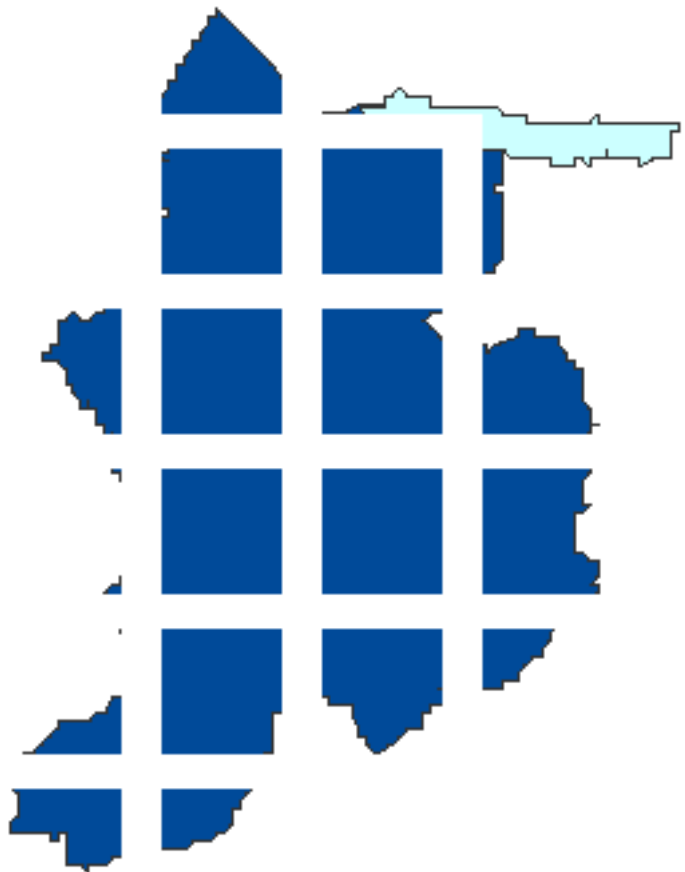


STEUERSTRATEGIE KANTON GLARUS AUSWIRKUNGEN STAND 2012

Schlussbericht

August 2012



Projektleitung

Martin Eichler
Mitglieder der Geschäftsleitung
T +41 61 279 97 14
martin.eichler@bakbasel.com

Projektmitarbeit

Beat Stamm
Lukas Gallus

Adresse

BAK Basel Economics AG
Güterstrasse 82
CH-4053 Basel
T +41 61 279 97 00
F +41 61 279 97 28
info@bakbasel.com
<http://www.bakbasel.com>

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Steuerstrategie des Kantons Glarus	4
2.1	Steuerstrategie und steuerliches Umfeld	4
2.1.1	Steuersenkungen für Unternehmen.....	4
2.1.2	Steuersenkungen für natürliche Personen	5
2.2	Veränderung der Glarner Steuerbelastung	5
2.2.1	Unternehmen.....	5
2.2.2	Natürliche Personen	6
2.3	Die Wirkung von Steuerbelastungsänderungen	7
2.3.1	Veränderung der Steuerbasis.....	8
2.3.2	Volkswirtschaftliche Auswirkungen	9
2.3.3	Fallbeispiel Kanton Obwalden	9
3	Analyse der Indikatoren	11
3.1	Anzahl Steuerpflichtige	12
3.1.1	Natürliche Personen	12
3.1.2	Unternehmen.....	13
3.2	Gesamtwirtschaftliche Indikatoren	14
3.2.1	BIP	14
3.2.2	Erwerbstätige.....	15
3.3	Bevölkerung.....	16
3.4	Bautätigkeiten und Transaktionspreise	18
3.4.1	Wohnbau.....	18
3.4.2	Betriebsbau	22
3.5	Neueintragungen im Handelsregister	23
4	Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen	24
4.1	Umfang der Nachhaltigkeitsanalyse.....	24
4.2	Bestimmende Faktoren	25
4.2.1	Finanzstatistik Kanton Glarus.....	25
4.2.2	Bevölkerungsprojektion.....	28
4.2.3	BIP-Projektion.....	29
4.2.4	Ausgabenprojektionen	31
4.3	Ergebnisse auf Basis der Finanzierungsrechnung 2009	32
4.4	Einnahme-Szenarien	33
4.4.1	Erwarteter statischer Effekt	33
4.4.2	Ausgleich mittels Mengeneffekte.....	34
4.4.3	Ausgleich über beschleunigtes BIP-Wachstum	35
5	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	37
6	Literaturverzeichnis	40

Tabellenverzeichnis

Tab. 4-1	Quantifizierung der Einnahmelücken der Szenarien.....	34
----------	---	----

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2-1	Steuerbelastung juristische Personen (2001-2011)	6
Abb. 2-2	Steuerbelastung natürliche Personen (2001-2011)	7
Abb. 3-1	Steuerpflichtige natürliche Personen (2000-2011)	13
Abb. 3-2	Steuerpflichtige Unternehmen (2000-2011)	13
Abb. 3-3	BIP-Wachstum (2001-2011)	15
Abb. 3-4	Erwerbstätigenwachstum (2001-2011)	15
Abb. 3-5	Bevölkerungsentwicklung (2001-2011)	16
Abb. 3-6	Migrationskoeffizient (2000-2011).....	17
Abb. 3-10	Bauausgaben Wohnungsbau (2000-2010)	18
Abb. 3-11	Neuerstellte Wohnungen (2000-2010).....	19
Abb. 3-12	Neuerstellte Einfamilienhäuser (2000-2010).....	20
Abb. 3-13	Baugesuche Wohnungsbau (2006-2011)	20
Abb. 3-14	Transaktionspreisindex gehobenes Wohneigentum (2000 1Q.-2012 1Q.).....	21
Abb. 3-15	Baugesuche Betriebsbau (2007-2011)	22
Abb. 3-16	Neueintragungen im Handelsregister (2003-2011).....	23
Abb. 4-1	Einnahmen und Ausgaben des Kantons Glarus inklusive Gemeinden (2008-2009)	26
Abb. 4-2	Primärsaldo und Bruttoschuldenquote 2009	27
Abb. 4-3	Einnahmen und Ausgaben des Kantons Glarus ohne Gemeinden (2008-2010).....	28
Abb. 4-4	Bevölkerungsprojektionen (2010-2060)	29
Abb. 4-5	BIP-Projektionen (2010-2060)	30
Abb. 4-6	Projektionen der Ausgabenquoten (2010-2060)	31
Abb. 4-7	Entwicklung des Einnahmeüberschuss.....	32
Abb. 4-8	Ergebnisse der Szenarien	33
Abb. 4-9	Einnahmelücke/Einnahmeüberschuss nach Szenario u. modifiziertem BIP-Wachstum	35

1 Einleitung

Der Kanton Glarus hat in den letzten Jahren seine Steuerlast erheblich gesenkt. Die Unternehmen wurden insbesondere ab 2009 entlastet. Die Steuerbelastung für natürliche Personen hingegen wurde hauptsächlich zum Jahr 2010 gesenkt. Damit reagiert der Kanton Glarus auf die Herausforderungen des nationalen und internationalen Steuerwettbewerbs. Zwar hat die Finanz- und Wirtschaftskrise und insbesondere die daran anschliessende Staatsschuldenkrise das Thema in den letzten Jahren etwas in den Hintergrund treten lassen. Jedoch darf der Steuerwettbewerb deshalb keinesfalls aus den Augen verloren werden. So hat Irland bisher trotz den Finanzproblemen erfolgreich dafür gekämpft, die im Europäischen Vergleich sehr niedrige Unternehmensbesteuerung beizubehalten. Gerade auch in der Schweiz und im Speziellen in der Zentralschweiz blieb die Steuersenkungsdynamik trotz Finanz- und Wirtschaftskrise in den letzten Jahren hoch.¹ Allerdings mehren sich in letzter Zeit auch in der Schweiz die Hinweise auf Gegenbewegungen hin zu wieder höheren Steuersätzen.² Die Schweizer Steuerlandschaft ist jedenfalls weiterhin und nachhaltig in Bewegung. Dies erfordert bei allen involvierten Akteuren eine regelmässige Überprüfung ihrer Steuerstrategien und deren Auswirkungen.

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, die bisherigen Auswirkungen der neuen Steuerstrategie auf die wirtschaftliche und finanzielle Situation des Kantons Glarus abzuschätzen. Der kurze Beobachtungszeitraum (2009 bis 2012) erlaubt kein abschliessendes Urteil über die Folgen der Steuersenkungen, sondern stellt eine erste Würdigung der beobachteten Auswirkungen dar. In der Studie wird ein breites Set an volkswirtschaftlichen Indikatoren auf mögliche Auswirkungen der Steuersenkungen ausgewertet. Diese deskriptive Analyse untersucht, ob sich bei den betrachteten Zeitreihen Veränderungsmuster ergeben, die mit der neuen Steuerstrategie in Verbindung gebracht werden können (Kapitel 3).³ Des Weiteren werden mit Hilfe von Nachhaltigkeitsanalysen die Auswirkungen der Steuersenkung auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Kanton Glarus (inklusive seiner drei Gemeinden) bestimmt (Kapitel 4). Als Einstieg in die vorliegende Untersuchung werden die durchgeführten Steuersenkungen skizziert und die realisierte Reduktion der Steuerlast mittels anerkannter Steuerbelastungsvergleiche quantifiziert. Zudem wird die empirische Literatur zu Steuersenkungen mit Fokus auf die Schweiz zusammengefasst (Kapitel 2).

Es ist zu beachten, dass Steuerreduktionen verschiedene, unter anderem auch gegenläufige Effekte auslösen, die zudem teilweise stark verzögert auftreten. Eine Steuerstrategie zur Erhöhung der Attraktivität eines Standorts wie die des Kantons Glarus muss insofern als mittel- bis langfristige Investition in den Standort betrachtet werden. Aufgrund des relativ kurzen zeitlichen Abstands zur Umsetzung der Steuerstrategie im Kanton Glarus kann die vorliegende Studie lediglich einen Zwischenstand reflektieren und keinesfalls bereits die vollumfänglichen Effekte erfassen.

Die Durchführung einer frühzeitigen Evaluation der Auswirkungen und die regelmässig wiederholte Überprüfung der gewählten Steuerstrategie ist im äusserst dynamischen schweizerischen Standortwettbewerb jedoch eine Notwendigkeit. Der – allerdings limitierte – finanzielle Gestaltungsspielraum ermöglicht den Kantonen eine Einflussnahme auf die regionale Standortattraktivität und damit auf die wirtschaftliche Entwicklung und den Wohlstand einer Region. Zur Optimierung der Ressourcenverteilung ist ein umfassender Informationsstand essentiell. Im Sinne einer kontinuierlichen Überprüfung präsentiert die vorliegende Studie die bereits wahrnehmbaren Auswirkungen der neuen Steuerstrategie, diskutiert aber auch bereits die abschätzbaren Folgen für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen des Kantons Glarus.

¹ Seit 2009 haben beispielsweise die Kantone Schwyz und Nidwalden ihre effektive Unternehmenssteuerbelastung und der Kanton Luzern die effektive Steuerlast für juristische und natürliche Personen deutlich gesenkt.

² Beispielsweise erhöhte der Kanton St. Gallen seinen Steuerfuss auf Anfang 2012 um 10 Prozentpunkte, womit die effektive Steuerlast für Unternehmen und natürliche Personen signifikant anstieg. In den Kantonen Luzern, Schaffhausen, Schwyz und Zürich stehen oder standen Steuererhöhungen ab Anfang 2013 zur Debatte.

³ Die zweifelsfreie Bestimmung der ursächlichen Wirkung (Kausalität) der beobachteten Veränderungen ist hingegen nicht möglich. Es lässt sich lediglich annehmen, wie die volkswirtschaftliche Entwicklung im Kanton Glarus ohne die neue Steuerstrategie verlaufen wäre. Somit lässt sich der kausale Effekt der Steuersenkungen nicht bestimmen.

2 Steuerstrategie des Kantons Glarus

In Kapitel zwei erfolgt eine grobe Skizzierung der im Kanton Glarus umgesetzten Steuersenkungen (2.1). Das zweite Teilkapitel weist mittels Steuerbelastungsvergleichen den Effekt der Steuersenkungen auf die beobachteten effektiven und tariflichen Steuerbelastungen aus. Im dritten Teilkapitel wird die empirische Literatur zu Steuersenkungen mit einem Fokus auf Ergebnisse für die Schweiz zusammengefasst.

2.1 Steuerstrategie und steuerliches Umfeld

Die Steuerstrategie des Kantons Glarus ist auf den Erhalt der steuerlichen Standortattraktivität ausgerichtet. Zur Erreichung dieser Zielsetzung soll die Steuerbelastung in den meisten Bereichen auf den Durchschnitt der relevanten Vergleichsgebiete beschränkt werden. Bei den natürlichen Personen wird eine Besteuerung im schweizerischen Mittel angestrebt. Bei den mobileren juristischen Personen liegt der Zielwert beim Niveau der wichtigsten Konkurrenzkantone (GR, SG, SH, SZ, TG, ZH). Die Steuerstrategie des Kantons Glarus zielt damit auf den Erhalt einer konkurrenzfähigen Besteuerung ab. Im Allgemeinen strebt der Kanton nicht nach steuerlichen Alleinstellungsmerkmalen. Somit reagiert der Kanton Glarus auf die Herausforderungen des Steuerwettbewerbs mit der Anpassung seiner Steuerlast, wobei auf die Unterbietung der durchschnittlichen Steuersätze im Normalfall verzichtet wird.

Diese Strategie machte auch Anpassungen der Steuerbelastung im Kanton Glarus notwendig. Wie Ergebnisse des BAK Taxation Index 2011⁴ zeigen, ist der Trend zu einer tieferen effektiven Unternehmenssteuerbelastung in den letzten Jahren trotz der anhaltenden Finanz- und Schuldenkrise ungebrochen (BAKBASEL/ZEW, 2011). Diese Beobachtung trifft auf die internationalen und nationalen Konkurrenzstandorte und insbesondere auch auf die zentralschweizerischen Kantone zu. Bei der effektiven Steuerlast der natürlichen Personen findet auf internationaler Ebene keine einheitliche Entwicklung statt. Im nationalen Kontext ist die Steuersenkungsdynamik auch bei den natürlichen Personen vorerst ungebrochen. Die Senkungen der Effektivbesteuerung bei zahlreichen Schweizer Kantonen bedingen Anpassungen bei der Steuerbelastung des Kantons Glarus, um die Zielsetzungen der Steuerstrategie zu erreichen. Konkret wurden die Unternehmen insbesondere ab 2009 entlastet, natürliche Personen mit dem Jahr 2010.

2.1.1 Steuersenkungen für Unternehmen

Der wichtigste Punkt bei der Umsetzung der Steuerstrategie des Kantons Glarus für juristische Personen beinhaltet die Abschaffung der progressiven Besteuerung der Unternehmensgewinne und die damit verbundene Senkung des durchschnittlichen Steuersatzes mit Wirkung auf das Steuerjahr 2009. Während zuvor die ersten 20'000 Franken mit 9 Prozent und der darüberliegende Gewinn mit 13.5 Prozent besteuert wurde, beträgt die Gewinnsteuer per Anfang 2009 generell 9 Prozent (Flat Rate Tax). Auf das Jahr 2010 hin wurde zudem die seit 2009 den Kantonen offen stehende Möglichkeit zur Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer auf kantonaler Ebene eingeführt. Damit wird die Steuerlast auf profitable Investitionen merklich gesenkt, weil die Kapitalsteuern um die anfallenden Gewinnsteuern reduziert werden.

⁴ Der BAK Taxation Index ermöglicht einen systematischen internationalen Vergleich der effektiven Steuerlast. Der Index bildet die steuerliche Attraktivität für Unternehmen und hoch qualifizierte Arbeitskräfte von 17 Schweizer Kantonen und ihren wichtigsten internationalen Konkurrenzstandorten ab.

Die Teilbesteuerung der Dividendeneinkommen von natürlichen Personen (Dividendenprivileg) wurde bereits auf das Jahr 2007 eingeführt. Bei einer Unternehmensbeteiligung von mindestens 10 Prozent gewährt der Kanton Glarus einen Abschlag von 80 Prozent auf den anwendbaren Basissteuersatz (Teilsatzverfahren). Damit weist der Kanton Glarus schweizweit das grösste Dividendenprivileg auf.

2.1.2 Steuersenkungen für natürliche Personen

Die Umsetzung der Steuerstrategie für natürliche Personen startete 2008 mit den beschlossenen Entlastungen für Verheiratete und Familien mit Kindern. Dabei wurden die Abzüge für Personenversicherungen und Zinsen aus Sparkapitalien sowie die Kinderabzüge um jeweils 20 Prozent erhöht. Des Weiteren wurden die Tarife für Verheiratete und Einelternfamilien gestreckt und der Freibetrag um 2'000 Franken erhöht. Die Steuerfreibeträge bei der Vermögensbesteuerung wurden auf das Jahr 2009 hin erhöht, wodurch die Belastung steuerrelevanter Vermögensbestände deutlich gemildert wurde. Als Kernelement der Steuerstrategie bei den natürlichen Personen trat im Jahr 2010 eine Senkung der generellen Steuertarife in Kraft. Die Tarife wurden für die verschiedenen Einkommensklassen um bis zu 20 Prozent reduziert und für gemeinsam besteuerte Ehepaare wurde ein Teilsplitting-Faktor von 1,6 verankert, wodurch sich deren Steuerprogression reduzierte. Ingesamt wurde die Steuerbelastung vor allem bei jährlichen Einkommen zwischen 50'000 und 300'000 Franken gesenkt. Zusätzlich wurden die Kinderabzüge erneut erhöht und die Besteuerung von Kapitalleistungen aus Vorsorgevermögen reduziert.

