozent des BIP schwankt, kann dem Kanton Basel-Stadt eine nachhaltige Finanzpolitik bescheinigt werden.

### 3.3.4 Bern

Der Kanton Bern liegt bezüglich der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik weitgehend im Mittelfeld der Schweiz. In der Gruppe der Vergleichsregionen verbessert sich Bern bei Ausdehnung des Betrachtungshorizonts kontinuierlich (Rang 17, 12, 8). Dies zeugt von einer Verbesserung gegenüber den internationalen Vergleichsstandorten, wohingegen die Positionierung innerhalb der abgebildeten zwölf Schweizer Kantone nur wenig ändert. In der kurzen Frist prägt die mittelmässige Verschuldung (47.5%, CH: 52.0%) das Ergebnis der Nachhaltigkeitsbetrachtung. In der mittleren und langen Frist ist das eher unterdurchschnittliche Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum bei einem gleichzeitig starken Anstieg der altersbedingten Ausgaben entscheidend. Insgesamt resultiert für den Kanton Bern in allen drei betrachteten Zeiträumen eine negative Einnahmелücke (-2.3%, -1.1%, -1.6%), womit eine nachhaltige Finanzpolitik bescheinigt werden kann.

### 3.3.5 Genève

Die hohe Bedeutung der Staatsverschuldung für die kurze Frist zeigt sich exemplarisch beim Kanton Genève (Schuldenquote 2007: 83.7%, CH: 52.0%). Dadurch befindet sich der Kanton Genève im Kantonsvergleich trotz eines hohen positiven Primärsaldos (2.3%, CH: 0.9%) und einem hohen Wirtschaftswachstum im kurzfristigen Vergleich innerhalb der Schweiz auf dem letzten Platz. Im internationalen Vergleich resultiert ebenfalls eine Rangierung im hinteren Bereich (Rang 29). In der mittleren und längeren Frist verliert die Ausgangsverschuldung an Bedeutung und es kommen vermehrt die anderen Faktoren, haupt-

sächlich der hohe Primärsaldo und das überdurchschnittliche Wirtschaftswachstum, zum Tragen. Der Kanton Genève vermag sowohl innerhalb der Schweiz wie auch im internationalen Vergleich zuerst ins Mittelfeld und in der langen Frist sogar zur Spitzengruppe aufzurücken (Rang 19 respektive 4 im internationalen Vergleich). Auch kehrt sich die in der kurzfristigen Betrachtung vorhandene Einnahmenlücke (2.7%) langfristig in einen Einnahmenüberschuss um (-2.8%). Sieht man von dem nicht dem Nachhaltigkeitsziel entsprechenden hohen Schuldenstand ab, kann die Finanzpolitik des Kantons Genève ausgehend vom Jahr 2008 langfristig als durchaus nachhaltig angesehen werden.

### 3.3.6 Glarus

Kurzfristig kann der Kanton Glarus von einem tiefen Schuldenstand profitieren (41.8%, CH: 52.0%) und erreicht im internationalen Vergleich eine gute Rangierung (Rang 12, Einnahmenlücke: -2.8%). Ein negativer Primärsaldo (-0.2%, CH: 0.9%) und mittelfristig schwächere Wachstumsaussichten (durchschnittliches BIP-Wachstum 2013-2023: 0.4% p.a., CH: 1.7 p.a.) belasten jedoch die fiskalische Nachhaltigkeit bei längerer Betrachtung. Hinzu kommt ein überdurchschnittliches Ausgabenwachstum, u.a. durch die Gesundheitsausgaben. Auch wenn sich diese belastenden Faktoren in den folgenden Jahren wieder abschwächen, steht der Kanton auch bei der langfristigen Nachhaltigkeitsbetrachtung im hinteren Bereich des Kantonsvergleichs. Im internationalen Vergleich verbessert sich die Position jedoch gegenüber der mittelfristigen Betrachtung (Rang 14 gegenüber Rang 21 in der mittleren Frist). Die etwas schwierige Lage des Kantons Glarus zeigt sich auch darin, dass der Kanton in der mittel- und langfristigen Betrachtung mit Einnahmenlücke von praktisch Null nur knapp noch den Status einer nachhaltigen Finanzpolitik erreicht.

### 3.3.7 Nidwalden

Der Kanton Nidwalden ist in der Nachhaltigkeitsbetrachtung im Vergleich zu den anderen Standorten des BAK Taxation Index jeweils im vorderen Mittelfeld platziert (Ränge 13, 11, 10). Die Einnahmenlücken bleiben über den gesamten Zeitraum negativ (-2.7%, -1.2%, -1.3%), womit den öffentlichen Finanzen eine nachhaltige Konstellation bescheinigt wird. Der Ausgangsschuldenstand (44.8%, CH: 52.0%) und die kurzfristig vorteilhafte Ausgabenentwicklung (tiefer Anteil der Ausgaben für die Alterssicherung) ermöglichen die relativ gute Platzierung im ersten Zeitraum. Das hohe Wachstum der Bevölkerungsgruppe der über 65-Jährigen wirkt sich vor allem in der mittleren Frist (durchschnittliches Wachstum 2013-2023: 3.2% p.a., CH: 2.2% p.a.) und auch in der langen Frist negativ auf die Ausgabenhöhe und -struktur aus. Im Betrachtungszeitraum bis 2060 verhindert zudem das unterdurchschnittliche Wirtschaftswachstum (durchschnittliches BIP-Wachstum 2023-2060: 1.1% p.a., CH: 1.4% p.a.) eine deutlichere Rangverbesserung, wie sie bei vielen anderen Schweizer Kantonen beobachtet werden kann.

### 3.3.8 Obwalden

Der Kanton Obwalden erreicht in der Nachhaltigkeitsbetrachtung im Zeitablauf die Rangierungen 22, 23 und 16. In der kurzen Frist beträgt die Einnahmenlücke minus 1.7 Prozent. Die im Vergleich mit anderen Standorten mittlere Verschuldung im Ausgangsjahr (42.9%, CH: 52.0%) führt in Kombination mit einem negativen Primärsaldo (-0.6%, CH: 0.9%) zum unterdurchschnittlichen Ergebnis in der kurzen Betrachtungsfrist. Sowohl in der mittleren als auch in der längeren Zeitspanne weist der Kanton Obwalden eine positive Einnahmenlücke (0.2%, 0.4%) auf, womit die öffentlichen Finanzen ausgehend von diesen Zeiträumen als knapp nicht mehr nachhaltig gelten müssen. Durch das hohe Wachstum der Bevölkerungsgruppe der über 65-Jährigen (durchschnittliches Wachstum 2013-2023: 3.3% p.a., CH: 2.2% p.a.) steigen die Ausgaben überproportional stark an und erhöhen das bereits im Ausgangsjahr bestehende Defizit. Die deutliche Rangverbesserung im Betrachtungszeitraum 2023-2060 wird durch die deutliche Verringerung der Tragfähigkeit zahlreicher internationaler Vergleichsstandorte ermöglicht.

### 3.3.9 Schaffhausen

Dank der unterdurchschnittlichen Verschuldung (39.6%, CH: 52.0%) besetzt der Kanton Schaffhausen in der kurzfristigen Nachhaltigkeitsbetrachtung mit einer negativen Einnahmenlücke von minus 2.6 Prozent einen Platz im vorderen Mittelfeld (Rang 14). In der mittleren Frist sind die schrumpfende Erwerbsbevölkerung (durchschnittliches Wachstum 2013-2023: -0.5% p.a., CH: 0.1% p.a.) und der fehlende Primärüberschuss (0.0%, CH: 0.9%) belastend, womit sich die Einnahmenlücke auf minus 0.7 Prozent abschwächt (Rang 16). In der längeren Frist verringern sich diese negativen Einflussfaktoren und die Einnahmenlücke sinkt wieder leicht auf minus 1.0 Prozent (Rang 13).

### 3.3.10 Schwyz

Die Tragfähigkeitsindikatoren bescheinigen dem Kanton Schwyz mit negativen Werten von minus 4.2, 2.5 und 2.5 Prozent für alle Betrachtungszeiträume eine nachhaltige Finanzpolitik, die auch noch Spielraum offen lässt. Der Kanton Schwyz positioniert sich damit sehr gut (Plätze 7, 6 und 5). Kurzfristig verhilft insbesondere die tiefe Schuldenquote (38.8%, CH: 52.0%) dem Kanton zu diesem Resultat. In der mittleren Frist kommen die dynamische BIP-Entwicklung (durchschnittliches Wachstum 2013:2023: 1.9% p.a. CH: 1.7% p.a.), und über alle analysierten Zeiträume das zweithöchste Primärsaldo aller betrachteten Kantone (1.6%, CH: 0.9%) hinzu. Negativ schlägt mittel- und langfristig das hohe Wachstum der über 65-Jährigen (durchschnittliches Wachstum 2013-2023: 2.9% p.a., CH: 2.2% p.a.; durchschnittliches Wachstum 2023-2060 1.3% p.a.; CH: 0.9% p.a.) negativ zu Buche, wobei die vorteilhafte Ausgabenstruktur (hoher Anteil Bildungsausgaben, tiefer Anteil Gesundheitskosten) dämpfend auf die Entwicklung der Gesamtausgaben wirkt.

