Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner
Universität St. Gallen
SIAW-HSG
Bodanstr. 8
CH-9000 St. Gallen

Die unangenehmen Folgen der Tiefsteuerpolitik

Der Kanton St. Gallen muss ein Sparpaket schnüren: Die Prognosen lassen für die kommenden Jahre erhebliche Defizite erwarten; ohne zusätzliche Massnahmen wäre das angesparte Eigenkapital bald aufgebraucht. Um den Haushalt längerfristig wieder ins Lot zu bringen, wie es die Schuldenbremse verlangt, müssen daher auf der Einnahmen- und/oder der Ausgabenseite Korrekturen angebracht werden. Das vom Finanzdirektor vorgelegte Sparpaket enthält beides: Verzicht auf bestimmte Ausgaben sowie, sollte dies nicht ausreichen, eine Erhöhung des Steuerfusses von 95 auf 103 Prozent. Dass dies nicht auf allen Seiten auf Begeisterung stösst, überrascht nicht.

Das Defizit sei strukturell, wird argumentiert. Dies ist zwar insofern richtig, als man nicht darauf hoffen kann, dass es sich durch eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage gleichsam von selbst auflösen wird. Die Argumentation greift dennoch etwas kurz. Schliesslich wurde das Defizit wesentlich auch durch die Revision des Steuergesetzes im letzten Jahr produziert: sei es, dass man die schon damals eher pessimistischen Erwartungen des Finanzdepartements nicht teilen wollte und auf eine positivere Entwicklung gehofft hat, sei es, dass man dies bewusst in Kauf genommen hat, um den Staat auszuhungern und dadurch Ausgabenreduktionen zu erzwingen. Dass diese Einsparungen nach den Vorstellungen gewisser Kreise vor allem im Bereich der Kultur erfolgen sollen, spricht eher für kurzfristigen Egoismus als für längerfristiges strategisches Denken.

Dass ein Teil der Einsparungen auf Kosten der Gemeinden erfolgen soll (und dass dafür wohlfeile Argumente gefunden werden), gehört zum üblichen Spiel. Hier werden Aushandlungsprozesse stattfinden müssen; die Gemeinden werden sich dem nicht ganz entziehen können.

St. Gallen ist mit seiner Entwicklung nicht allein. Mindestens 12 Kantone rechnen in diesem Jahr mit einem Defizit, und einige (wie auch St. Gallen) mit einer sich in den kommenden Jahren verschärfenden Budgetsituation. Es fällt auf, dass darunter auffallend viele Niedrigsteuerkantone sind: So rechnen u.a. Zug, Obwalden und die beiden Appenzell für das laufende Jahr mit Defiziten, während Nidwalden und Luzern in diesem Jahr zwar noch ein ausgeglichenes Budget vorlegen, aber für die kommenden Jahre ebenfalls Defizite erwarten. Am Dramatischsten sieht es derzeit in Schwyz aus: Nach dem vom Parlament zurückgewiesenen Voranschlag der Regierung hätte der Finanzierungsfehlbetrag 194.4 Millionen Fr. betragen, was immerhin 17 Prozent der gesamten Einnahmen entspricht. Und für die kommenden Jahre sieht die Situation nicht besser aus.

Der Grund für diese Entwicklungen ist zum geringsten Teil der Wirtschaftskrise anzulasten; damit dürften auch die vielerorts geäusserten Hoffnungen, dass sich die Situation wieder von selbst bereinigen wird, trügerisch sein. Insofern ist z.B. das Vorgehen der Regierung des Kantons St. Gallen sehr viel ehrlicher als dasjenige anderer Kantone.

Der wichtigste Grund dürfte sein, dass das Spiel mit dem Steuerwettbewerb insbesondere im Unternehmensbereich langsam ausgereizt ist. Wenn nach Berechnungen von BAK Basel für das Jahr 2009 die effektive Durchschnittssteuerbelastung eines Unternehmens einschliesslich der Bundessteuern in Appenzell Ausserrhoden 10.8 Prozent und in Obwalden 11.1 Prozent beträgt, gibt es kaum mehr Möglichkeiten, durch weitere Steuersenkungen zusätzliche Unternehmen anzuziehen. Wenn Ausserrhoden den kantonalen Steuersatz jetzt weiter senkt, wird es Einnahmen der bereits bestehenden Unternehmen verlieren, aber dadurch kaum Unternehmen zusätzlich anziehen können. Es ist für ein Unternehmen vergleichsweise belanglos, ob es 90 oder 92 Prozent seines Gewinns behalten darf; in diesen Bereichen sind andere Gesichtspunkte sehr viel entscheidender. Daher erstaunt es nicht, dass Zug mit einem Durchschnittssteuersatz von 13.4 Prozent und sogar Zürich mit 18.5 Prozent deutlich höhere Ertragssteuereinnahmen haben, und zwar sowohl pro Kopf der Bevölkerung als auch im Verhältnis zum gesamten Steueraufkommen. Diese Kantone haben Agglomerationsvorteile, die durch geringfügig niedrigere Steuersätze kaum aufgewogen werden können. Spielraum für weitere Steuersenkungen besteht für die Niedrigsteuerkantone in diesem Bereich daher kaum. Dazu kommt, dass sie durch diese Strategie Einnahmen aus dem Neuen Finanzausgleich verlieren bzw. mehr in ihn einzahlen müssen, da ihr Steuerpotential steigt, ohne dass dem entsprechend höhere Einnahmen entgegen stehen. In dieser Hinsicht ist der NFA – wie beabsichtigt – wirksam.

Angesichts dieser Situation ist zum einen mit weiteren Versuchen zu rechnen, Ausgaben über Gebühren anstelle von Steuern zu decken. Soweit es sich um Gebühren nach dem Verursacherprinzip handelt, kann das sinnvoll sein. In vielen Fällen bedeutet es jedoch nur eine Verlagerung der Belastung von hohen zu niedrigen Einkommen; diese «Umverteilung» wird zumindest billigend in Kauf genommen. Wenn man will, könnte man sie durch eine Änderung des Steuertarifs zumindest teilweise wieder ausgleichen. Aber ob der politische Wille dazu besteht, ist fraglich.

Daneben ist wohl auch in einer Reihe von Kantonen mit Steuererhöhungen zu rechnen, auch wenn dies vielerorts noch tabu zu sein scheint. So erhöht der Kanton Appenzell Innerrhoden bereits in diesem Jahr den Steuerfuss für natürliche Personen von 85 auf 96 Prozent. Es wird in den nächsten Jahren manch anderem Kanton kaum etwas anderes übrig bleiben.

Quelle: *St. Galler Tagblatt* Nr. 12 vom 15. Januar 2011, S. 2.