2.2 Veränderung der Glarner Steuerbelastung

Der Kanton Glarus vermochte seine Position im Steuerwettbewerb innerhalb der Schweiz und international dank der Umsetzung seiner Steuerstrategie in den vergangenen Jahren erheblich verbessern. Unabhängige Steuervergleiche zeigen, dass die Steuerbelastung im Kanton Glarus sowohl für natürliche als auch für juristische Personen in den letzten Jahren deutlich zurückging.

2.2.1 Unternehmen

Die vom BAK Taxation Index gemessene effektive Steuerlast von Unternehmen sank von 17.9 Prozent im Jahr 2007 um über einen Fünftel auf 14.6 Prozent im Jahr 2009 (vgl. Abb. 2-1). Mit dieser Senkung liegt die Steuerbelastung im Kanton Glarus deutlich unter der durchschnittlichen Steuerbelastung in den anderen vom BAK Taxation Index erfassten Schweizer Kantonen⁵ und befindet sich auf einem ähnlichen Niveau wie die Gruppe der Benchmark-Kantone⁶. Seit dem Jahr 2009 zählt der Kanton Glarus auch international gesehen zu den attraktivsten Gebietskörperschaften (Rang 9 von 81 im BAK Taxation Index weltweit abgedeckten Regionen). Eine ähnliche Entwicklung findet sich auch mit den Ergebnissen des ebenfalls von BAKBASEL herausgegebenen Zürcher Steuerbelastungsmonitors⁷. Im Vergleich zum BAK Taxation Index, wo die Belastung der juristischen Personen durch das gesamte Steuersystem erfasst wird (wie z.B. Unter-

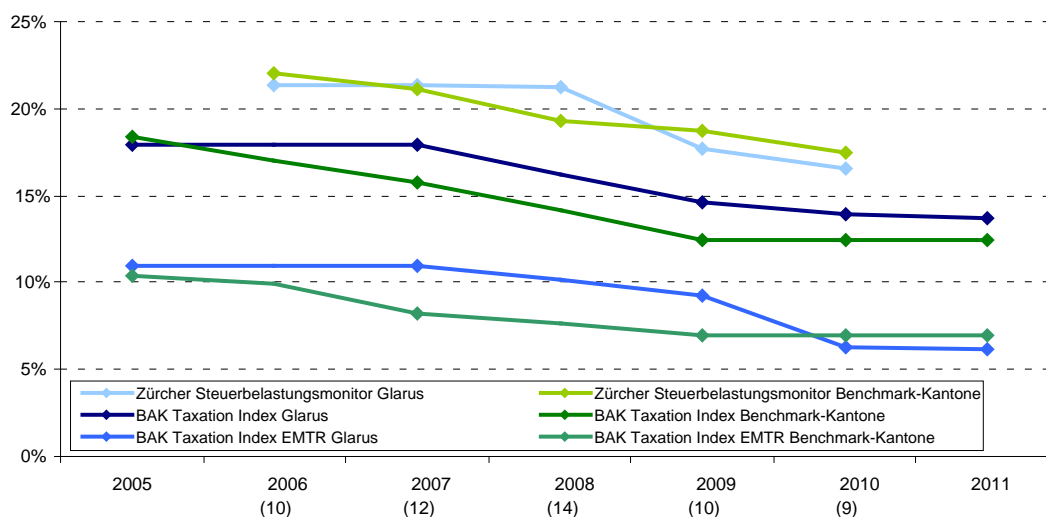
⁵ Als Berechnungsgrundlage wurden alle vom BAK Taxation Index seit dem Jahr 2005 abgedeckten Kantone berücksichtigt. Dies sind die Kantone Zug, Nidwalden, Luzern, Schwyz, Zürich, Bern, Genf, Waadt, Wallis, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Tessin und St. Gallen.

⁶ In dieser Studie wird zur Einschätzung der Entwicklung im Kanton Glarus die Situation in einigen Vergleichskantonen (Aargau, Appenzell-Ausserrhodon, Obwalden, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau und Uri), die über eine ähnliche Wirtschaftsstruktur verfügen, gegenüber gestellt (vgl. Einleitung zum Kapitel 3). Aus dieser Vergleichsgruppe sind die Kantone St. Gallen, Schaffhausen, Obwalden und Appenzell-Ausserrhodon (EMTR erst seit 2007) in den Berechnungen des BAK-Taxation Index enthalten.

⁷ Die Kennzahlen zur Steuerbelastung wurden bis zum Jahr 2006 unter dem Namen Steuermonitor von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) herausgegeben. Seither wird er mit geringen Methodikänderungen von BAKBASEL im Auftrag des Steueramts des Kantons Zürich unter dem Titel Zürcher Steuerbelastungsmonitor weitergeführt.

schiede in den Abschreibungsmöglichkeiten oder Belastung durch die Grundsteuer), beschränkt sich der Zürcher Steuerbelastungsmonitor auf die Erhebung der Reingewinn- und Kapitalbelastung. Die gewichtete tarifliche Steuerlast sank gemäss dem Zürcher Steuerbelastungsmonitor im Kanton Glarus im Jahr 2009 um 3.5 Prozentpunkte. Damit verbesserte sich der Kanton Glarus im interkantonalen Vergleich um 4 Plätze und war damit wieder gleich platziert wie im Jahr 2006. Mit den zusätzlichen Steuersenkungen im 2010 verbesserte sich der Standort Glarus nochmals um einen Rang und liegt nun auf dem Rang 9 (von 26).

Abb. 2-1 Steuerbelastung juristische Personen (2001-2011)



Anmerkung: Der BAK Taxation Index misst die Durchschnittssteuerbelastung in Prozent, der BAK Taxation Index EMTR ist ein Spezialfall von diesem und misst die effektive marginale Besteuerung in Prozent. In Klammern unter den Jahreszahlen ist jeweils der Rang des Kantons Glarus im interkantonalen Vergleich des Zürcher Steuerbelastungsmonitors angegeben.

Quelle: ZEW, BAKBASEL

Mit der neu eingeführten Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer haben sich die Kapitalkosten deutlich reduziert. Dies führt beim BAK Taxation Index zu einer starken Senkung des EMTR (effective marginal tax rate, also Grenzsteuerbelastung) für den Kanton Glarus. Der EMTR misst die Steuerbelastung von marginalen Investitionen (typischerweise Erweiterungsinvestitionen). Bezüglich der Kapitalkosten für neu ausgegebenes Eigenkapital auf der Ebene qualifizierter Anteilseigner weist der Kanton Glarus innerhalb des BAK Taxation Index sogar den tiefsten Wert aus.

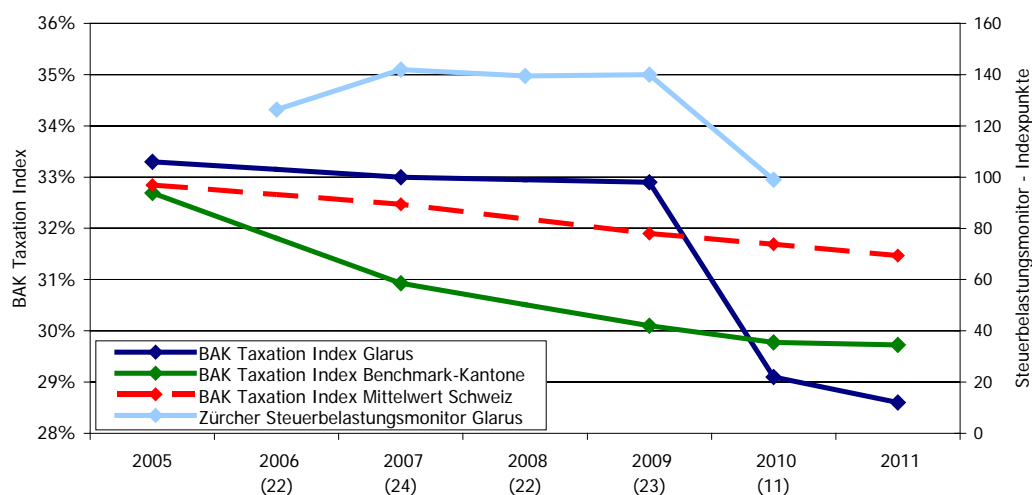
2.2.2 Natürliche Personen

Auch die Steuerlast von natürlichen Personen nahm dank den Steuersenkungen deutlich ab (vgl. Abb. 2-2). Die effektive Steuerlast für den Standardfall⁸ des BAK Taxation Index reduzierte sich um ungefähr einen Achtel von 32.9 Prozent auf 29.1 Prozent. Damit erreichte der Kanton Glarus sowohl innerhalb der Schweiz als vor allem auch im internationalen Vergleich einen Platz in den vorderen Rängen (Rang 9 von 47 im BAK Taxation Index abgedeckten internationalen Standorten). Die Ergebnisse des Zürcher Steuerbelastungsmonitors für natürliche Personen bestätigen die Resultate des BAK Taxation Index. Im Vergleich zu letzterem erhebt der Zürcher Steuerbelastungsmonitor lediglich die Steuerlast innerhalb der Schweiz.

⁸ Der Standardfall des BAK Taxation Index für natürliche Personen erhebt die Steuerbelastung für eine alleinstehende Person mit einem Nachsteuerjahreseinkommen von 100'000 Euro.

Dafür werden jedoch alle Kantone berücksichtigt. Der Kanton Glarus, der im Zürcher Steuerbelastungsmonitor zwischen 2006 und 2009 im Kantonsvergleich jeweils die hinteren Ränge belegte, erreichte im Jahr 2010 mit 99 Indexpunkten ziemlich genau die tarifliche Durchschnittsbelastung aller Schweizer Kantone (Kantonsdurchschnitt = 100). Mit dieser Reduktion konnte der Kanton Glarus innerhalb eines Jahres mehr als 10 Plätze gutmachen und rangierte 2010 schweizweit an 11. Stelle. Bei der Steuerlast für Familien mit einem hohen steuerbaren Einkommen nimmt der Kanton Glarus neu sogar einen Spitzenplatz ein und bei der Steuerlast für Familien mit tieferen Einkommen einen Platz im Mittelfeld.

Abb. 2-2 Steuerbelastung natürliche Personen (2001-2011)



Anmerkung: Der BAK Taxation Index misst die Durchschnittssteuerbelastung in Prozent (linke Skala), der Zürcher Steuerbelastungsmonitor ist in Indexpunkten angegeben (rechte Skala, CH = 100). In Klammern unter den Jahreszahlen ist jeweils der Rang des Kantons Glarus im interkantonalen Vergleich des Zürcher Steuerbelastungsmonitors angegeben

Quelle: ZEW, BAKBASEL

2.3 Die Wirkung von Steuerbelastungsänderungen

Eine Steuerreduktion löst verschiedene, teilweise gegenläufige Effekte aus. Zunächst einmal schmälern tiefere Steuersätze bei gleichbleibendem Steuersubstrat die Steuereinnahmen (statischer Effekt). Dadurch wird der Finanzhaushalt belastet. Es treten jedoch noch weitere, dynamische Effekte auf, die sich erst im Laufe der Zeit voll entfalten: Die durch Steuerreformen hervorgerufenen "Preis"-Signale ziehen Reaktionen der betroffenen Akteure nach sich. Eine Steuersenkung führt tendenziell zu einer Ausweitung der Steuerbasis (Mengeneffekt). Einerseits steigt durch die tiefere Steuerlast der Anreiz der Steuersubjekte Wirtschaftstätigkeiten zu intensivieren und damit vergrößert sich das Steuersubstrat. Andererseits begünstigt die verbesserte Standortattraktivität den Zuzug respektive vermindert die Abwanderung von natürlichen Personen und Unternehmen. Der erste Abschnitt beleuchtet diese Mengeneffekte und fasst die wichtigsten empirischen Ergebnisse, insbesondere für die Schweiz, zusammen. Der zweite Abschnitt thematisiert die Frage, ob und in welcher Zeitspanne die Mengeneffekte den statischen Effekt bei Steuersenkungen überkompensieren. Dabei werden neben den Auswirkungen von Steuersenkungen auf die Steuereinnahmen auch deren Effekte auf weitere volkswirtschaftliche Grössen (vor allem das BIP) kurz angesprochen. Der dritte Abschnitt widmet sich eingehend den Auswirkungen der Steuersenkungen im Kanton Obwalden, der sich in vielerlei Hinsicht mit dem Kanton Glarus vergleichen lässt.

2.3.1 Veränderung der Steuerbasis

Die Ausweitung der Steuerbasis durch eine Steuersenkung erfolgt im Wesentlichen über die dadurch veränderten Anreize zum Faktoreinsatz. Die Senkung der Steuerlast wirkt als Anreiz für die Unternehmen und Haushalte, einerseits den bestehenden Faktoreinsatz zu erhöhen, andererseits mobile Produktionsfaktoren in die betreffende Gebietskörperschaft zu verlagern. Vorausgesetzt, der erwirtschaftete Faktorertrag wird dort besteuert, wo er anfällt, kann somit die Steuerbasis durch eine Steuersenkung erhöht werden.

Beispielsweise steigern die Erwerbstätigen im Anschluss an eine Steuersenkung ihren Arbeitseinsatz, oder bisher nicht erwerbstätige Personen entscheiden sich für einen Einstieg in den Arbeitsmarkt. Empirische Studien belegen, dass hauptsächlich weibliche Arbeitskräfte und im speziellen Zweitverdiener erheblich auf veränderte Arbeitsanreize durch Steuerreformen ansprechen und ihr Arbeitsangebot entsprechend anpassen. Daneben sind tiefere Steuern der Steuerehrlichkeit förderlich und erhöhen auch die Attraktivität von Lohnzahlungen gegenüber anderen Entschädigungsformen. Beide Effekte erhöhen tendenziell das deklarierte steuerbare Einkommen (OECD, 2011).

Weitere empirische Studien zeigen, wie veränderte Anreize über die Faktormobilität eine bedeutende Rolle für den dynamischen Mengeneffekt spielen können. Die Produktionsfaktoren Kapital, Arbeit und Wissen sind mobil und Veränderungen in der Steuerlast beeinflussen deren Standortwahl (Jeitziner/Schaltegger, 2006). Devereux und Griffith belegen in ihrer Studie einen signifikanten Einfluss der effektiven durchschnittlichen Unternehmensbesteuerung auf die Standortwahl amerikanischer Firmen bei Unternehmensexpansionen (Devereux/Griffith, 1998). Feld und Kirchgässner zeigen für die Schweiz, dass sich die interkantonale Verteilung der Anzahl von Unternehmen unter anderem mit Hilfe des kantonal vorherrschenden Steuersatzes erklären lässt. Die beiden Forscher kommen zum Schluss, dass die Unternehmensbesteuerung auf die Anzahl überdurchschnittlich rentabler KMUs in einem Kanton einen signifikanten Einfluss hat. Zudem stellen sie einen besonders hohen Einfluss des Standortfaktors Steuerbelastung auf mittelgroße Firmen fest. Interessanterweise scheint die kantonale Steuerlast der natürlichen Personen für KMUs bedeutender zu sein als die Höhe der Unternehmensbesteuerung. Eine Erklärung dafür bildet die erhöhte regionale Verfügbarkeit an hoch qualifizierten Arbeitskräften (Feld/Kirchgässner, 2001). Hoch qualifizierte Arbeitskräfte weisen generell hohe Einkommen auf, tragen entsprechend eine hohe Steuerlast und haben damit einen bedeutenden Anreiz, in steuergünstige Standorte auszuweichen.

Dieser Erklärungsansatz wird laut Feld und Reulier durch die Empirie für die Schweizer Kantone gestützt. Die steuerliche Sensitivität ist dabei bei jungen, gut ausgebildeten Arbeitskräften aus den oberen Einkommensklassen besonders ausgeprägt (Feld/Reulier, 2005). Diese Beobachtung wird durch eine neuere Studie von Schaltegger und Gorgas bestätigt. Laut diesen Untersuchungen hat das Gewicht der höheren Einkommensklassen in den Tiefsteuer-Kantonen Zug, Schwyz und Nidwalden über die letzten zehn Jahre im Vergleich zur Gesamtschweiz überdurchschnittlich zugenommen (Schaltegger/Gorgas, 2011). Bei der breiten Bevölkerung spielen steuerliche Fragestellungen bei der Standortwahl hingegen laut der Auswertungen der Schweizer Haushalts-Panels der Jahre 1999-2001 durch Liebig und Sousa-Poza eine untergeordnete Rolle (Liebig/Sousa-Poza, 2004). Auch nimmt die Anziehungskraft von tiefen Steuersätzen über die Distanz deutlich ab. Die Ergebnisse von Feld und Kirchgässner zeigen, dass der Einfluss der Steuerlast auf die Standortwahl von natürlichen Personen auf kommunaler Ebene grösser ausfällt als auf kantonaler Ebene (Feld/Kirchgässner, 2000). Liebig und Sousa-Poza werten die Schweizerische Volkszählung aus und bestätigen den signifikanten Einfluss der Steuersätze auf die intrakantonale Standortwahl, wobei dieser Effekt im Verhältnis zu anderen Einflussfaktoren relativ gering ausfällt (Liebig/Sousa-Poza, 2005).