### 3.3.11 St. Gallen

Der Kanton St. Gallen belegt in der Nachhaltigkeitsbetrachtung die guten Plätze 10, 9 und 6. Der im Vergleich alle Regionen durchschnittliche Schuldenstand (44.8%, CH: 52.0%) und das insbesondere in der mittleren Frist deutlich unterdurchschnittliche Ausgabenwachstum dominieren die tiefe BIP-Dynamik (durchschnittliches Wachstum 2008-2013: 0.8% p.a., CH: 1.2% p.a.; 2013-2023: 1.2% p.a.; CH: 1.7% p.a.). Die vorteilhafte Ausgabenentwicklung gründet im verhältnismässig hohen Anteil der langsam wachsenden Bildungsausgaben und dem tiefen Anteil der schnell zunehmenden Gesundheitskosten. Zur Kostendämpfung trägt auch das tiefe Bevölkerungswachstum bei, das aber auch zu einer stagnierenden Erwerbsbevölkerung in der mittleren und langen Frist führt. Neben der günstigen Ausgabenstruktur entfaltet längerfristig auch der deutlich positive Primärsaldo seine Wirkung (1.4%, CH: 0.9%). Insgesamt resultieren für alle drei Betrachtungsperioden negative Einnahmenlücken (-3.2%, -1.7%, -2.0%), womit die Fiskalpolitik des Kantons St. Gallen als nachhaltig angesehen werden kann.

### 3.3.12 Zug

Der Kanton Zug führt die Gruppe der abgebildeten Schweizer Kantone in allen betrachteten Zeiträumen an. Im Vergleich zu allen Standorten verbessert sich die Platzierung im Zeitablauf von Rang 4 auf Rang 2. In der langen Frist rangiert nur noch der Ausnahmefall Norwegen vor dem Kanton Zug. Während in der kurzen Frist insbesondere die tiefste Ausgangverschuldung aller betrachteten Schweizer Kantone (35.1%, CH: 52.0%) einen starken Einfluss hat, sorgt in der mittleren Frist die ausgesprochen dynamische BIP-Entwicklung (durchschnittliches Wachstum 2013-2023: 3.1% p.a., CH: 1.7% p.a.) für ein positives Resultat. Die in der langfristigen Betrachtung stagnierende Einnahmenlücke spiegelt die zunehmend ungünstiger verlaufende Bevölkerungsentwicklung wieder. Das durchschnittliche Bevölkerungswachstum der Periode 2023-2060 fällt im Kanton Zug nur halb so gross aus wie in der Gesamtschweiz. Der Grund für die

erneute Rangverbesserung unter allen Vergleichsregionen in der langen Frist ist in der rapiden Abnahme des Tragfähigkeitsindikators von Luxemburg zu suchen. Auch die stark negativen Einnahmenlücken in allen Betrachtungszeiträumen zeugen von der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik des Kantons Zug (-5.8%, -3.8%, -3.8%).

### 3.3.13 Zürich

Mit einer kurzfristigen Einnahmenlücke von minus 1.9 Prozent erreicht der Kanton Zürich im Vergleich zu allen untersuchten Standorten den 19. Rang und ist damit im hinteren Mittelfeld klassiert. Hauptsächlich die im Vergleich zu den anderen betrachteten Kantonen und internationalen Standorten mittelmässige Staatsverschuldung (42.7%, CH: 52.0%) und das Fehlen eines positiven Primärsaldos (0.0%, CH: 0.9%) führen zu dieser Klassierung. In der mittleren Frist verharrt der Kanton Zürich mit Rang 18 (Einnahmenlücke: -0.5%) ungefähr auf seiner Position. Das relativ hohe durchschnittliche BIP-Wachstum in der Periode zwischen 2013 und 2023 (2.0% p.a., CH: 1.7% p.a.) steht einem starken Ausgabenwachstum aufgrund der überdurchschnittlich wachsenden Bevölkerung (0.7% p.a., CH: 0.6% p.a.) gegenüber. Das Ausgabenwachstum wird auch durch den hohen Ausgabenanteil für die Alterssicherung und der ungünstigen Struktur dieses Ausgabepostens getrieben. Trotz einem deutlich unterdurchschnittlichen Wachstum der über 65-Jährigen (durchschnittliches Wachstum 2013-2023: 1.9% p.a., CH: 2.2% p.a.) nehmen die Ausgaben für die Alterssicherung überproportional zu. In der längeren Frist verbessert sich der Kanton Zürich mit einer negativen Einnahmenlücke von minus 1.1 Prozent auf den 12. Rang. Diese Entwicklung gründet vorrangig auf der weniger nachhaltigen Entwicklung in den internationalen Vergleichsregionen. Mit einer in allen Betrachtungszeiträumen negativen Einnahmenlücke ist die Finanzpolitik des Kantons Zürich als nachhaltig einzustufen.

## 3.4 Verknüpfung Steuerbelastung und Nachhaltigkeit

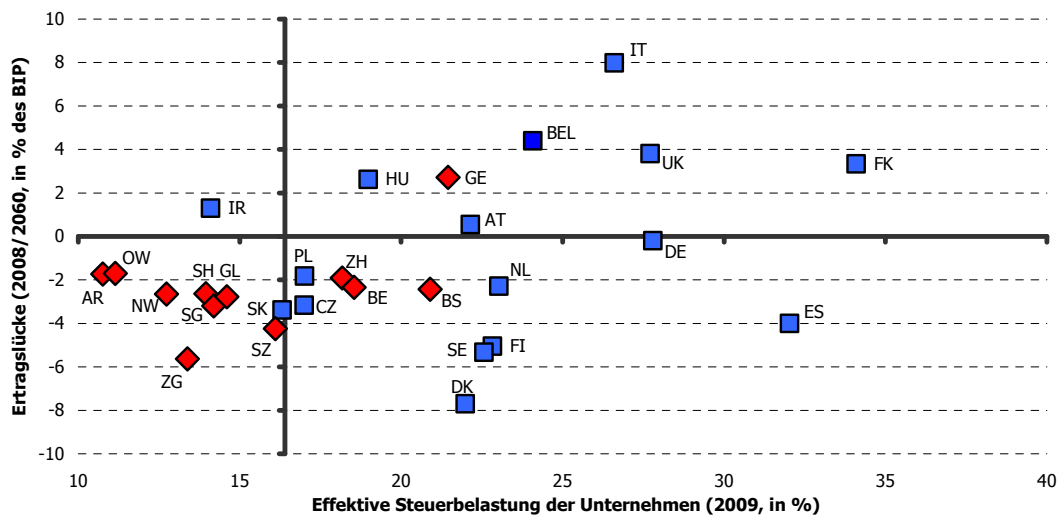
Die im vorhergehenden Kapitel 3.2 vorgestellten Nachhaltigkeitsindikatoren lassen sich auch mit dem BAK Taxation Index für Unternehmen verknüpfen. Diese neuen Indikatoren liefern Unternehmen bei ihren Investitions- und Standortentscheidungen nicht nur Informationen über die momentane Steuerbelastung eines Standorts, sondern darüber hinausgehend auch Hinweise, wie sich diese Steuerbelastung in Zukunft entwickeln könnte. Der BAK Taxation Index ist in Verknüpfung mit den Nachhaltigkeitsindikatoren somit wesentlich aussagekräftiger als die blossе Momentaufnahme der effektiven Steuerbelastung eines bestimmten Jahrs.

Die effektiven Steuerbelastungen der Unternehmen für das Jahr 2009 sowie die berechneten kurz-, mittel- und langfristigen Nachhaltigkeitsindikatoren sind in den Abbildungen 3-16 bis 3-18 dargestellt. Die roten Rauten geben die Position der betrachteten Schweizer Kantone wieder, die blauen Vierecke die Positionen der im BAK Taxation Index abgedeckten Ländern.<sup>6</sup>

Wie leicht zu erkennen ist, befinden sich fast alle Kantone in allen drei Abbildungen unter der horizontalen Null-Linie (negative Einnahmenlücke) und eher im linken Bereich der Abbildung (tiefe effektive Steuerbelastung), während die Vergleichsländer tendenziell eher oben (positive Einnahmenlücken) und auf der rechten Seite (hohe effektive Steuerbelastung) platziert sind. Über den Zeitverlauf bewegt sich die Mehrheit der Beobachtungspunkte aufgrund der steigenden Einnahmenlücke nach oben.

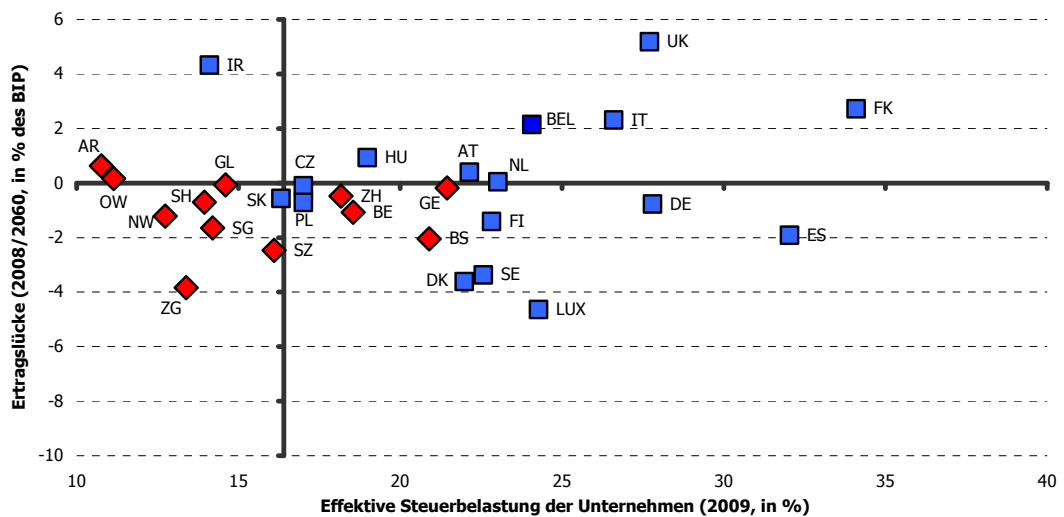
<sup>6</sup> Die effektiven Steuerbelastungen der Länder Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich und USA entsprechen dabei dem Median der Steuerbelastungen der Regionen des jeweiligen Landes.