Der empirisch nachweisbare Einfluss der Steuerbelastung auf die Faktormobilität motiviert Gebietskörperschaften zur Senkung ihrer Steuerlast. Wie Kirchgässner aufzeigt, weisen kleine Gebietskörperschaften im Steuerwettbewerb gegenüber grösseren Gebieten bedeutende Vorteile auf. Kleine Gebietskörperschaften vermögen mit Steuersenkungen relativ zur Anzahl der bestehenden Wirtschaftssubjekte viele Neuzuzüger anziehen. Im Gegenzug riskieren sie eher geringe absolute Steuerausfälle. Bei grossen Gebietskörper-

schaften verhält es sich gerade entgegen gesetzt. Dieses Argument gilt in besonderem Masse für die Unternehmensbesteuerung, wenn es für die Verringerung der steuerlichen Belastung genügt, den Firmensitz zu verlagern, nicht aber die Produktion. Die Empirie zeigt dann auch, dass kleinere Länder im Durchschnitt über tiefere Steuersätze aufweisen als grosse Länder (Kirchgässner, 2003, S. 9f.).

Wie bereits ausgeführt, senkt der sofort wirkende statische Effekt den Steuerertrag, während der komplexere, sich mittelfristig einstellende Mengeneffekt den Steuerertrag positiv beeinflusst. Bezüglich der zeitlichen Auswirkungen von Steuersenkungen auf den Steuerertrag zeigen Blanchard und Peroti in ihrer Studie für die USA, dass sich die Steuereinnahmen in Folge einer Steuersenkung zuerst erwartungsgemäss negativ entwickeln. Nach ungefähr 8 Quartalen können sie erstmals einen leicht positiven Effekt nachweisen, der über mehrere Jahre anhält (Blanchard/Peroti, 2002). Untersuchungen von BAKBASEL für Schweizer Kantone zeigen ebenso, dass sich die Steuereinnahmen im Allgemeinen unmittelbar nach einer Revision stark negativ entwickeln (statischer Effekt), um sich in den folgenden Quartalen dank dem einsetzenden Mengeneffekt dem alten Wachstumspfad wieder anzunähern. Dabei zeigt sich, dass es aufgrund der Volatilität der Steuereinnahmen generell schwieriger ist, den typischen Verlauf der Steuereinnahmen von juristischen Personen im Nachgang zu Steuerrevisionen zu identifizieren als derjenige von natürlichen Personen.

2.3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Neben den Auswirkungen von Steuersenkungen auf die Steuereinnahmen interessieren aus volkswirtschaftlicher Sicht insbesondere auch die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. Dieses sollte, falls es durch die veränderten Anreize wie im vorigen Abschnitt beschrieben zu einem erhöhten Faktoreinsatz kommt, im Nachgang an eine Steuersenkung positiv beeinflusst werden. Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) findet in ihrer Metastudie zu den kurz- bis mittelfristigen Auswirkungen von Steueränderungen auf das Bruttoinlandprodukt (BIP) einen positiven Effekt. Steuersenkungen erhöhen das Wirtschaftswachstum unabhängig davon, ob die Senkungen der Steuerlast von juristischen oder natürlichen Personen betrachtet werden (ZEW, 2011). Romer und Romer untersuchen in ihrer Studie Steuerreformen in den USA nach dem zweiten Weltkrieg und kommen zum Ergebnis, dass eine Reduktion der Steuereinnahmen um ein Prozent des BIP den Output der Gesamtwirtschaft über die nächsten drei Jahre um 3 Prozent erhöht. Weiter finden sie heraus, dass in den ersten drei Quartalen nach einer Steueränderung zunächst nur ein geringfügiger Effekt auf das BIP nachgewiesen werden kann. Die maximale Auswirkung auf das BIP tritt durchschnittlich erst nach ungefähr 10 Quartalen auf (Romer/Romer, 2010). Eine Studie von Blanchard und Peroti ortet den Höhepunkt der Auswirkung einer Steuersenkung auf das BIP nach ungefähr 7 Quartalen (Blanchard/Peroti, 2002). Für die Schweiz liegen bisher keine ausführlichen Studien zum Zusammenhang zwischen Steuersenkungen und der Entwicklung des BIP vor. Deskriptive Analysen von BAKBASEL für verschiedene Schweizer Kantone deuten ebenfalls auf einen positiven Zusammenhang zwischen Steuersenkungen und BIP-Entwicklung hin.

2.3.3 Fallbeispiel Kanton Obwalden

Der Kanton Obwalden, der ab dem Jahr 2006 die Steuerlast insbesondere für juristische Personen drastisch reduzierte und dadurch im BAK Taxation Index in die Gruppe der Niedrigsteuernkantone vorrückte, stellt ein interessantes Vergleichsbeispiel dar. Die Kantone Obwalden und Glarus gehören beide zu den kleineren Schweizer Kantonen und liegen auch geografisch nahe beieinander. Zudem wies der Kanton Obwalden vor der Durchführung seiner Steuerreform einen ähnlichen Ressourcenindex wie der Kanton Glarus auf und zählte bezüglich der steuerlichen Belastung bei weitem nicht zu den attraktivsten Gebietskörperschaften – schweizweit wie auch international betrachtet. Ausserdem fiel der Anteil der Steuerzahler aus den oberen Einkommensklassen in Obwalden noch 2006 mit 13.8 Prozent ähnlich gering aus wie im

Kanton Glarus mit 13.1 Prozent (Peters, 2012). Im Kanton Glarus ist dieser Anteil über die letzten Jahre allerdings noch gefallen (Schaltegger/Gorgas, 2011).⁹ Im Urteil des jährlich aktualisierten Wirkungsbericht zur Steuerstrategie des Obwaldner Regierungsrats (letztmals erschienen im 2011, letzter umfassender Bericht 2009) zeigte die Steuersenkung den erwünschten Erfolg. So hat sich das Bevölkerungswachstum dank erhöhter Nettoimmigration seit der Steuerreform erheblich verstärkt. Dabei stieg der Anteil der Steuerpflichtigen in den oberen Einkommensklassen stark an und das steuerbare Einkommen erhöhte sich deutlich. Der verstärkte Zuzug von finanzkräftigen natürlichen Personen machte sich denn auch mit einem kräftigen Anstieg beim Ressourcenindex des Neuen Finanzausgleichs (NFA) und bei den Steuereinnahmen der stark progressiven direkten Bundessteuer bemerkbar. Auch im Bezug auf die Unternehmen wurden positive Entwicklungen festgestellt: Die Anzahl an Handelsregisterneueintragungen und die Beschäftigtenzahlen stiegen im inner- und gesamtschweizerischen Vergleich deutlich überproportional an. Der Wirkungsbericht des Kantons Obwalden ortet auch mit Blick auf die Finanzstatistik eine vorteilhafte Entwicklung, wobei auch auf die positive Rolle der ausgesprochen dynamischen Konjunkturentwicklung bis Mitte 2008 hingewiesen wird. Die gesamten direkten Steuereinnahmen des Kantons Obwalden sanken 2006 als Folge der Steuersenkungen um knapp 10 Prozent. Laut den harmonisierten Zahlen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) stiegen die Steuereinnahmen erst im Jahr 2010 wieder über das Niveau von 2005 (+6% gegenüber 2005). Über die Periode 2006 bis 2010 betrachtet, stiegen die direkten Steuereinnahmen im Kanton Obwalden jedoch knapp 50 Prozent stärker an als in allen Kantonen zusammen (inkl. Konkordate). Der Einbezug der Gemeinden reduziert den maximal auswertbaren Zeitraum auf die Jahre 2005 bis 2009. Die konsolidierte Betrachtung in diesem Zeitraum bestätigt die Grundtendenz, dass der Kanton Obwalden das Niveau der Steuereinnahmen vor der Steuersenkung ungefähr wieder erreichte. Über die Periode von 2006 bis 2009 lag das Einnahmewachstum unter Einbezug der Gemeinden allerdings unter dem Gesamtschweizer Schnitt.

⁹ Zahlen basieren auf Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV). Als obere Einkommensklassen gelten dabei die auf nationaler Ebene 20 Prozent höchsten steuerpflichtigen Einkommen.

3 Analyse der Indikatoren

In diesem Kapitel erfolgt die deskriptive Analyse einiger zentraler volkswirtschaftlicher Indikatoren, die erste Hinweise auf die Auswirkungen der Steuersenkungen im Kanton Glarus geben. Die Umsetzung der Steuerstrategie erfolgte vor etwas mehr als drei (Unternehmensbesteuerung) respektive zwei Jahren (Besteuerung natürlicher Personen). Dieser Beobachtungszeitraum fällt zu kurz aus, um eine abschliessende Beurteilung der Auswirkungen der Steuerstrategie vorzunehmen. Neben der zeitlichen Verzögerung von Steuersenkungen auf volkswirtschaftliche Grössen verhindert auch die oft erhebliche zeitliche Verzögerung bei der Verfügbarkeit von vielen Datenreihen eine lückenlose Beurteilung selbst der kurz- bis mittelfristigen Effekte. Die verfügbaren Indikatoren lassen jedoch bereits eine erste Würdigung der Steuerstrategie zu.

Bei den im vorliegenden Kapitel analysierten Datenreihen handelt es sich um wichtige volkswirtschaftliche Indikatoren, die prinzipiell auf Steuersenkungen reagieren und die in ausreichender Qualität auf regionaler Ebene verfügbar sind. Als erstes werden im Bereich der steuernahen Indikatoren die Verläufe bei der Anzahl steuerpflichtigen natürlichen und juristischen Personen analysiert. Danach wird zur Beurteilung des aktuellen Wirtschaftsverlaufs die Entwicklung der zentralen gesamtwirtschaftlichen Indikatoren BIP und Anzahl der Erwerbstätigen untersucht. In einem weiteren Schritt erfolgt die Analyse der Bevölkerungsentwicklung und anschliessend werden die Datensätze zu den Bautätigkeiten betrachtet. Abschliessend erfolgt die Betrachtung der Neueintragungen im Handelsregister als unternehmensnahen Indikator.¹⁰

Alle Indikatoren werden, sofern es die Datengrundlage erlaubt, für den Zeitraum von 2000 bis 2011 ausgewertet. Zur Einordnung der Ergebnisse werden die Veränderungen bei den volkswirtschaftlichen Grössen des Kantons Glarus nach Möglichkeit den Entwicklungen in der Gesamtschweiz und einer Gruppe von Vergleichskantonen (Benchmark-Kantone) gegenüber gestellt. Der Vergleich der Glarner Entwicklung mit der Gesamtschweiz und den Benchmark-Kantonen liefert wertvolle Hinweise auf ausserordentliche Entwicklungen, die allenfalls durch die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen angestossen wurden. Potentiell von Interessen sind Veränderungen im Verlaufsmuster (Trend) der analysierten Datenreihen, die im Nachgang zu den Steueränderungen auftreten und sich von den Entwicklungen in der Gesamtschweiz und in den Benchmark-Kantonen unterscheiden. Falls es sich hingegen um einen generellen, durch andere Einflussfaktoren verursachten Trendumbruch handelt, sollten sich diese Entwicklungen auch bei diesen Vergleichsgebieten bemerkbar machen. Anderenfalls liefern diese ausserordentlichen Entwicklungsverläufe Hinweise auf die Auswirkungen der neuen Steuerstrategie. Stimmen zudem die beobachteten Änderungen mit den Voraussagen der theoretischen Literatur und empirischen Beobachtungen der volkswirtschaftlichen Forschung (vgl. Kapitel 2.3) überein, verdichten sich die Anzeichen, dass die Steueränderungen zumindest mitverantwortlich für die Entwicklung sind.

Allerdings lassen sich mit dieser deskriptiven Analyse keine eindeutigen, ursächlichen Wirkungen (kausale Effekte) der Steuersenkungen auf die beobachteten Grössen nachweisen. Der dafür notwendige Vergleich der momentanen volkswirtschaftlichen Situation des Kantons Glarus mit dem wirtschaftlichen Zustand ohne Steueränderungen, aber unter Beibehaltung aller anderen stattgefundenen Effekte (*ceteris paribus*), ist logischerweise unmöglich. Die bisher verfügbaren Daten lassen den mit komplexen Methoden erzielbaren statistischen Nachweis (noch) nicht zu. Somit ist die zweifelsfreie ursächliche Zurechnung von beobachteten volkswirtschaftlichen Effekten auf die neue Steuerstrategie nicht möglich und die Ergebnisse der deskriptiven Analyse müssen im Licht aller verfügbaren Information indikativ interpretiert werden.

¹⁰ Leider existieren insgesamt nur wenige Datenreihen mit genügend aktuellen Zahlen im Unternehmensbereich. Detaillierte regionale Unternehmensdaten stammen meistens aus den Auswertungen zu den Betriebszählungen. Die letzte Betriebszählung datiert vom September 2008, womit der für diese Studie interessante Zeitraum ab 2009 nicht erfasst wird. Mit der nächsten Betriebszählung respektive Registerauswertung wird erst im nächsten Jahr gerechnet.

Die in dieser Studie betrachteten Benchmark-Kantone werden mittels des Kriteriums der ähnlichen Wirtschaftsstruktur ausgewählt.¹¹ Die regionale Branchenstruktur stellt ein ausgezeichneter Indikator zur Erfassung der wirtschaftlichen Ausgangslage und des Entwicklungspotentials dar. Zur Gruppe der Vergleichskantone gehören die Kantone Aargau, Appenzell-Ausserrhododen, Obwalden, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau und Uri.¹²

3.1 Anzahl Steuerpflichtige

Die Quantität der Steuerpflichtigen gibt Auskunft über die Anzahl der Wirtschaftssubjekte, die zur Besteuerung herangezogen werden. Falls eine Steuersenkung einen Mengeneffekt auszulösen vermag, erhöht sich die Anzahl der Steuerpflichtigen im Nachgang einer Steuersenkung. Die Anzahl steuerpflichtigen natürlichen und juristischen Personen stellen die einzigen in diesem Kapitel analysierten steuernahen Indikatoren dar. Auf die Untersuchung der Datenreihen zu den Steuereinnahmen inklusive Struktur der Steuerpflichtigen und den damit zusammenhängenden NFA-Daten¹³ wird aufgrund der zeitlichen Verzögerung verzichtet. Die provisorischen Steuerdaten von 2011 basieren bis zur Verarbeitung der Steuererklärungen mehrheitlich auf der definitiven Steuerveranlagung von 2009 und erfassen daher die Auswirkungen der Steuersenkungen noch nicht. Die Anzahl der steuerpflichtigen natürlichen und juristischen Personen, die aufgrund der Wohnsituation respektive Festlegung der Unternehmensstandorte per Ende Kalenderjahr festgelegt wird, bilden somit die im Bezug auf die Beurteilung der neuen Steuerstrategie einzigen aussagekräftigen steuernahen Indikatoren. Diese Zahlenreihen werden nur für den Kanton Glarus betrachtet, da Vergleichsdaten für die Gesamtschweiz und die Benchmark-Kantone für die entscheidenden Jahre ab 2009 noch nicht verfügbar sind.

3.1.1 Natürliche Personen

In der Abbildung 3-1 werden die Bestände der primär und sekundär steuerpflichtigen natürlichen Personen ab dem Jahr 2000 dargestellt.¹⁴ Die ebenfalls in der Darstellung ausgewiesene Wachstumsrate erfasst lediglich die primär steuerpflichtigen Personen, da diese Gruppe für den Gesamtsteuerertrag der natürlichen Personen entscheidend ist. Die absolute Anzahl der im Kanton Glarus primär steuerpflichtigen natürlichen Personen nahm, mit Ausnahme des Jahres 2004, in allen betrachteten Jahren leicht zu. Bis zum Jahr 2009 betrug die durchschnittliche jährliche Zunahme der primär Steuerpflichtigen knapp 0.7 Prozent. Der zeitliche Verlauf der Zunahme der Anzahl Steuerpflichtigen gestaltete sich uneinheitlich: Nach einer vorübergehenden Abschwächung in der Periode 2002 bis 2005 stieg das jährliche Wachstum ab dem Jahr 2006 wieder deutlich an. Im Durchschnitt der drei Jahren seit dem Start der Umsetzung der neuen Steuerstrategie wuchs die Anzahl der steuerpflichtigen natürlichen Personen ähnlich schnell wie in der Zeitperi-

¹¹ Zur Eruierung der Ähnlichkeit der Wirtschaftsstruktur wurden die Branchenanteile an der nominalen Bruttowertschöpfung der Gesamtwirtschaft herangezogen. Die Vergleichskantone weisen, in Relation zur Gesamtschweiz, ähnliche Branchenschwerpunkte auf. Konkret nimmt wie im Kanton Glarus in allen Vergleichskantonen der produzierende Sektor und innerhalb dessen wiederum die Investitionsgüterindustrie respektive der Maschinenbau, die Kunststoffindustrie und das Baugewerbe eine dominierende Stellung ein. Zusätzlich spielen in allen diesen Kantonen der Finanzsektor und die Unternehmensbezogenen Dienstleistungen eine vergleichsweise geringe Rolle.

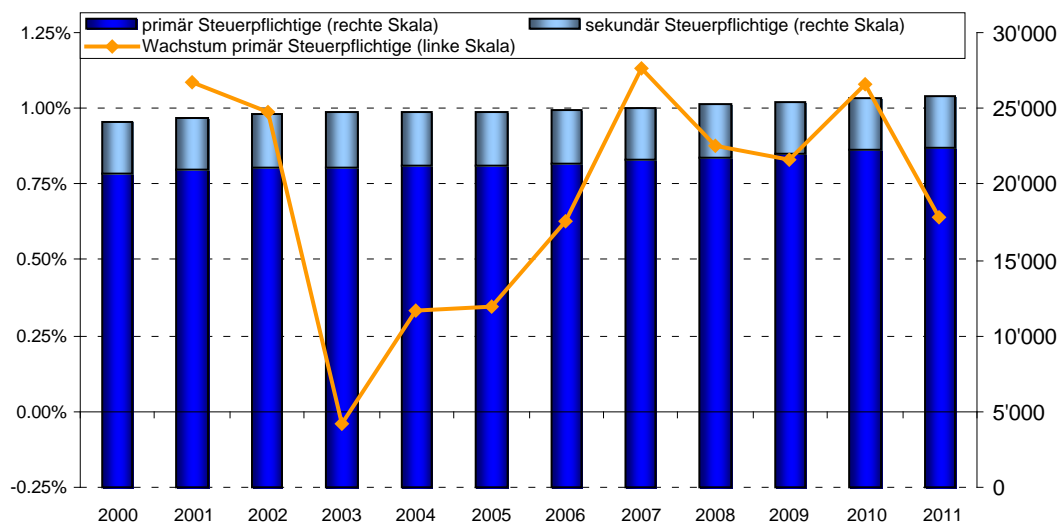
¹² Der Datensatz der Benchmark-Kantone wird durch eine ungewichtete Aggregation der einzelnen Kantonswerte ermittelt. Somit gehen die sieben Benchmark-Kantone unabhängig von ihrer Grösse mit gleichem Gewicht in die Vergleichsgruppe ein. Damit wird verhindert, dass lediglich die grossen Kantone die Entwicklung der Vergleichsgruppe prägen.

¹³ Das Kürzel NFA steht für die "Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen" und steht seit Anfang 2008 in Kraft. Im Rahmen des NFA wird die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kantone erfasst, wobei diese Einschätzung auf zeitlich stark verzögerten Daten basiert.

¹⁴ Als primär steuerpflichtig gelten alle natürlichen Personen, die ihren Hauptwohnsitz im Kanton Glarus haben. Natürliche Personen, die im Kanton Glarus Wohneigentum besitzen oder selbstständig erwerbstätig sind, ihren Hauptwohnsitz aber in einem anderen Kanton haben, gelten als sekundär steuerpflichtig.

ode 2000 bis 2008. Somit lässt sich beim Indikator Anzahl steuerpflichtige natürliche Personen seit den Steuersenkungen keine ausserordentliche Entwicklung ausmachen.

Abb. 3-1 Steuerpflichtige natürliche Personen (2000-2011)

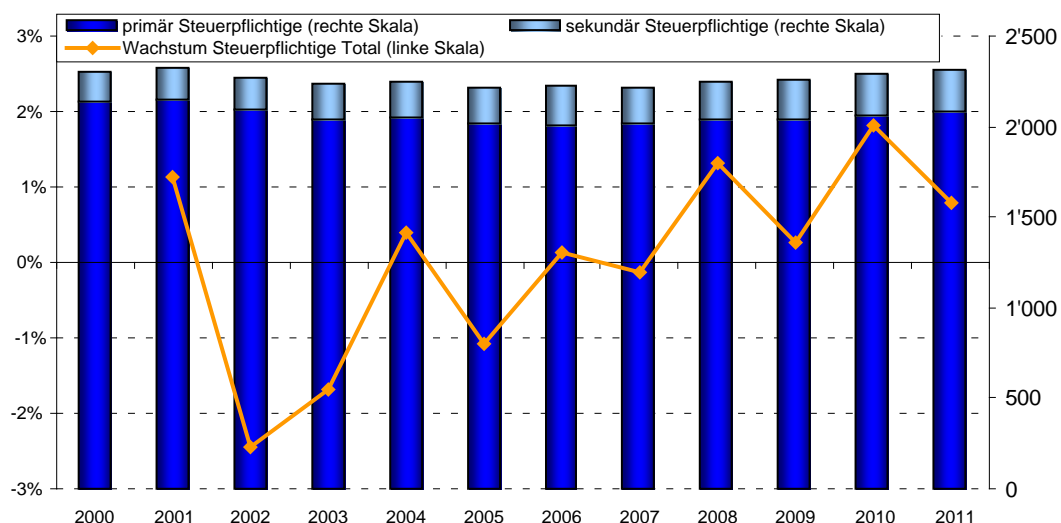


Quelle: Kantonale Steuerverwaltung Kanton Glarus

3.1.2 Unternehmen

Anders als bei den steuerpflichtigen natürlichen Personen leisten die lediglich sekundär steuerpflichtigen Unternehmen einen beachtlichen Beitrag zu den Steuereinnahmen der juristischen Personen. Unternehmen mit ausserkantonalem Hauptsitz und Glarner Betriebsstätte(-n) müssen je nach Betriebsgrösse einen

Abb. 3-2 Steuerpflichtige Unternehmen (2000-2011)



Quelle: Kantonale Steuerverwaltung Kanton Glarus

signifikanten Teil der Gesamtsteuerschuld dem Kanton Glarus abliefern. Aus diesem Grund wird in Abbildung 3-2 die Wachstumsrate der primär und sekundär steuerpflichtigen juristischen Personen zusammen betrachtet. Der Gesamtbestand der steuerpflichtigen Unternehmen verringerte sich im Jahr 2002 und 2003 markant. Nach einer Phase der Stagnation verzeichnete der Kanton Glarus erst ab dem Jahr 2008 wieder deutlich positive Wachstumsraten. Insgesamt sank in den Jahre 2000 bis 2008 der Bestand an steuerpflichtigen Unternehmen im Durchschnitt jährlich um minus 0.3 Prozent. Ab dem Jahr 2008 jedoch wuchs deren Zahl wieder um durchschnittlich 1.0 Prozent pro Jahr. Die Zahl der sekundär steuerpflichtigen Unternehmen nahm dabei überproportional zu. Der Anstieg des Unternehmensbestandes ab dem Jahr 2008 fällt ungefähr mit der Umsetzung der Steuerstrategie im Bereich der Unternehmensbesteuerung zusammen. Dies gibt einen Hinweis auf die positiven Auswirkungen der Steuersenkungen.

3.2 Gesamtwirtschaftliche Indikatoren

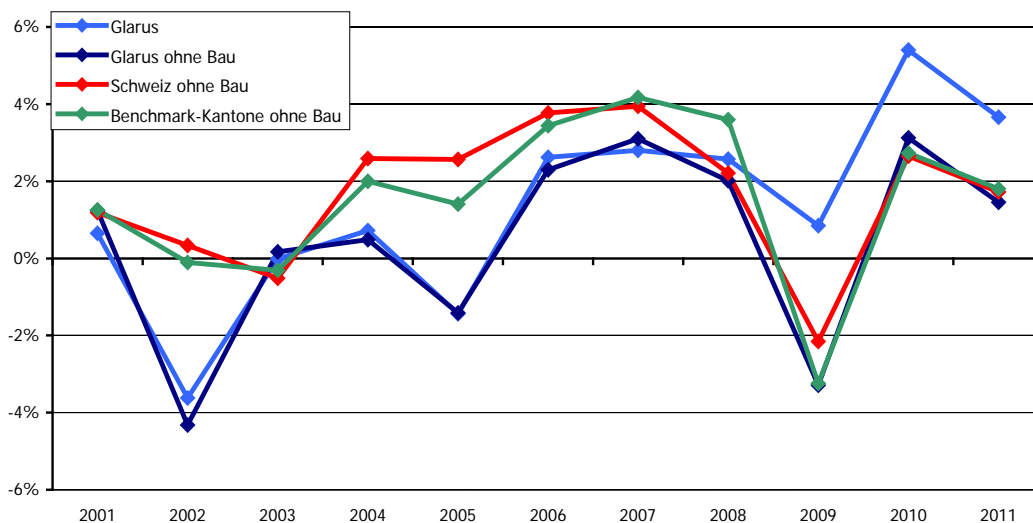
Die Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen Indikatoren (BIP und Erwerbstätigkeit) ermöglicht eine Gesamtschau zur wirtschaftlichen Lage des Kantons Glarus. Wie im Kapitel 2.3.2 gezeigt, führen Steuersenkungen tendenziell zu einem höheren gesamtwirtschaftlichen BIP. Mit einer gesteigerten Wirtschaftsleistung erhöht sich gemeinhin auch die Zahl der Erwerbstätigen. Diese beiden Indikatoren liefern wertvolle Hinweise zur Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vor und nach der Umsetzung der neuen Steuerstrategie. Die beiden Datenreihen haben insbesondere auf regionaler Ebene den Nachteil, dass die Daten am aktuellen Rand häufig signifikant revidiert werden müssen. Dennoch erlauben diese Daten gerade im Quervergleich mit den Benchmark-Kantonen, bei denen Datenrevisionen aufgrund der ähnlichen Wirtschaftsstruktur ähnlich ausfallen dürften, einen aussagekräftigen Vergleich der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

3.2.1 BIP

Im Zeitverlauf lässt sich seit dem Jahr 2000 beim Kanton Glarus im Vergleich zur Gesamtschweiz ein deutlich schwächeres Wachstum ausmachen. Auch die Benchmark-Kantone, die per Definition über eine ähnliche Branchenstruktur aufweisen, wachsen trotz ähnlicher Struktur ebenfalls deutlich schneller. Ungefähr ab dem Jahr 2008 ebnen sich die Unterschiede ein. Bei der Betrachtung des Glarner Wirtschaftswachstums unter Einbezug des Bausektors resultiert ab dem Jahr 2009 sogar ein deutlich höheres Wachstum.¹⁵ Für die strukturelle Analyse sollte das Baugewerbe allerdings ausgeklammert werden, da dessen Wachstumsrate durch die gigantische Baustelle für den Ausbau des Kraftwerks Linth-Limmern dominiert wird und lediglich auf temporärer Basis ansteigt. Nach fünfjähriger Bauzeit dürfte das Wertschöpfungswachstum im Baugewerbe wieder deutlich sinken. Auch unter Ausklammerung des Bausektors vermochte der Kanton Glarus in den letzten Jahren mit der Wachstumsdynamik der Benchmark-Kantone gleichzuziehen. Damit scheint die relative Wachstumsschwäche der der Glarner Wirtschaft überwunden zu sein. Empirischen Studien zufolge (vgl. Kapitel 2.3) reagiert das BIP-Wachstum mit einer Verzögerung von ungefähr ein bis zwei Jahren auf Steuersenkungen, wobei der Haupteffekt erst nach etwa zwei Jahren sichtbar wird. Somit setzt der beobachtete Aufholprozess etwas früh an, wobei dieser durchaus mit der Erhöhung der steuerlichen Attraktivität im Zusammenhang stehen könnte. Wie erwähnt, werden die BIP-Daten am aktuellen Rand bei vorliegen von detaillierteren Informationen nochmals revidiert und damit könnte sich das Bild nochmals etwas ändern.

¹⁵ Aus Darstellungsgründen wurde auf die Visualisierung der Wachstumspfade der Vergleichsgebiete inklusive der Bauwirtschaft in der Abbildung 3-3 verzichtet. Die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate inklusive des Baugewerbes liegt allerdings nur leicht über der ausgewiesenen Expansionsrate.

Abb. 3-3 BIP-Wachstum (2001-2011)

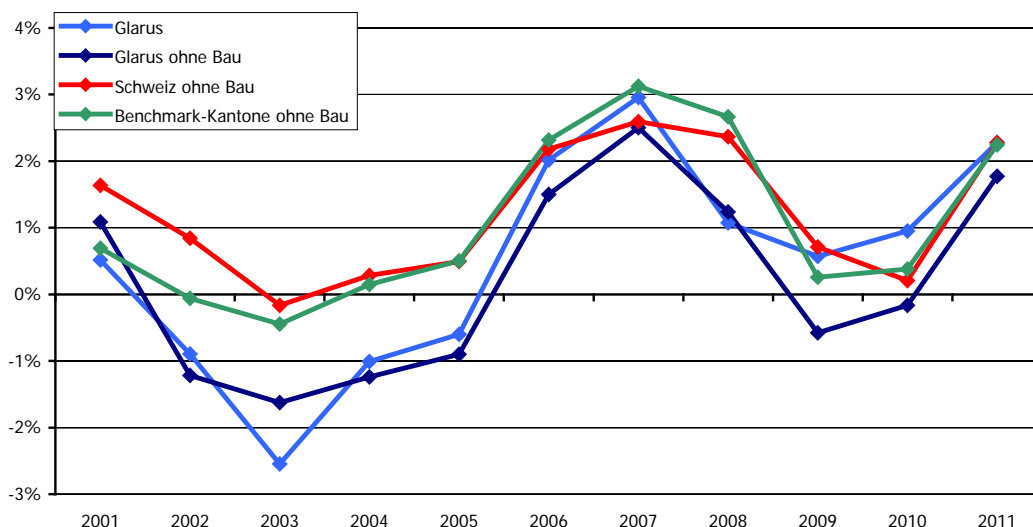


Anmerkung: Wachstumsrate des realen BIP (zu Preisen des Vorjahres, Referenzjahr 2000)
 Quelle: BAKBASEL

3.2.2 Erwerbstätige

Auch beim Erwerbstätigenwachstum fällt der Kanton Glarus von den betrachteten Vergleichsgebieten ab. Im Gegensatz zum BIP-Wachstum konnte die Lücke zwar auch am aktuellen Rand nicht vollständig geschlossen werden, die Differenz verringerte sich 2010 und 2011 jedoch merklich. Auch wenn über die Nachhaltigkeit dieser Entwicklung noch keine Aussage getroffen werden kann, ist dies doch ein Hinweis

Abb. 3-4 Erwerbstätigenwachstum (2001-2011)



Quelle: BAKBASEL

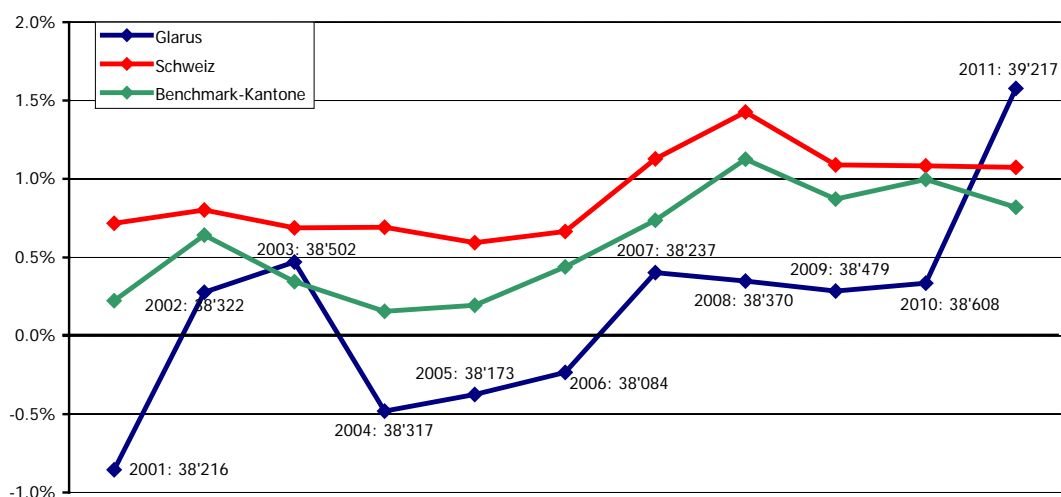
darauf, dass die wirtschaftliche Dynamik im Kanton Glarus zugenommen hat. Als Basis für diese Beobachtung wird wiederum die Gesamtwirtschaft unter Ausklammerung des Baugewerbes betrachtet.

3.3 Bevölkerung

Die Analyse der Bevölkerungsentwicklung des Kantons Glarus gibt Hinweise auf die Frage, ob die natürlichen Personen auf die veränderten Preissignale (Steuersenkung) reagieren. Der Bevölkerungsstand wird durch die natürliche Bevölkerungsentwicklung (Differenz zwischen Geburten- und Sterberate) und durch die Migration beeinflusst. Ein Bevölkerungswachstum, das hauptsächlich aufgrund einer Nettomigration zustande kommt, deutet auf eine Attraktivitätssteigerung des Wohn- und Wirtschaftsstandorts hin. Gemeinhin führt eine Bevölkerungszunahme auch zu einer Zunahme der Anzahl Steuerpflichtigen und damit des Steuersubstrats (Mengeneffekt).