**Abb. 3-16 Verknüpfung des BAK Taxation Index mit den Nachhaltigkeitsindikatoren, kurzfristig**



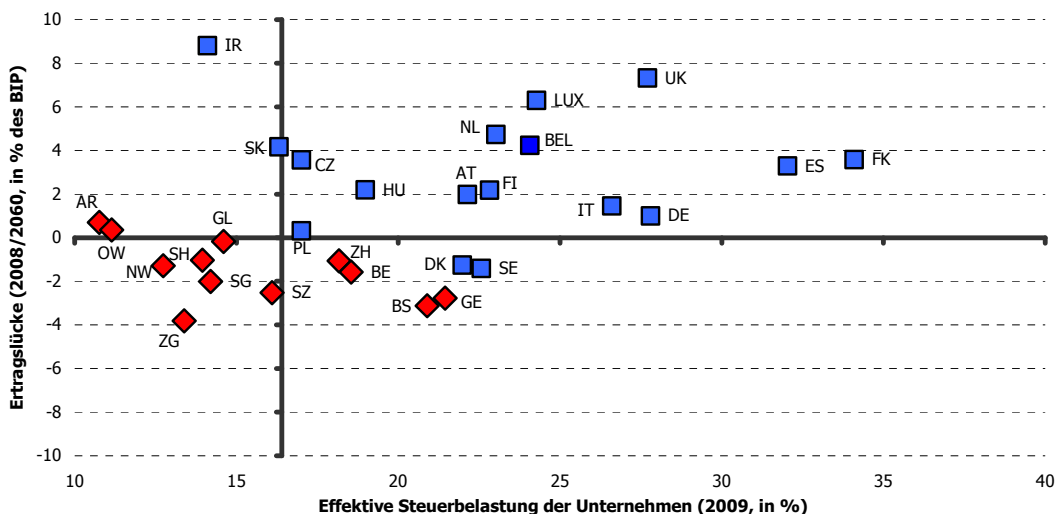
Ohne Norwegen, das als Ausreisser zu betrachten ist  
Quelle: ZEW, BAKBASEL

**Abb. 3-17 Verknüpfung des BAK Taxation Index mit den Nachhaltigkeitsindikatoren, mittelfristig**



Ohne Norwegen, das als Ausreisser zu betrachten ist  
Quelle: ZEW, BAKBASEL

**Abb. 3-18 Verknüpfung des BAK Taxation Index mit den Nachhaltigkeitsindikatoren, langfristig**



Ohne Norwegen, das als Ausreisser zu betrachten ist, und ohne USA wegen fehlender Daten  
 Quelle: ZEW, BAKBASEL

Am Beispiel vom Kanton Schaffhausen und Irland wird die Aussagekraft dieses neuen Indikators besonders deutlich. So liegt die momentane Steuerbelastung beider Gebietskörperschaften bei ca. 14 Prozent (x-Achse der Diagramme). Wird nun aber zusätzlich die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen integriert (y-Achse der Diagramme), stellt sich die Situation etwas differenzierter dar: Schaffhausen weist in allen drei Szenarien eine negative Einnahmenlücke auf, wohingegen sich die Einnahmenlücke von Irland – je nach Betrachtungszeitraum – auf 1.3 bis 8.8 Prozent des BIP beläuft. Somit weist Irland über die hier betrachteten Zeiträume eine vergleichsweise deutlich geringere Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen auf. Um die Tragfähigkeit der Finanzen auch in Zukunft gewährleisten zu können, wird Irland gezwungen sein, seinen Haushalt zu konsolidieren. Dies impliziert, dass – neben Ausgabenkürzungen – evtl. auch zusätzliche (Steuer-) Einnahmen generiert werden müssen. Somit ist für die Zukunft davon auszugehen, dass die effektive Steuerbelastung für Unternehmen in Irland eher ansteigen wird – und zwar je nach Betrachtungszeitraum (bis 2013, 2023 oder 2060) verhältnismässig stärker bzw. mit höherer Wahrscheinlichkeit. Da Schaffhausen im Gegensatz hierzu eine sehr solide Finanzpolitik aufweist, können Investoren davon ausgehen, dass Schaffhausen in Zukunft nicht gezwungen sein wird, die Steuern anzuheben. Die Wahrscheinlichkeit, auch in Zukunft noch eine effektive Steuerbelastung von rund 14 Prozent vorzufinden, ist somit in Schaffhausen deutlich höher als in Irland.

## 4 Sensitivitätsanalyse

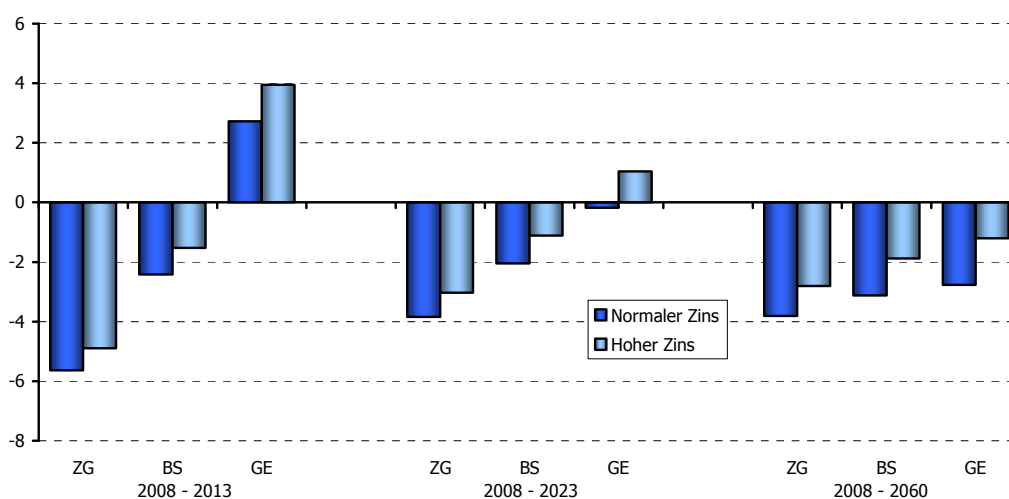
Die Berechnungen zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik basieren auf zahlreichen Annahmen und langfristigen Prognosen. Diese wurden sorgfältig bestimmt. Dennoch sind die Ergebnisse mit einiger Unsicherheit behaftet. Um abschätzen zu können, welche Auswirkungen alternative Annahmen bzw. Prognosen haben, werden im Folgenden verschiedene Parameter variiert und der Einfluss dieser Variation auf die Einnahmелücke untersucht. Damit wird es auch möglich, neben der Punktschätzung zumindest implizit eine Bandbreite zu eruieren, innerhalb derer sich die Einnahmелücke bewegen kann.

### 4.1 Variation des Zinssatzes

Die Schweiz kann sich zu im internationalen Vergleich tiefen Zinssätzen verschulden. Zwar ist dies bei Betrachtung des Realzinses weniger deutlich, da auch die Inflation in der Schweiz eher niedriger ausfällt. Aber auch bei den Realzinsen weist die Schweiz ein im internationalen Vergleich tiefes Niveau auf. Dazu kommt, dass für sämtliche Kantone das gleiche Zinsniveau wie für die Eidgenossenschaft unterstellt wird.

Ein besonderes Problem besteht darin, dass ein reales Zinsniveau, welches tiefer als das reale Wachstum liegt, zu konzeptionellen Schwierigkeiten führt. In diesem Fall wäre der Zeitpfad der Verschuldung niemals "explosiv". Das bedeutet, es wäre möglich, durch Aufnahme neuer Schulden sowohl das Primärdefizit als auch die Zinszahlungen der Vorperiode zu finanzieren, ohne dabei langfristig bankrott zu gehen ("Ponzi-Spiel", vgl. hierzu auch Burnside, 2005, S. 24). Mit anderen Worten konvergiert die Schuldenstandsquote – im Gegensatz zu dem Fall, in dem der Zinssatz die Wachstumsrate übersteigt – langfristig gegen einen endlichen Wert. Zwar zeigt sich, anders als im Vorfeld der Untersuchung befürchtet, diese Konstellation – reales BIP-Wachstum grösser als reale Zinsen – nur in einigen ausgewählten Jahren (und Kantonen) und nicht dauerhaft. Dennoch ist auch dies ein Anlass, die Auswirkungen höherer Realzinsen auf die Nachhaltigkeit zu untersuchen.