Der Kanton Glarus wies über die Zeitperiode ab dem Jahrtausendwechsel bis zum Jahr 2010 eine stagnierende Bevölkerung auf. Die Schweiz und die Gesamtheit der Benchmark-Kantone verzeichneten hingegen ein stetiges Bevölkerungswachstum. In allen drei Gebieten steigt das Trendwachstum ab dem Jahr 2007 deutlich an. Im letzten verfügbaren Jahr 2011 beschleunigt sich das Bevölkerungswachstum im Kanton

Abb. 3-5 Bevölkerungsentwicklung (2001-2011)



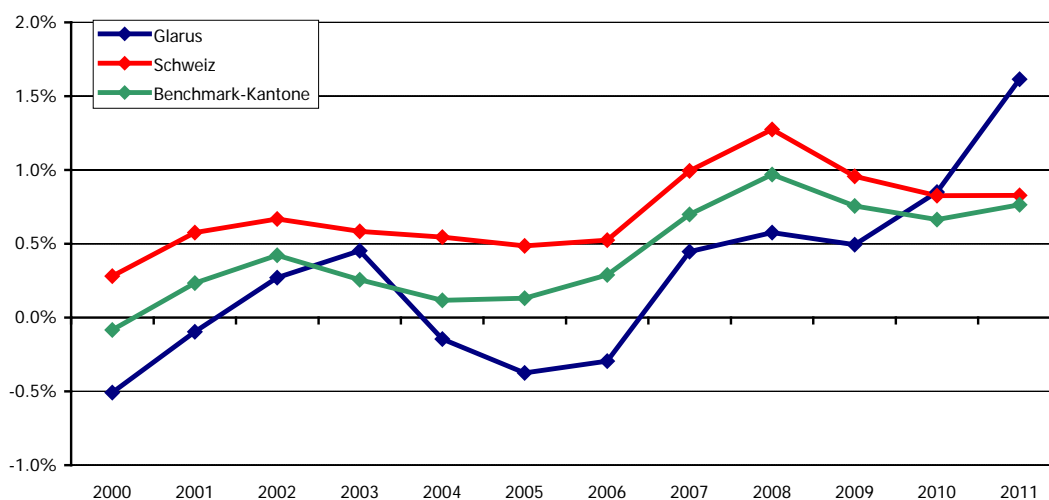
Anmerkung: Zahlen in der Grafik: absoluter Bevölkerungsstand für den Kanton Glarus in Personen
 Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS)

Glarus markant während das Wachstumstempo in den Vergleichsgebieten stabil bis leicht rückläufig ausfällt. Die Glarner Bevölkerung nimmt im aktuellsten verfügbaren Jahr um ungefähr 600 Personen oder 1.6 Prozent zu und wächst damit deutlich schneller als die Bevölkerung in den Vergleichsgebieten (Benchmark-Kantone: +0.8%, Schweiz: +1.1%). Die markante Bevölkerungsentwicklung im Jahr 2011 gibt einen Hinweis auf die positiven Auswirkungen der Steuersenkungen.

Die Ursache für die starke Bevölkerungszunahme im Jahr 2011 liegt in der sprunghaft zugenommenen Nettomigration. Die Geburten und Todesfälle hielten sich ungefähr die Waage und somit ist die Erhöhung des Bevölkerungsstands auf die Zuzüge zurück zu führen. Die Nettomigration (Immigration minus Emigration) betrug in Relation zum Bevölkerungsstand im Jahr 2011 ungefähr plus 1.6 Prozent (Nettomigration: +633 Personen). Damit lag der Migrationskoeffizient im aktuellsten Jahr 2011 beinahe doppelt so hoch wie

im Vorjahr (+0.9%, 328 Personen) und gut drei Mal so hoch wie im Jahr 2009 (+0.5%, +190 Personen). Mit dieser stark positiven Entwicklung seit der Umsetzung der Steuerstrategie hebt sich der Kanton Glarus deutlich von den Vergleichsgebieten ab. Die ausserordentlich hohe Nettomigration im Jahr 2011 kann dabei nur zu einem kleinen Teil durch die Grossbaustelle Linth-Limmern und dem damit verbundenen Aufenthalt von ausserkantonalem Baupersonal erklärt werden.¹⁶ Die positive Bevölkerungsdynamik fällt zeitlich mit der Umsetzung der neuen Steuerstrategie zusammen und liefert damit einen Hinweis auf eine gestiegene Standortattraktivität. Falls die Nettomigration in den nächsten Jahren ebenfalls überdurchschnittlich ausfällt, stellt dies ein deutliches Anzeichen für eine nachhaltige Attraktivitätssteigerung des Wohnstandorts Kanton Glarus dar.

Abb. 3-6 Migrationskoeffizient (2000-2011)



Anmerkung: Migrationskoeffizient: Nettomigration in % der Bevölkerung, Nettomigration wird als Differenz zwischen Bevölkerungszunahme insgesamt und natürlicher Bevölkerungsentwicklung berechnet
 Quelle: BFS, BAKBASEL

¹⁶ Die Belegungszahlen des eigens für die Unterbringung des Baupersonals der Grossbaustelle Linth-Limmern betriebenen Camp Reitmatt zeigen, dass die Bevölkerungsentwicklung des Kantons Glarus im Jahr 2011 nur zu einem kleinen Teil durch die Erhöhung des Mitarbeiterbestandes auf der Grossbaustelle beeinflusst wurde.

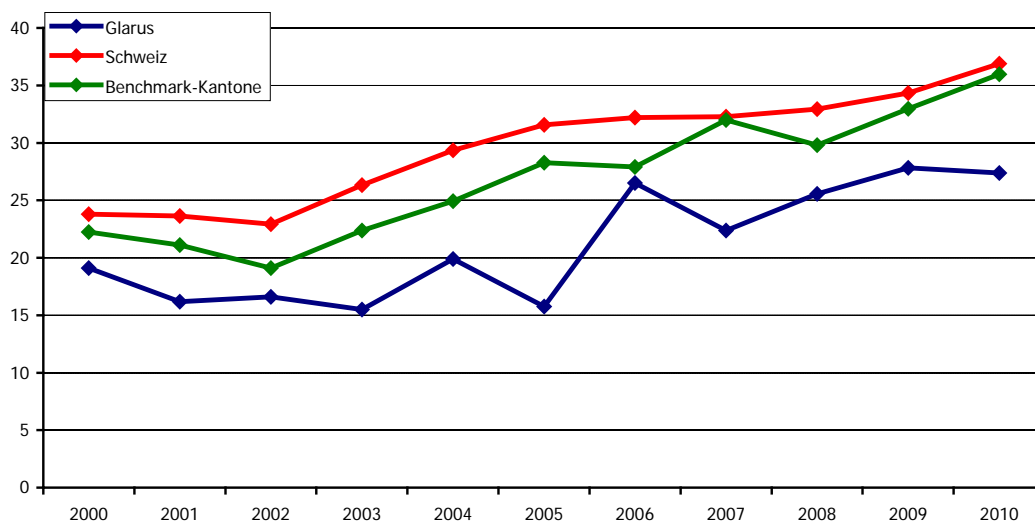
3.4 Bautätigkeiten und Transaktionspreise

Veränderungen bei Bauaktivitäten im Wohn- und Betriebsbereich geben Hinweise auf Anpassungen bei der Infrastruktur auf sich ändernde Begebenheiten. Der Attraktivitätsgewinn durch die Steuersenkungen und der damit angestrebte Nettozuzug von Einwohnern und Unternehmen und die mögliche Erhöhung der Aktivitäten der bestehenden Wirtschaftssubjekte vermag die Bauaktivitäten zu stimulieren. Zudem verfügen die bereits ansässigen Wirtschaftssubjekte dank der milderen Besteuerung über mehr freie Ressourcen für Bauinvestitionen. Falls die Bauaktivität aufgrund von zeitlichen Verzögerungseffekten nicht mit der Nachfrage mithalten kann, sollte dies zumindest in der Entwicklung der Transaktionspreise ersichtlich sein. Die beobachteten Transaktionspreise stellen ein Knappheitssignal bei den betreffenden Immobilienkategorien dar. Alle Indikatoren zur Bautätigkeit werden in Relation zur Bevölkerungsgrösse im Jahr 2000 gesetzt. Die Einwohnerzahl wird im Jahr 2000 fixiert, damit die Bevölkerungsentwicklung keinen Einfluss auf die Indikatoren der Bautätigkeit hat, so wie sie hier dargestellt werden.

3.4.1 Wohnbau

Bei den getätigten Bauausgaben im Bereich des Wohnungsbaus lässt sich am aktuellen Rand keine signifikanten Veränderungen festhalten. Der Anstieg der absoluten Ausgaben im Kanton Glarus seit dem Jahr 2005 dürfte mit der Erhöhung der Einwanderung zusammenhängen, wobei es sich hierbei um einen schweizweiten Trend handelt. Das Niveau der Bauausgaben liegt im Kanton Glarus weiterhin unter den Vergleichswerten der Gesamtschweiz und der Benchmark-Kantone. Die Planung der im Jahr 2010 ausgewiesenen Bauausgaben wurde zu einem überwiegenden Teil in den vorhergehenden Jahren ausgeführt, weshalb diese den Informationsstand der Vorjahre spiegeln. Trotz dieser zeitlichen Diskrepanz zur Umsetzung der Kernelemente der Steuersenkungen für natürliche Personen (Jahr 2010), könnte die bereits vor einigen Jahren kommunizierte Steuerstrategie im Informationsstand der Entscheidungsträger bereits enthalten gewesen sein.

Abb. 3-10 Bauausgaben Wohnungsbau (2000-2010)

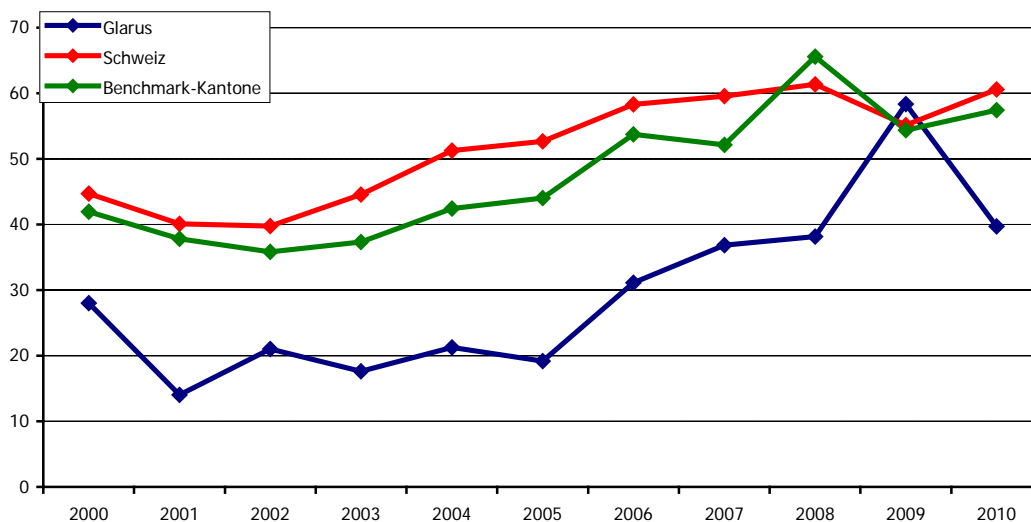


Anmerkung: Bauausgaben in Mio. CHF pro 10'000 Einwohner, verwendeter Bevölkerungsstand für alle Gebiete und Jahre aus dem Jahr 2000

Quelle: Fahrländer und Partner, BFS

Bei der Anzahl neuerstellter Wohnungen lässt sich im Kanton Glarus ein starker Anstieg im Jahr 2009 feststellen, während der betrachtete Indikator in den Vergleichsgebieten zurückging. Bereits im Jahr darauf sinkt die Anzahl neuerstellter Wohnungen im Kanton Glarus allerdings wieder auf das Niveau von 2008. Da die Steuersenkungen für natürliche Personen erst im Jahr 2010 vollständig in Kraft getreten sind und der Indikator neuerstellte Wohnungen einen gewissen zeitlichen Rücklauf auf die Entscheidungen zur Bautätigkeit aufweist, hängt der Anstieg der neuerstellten Wohnungen im Jahr 2009 kaum mit den Steuersenkungen zusammen.

Abb. 3-11 Neuerstellte Wohnungen (2000-2010)

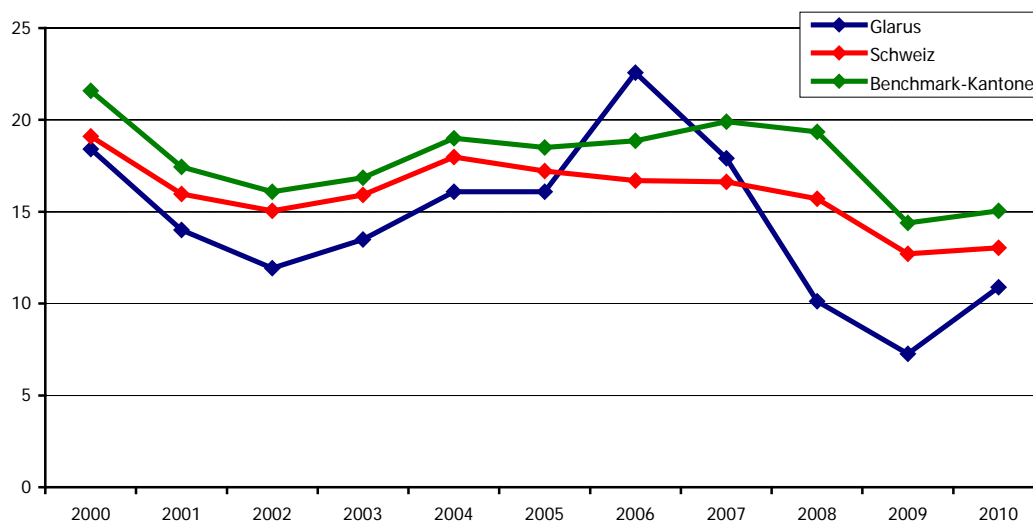


Anmerkung: Neuerstellte Wohnungen pro 10'000 Einwohner, verwendeter Bevölkerungsstand für alle Gebiete und Jahre aus dem Jahr 2000

Quelle: BAKBASEL, BFS

Die Analyse der Anzahl neuerstellter Einfamilienhäuser ist interessant, da zwischen diesem Indikator und der Anzahl Personen aus den höheren Einkommensklassen ein direkter Zusammenhang besteht. Während die Anzahl neuerstellter Einfamilienhäuser in der Periode von 2006-2009 stetig abnahm, lässt sich im Kanton Glarus auf das Jahr 2010 hin erstmals wieder ein Anstieg beobachten. Diese Entwicklung ist dabei deutlich ausgeprägter als in den Vergleichsregionen und fällt auch zeitlich mit der Umsetzung der Kernelemente der Steuerstrategie für natürliche Personen zusammen. Es gilt aber auch hier, dass die Nachhaltigkeit dieser Entwicklung mit den vorhandenen Daten noch nicht beurteilt werden kann, insbesondere da auch bei diesem Indikator ein gewisser zeitlicher Nachlauf im Bezug auf die Entscheidungen zur Bautätigkeit vorhanden ist.

Abb. 3-12 Neuerstellte Einfamilienhäuser (2000-2010)

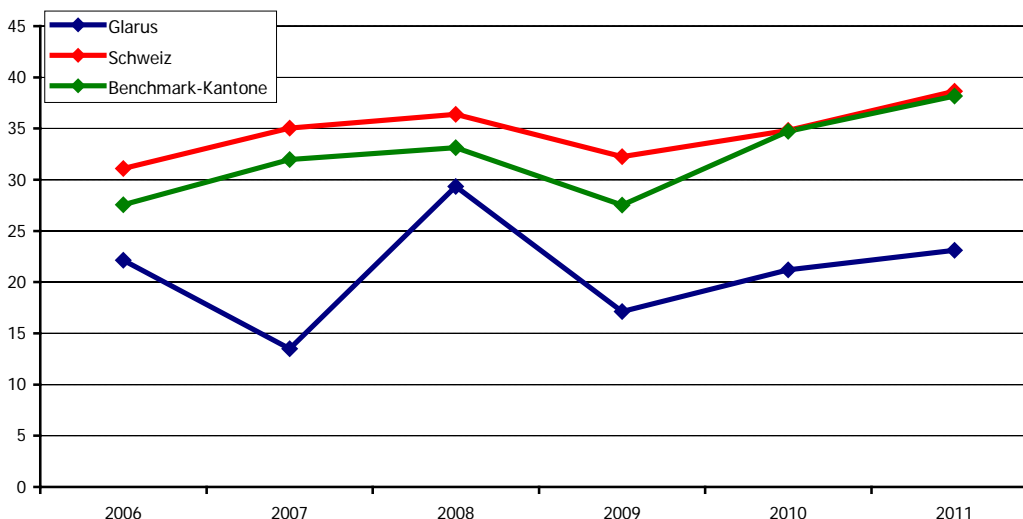


Anmerkung: Neuerstellte Einfamilienhäuser pro 10'000 Einwohner, verwendeter Bevölkerungsstand für alle Gebiete und Jahre aus dem Jahr 2000

Quelle: BAKBASEL, BFS

Einen zeitnäheren Bezug zur Umsetzung der Steuerstrategie weist der Indikator Baugesuche im Bereich des Wohnungsbaus auf. Die Baugesuche stehen in einem deutlich näheren Bezug zum Zeitpunkt des Bauentscheids. Zudem enthält die Datenreihe auch Daten für das Jahr 2011. Beim aggregierten Volumen der Baugesuche findet sich weder in Relation zu den Jahren vor der Umsetzung der Steuerstrategie noch im Vergleich zur Gesamtschweiz oder den Benchmark-Kantone eine nennenswerte Veränderung.

Abb. 3-13 Baugesuche Wohnungsbau (2006-2011)



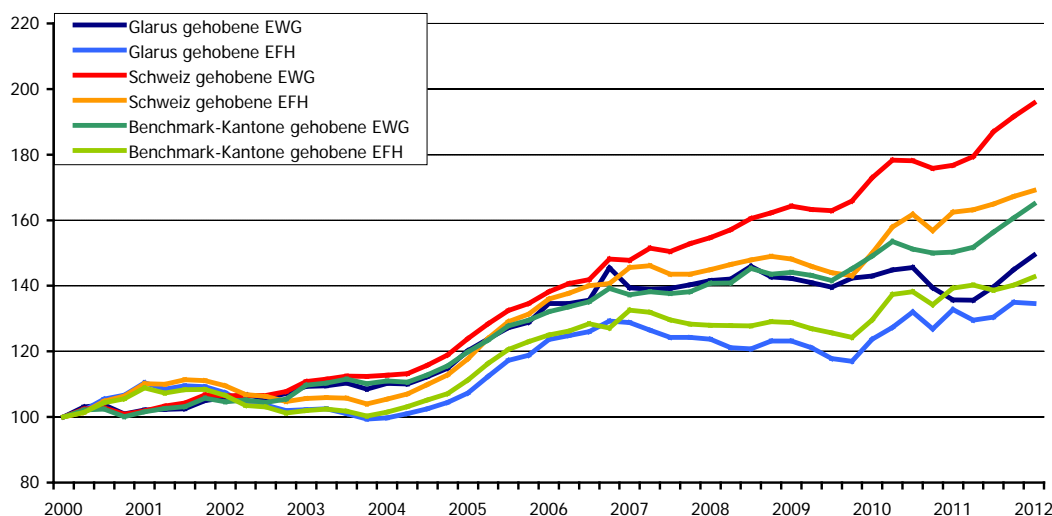
Anmerkung: Volumen der Baugesuche in Mio. CHF pro 10'000 Einwohner, verwendeter Bevölkerungsstand für alle Gebiete und Jahre aus dem Jahr 2000; Datenreihe Baugesuche Wohnungsbau erst ab 2006 verfügbar

Quelle: Fahrländer und Partner, BFS

Wie die Indikatoren zur Wohnbauaktivität nahelegen fand am aktuellen Rand mit Ausnahme bei der Anzahl neugebauter Einfamilienhäuser keine aussergewöhnliche Angebotsausweitung statt. Falls die Nachfrage nach Wohnraum in diesem Zeitraum dennoch anzog, müssten die beobachteten Transaktionspreise von Wohnimmobilien, die ein Knappheitssignal darstellen, angestiegen sein. Der Indikator Transaktionspreisindex gibt die am Markt beobachteten Transaktionspreise für neu erstellte, vergleichbare Objekte im Bereich der gehobenen Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen an. Wohnbauten im gehobenen Segment werden gemeinhin von finanzkräftigen Personen nachgefragt. Die vermehrte Präsenz dieser Personenkategorie mit ihren hohen steuerbaren Einkommen ist entscheidend für den Erfolg einer Steuerenkungsstrategie.

Der Index für gehobene Eigentumswohnungen stagnierte in den Jahren 2010 und 2011 und legt erst im ersten Quartal 2012 deutlich zu (Vgl. Abb. 3-14). Insgesamt erreicht die Entwicklung des Transaktionspreisindex für gehobene Eigentumswohnungen im Kanton Glarus in der Zeitperiode ab Anfang 2010 bis zum aktuellen Rand nicht die Dynamik wie in den Vergleichsgebieten. Damit hebt sich die Zeitperiode seit der Umsetzung der Steuerstrategie nicht von der vorhergehenden Zeitperiode ab. Die Einfamilienhäuser verteuerten sich in der Zeitperiode ab Anfang 2010 analog zur Preissteigerung in den Benchmark-Kantonen und der Gesamtschweiz. In der Zeitperiode ab dem Jahr 2000 lag die durchschnittliche Dynamik bei der Preisdynamik der Einfamilienhäuser deutlich unter dem gesamtschweizerischen Schnitt und etwas unter dem Durchschnitt der Benchmark-Kantone, wobei nur bis zum Jahr 2007 wesentliche Dynamikunterschiede zwischen den Vergleichsgebieten bestehen. Somit lassen sich im Kanton Glarus auch beim Transaktionspreisindex für gehobene Einfamilienhäuser keine aussergewöhnlichen Entwicklungen seit dem Inkrafttreten der Steueränderungen beobachten.

Abb. 3-14 Transaktionspreisindex gehobenes Wohneigentum (2000 1Q.-2012 1Q.)



Anmerkung: Ungeglättete Quartalswerte des Transaktionspreisindex für Wohneigentum (Neubau), ab 1. Quartal 2000 bis 1. Quartal 2012; Transaktionspreisindex umfasst die gewichteten aggregierten Marktwerte von Eigentumswohnungen (EWG) und Einfamilienhäuser (EFH) mit konstanten Qualitäten

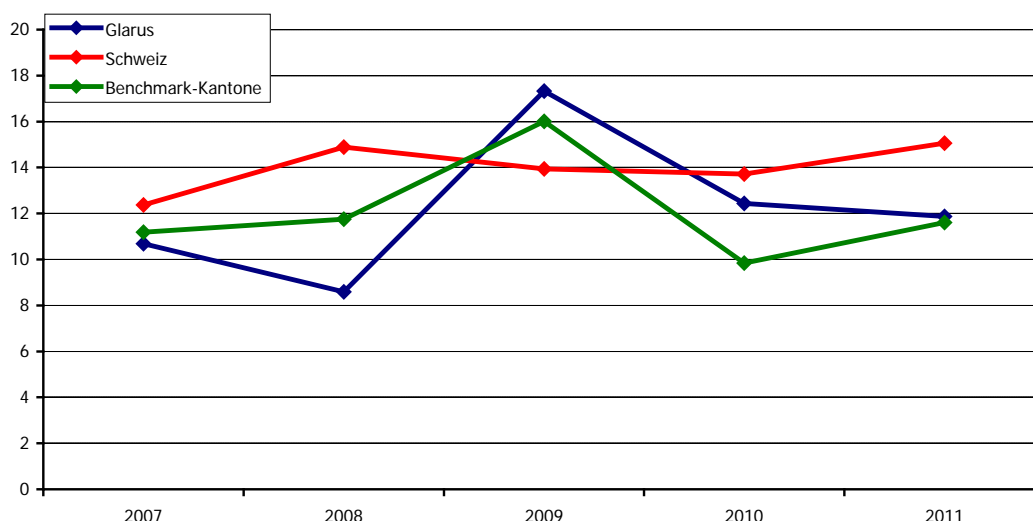
Quelle: Fahrländer und Partner

3.4.2 Betriebsbau

Als Indikator für die Bauaktivitäten im Betriebsbau wird das aggregierte Volumen der eingereichten Baugesuche verwendet.¹⁷ Wie beim Wohnbau wird der Datensatz pro 10'000 Erwerbstätige im Jahr 2000 ausgewiesen und damit vergleichbar gemacht. Aufgrund der früher angesetzten Steuersenkungen bei den juristischen Personen ist der beobachtbare Zeitraum seit der Implementierung der Steuersenkungen um ein Jahr länger als im Wohnbau.

Beim zeitnahen Indikator Baugesuche für den Betriebsbau fällt der starke Anstieg im Kanton Glarus für das Jahr 2009 auf. Während die Baugesuche in den Jahren 2007 und 2008 noch auf einem tieferen Niveau als in den Vergleichsgebieten lagen, weist der Kanton Glarus im 2009 pro 10'000 Erwerbstätige den höchsten Wert auf. Nach diesem starken Anstieg auf das Jahr 2009 hin, nimmt das Volumen der Baugesuche über die folgenden beiden Jahre jedoch wieder relativ deutlich ab, wobei eine ähnliche Entwicklung auch in den Benchmark-Kantonen zu beobachten ist. Das deutlich bessere Abschneiden des Kantons Glarus ab dem Jahr 2009 ist ein Hinweis auf eine mögliche stimulierende Wirkung der Steuersenkungen.

Abb. 3-15 Baugesuche Betriebsbau (2007-2011)



Anmerkung: Volumen der Baugesuche in Mio. CHF auf 10'000 Einwohner, verwendeter Bevölkerungsstand für alle Gebiete und Jahre aus dem Jahr 2000; Datenreihe Baugesuche Betriebsbau erst ab 2006 verfügbar, nach der Durchführung eines Konsistenztests wurden auf die Zahlen für das Jahr 2006 verzichtet

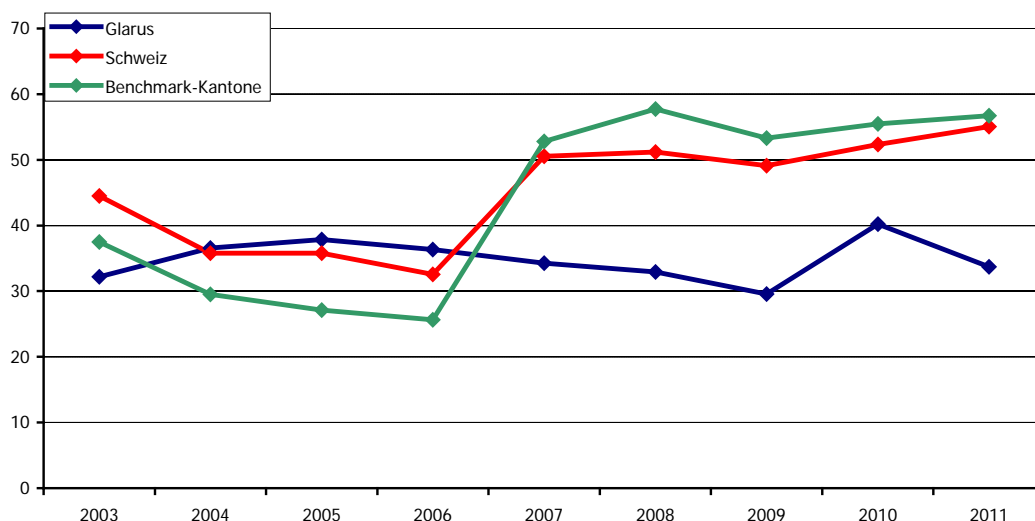
Quelle: Fahrländer und Partner, BFS

¹⁷ Auf die Darstellung des Indikators Bauausgaben beim Betriebsbau (analog Abb. 3-8) wird an dieser Stelle verzichtet. Der Grund liegt in der Beeinflussung des Datensatzes durch die gewichtigen Erweiterungsarbeiten Linth-Limmern, die keinen direkten Bezug zu den Steuerreformen aufweist.

3.5 Neueintragungen im Handelsregister

Der Indikator Neueintragungen im Handelsregister erfasst die unternehmerische Dynamik am Standort Kanton Glarus und den Vergleichsgebieten. In den drei Jahren seit der Implementierung des Kernstücks der Steuerstrategie für Unternehmen kam die Anzahl der Neueintragungen lediglich im Jahr 2010 deutlich über dem in den letzten Jahren beobachteten Niveau zu liegen. In den anderen beiden Jahren seit der Umsetzung der Steuerstrategie (2009 und 2011) befanden sich die Anzahl der Neueintragungen wiederum auf einem eher tiefen Niveau. Wird die durchschnittliche Anzahl Neueintragungen über die Zeitperiode 2009 bis 2011 in Relation zu derjenigen aus dem Jahr 2008 betrachtet, weist der Kanton Glarus gegenüber den Vergleichsgebieten einen höheren Wert aus. In Anbetracht der Tatsache, dass die Neueintragungen im Kanton Glarus auf das Jahr 2011 hin bereits wieder abnehmen, während sie in den Vergleichsgebieten anstiegen, bleibt es allerdings fraglich, ob diese leicht positive Dynamik nachhaltig ist. Insgesamt bleibt der Indikator aufgrund seiner Volatilität schwierig zu beurteilen. Zudem fehlt eine qualitative Gewichtung der verschiedenartigen Firmentypen (AG, Einzelfirma usw.), die sich im Bezug auf die durchschnittliche Unternehmensgrösse und -aktivität sehr stark unterscheiden.

Abb. 3-16 Neueintragungen im Handelsregister (2003-2011)



Anmerkung: Neueintragungen im Handelsregister pro 10'000 Einwohner, verwendeter Bevölkerungsstand für alle Gebiete und Jahre aus dem Jahr 2000

Quelle: Schweizerischer Verband Creditreform (SVC)

4 Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen

Die im Kanton Glarus umgesetzten Steuersenkungen haben bedeutende Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Zur Einordnung der Auswirkungen der neuen Steuerstrategie auf die finanzielle Lage des öffentlichen Haushalts des Kantons Glarus (inklusive seinen drei Gemeinden) werden in diesem Kapitel die im Rahmen des BAK Taxation Index zur Verfügung stehenden Analysen zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik herangezogen. Das Ziel der Nachhaltigkeitsanalyse besteht in der Abschätzung der finanziellen Folgen der Steuersenkungen in einer längerfristigen Perspektive.

Das Kapitel 4 ist folgendermassen organisiert: Im ersten Teilkapitel wird die Funktionsweise der Nachhaltigkeitsanalyse erläutert. Das zweite Teilkapitel stellt die wesentlichen Einflussfaktoren und deren Wirkung auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dar. Im dritten Teilkapitel werden die auf der Finanzierungsrechnung von 2009 basierenden Ergebnisse präsentiert und diskutiert. Im abschliessenden vierten Teilkapitel werden einige Szenarien durchgerechnet, die einerseits den vollständigen statischen Effekt der Steuersenkungen und andererseits die Ausserordentlichkeit der hohen Konzessionseinnahmen im Jahr 2009 berücksichtigen.

4.1 Umfang der Nachhaltigkeitsanalyse

Mit der Untersuchung zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik wird analysiert, inwiefern die öffentlichen Finanzen in der langfristigen Betrachtung auf einer nachhaltigen Basis stehen. Der Ausblick in die Zukunft wird auf Basis der heutigen Gegebenheiten ("no policy change") vorgenommen, um die Auswirkungen der heutigen Wirtschaftspolitik und allfälligen Handlungsbedarf aufzuzeigen. Nachhaltig finanzierte öffentliche Finanzen stellen eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung dar. Bei der Nachhaltigkeitsbetrachtung wird der sich abzeichnende demografische Wandel miteinbezogen. Die Veränderung der demografischen Struktur kann bedeutende Zusatzlasten für die öffentlichen Haushalte mit sich bringen, deren Tragbarkeit mit dem Nachhaltigkeitsmodul geprüft wird. Neben den direkt im Zusammenhang mit der Bevölkerungsgruppe der über 65-jährigen stehend Ausgabenposten (z.B. AHV allgemein und AHV-Ergänzungsleistungen) werden auch die erwarteten Ausgabenentwicklungen im Gesundheits- (inklusive Pflegebereich) und Bildungsbereich (inkl. Hochschulen und Berufsbildung) detailliert berücksichtigt. Die Einnahmen erhöhen sich im Modell im Gleichschritt mit dem BIP-Wachstum. Demografisch bedingte Änderungen auf der Einnahmenseite (hauptsächlich Steuer- und Transfereinnahmen) sind weniger zentral und werden deshalb nicht explizit modelliert.¹⁸

Zur gesamthaften Erfassung der finanziellen Auswirkungen des demografischen Wandels werden alle Staatsebenen inklusive Bund und Sozialversicherungen erfasst. Ein wesentlicher Teil der Kosten der demografischen Alterung fällt über die Altersvorsorge bei den Sozialwerken und dem Bund an. Insbesondere aufgrund der überdurchschnittlich steigenden Gesundheitskosten schultern auch die Kantone und Gemeinden einen wesentlichen Teil der Ausgabensteigerung. Die Nachhaltigkeitsanalysen werden aus Sicht der Kantone und in der vorliegenden Studie aus der Perspektive des Kantons Glarus durchgeführt. Dabei enthalten die gezeigten Kantonsdaten, sofern nicht anders ausgewiesen, auch die Gemeinde- und die Bundesebene (inkl. Sozialversicherungen). Die Aufteilung der Bundes- und Sozialversicherungsausgaben auf die 26 Kantone erfolgt mittels nominalen BIP-Gewichten.¹⁹

¹⁸ Die erwartete Änderung der Erwerbsbevölkerung beeinflusst die BIP-Projektion und damit auch das im Modell unterlegte Einnahmenwachstum. Somit ist der demografische Wandel indirekt auch auf der Einnahmenseite zumindest teilweise berücksichtigt.

¹⁹ Dahinter steht die Annahme, dass bei einer hypothetisch angenommenen Übernahme der Bundes- und Sozialversicherungsausgaben durch die Kantone die kantonale Wirtschaftskraft als wichtiges Aufteilungskriterium herangezogen würde.

Die Beurteilung der Nachhaltigkeit wird im Nachhaltigkeitsmodul des BAK Taxation Index auf eine Kennzahl zugespitzt: Der Einnahmeüberschuss quantifiziert einen positiven und die Einnahmelücke einen negativen Betrag in Prozenten des kantonalen BIP zur Erlangung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts. Das Vorhandensein eines Einnahmeüberschuss zeigt somit an, dass die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in der betrachteten Zeitperiode gewährleistet ist. Eine Einnahmelücke dagegen impliziert zu geringe Einnahmen, um die öffentliche Verschuldung konstant zu halten.²⁰ Um einen Anstieg der öffentlichen Schuldenquote (Schulden in Prozenten des BIP) zu verhindern, müssen die Einnahmen um die Höhe der Einnahmelücke dauerhaft erhöht werden. Besteht beispielsweise eine Einnahmelücke von 2 Prozent des BIP im Jahr 2060, dann müssen die Einnahmen ab dem Basisjahr dauerhaft um 2 Prozent des BIP angehoben werden, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen im Jahr 2060 zu gewährleisten. Im Gegenzug signalisiert ein Einnahmeüberschuss einen nachhaltig finanzierten Haushalt. Die Einnahmen könnten in der Höhe des Einnahmeüberschuss fallen ohne dabei die Schuldenquote anzuheben.