Abb. 4-1 Sensitivität Einnahmелücke: Zinssatz



In Prozent des BIP; Kantone einschliesslich ihrer Gemeinden und dem ihnen zugeordneten Bundesanteil  
Quelle: BAKBASEL

Abbildung 4-1 gibt für ausgewählte Kantone die Einnahmenlücke bei zwei unterschiedlichen Zinssätzen wieder. "Normaler Zins" ist dabei der für die Untersuchung unterstellte Realzins von 1.93 Prozent. Als "Hoher Zins" wird ein Realzinssatz von 3.6 Prozent verwendet, was dem höchsten beobachteten Realzins im hier verwendeten Ländersample entspricht.

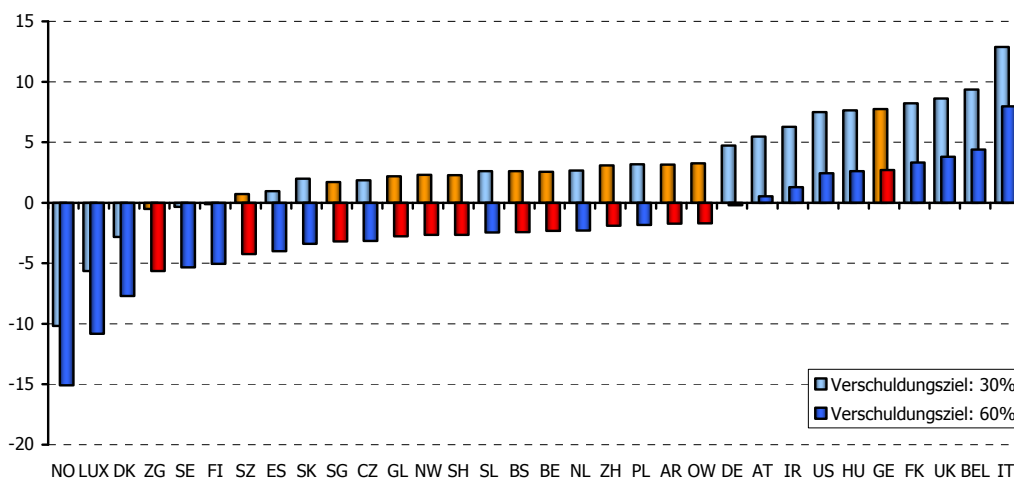
Wie Abbildung 4-1 zeigt, führt ein höherer Zinssatz zu einer höheren Einnahmenlücke, verschlechtert also die Position der öffentlichen Haushalte bezüglich ihrer Nachhaltigkeit. Dies war so zu erwarten. Ebenfalls wenig überrascht, dass die Veränderungen bei längerem Zeitraum etwas grösser ausfallen als bei kürzeren Betrachtungen. Insgesamt sind die Unterschiede zwischen den beiden Varianten jedoch eher als gering einzuschätzen, zumal bei den Zinsen mit dem höchsten beobachteten Wert eine Extremposition gewählt wurde. Auch werden alle Kantone in ähnlicher Weise beeinflusst, obwohl sie bei den Ausgangsparametern wie Schuldenstand und Entwicklung des Primärsaldos erhebliche Unterschiede aufweisen.

Der Einfluss des Zinses ist geringer als a priori vermutet und es kann davon ausgegangen werden, dass die Verwendung eines einheitlichen Zinssatzes für die Schweizer Kantone nur zu unwesentlichen Unschärfen führt.

## 4.2 Variation des Verschuldungsziels

Für die Untersuchung wird ein einheitlicher Schuldenstand im Zieljahr von 60 Prozent unterstellt, was dem Maastricht Kriterium der Eurozone entspricht und somit weit herum als Massstab akzeptiert werden dürfte. Für die Sicherstellung der internationalen Vergleichbarkeit ist ein solcher einheitlicher Schuldenstand unerlässlich. Allerdings unterscheiden sich die Länder und Regionen dennoch hinsichtlich der Akzeptanz von Staatsschulden. Daher soll untersucht werden, wie sensitiv die Resultate auf die Wahl des Zielschuldenstands reagieren.

**Abb. 4-2 Sensitivität Einnahmenlücke: Schuldenstandsquote 30%, 2008 – 2013**



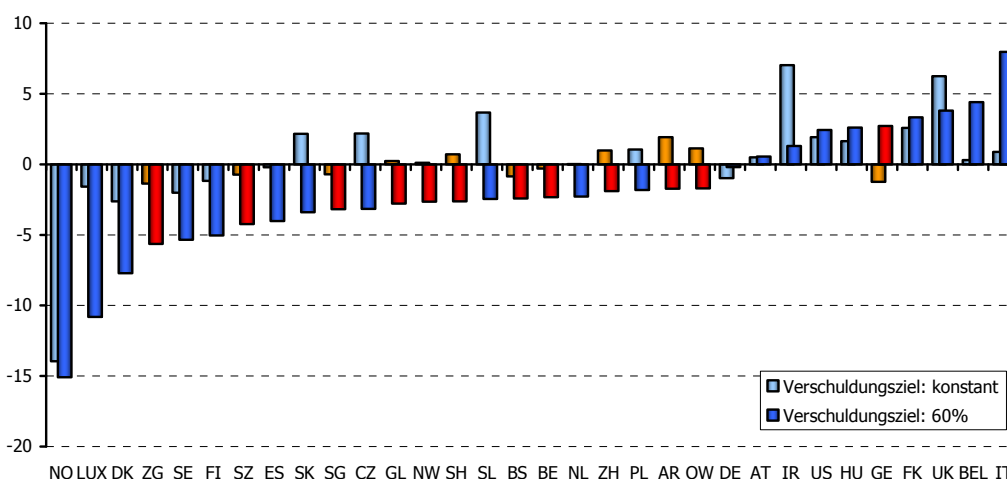
In Prozent des BIP; Kantone einschliesslich ihrer Gemeinden und dem ihnen zugeordneten Bundesanteil  
Quelle: BAKBASEL

Eine Variante ist dabei ein deutlich geringerer Zielschuldenstand von 30 Prozent des BIP, der im Zieljahr erreicht werden soll. Eine solche Zielsetzung bedeutet, dass alle Schweizer Kantone ausser Zug eine positive Einnahmenlücke aufweisen und ihre Einnahmen steigern müssten, um eine nachhaltige Position der Finanzpolitik zu erreichen. Dies überrascht auch nicht, da mit dieser Zielsetzung sämtliche Kantone ihre

Schuldenstandsquote bis 2013 gegenüber 2007 reduzieren müssten. Wie Abbildung 4-2 zeigt, resultiert aus einer verringerten Zielschuldenstandsquote weitgehend eine Parallelverschiebung der Einnahmenlücke nach oben. Die Verschiebung fällt natürlich umso stärker aus, je kürzer der betrachtete Zeithorizont ist. Für den relativen Vergleich der Regionen – und damit dem Hauptziel dieser Studie im Rahmen des BAK Taxation Index – ist diese Parallelverschiebung weitgehend irrelevant. Dies gilt jedoch nicht, wenn die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik eines bestimmten Standorts analysiert und ggf. die Notwendigkeit von Konsolidierungsmassnahmen festgestellt werden soll. Setzen sich die Schweizer Kantone für das Jahr 2013 ein Schuldenziel von 30% des BIP inklusive ihres Anteils am Bund, weisen mit Ausnahme von Zug sämtliche Kantone eine Einnahmenlücke und damit Konsolidierungsbedarf auf.

Mit deutlich stärkeren Verschiebungen ist zu rechnen, wenn von der international einheitlichen Schuldenstandsquote im Zieljahr abgewichen wird. So kann die Staatsverschuldung im Ausgangsjahr 2007 als Indikator für die politisch gewollte und akzeptierte Schuldenstandsquote interpretiert werden. Daraus würde sich als Ziel ableiten, zum Ende des Betrachtungszeitraums wieder die gleiche Schuldenstandsquote wie 2007 aufzuweisen. Die Kantone wie auch die internationalen Vergleichsländer starten in 2007 mit stark unterschiedlichen Schuldenquoten.

**Abb. 4-3 Sensitivität Einnahmenlücke: konstante Verschuldung, 2008 – 2013**



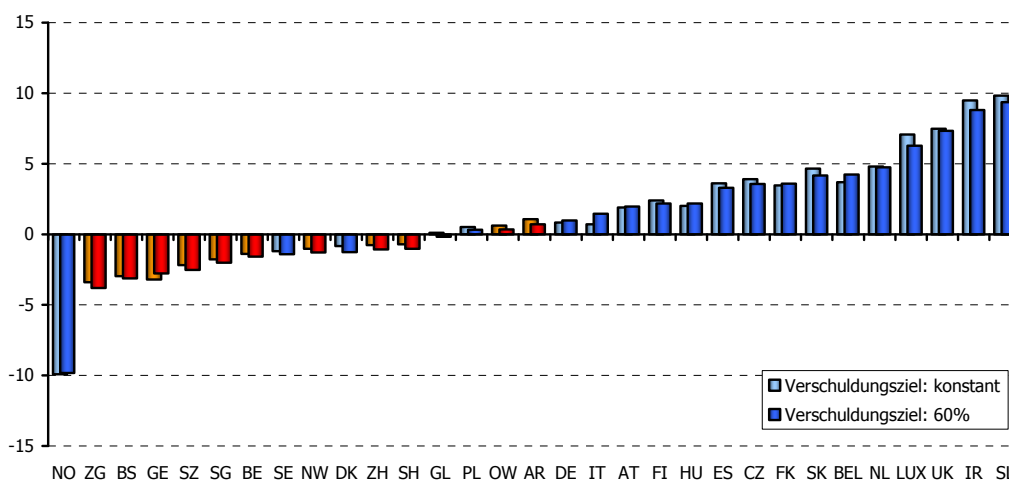
In Prozent des BIP; Kantone einschliesslich ihrer Gemeinden und dem ihnen zugeordneten Bundesanteil  
Quelle: BAKBASEL

Wie in Abbildung 4-3 gezeigt, führt dies in der kurzfristigen Betrachtung bis 2013 zu erheblichen Veränderungen. Dies ist wenig überraschend, da die grossen Einnahmenüberschüsse (=negative Einnahmenlücken) zahlreicher Kantone in der kurzfristigen Betrachtung vor allem aus der Anpassungen an den höheren Zielschuldenstandsquoten resultierte. Insofern erlaubt gerade diese kurzfristige Betrachtung auch eine Interpretation, wie nachhaltig die aktuelle Finanzpolitik hinsichtlich der aktuellen Einnahmen- und Ausgabenströme ist, unabhängig vom bisherigen Schuldenstand. Erfreulich für die Schweiz und die betrachteten Kantone ist, dass auch bei konstantem Schuldenstand die Mehrheit der Kantone eine negative Einnahmenlücke aufweist und somit eine nachhaltige Finanzpolitik betreibt. Bei den Vergleichsländern gibt es starke Unterschiede. In einer Reihe von Ländern zeigt sich, dass die guten Resultate vor allem der tiefen Schuldenquote in 2007 und der Ausnutzung des entsprechenden Spielraums zur Schuldenerhöhung geschuldet sind. So weist beispielsweise Irland bei konstanter Verschuldung die höchste Einnahmenlücke auf. Die laufende Fiskalpolitik in Verbindung mit der erwarteten Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen führt zu einer erheblichen zusätzlichen Verschuldung. Umgekehrt in Italien, dass sein Position im Vergleich

erheblich verbessert, wenn es die Schuldenquote nur konstant halten muss. Zwar resultiert auch weiterhin eine Einnahmenlücke, diese fällt jedoch nur noch gering aus. Ausgehend von allen getroffenen Annahmen führt die italienische Fiskalpolitik des Jahres 2008 zu einer nur noch langsam steigenden Verschuldung.

In der längerfristigen Betrachtung (Abbildung 4-4) spielt der Schuldenstand hingegen nur noch eine geringe Rolle. Hier dominieren das Primärsaldo, die Ausgabenentwicklung sowie das Wirtschaftswachstum deutlich über der Zielschuldenstandsquote. Insofern kann zumindest bei längerfristiger Betrachtung den Ergebnissen hinsichtlich der Wahl der Zielschuldenstandsquote eine erhebliche Robustheit bescheinigt werden.

**Abb. 4-4 Sensitivität Einnahmenlücke: konstante Verschuldung, 2008 – 2060**



In Prozent des BIP; Kantone einschliesslich ihrer Gemeinden und dem ihnen zugeordneten Bundesanteil  
Quelle: BAKBASEL

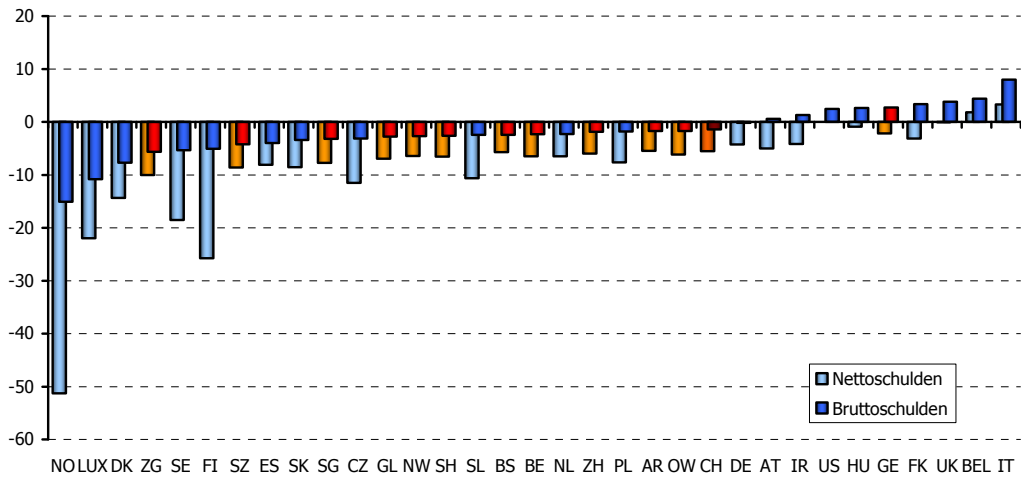
### 4.3 Nettoverschuldung

Die Analyse verwendet die Bruttoverschuldung als Ausgangsbasis. Gerade Schweizer Kantone, aber auch einige Vergleichsländer, weisen jedoch ein erhebliches Finanzvermögen auf. Der Nettoschuldenstand liegt damit wesentlich tiefer als der Bruttoschuldenstand, es kann sich sogar ein Nettovermögen ergeben. Daher wird die Sensitivität der Nachhaltigkeitsberechnungen hinsichtlich der Wahl zwischen Brutto- und Nettoschulden überprüft.

Inhaltlich wirkt diese Variation der Annahmen ähnlich wie die Veränderung des Verschuldungsziels im vorangegangenen Kapitel. Kurzfristig ergeben sich erhebliche Veränderungen der Einnahmenlücke: Da die Nettoschulden immer tiefer liegen als die Bruttoschulden, reduziert sich die Einnahmenlücke bzw. vergrössert sich der Einnahmenüberschuss. Bei der längerfristigen Bewertung der Nachhaltigkeit ist die Divergenz zwischen Netto- und Bruttoverschuldung in fast allen Ländern vernachlässigbar klein. Dargestellt werden die Einnahmenlücken mit Netto- und Bruttoschulden in den Abbildungen 4-5 (2008 – 2013), 4-6 (2008 – 2023) und 4-7 (2008 – 2060). Bei Verwendung der Nettoschulden gibt es zwar gerade in der kurzen und mittleren Frist gewisse Verschiebungen in den Rangfolgen, komplett anders werden sie aber nicht. In allen drei Zeitperioden bleibt dann auch Norwegen an der Spitze mit dem grössten negativen Wert. Gerade bei Norwegen sind zudem in allen drei Abbildungen die Unterschiede in der Netto- und Bruttobetrachtung

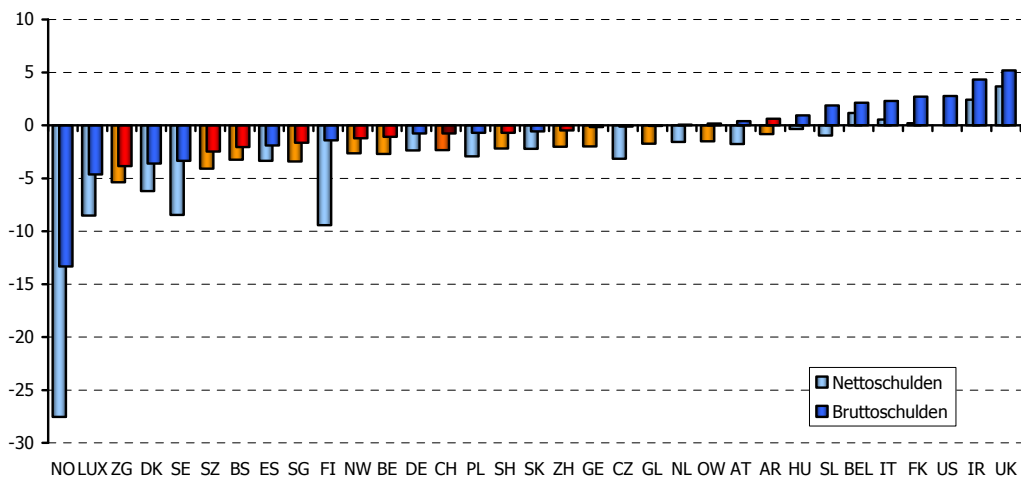
besonders gross. Das gleiche lässt sich bei Schweden und Finnland feststellen. Bei den Kantonen würden nur wenige ihre Rangplätze tauschen, und absolut betrachtet sind die Veränderungen der einzelnen kantonalen Einnahmenlücken gering.