4.2 Bestimmende Faktoren

4.2.1 Finanzstatistik Kanton Glarus

Zur Berechnung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen werden die aggregierten Fiskalzahlen der Finanzierungsrechnung für den Kanton und seine drei Gemeinden verwendet.²¹ Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) stellt für alle Kantone und ihre Gemeinden konsolidierte²² und harmonisierte Finanzstatistiken zur Verfügung. Zurzeit stammen die aktuellsten Zahlen auf der konsolidierten Ebene für Kantone und ihre Gemeinden aus dem Jahr 2009. Somit wird bei den Nachhaltigkeitsberechnungen das Jahr 2009 als Basisjahr verwendet.

Die in dieser Studie durchgeführten Analysen basieren auf den Angaben der Finanzierungsrechnung (Einnahmen und Ausgaben) der EFV. Dieses Zahlenmaterial weicht teilweise erheblich von den Daten der zumeist betrachteten Erfolgsrechnung, die im Rahmen der Berichterstattung über die Staatskasse vom Kanton Glarus herausgegeben wird, ab. Dies liegt an den Harmonisierungsmassnahmen der EFV und vor allem auch an den unterschiedlichen Methoden zur Ermittlung der Finanzierungs- und der Erfolgsrechnung. Mittels der Finanzierungsrechnung werden nur die finanzwirksamen Buchungen erfasst, während die Erfolgsrechnung auch finanzunwirksame Vorgänge wie die Bildung von Rückstellungen oder Abschreibungen einbezieht. Die Nachhaltigkeitsanalyse stützt sich auf die Finanzierungsrechnung, da diese Betrachtungsweise Aufschluss über die zur Aufgabenerfüllung verwendeten finanziellen Mittel gibt und nicht durch rein buchhalterische Vorgänge beeinflusst wird.

Diese unterschiedliche Behandlung der Abschreibungen und Rückstellungen führt zu wesentlichen Unterschieden bei der Ergebnisbeurteilung der Staatsrechnung 2009. In der Erfolgsrechnung werden die ausserordentlich, im Rahmen der Erweiterung des Wasserkraftwerks Linth-Limmern anfallenden Gebühren²³ (von der EFV als Konzessionserträge bezeichnet) mittels Rückstellungen und zusätzlichen Abschreibungen auf der Aufwandsseite ausgeglichen. Diese Neutralisierung findet in der Finanzierungsrechnung nicht statt,

²⁰ Im Rahmen des internationalen Vergleichs wird im Nachhaltigkeitsmodul des BAK Taxation Index anstelle einer konstanten Verschuldung mit einer Zielverschuldung von 60 Prozent des BIP gearbeitet. Im internationalen Vergleich ist diese einheitliche Zielverschuldung aufgrund der sehr stark divergierenden Schuldenquoten auf Länderebene sinnvoll. Bei den hier verglichenen Kantonen fallen einerseits die Unterschiede bei den Schuldenquoten deutlich geringer aus. Andererseits besteht in der Schweiz ein grösserer politischer Wille zur Konstanthaltung der Schuldenquote, weshalb die Vorgabe einer konstanten Schuldenquote in diesem Kontext sinnvoller erscheint.

²¹ Die konsolidierte Betrachtung des Kantons und seiner drei Gemeinden erlaubt den Vergleich mit den anderen Schweizer Kantonen und ihren Gemeinden. Aufgrund der teilweise höchst unterschiedlichen und sich häufig ändernden Aufgabenteilung zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden, liefert nur eine konsolidierte Betrachtung sinnvolle Vergleichswerte.

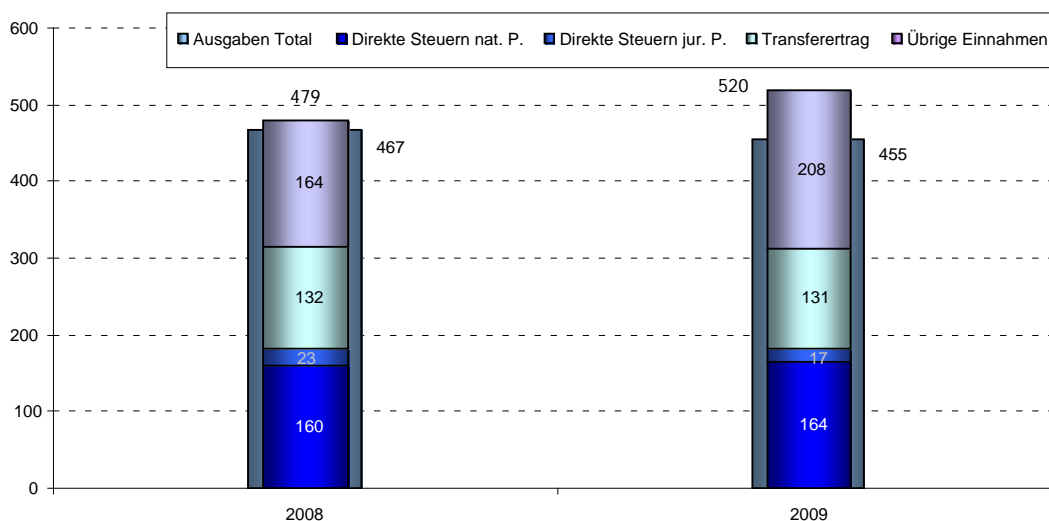
²² Doppelzählungen von Ausgaben und Einnahmen auf den verschiedenen Staatsebenen werden dabei eliminiert.

²³ Die im Jahr 2009 ausserordentlich anfallenden Konzessionsgebühren bestehen aus Bewilligungsgebühren für die Erweiterung des Kraftwerks Linth-Limmern und betragen 45 Millionen Franken.

da diese nur finanzwirksame Buchungen erfasst. Bei den Konzessionseinnahmen handelt es sich um finanzwirksame Gebühreneinnahmen, während die Abschreibungen und Rückstellungen keine Ausgaben nach sich ziehen und somit als nicht finanzwirksam taxiert werden.

Die finanzielle Situation des Kantons Glarus im Basisjahr 2009 und im Vergleichsjahr vor den Steuersenkungen (2008) präsentiert sich auf Basis der Finanzierungsrechnung der EFV wie in der Abbildung 4-1 dargestellt. Die Säule im Vordergrund stellt die zentralen Einnahmekategorien dar und der Balken im Hintergrund visualisiert die gesamten Ausgaben. Die Differenz zwischen den beiden Säulen stellt den Saldo dar, der in beiden Jahren positiv (12 Millionen Franken), im Jahr 2009 sogar deutlich positiv (65 Millionen Franken), ausfällt. Die Auswirkungen der Senkung der durchschnittlichen Gewinnsteuern per Anfang 2009 reduzieren die Steuereinnahmen der juristischen Personen um rund ein Viertel. Die Einbussen bei den Unternehmenssteuern wurden durch eine deutliche Steigerung der übrigen Einnahmen um rund ein Viertel bei weitem überkompensiert. Für den hohen Anstieg der übrigen Einnahmen verantwortlich sind in erster Linie die stark gestiegenen Einnahmen aus Konzessionen. Wird anstelle der Finanzierungsrechnung der EFV die vom Kanton Glarus publizierte Erfolgsrechnung betrachtet, resultiert für das Jahr 2009 hauptsächlich aufgrund des buchhalterischen Ausgleichs für diese Sonderzahlungen einen bedeutend tieferen Überschuss.

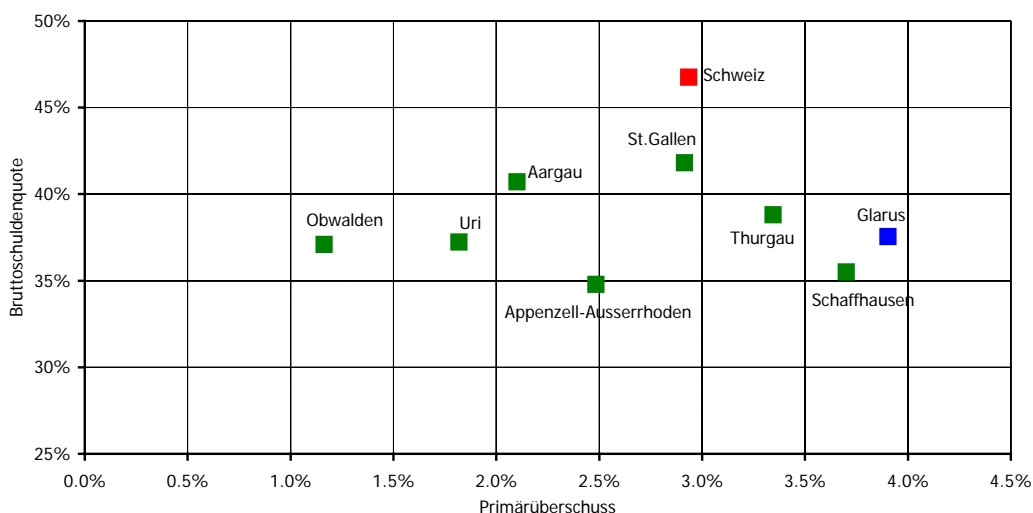
Abb. 4-1 Einnahmen und Ausgaben des Kantons Glarus inklusive Gemeinden (2008-2009)



Anmerkung: Einnahmen und Ausgaben in Mio. CHF, auf Basis harmonisierten Zahlen zur Finanzierungsrechnung
 Quelle: EFV

Die gute finanzielle Ausgangslage des Kantons Glarus im Jahr 2009 zeigt sich auch in der Abbildung 4-2. In dieser Darstellung wird der Primärsaldo (Primärausgaben, also Ausgaben abzüglich Zinsausgaben, minus Einnahmen) auf der x-Achse eingetragen. Die Werte auf der y-Achse geben die Bruttoschuldenquote an. Beide Grössen sind in Relation zum BIP der entsprechenden Regionen angegeben. Eine aus finanzpolitischer Sicht besonders vorteilhafte Position ist also eine Lage im unteren rechten Bereich der Darstellung. Die Abbildung 4-2 zeigt die gute Position des Kantons Glarus mit einer unterdurchschnittlichen Verschuldung und einem, auf Basis der Finanzierungsrechnung, sehr guten Primärsaldo im Jahr 2009.

Abb. 4-2 Primärsaldo und Bruttoschuldenquote 2009



Anmerkung: Bruttoschuldenquote gemäss Maastricht-Definition, inklusive erwartete Sanierungskosten der öffentlich garantierten Pensionskassen; Kantonale Schuldenquote inklusive relativem Anteil an Bundesschulden (Zuteilung proportional zum nominalen BIP-Anteil), Primärüberschuss berechnet mit den harmonisierten Zahlen zur Finanzierungsrechnung der EFV

Quelle: EFV, BAKBASEL

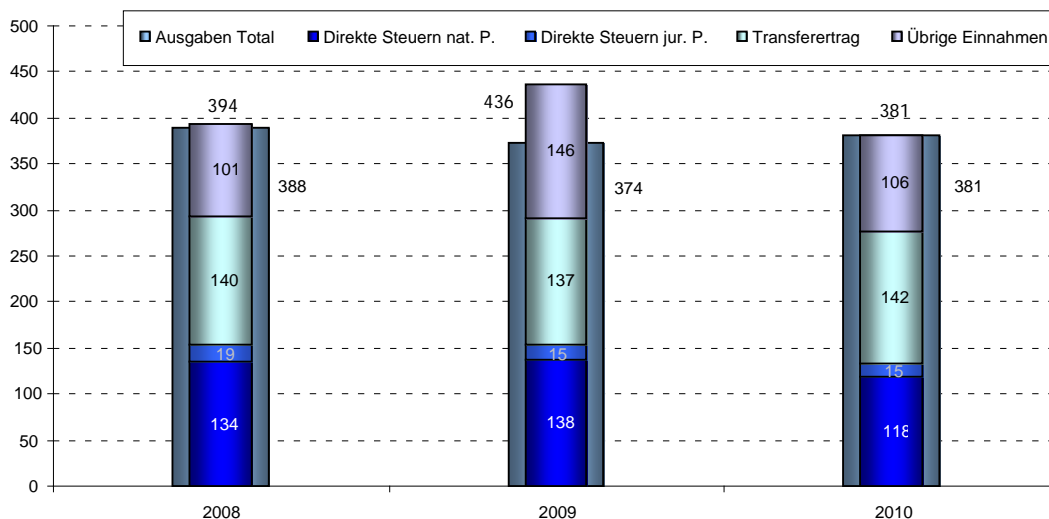
In diesen Zahlen ist die per Anfang 2010 wirksame Steuersenkung für natürliche Personen noch nicht enthalten. Der gesamte statische Effekt der neuen Steuerstrategie wird erst in der konsolidierten Finanzierungsrechnung des Jahres 2010, welche die EFV im Spätsommer 2012 zusammen mit den konsolidierten und zwischen den Kantonen harmonisierten Finanzierungsrechnungen veröffentlicht, ersichtlich sein. Einen Eindruck der Steuerausfälle liefern die bereits verfügbaren vom EFV harmonisierte Finanzierungsrechnung für das Jahr 2010 auf Kantonsebene (vgl. Abb. 4-3). Die gesamten Einnahmen des Kantons Glarus (ohne seine drei Gemeinden) reduzierten sich im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr um 12.5 Prozent und die Steuereinnahmen der natürlichen Personen sanken sogar um 14.3 Prozent. Der Einnahmerückgang wird einerseits durch die Steuerausfälle bei den natürlichen Personen und andererseits durch eine deutliche Reduktion der übrigen Einnahmen verursacht. Im Jahre 2009 erzielte der Kanton dank der einmalig anfallenden Bewilligungsgebühren für den Ausbau des Wasserkraftwerks Linth-Limmern im Vergleich zu den Vorjahren ausserordentlich hohe übrige Einnahmen.

Trotz dem beträchtlichen Einnahmeschwund erreicht der Kanton Glarus im Jahr 2010 auf Basis der harmonisierten Finanzierungsrechnung der EFV eine ausgeglichene Rechnung respektive einen knappen Einnahmeüberschuss. Auf Kantonsebene konnte die deutliche Senkung der Steuereinnahmen somit ohne Budgetdefizit bewältigt werden. Diese Entwicklung ist hauptsächlich der moderaten Ausgabenentwicklung zu verdanken. Während der Kanton Glarus die Ausgaben seit dem Jahr 2008 um 1.8 Prozent senken konnte, erhöhten sich die gesamten Ausgaben aller Schweizer Kantone und Konkordate in derselben Periode

um 3.5 Prozent. Die Reduktion der Ausgaben auf der konsolidierten Ebene im Kanton Glarus im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr (vgl. Abb. 4-1) deutet zudem nicht auf eine Verschiebung der Ausgabenposten vom Kanton auf die Gemeinden hin.

Um den gesamten statischen Effekt in der Nachhaltigkeitsbetrachtung und die Ausserordentlichkeit der hohen Konzessionseinnahmen in der Nachhaltigkeitsberechnung zu berücksichtigen, werden im Kapitel 4.4 verschiedene Szenarien mit unterschiedlich starken Einnahmerückgängen gegenüber den Finanzzahlen von 2009 durchgespielt.

Abb. 4-3 Einnahmen und Ausgaben des Kantons Glarus ohne Gemeinden (2008-2010)



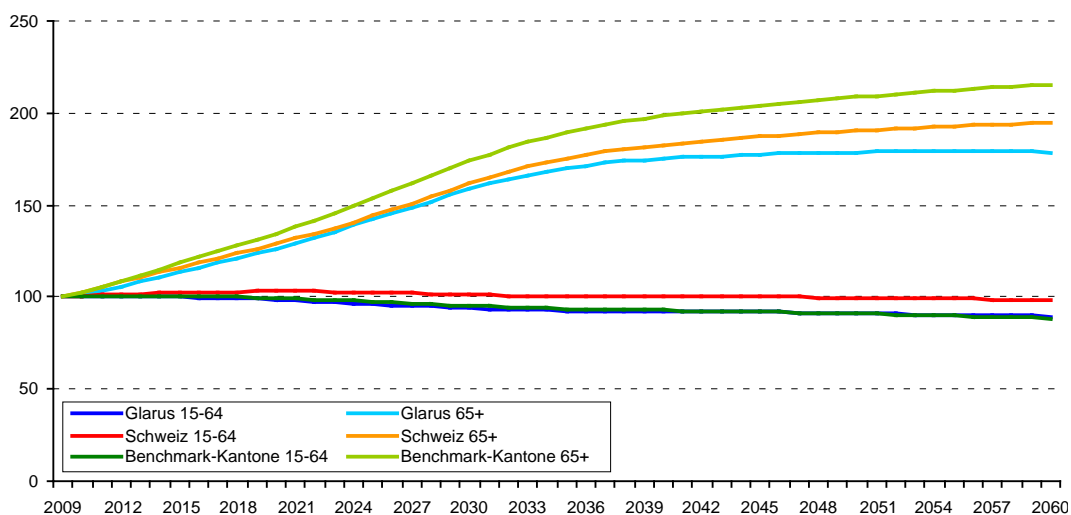
Anmerkung: Einnahmen und Ausgaben in Mio. CHF, auf Basis harmonisierten Zahlen zur Finanzierungsrechnung
Quelle: EFV

4.2.2 Bevölkerungsprojektion

Bei der Erfassung der Auswirkungen des demografischen Wandels im Kanton Glarus spielt die regionale Bevölkerungsentwicklung eine zentrale Rolle. Die Tragbarkeit der öffentlich finanzierten Sozialsysteme wird entscheidend durch die Entwicklung der potentiellen Erwerbsbevölkerung (Alterskategorie der 15- bis 64-jährigen) und der Gruppe der rentenberechtigten Personen (ab 65 Jahren) beeinflusst. Für die Nachhaltigkeitsberechnungen wird auf das Basisszenario zu den kantonalen Bevölkerungsentwicklungen des Bundesamts für Statistik (BFS) zurückgegriffen, wobei dieses mit Hilfe der gesamtschweizerischen Projektion bis zum Jahr 2060 verlängert wurde.