**Abb. 4-5 Sensitivität Einnahmenlücke: Nettoschulden, 2008 – 2013**

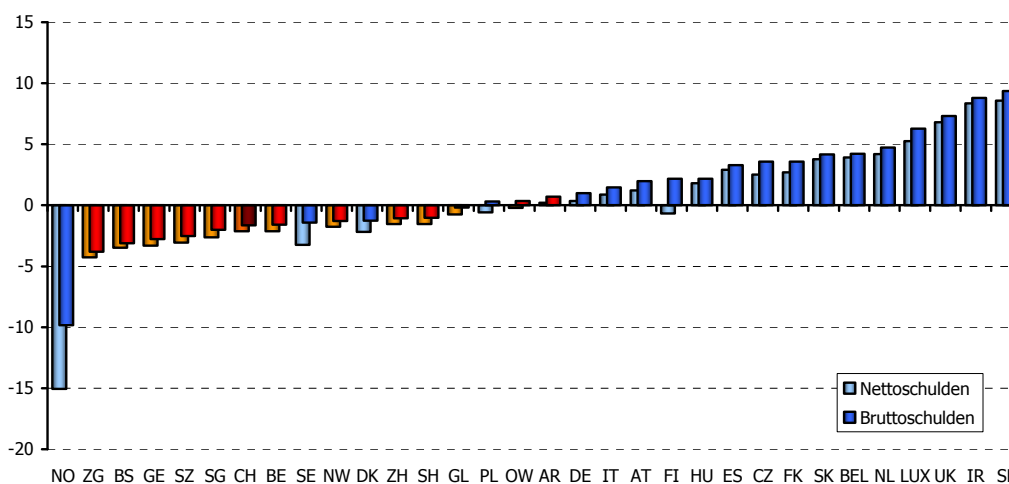


In Prozent des BIP; Kantone einschliesslich ihrer Gemeinden und dem ihnen zugeordneten Bundesanteil  
Quelle: BAKBASEL

**Abb. 4-6 Sensitivität Einnahmenlücke: Nettoschulden, 2008 – 2023**



In Prozent des BIP; Kantone einschliesslich ihrer Gemeinden und dem ihnen zugeordneten Bundesanteil  
Quelle: BAKBASEL

**Abb. 4-7 Sensitivität Einnahmenlücke: Nettoschulden, 2008 – 2060**

In Prozent des BIP; Kantone einschliesslich ihrer Gemeinden und dem ihnen zugeordneten Bundesanteil  
 Quelle: BAKBASEL

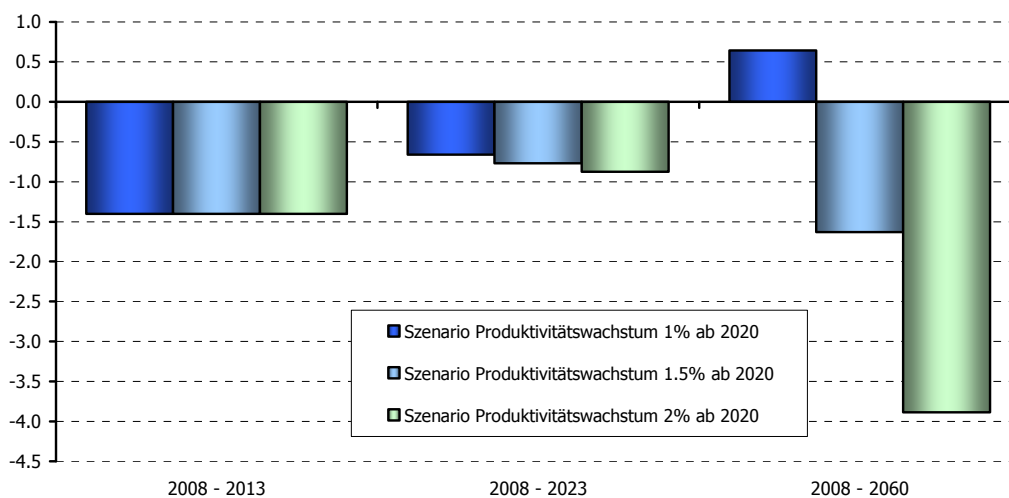
## 4.4 Schwächeres Wirtschaftswachstum

Eine wichtige Annahme für die Berechnung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik bezieht sich auf das zukünftige Wirtschaftswachstum. Zwar spielen – ausser in der kürzesten Betrachtungsperiode – die konjunkturellen Schwankungen keine Rolle, doch auch das Wachstum des sogenannten Potential-BIP oder das Trendwachstum des BIP sind für lange Zeiträume – wie beispielsweise bis ins Jahr 2060 – mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Daher wird die Sensitivität der Ergebnisse auf unterschiedliche Wachstumsannahmen hin überprüft. Beispielfhaft soll dies im Fall der Schweiz gezeigt werden.

Es werden ausschliesslich die Annahmen zum Produktivitätswachstum verändert, die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung wird beibehalten. Dies hat den Vorteil, dass sich auf Seite der demographieabhängigen Ausgaben keine Änderungen ergeben. Daneben ist es jedoch auch der Produktivitätsfortschritt, dessen Prognose mit besonderen Unsicherheiten behaftet ist. Für die Sensitivitätsberechnungen wird für die Schweiz ebenso mit einem Produktivitätswachstum von 1 bzw. 2 Prozent gerechnet.

Die Gegenüberstellungen der gesamtschweizerischen Einnahmenlücken mit den drei Varianten für das Produktivitätswachstum sind in Abb. 4-8 dargestellt. Die Sensitivitätsanalyse zeigt den erheblichen Einfluss der Wachstumsannahmen auf die Ergebnisse. Da annahmegemäss die veränderte Entwicklung erst ab 2020 einsetzt, ist die kurzfristige Betrachtung gar nicht und die mittelfristige Betrachtung kaum betroffen. In der langen Frist bis 2060 zeigt sich jedoch der Einfluss des Wachstums auf die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik. Fällt das Trendwachstum über den Zeitraum 2020 bis 2060 um einen halben Prozentpunkt tiefer aus als erwartet, kehrt sich der Einnahmenüberschuss in der Schweiz in eine Einnahmenlücke von mehr als einem halben Prozent des BIP um. Die gegenwärtige Finanzpolitik wäre, wenn eine solche Entwicklung erwartet würde, damit nicht mehr als nachhaltig zu bezeichnen. Umgekehrt führt ein höheres Wachstum zu einem erheblich grösseren Einnahmenüberschuss.

**Abb. 4-8 Sensitivität Einnahmenlücke: Variierendes Produktivitätswachstum, Gesamtschweiz**



In Prozent des BIP  
Quelle: BAKBASEL

Es sei nochmals angemerkt, dass mit den veränderten Wachstumsannahmen auch die Zunahme der nicht demografieabhängigen Ausgaben entsprechend angepasst wurde. Dies zeigt, wie wichtig ein langfristig stabiles Trendwachstum ist, um die finanziellen Belastungen durch die Staatsverschuldung wie auch die demografischen Lasten ausgleichen zu können. Für die internationale Vergleichbarkeit der Ergebnisse ist es damit zentral, dass die Annahmen zum Produktivitätswachstum auf einer vergleichbaren Basis stehen. Dies ist hier gegeben, da die Annahme eines durchschnittlichen Produktivitätszuwachses von 1.5 Prozent pro Jahr nicht nur als wahrscheinlichstes Szenario für die Schweiz angesehen wird, sondern auch in der Grössenordnung mit ähnlichen Ländern Westeuropas vergleichbar ist.

## 4.5 Auswirkungen Finanz- und Wirtschaftskrise

Alle bisher diskutierten Ergebnisse beruhen auf der Ausgangslage 2008 und von 2008 ausgehenden Projektionen. Für einige der notwendigen Parameter ist 2008 das aktuellste Jahr, für das Daten verfügbar sind. Um die Vergleichbarkeit zu garantieren, wird daher dieser gemeinsame Ausgangszeitpunkt verwendet. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat jedoch die Lage der Staatsfinanzen erheblich verschlechtert, weit über das projiziert und in einem Konjunkturzyklus normale Mass hinaus. In einigen Ländern stellt sich die Lage inzwischen völlig anders dar.

Im Rahmen der Sensitivitätsanalyse soll daher für einige ausgewählte Länder betrachtet werden, wie sich die Ergebnisse verändern, wenn eine Ausgangslage unterstellt wird, die die inzwischen beobachteten Entwicklungen mit einbezieht. Dabei ist es jedoch sehr schwierig, aus der gegenwärtigen Situation auf die zukünftige Entwicklung in den kommenden 50 Jahren zu schliessen. Zahlreiche politische Massnahmen und angestrebte Sparprogramme lassen beispielsweise erwarten, dass sich die gegenwärtigen Primärdefizite zukünftig verringern werden. Insofern sind die hier präsentierten Ergebnisse tatsächlich als Simulation zu interpretieren und nicht als Prognose für die Auswirkungen der Finanz- und Schuldenkrise auf die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik der gewählten Länder.

Tabelle 4-1 gibt die für die Simulation gewählten Annahmen wieder. Für die Schuldenstandquote und das Primärsaldo werden dabei Prognosen der Europäischen Kommission (European Commission, 2011) vom Frühjahr 2011 für das Jahr 2012 zugrunde gelegt. Es wird dabei angenommen, dass die Prognose für 2012 als konjunkturell neutral angesehen werden kann und keine Korrekturen nötig sind. Ebenfalls dürfte 2012 bereits einen Teil der Konsolidierungsbemühungen reflektieren, ohne dass zu viele in der Umsetzung unsi-

chere Vorhaben einbezogen sind. Für die Realzinsen konnten aus den gegenwärtigen Daten keine sinnvoll erscheinenden Werte gewonnen werden. So würden für Grossbritannien wegen der derzeit hohen Inflation fast Null-Zinsen resultieren, während für Irland mehr als 7 Prozent ermittelt werden. Die Zinssätze für die Simulation wurden daher einheitlich festgelegt, wobei der Wert für die von der Unsicherheit der Staatshaushalte derzeit stark betroffenen Länder mit 4.0 Prozent leicht oberhalb des bisher höchsten beobachteten Realzinses festgelegt wurde.

**Tab. 4-1 Annahmen für die Simulation der Finanz- und Wirtschaftskrise**

Land	Schuldenstandsquote 2007			Primärsaldo 2008			Realzins ab 2008		
	Basis-szenario	Simu-lation	Diff.	Basis-szenario	Simu-lation	Diff.	Basis-szenario	Simu-lation	Diff.
Belgien	84.2	82.9	-1.3	0.8	-0.7	-1.5	1.7	2.5	0.8
Irland	25.0	78.2	53.2	-6.3	-4.2	2.1	2.0	4.0	2.0
Italien	103.6	107.4	3.8	1.3	2.0	0.7	1.4	4.0	2.6
Niederlande	45.3	56.1	10.8	0.5	-0.1	-0.6	1.3	2.5	1.2
Spanien	36.1	45.9	9.8	0.8	-2.8	-3.6	1.6	4.0	2.4
Grossbritannien	44.5	56.2	11.7	-5.0	-3.6	1.4	2.7	4.0	1.3

In Prozent des BIP und in Prozent (Zins)  
Quelle: BAKBASEL

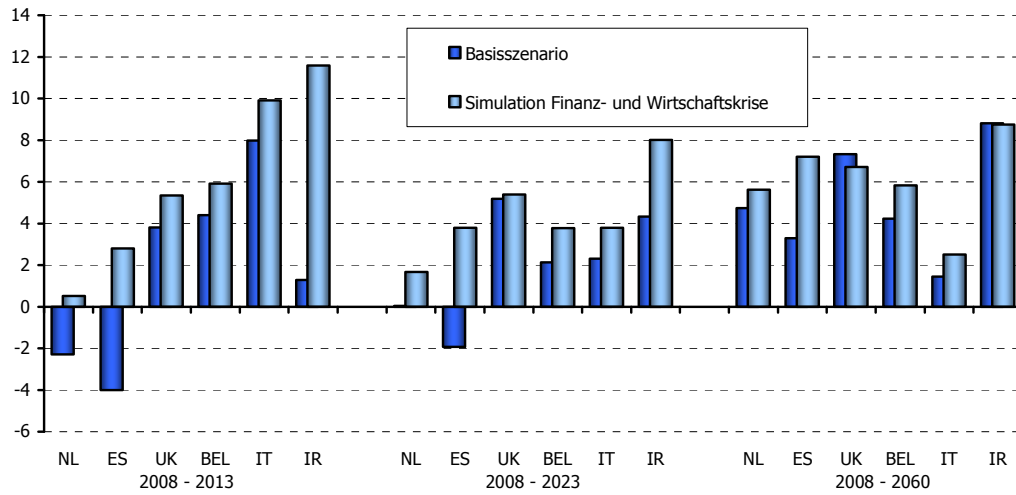
Da die Simulationsrechnungen technisch weiterhin im Jahr 2008 ansetzen, müssen die Simulationsannahmen für den Schuldenstand noch angepasst werden. Dazu werden vom prognostizierten Schuldenstand sowohl die für diese Jahre unterstellten Primärsaldi als auch die Zinslasten abgezogen.<sup>7</sup> Beim Primärsaldo wird dagegen der Wert von 2012 als konjunkturbereinigter Startwert in 2008 unterstellt, und auch die neuen Zinsen werden als konstant ab 2008 angenommen.

Die Ergebnisse in Abbildung 4-9 zeigen, mit welchen Veränderungen bei der Bewertung der Nachhaltigkeit durch die Auswirkungen der Finanz- und Schuldenkrise zu rechnen sein könnte. In der kurzfristigen Betrachtung hat sich besonders die Nachhaltigkeit von Spanien und Irland verschlechtert. Während in Irland der massiv gestiegene Schuldenstand hierfür ausschlaggebend ist, spielt in Spanien auch das hohe Primärdefizit – im Vergleich zu einem Primärüberschuss im Basisszenario – eine grosse Rolle. Während Spanien mit diesen Annahmen allerdings immer noch eine Einnahmenlücke in einer Grössenordnung aufweist, wie sie auch andere Länder haben, rutscht Irland mit erheblichem Abstand ans Ende der Rangliste.

Mittelfristig erfahren ebenfalls Irland und Spanien die stärkste Verschlechterung, wobei im Vergleich mit der kurzen Frist sich Irland diesmal weniger stark verschlechtert. In der langfristigen Betrachtung bis 2060 kann sich Irland sogar verbessern gegenüber dem Basisszenario, wenn auch nur minimal. Wie in Grossbritannien bis 2060, dem zweiten Fall, in dem eine Verbesserung gegenüber dem Basisszenario zu beobachten ist, ist die Verbesserung des Primärsaldos hierfür ursächlich. Spanien hingegen erfährt als einziges Land in der langfristigen Betrachtung eine wesentliche Verschlechterung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik, wenn die Auswirkungen der Finanz- und Schuldenkrise wie in dieser Simulationsrechnung berücksichtigt werden. Trotz der leichten Verbesserung bleibt jedoch Irland dasjenige Land, das in der Sichtweite bis 2060 den grössten Konsolidierungsbedarf aller betrachteten Länder aufweist.

<sup>7</sup> Für das Jahr 2012 belaufen sich die prognostizierten Schuldenstandsquoten auf: Belgien 97.5, Irland 117.9, Italien 119.8, Niederlande 64.0, Spanien 71.0, Grossbritannien 87.9.

**Abb. 4-9 Sensitivität Einnahmenlücke: Finanz- und Wirtschaftskrise**



In Prozent des BIP  
Quelle: BAKBASEL

## 5 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Der BAK Taxation Index misst und vergleicht seit vielen Jahren die effektive Steuerbelastung von Ländern und Standorten. Dafür wurden umfassende Konzepte und Modelle entwickelt, die die internationale Vergleichbarkeit der Ergebnisse garantieren. Im Laufe der Zeit sind hier auch Zeitreihen zur Steuerbelastung entstanden. Allerdings wurde bisher nur auf die vergangene und gegenwärtige Lage abgestellt. Ein Ausblick in die Zukunft fand bisher nicht statt. Die Länder und einzelnen betrachteten Regionen unterscheiden sich jedoch erheblich hinsichtlich ihrer fiskalischen Lage. Zuletzt hat die Schuldenkrise die Aufmerksamkeit auf das Thema der öffentlichen Verschuldung und der Staatsdefizite nochmals verstärkt. Hinzu kommt, dass mit dem demografischen Wendepunkt, der in vielen Industriestaaten erreicht ist oder demnächst erreicht werden dürfte, zusätzliche Belastungen auf die Staaten zukommen. Neben den expliziten Schulden wird daher auch unter dem Stichwort der «impliziten Verschuldung» von zusätzlichen Lasten für die Staaten gesprochen. Diese Belastungen müssen die Staaten zukünftig tragen bzw. abbauen. Dies kann grundsätzlich über Leistungskürzungen oder zusätzliche Einnahmen erfolgen.

Für ein Unternehmen vor einer Investitions- bzw. Standortentscheidung ist daher aus fiskalischer Sicht nicht nur die gegenwärtige Steuerbelastung von Interesse. Darüber hinaus können Informationen zur Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik auch als Indikator dafür dienen, wie sich die Steuerbelastung an einem Standort zukünftig möglicherweise entwickeln wird.

Das Ziel dieser Studie besteht darin, ein Konzept zur Berechnung von Tragfähigkeitsindikatoren der öffentlichen Finanzen für die Kantone und die im BAK Taxation Index abgedeckten Länder zu entwickeln und erstmalig international vergleichbare Resultate für die Kantone zu präsentieren. Basierend auf dem OECD-Konzept der "Fiscal Sustainability" liegen mit dieser Studie erstmals international vergleichbare Kennzahlen zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik auch für die Schweizer Kantone vor. Es werden dabei drei Zeitperioden betrachtet (kurzfristig 2008 bis 2013, mittelfristig 2008 bis 2023 und langfristig 2008 bis 2060).

Wie die Ergebnisse zeigen, variieren die Einnahmenlücken sowohl bei jeder Betrachtungsperiode zwischen den Ländern bzw. Kantonen, als auch für ein gegebenes Land bzw. einen gegebenen Kanton zwischen den verschiedenen Betrachtungsperioden deutlich. Recht günstig schneiden die skandinavischen Länder ab. Kurz- und mittelfristig ebenfalls recht günstig positionieren sich die neuen EU-Mitgliedsländer (ausser Ungarn), die von einem vergleichsweise tiefen Ausgangsschuldenstand profitieren. Langfristig hingegen verlieren diese Länder im internationalen Vergleich. Dagegen positionieren sich innerhalb der hier gewählten Vergleichsländer mit Deutschland, Italien und Österreich drei der Nachbarländer der Schweiz langfristig deutlich besser. Sie rangieren bei der langfristigen Betrachtung in etwa wie die am schlechtesten positionierten Schweizer Kantone.

Die Schweiz insgesamt, also in Summe des Bunds und aller Kantone, positioniert sich im internationalen Umfeld günstig. In jeder der betrachteten Perioden weist die Schweiz eine negative Einnahmenlücke auf. Es kann somit von einer nachhaltigen Finanzpolitik in der Schweiz gesprochen werden. Dabei gilt, dass sich die Position der Schweiz im internationalen Vergleich verbessert, je länger der Betrachtungszeitraum gewählt wird. Dies gilt allerdings nicht für die Höhe des Einnahmenüberschusses in Prozent des BIP - Letzterer bleibt in etwa konstant. Die Verbesserung der Schweizer Position beruht auf einer Verschlechterung der Position der Vergleichsländer hinsichtlich ihrer Einnahmenlücken. Dies ist so ausgeprägt, dass abgesehen vom Ausnahmefall Norwegen die Schweiz beim Zeithorizont bis zum Jahr 2060 sogar die günstigste Situation aller Vergleichsländer aufweist.

Zwar gilt das für die Schweiz insgesamt dargestellte Ergebnis grundsätzlich auch für die einzelnen Kantone, allerdings sind die Unterschiede zwischen den Kantonen doch erheblich. In der Spitzenposition befindet sich bei allen drei Betrachtungszeiträumen der Kanton Zug. Andere Kantone wechseln Ihre Position im Kantonsranking jedoch erheblich. Beispielsweise liegt der Kanton Genève in der kurzen Frist an hinterster Stelle des Rankings und weist eine deutliche Einnahmenlücke auf. Erweitert man den Betrachtungszeit-

raum jedoch bis zum Jahr 2060, gehört Genève mit einem Einnahmenüberschuss zur Spitzengruppe der Kantone. Erfreulich ist für die Schweiz insgesamt, dass gerade in der langfristigen Betrachtung bis zum Jahr 2060 die überwiegende Mehrheit der hier abgebildeten Kantone eine nachhaltige Finanzpolitik aufweist: Nur zwei der zwölf Kantone weisen eine Einnahmenlücke auf, für die Übrigen ist die Finanzpolitik mit einem Einnahmeüberschuss aus derzeitiger Sicht nachhaltig ausgerichtet.

Hieraus sollten jedoch nicht vorschnelle Schlussfolgerungen gezogen werden. Das Ergebnis eines Einnahmenüberschusses ist immer auch im Zusammenhang mit der Zielschuldenstandsquote von 60 Prozent zu sehen. Daher darf aus diesem Resultat nicht ohne Weiteres auf die Möglichkeit einer Reduktion der Einnahmen, z.B. Steuersenkungen, gefolgert werden. Eine solche Folgerung würde bedingen, dass – neben allen mit diesen Rechnungen verbundenen Unsicherheiten – auch ein Zielschuldenstand von 60 Prozent des BIP im Endjahr der jeweiligen Analyse akzeptiert wird.

Setzt man die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik in Relation zur derzeitigen Steuerbelastung, so lässt sich unter den Kantonen keine eindeutige Korrelation zwischen diesen beiden Kennzahlen beobachten. Weder gehen niedrige Steuern mit einer nicht nachhaltigen Finanzpolitik einher, noch kann davon gesprochen werden, dass besonders solide Finanzen besonders tiefe Steuern erlauben.

An dieser Stelle muss nochmals ausdrücklich darauf verwiesen werden, dass diese Betrachtung im Jahr 2007 bzw. 2008 ansetzt. Viele der aktuellen Entwicklungen der Finanz- und Schuldenkrise sind noch gar nicht berücksichtigt. Sobald aktuellere Daten umfassend zur Verfügung stehen, sollte diese Analyse daher in ein laufendes Monitoring überführt werden.

Eine Integration der Tragfähigkeitslücken in den BAK Taxation Index bietet somit den Vorteil, dass Investoren bei ihrer Entscheidung für einen Standort nicht nur eine Momentaufnahme der gegenwärtigen (effektiven) Steuerbelastung übermittelt wird, sondern dass sie darüber hinaus auch Hinweise über die Entwicklung der Steuerbelastungen erhalten. Weisen beispielsweise zwei Gebietskörperschaften die gleiche Steuerbelastung auf, unterscheiden sich aber in ihrer Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, so ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Gebietskörperschaft mit der geringeren Tragfähigkeit die Steuern in Zukunft erhöhen wird. Bei der Gebietskörperschaft mit einer soliden Finanzpolitik ist hingegen davon auszugehen, dass die Steuerbelastung auch in Zukunft auf dem gegenwärtigen Niveau verbleiben wird. Mit der jetzt erstmalig vorliegenden Erweiterung des BAK Taxation Index um eine Komponente zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik wird das Monitoring der Position von Regionen im internationalen Standortwettbewerb um ein wichtiges Element ergänzt.

## 6 Anhang: Abkürzungsverzeichnis

**Tab. 6-1 Länder- und Kantonskürzel**

<b>Kürzel</b>	<b>Land</b>	<b>Kürzel</b>	<b>Kanton</b>
BEL	Belgien	AR	Appenzell A. Rh.
DK	Dänemark	BS	Basel-Stadt
DE	Deutschland	BE	Bern
FI	Finnland	GE	Genève
FK	Frankreich	GL	Glarus
UK	Grossbritannien	NW	Nidwalden
IR	Irland	OW	Obwalden
IT	Italien	SG	St. Gallen
LUX	Luxemburg	SH	Schaffhausen
NL	Niederlande	SZ	Schwyz
NO	Norwegen	ZG	Zug
AT	Österreich	ZH	Zürich
PL	Polen		
SE	Schweden		
CH	Schweiz		
SK	Slowakei		
SL	Slowenien		
ES	Spanien		
CZ	Tschechien		
HU	Ungarn		
US	USA		

Quelle: BAKBASEL

## 7 Literaturverzeichnis

- Afonso, A., W. Ebert, L. Schuknecht und M. Thöne (2005): Quality of Public Finances and Growth, *European Central Bank Working Paper No. 438*.
- Alesina, A. und R. Perotti (1995): Fiscal Expansions and Adjustments in the OECD countries, *Economic Policy: A European Forum 21*, 205-240.
- Artis, M. und M. Marcelliono (2000): *The Solvency of Government Finances in Europe*, in: Banca d'Italia (Hrsg.): *Fiscal Sustainability*, 209-241.
- Auerbach, A., J. Gokhale, and L. Kotlikoff (1991): *Generational accounts: a meaningful alternative to deficit accounting*; in: Bradford, D. (Hrsg.): *Tax Policy and the Economy, Volume 5*, MIT Press, Cambridge.
- Balassone, F. und D. Franco (2000): Assessing Fiscal Sustainability: A Review of Methods with a View to EMU; in: Banca d'Italia (Hrsg.): *Fiscal Sustainability*, 22-60.
- Blanchard, O. (1990): Suggestions for a new Set of Fiscal Indicators, OECD Department of Economics and Statistics, *Working Paper No. 79*.
- Blanchard, O., J.-C. Chouraqui, R. P. Hagemann und N. Sartor (1990): The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an old Question, *OECD Economic Studies 15*, 7-36.
- Borgmann, C. und B. Raffelhüschen (2004): *Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Generationenbilanzen 1995-2001*, Untersuchung im Rahmen der Strukturberichterstattung des Staatssekretariats für Wirtschaft.
- Bundesministerium der Finanzen (2008): *Zweiter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, Berlin.
- Burnside, C. (2005): *Fiscal Sustainability in Theory and Practice – A Handbook*, The World Bank, Washington D.C.
- Congressional Budget Office (2010): *The Long-Term Budget Outlook*, Washington, D.C.
- Chalk, N. and R. Hemming (2000): Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice, *IMF Working Paper 00/81*.
- Domar, E.D. (1944): *The "Burden of the Debt" and the National Income*, *American Economic Review*, 34, 798-827.
- EFV (2008): *Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz*, Eidgenössische Finanzverwaltung, Bern.
- European Commission (2009a): *2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, *European Economy 2/2009*, Brüssel.
- European Commission (2009b): *Sustainability Report 2009*, *European Economy 9/2009*, Brüssel.
- European Commission (2010): *Public Finances in EMU 2010*, *European Economy 4/2010*, Brüssel.
- European Commission (2011): *European Economic Forecast, Spring 2011*, *European Economy 1/2011*, Brüssel.
- Hauptmeier, S. und A. Kalb (2008): *Die Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern*; in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Schuldenmonitor: Von der Haushaltsnotlage zur Nachhaltigkeit*, Gütersloh.
- HM Treasury (2008): *Long-term public finance report: an analysis of Fiscal Sustainability*, London.
- Jochimsen, B. (2008): Nachhaltige Finanzpolitik auf Länderebene – Konzepte, Indikatoren und Umsetzung, *Wirtschaftsdienst 2/2008*, 108-114.
- OECD (2010): *OECD Economic Outlook Volume 2010/1 No. 87*, Paris.
- Raffelhüschen, B. (1999): *Generational Accounting: Method, Data and Limitations*; in: European Commission (Hrsg.): *European Economy, Number 6: Generational accounting in Europe*, Brussels, 17-28.

Thöne, M. (2004): Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben ("WNA"), *Monatsbericht des BMF März 2004*, 73-79.

Thöne, M. (2005): Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben ("WNA"), *FiFo-Berichte No. 2 März 2005*, Köln.