Die Abbildung 4-4 stellt die Entwicklung dieser Altersgruppen im Kanton Glarus und in den Vergleichsgebieten dar. Gemäss den Projektionen sinkt die potentielle Erwerbsbevölkerung nach ein paar Wachstumswachstumsjahren im Zeitverlauf bis zum Jahr 2060 stetig auf knapp 90 Prozent des Ausgangsniveaus. Damit unterscheidet sich die Projektion deutlich von der Gesamtschweizer Entwicklung, die bis zum Jahr 2060 nur einen marginalen Rückgang der potentiellen Erwerbsbevölkerung vorsieht. Die gesamtschweizerische Entwicklung wird dabei wesentlich von den dynamischen Ballungszentren in der Romandie und Zürich beeinflusst. Die Entwicklung in den Benchmark-Kantonen verläuft dagegen im ähnlichen Rahmen wie im Kanton Glarus. Bei der Bevölkerungsgruppe im Pensionsalter verzeichnet der Kanton Glarus einen steilen Anstieg, der jedoch unter dem Wachstum der Vergleichsgebiete liegt. Die tiefere Zunahme der älteren Bevölkerungsgruppe dürfte in erster Linie der unterdurchschnittlichen Bevölkerungszunahme insgesamt und auch einer etwas günstigeren Altersgruppenverteilung in der gegenwärtigen Bevölkerung geschuldet sein.

Abb. 4-4 Bevölkerungsprojektionen (2010-2060)



Anmerkung: Indexiert (2009 = 100); Schweiz 65+ = Anteil derjenigen Personen, die 65 Jahre und älter sind, an der gesamten Schweizer Bevölkerung; entsprechende Definition für die anderen Gruppen

Quelle: BFS, BAKBASEL

Es sollte allerdings beachtet werden, dass die steuerliche Attraktivität bei der Erstellung der kantonalen Szenarien vom BFS, soweit dies aus der Methodenberichterstattung ersichtlich ist (BFS, 2010), höchstens indirekt mitberücksichtigt wurde. Somit fällt die Bevölkerungsprojektion für den Kanton Glarus wohl etwas zu pessimistisch aus. Aufgrund der erwarteten negativen Bevölkerungsdynamik im südlichen Kantonsteil dürfte die Bevölkerungsprognose für den Kanton Glarus im Vergleich zur Gesamtschweiz, deren Projektion stark durch die dynamische Entwicklung in den grossen Ballungsräumen geprägt wird, auch unter Einbezug der erhöhten Standortattraktivität unterdurchschnittlich ausfallen.

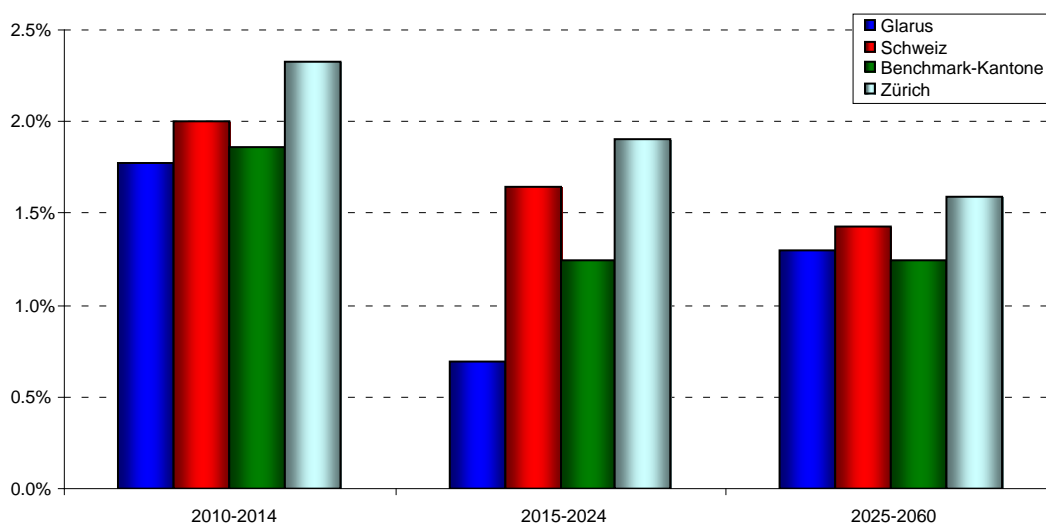
4.2.3 BIP-Projektion

Die Entwicklung des BIP ist zentral für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Die Verfügbarkeit der regionalen finanziellen Ressourcen korreliert stark mit dem Wirtschaftsverlauf. Mit dem

Anstieg des BIP steigen gemeinhin auch die Steuereinnahmen und damit verbessern sich die Möglichkeiten zur Finanzierung des demografisch bedingten Kostenanstiegs.

Wie die Abbildung 4-5 illustriert, weist der Kanton Glarus in der ersten (2010-2014) und dritten (2025-2060) Zeitperiode eine ähnliche Wachstumsdynamik auf wie die Schweiz, der Durchschnitt der Benchmark-Kantone und der Kanton Zürich. Neben den normalerweise verwendeten Vergleichsgebieten (Schweiz und die Gruppe der Benchmark-Kantone) wird hier zur Illustration die BIP-Projektion des überdurchschnittlich wachsenden Kantons Zürich dargestellt. In allen Gebieten schwächt sich das erwartete BIP-Wachstum über den Zeitverlauf deutlich ab. Während die erste Periode durch die Aufholeffekte im Nachgang der Wirtschaftskrise 2009 geprägt ist, sinkt das jährliche Durchschnittswachstum in der langen Frist auf das erwartete langfristige Produktivitätswachstum von rund 1.5 Prozent.²⁴ Neben diesen generellen Einflussfaktoren wird der Wachstumsverlauf des Kantons Glarus in den ersten zwei Perioden durch das grösste regionale Bauprojekt seit Jahrzehnten (Erweiterung des Wasserkraftwerks Linth-Limmern) geprägt. Die Erstellung des Bauwerks und die dadurch bauinduzierte Steigerung des BIP fallen ungefähr in die erste Betrachtungsperiode, während die Rückkehr zum tieferen Wertschöpfungsniveau im Bausektor in der zweiten Periode erwartet wird. Die positiven Effekte der neuen Steuerstrategie auf die BIP-Entwicklung

Abb. 4-5 BIP-Projektionen (2010-2060)



Anmerkung: Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des realen BIP (zu Preisen des Vorjahres, Referenzjahr 2000); BIP-Wachstum des Kantons Zürich wird nachfolgend in den Szenarioanalysen verwendet (vgl. Kap. 4.4), Wahl des Kantons Zürich aufgrund der signifikant höheren Wachstumsrate verglichen mit Glarus und der Schweiz

Quelle: BAKBASEL

des Kantons Glarus sind in der kurzfristigen Wachstumsperspektive indirekt über die verbesserte Standortattraktivität zumindest in abgeschwächter Form enthalten. In der mittleren Frist verringert sich der Effekt deutlich und langfristig entfällt die Wirkung ganz.²⁵

²⁴ Die Abschwächung der BIP-Wachstumsraten ist zu einem guten Teil durch den erwarteten Rückgang der Einwanderung in die Schweiz und dessen negativen Folgen auf das Wachstum der Erwerbsbevölkerung bedingt.

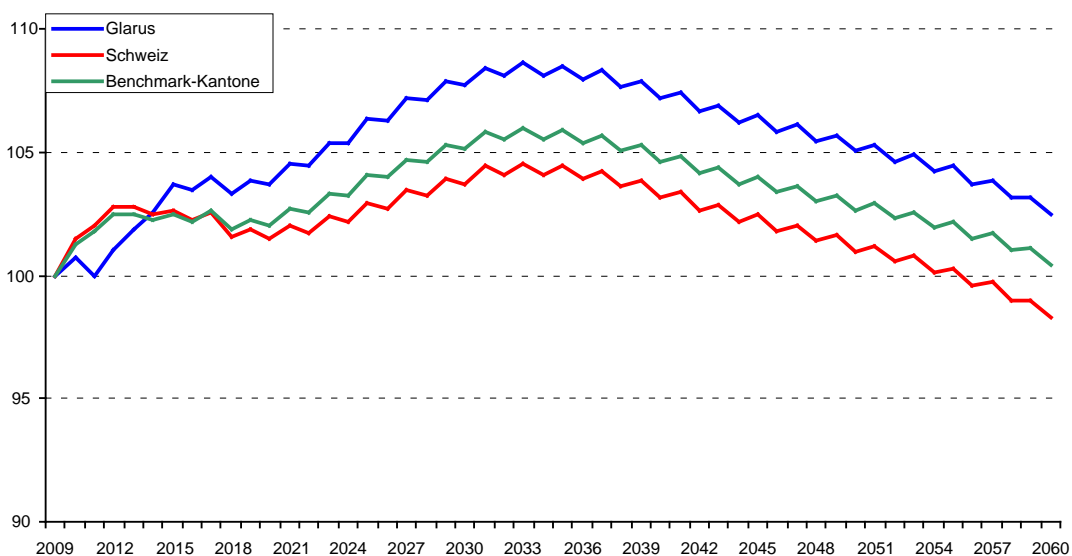
²⁵ Aufgrund der Unsicherheiten zur Grösse des positiven Effekts und der schwer prognostizierbaren weiteren Entwicklung des Steuerwettbewerbs werden solche Effekte in den Mittel- und Langfristperspektiven von BAKBASEL nur zurückhaltend eingerechnet.

Ingesamt fällt auf, dass die Wachstumsperspektiven für den Kanton Glarus leicht unterdurchschnittlich ausfallen, wobei auch kleine Änderungen in der Wachstumserwartung in der Nachhaltigkeitsbetrachtung grosse Auswirkungen nach sich ziehen (vgl. Kapitel 4.3.3).

4.2.4 Ausgabenprojektionen

Die Projektion der Ausgaben gibt Auskunft über die erwartete Kostenentwicklung unter Einbezug des demografischen Wandels. Ausgangspunkt der Projektionen bilden die Zahlen zur Finanzierungsrechnung 2009 der EFV für den Kanton Glarus und seine drei Gemeinden. Der Entwicklungspfad der einzelnen Ausgabenbereiche ist im Wesentlichen von der allgemeinen, schweizweiten Kostenentwicklung und der kantonalen Bevölkerungsentwicklung abhängig.²⁶ Die Ausgabenentwicklung wird in Prozenten des BIP angegeben, um die Datenreihe über die Zeit und zwischen den Benchmark-Kantonen, respektive der Gesamtschweiz, vergleichbar zu machen. Die zackenartigen Wellenbewegungen entstehen durch die im Zweijahres-Rhythmus vorgenommene Anpassung der Renten der Ausgleichskasse an die Lohn- und Preisentwicklung (vgl. Abb. 4-6). Diese Wellenbewegungen werden erst ungefähr ab dem Jahr 2015 sichtbar, da die jährlichen BIP-Wachstumsraten in der kurzen Frist noch deutlich schwanken und dabei den variiierenden Effekt der Ausgaben der Ausgleichskasse überlagern.

Abb. 4-6 Projektionen der Ausgabenquoten (2010-2060)



Anmerkung: Indexierter Verlauf der Ausgaben im Verhältnis zum nominalen BIP (2009 =100)
 Quelle: EFV, BAKBASEL

Die gesamten Ausgaben in Prozent des BIP (Ausgabenquote) des Kantons Glarus steigen zuerst deutlich an, um dann ab ungefähr 2035 wieder leicht zu sinken. Im Jahr 2060 liegt die Ausgabenquote noch ungefähr 8 Prozentpunkte über dem Ausgangsniveau von 2009. Die Delle in der Ausgabenentwicklung zu Beginn der Beobachtungszeit ist dem hohen BIP-Wachstum im Zusammenhang mit dem Ausbau des Kraftwerks Linth-Limmern geschuldet. Das aussergewöhnlich hohe BIP-Wachstum in diesen Anfangsjahren übersteigt das Ausgabenwachstum deutlich, wobei es in den nachfolgenden Jahren mit dem Absinken der

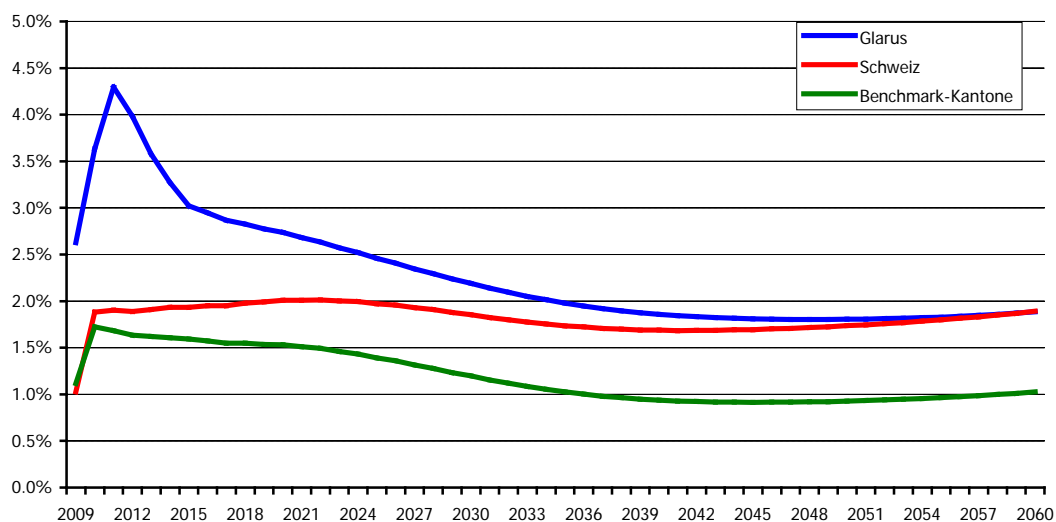
²⁶ Als Quelle für die bereichsspezifischen Ausgabenentwicklungen auf den verschiedenen Staatsebenen (Bund, Sozialversicherungen, Kantone und Gemeinden) dient die im März 2012 erschienene Langfristperspektive der öffentlichen Finanzen der EFV (EFV, 2012).

BIP-Wachstumsrate zu einer Gegenbewegung kommt. Zum überdurchschnittlichen Ausgabenanstieg im Kanton Glarus über die gesamte Zeitperiode trägt einerseits der hohe Anteil der Gesundheitsausgaben bei, die im Vergleich zu den anderen Ausgabenkategorien weit überdurchschnittlich ansteigen. Andererseits wirkt sich hier auch das verhältnismässig tiefe langfristige BIP-Wachstum aus.

4.3 Ergebnisse auf Basis der Finanzierungsrechnung 2009

Die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsberechnungen, basierend auf der konsolidierten und durch die EFV harmonisierte Finanzierungsrechnung 2009 des Kantons Glarus, werden in der Abbildung 4-7 dargestellt. Der Kanton Glarus weist, wie auch die anderen betrachteten Gebiete, über die gesamte Zeitperiode einen Einnahmeüberschuss auf. Somit ist der Kanton Glarus auf Basis der Finanzierungsrechnung 2009 langfristig nachhaltig finanziert. Die Entwicklung des Einnahmeüberschuss startet aufgrund des beachtlichen positiven Saldos bei über 4 Prozent und schwächt sich auf 1.5 bis 2 Prozent ab. Dies bedeutet, dass die Einnahmen im Basisjahr 2009 dauerhaft um mindestens 1.5 BIP-Prozentpunkte gesenkt werden könnten, ohne dabei die Bruttoschuldenquote im Jahr 2060 zu erhöhen. Der im gesamten Zeitverlauf vorhandene Einnahmeüberschuss impliziert, dass zu jedem Betrachtungszeitpunkt bis zum Jahr 2060 die Einnahmen im Basisjahr dauerhaft reduziert werden könnten ohne dabei die Bruttoschuldenquote zu verändern. Der Verlauf des Einnahmeüberschuss über die Zeit wird in einer ersten Phase von den starken BIP-Bewegungen im Zusammenhang mit der Kraftwerkserweiterung Linth-Limmern beeinflusst. Danach machen sich die überproportionale Ausgabensteigerung und das unterdurchschnittliche BIP-Wachstum be-

Abb. 4-7 Entwicklung des Einnahmeüberschuss



Anmerkung: In % des nominalen BIP
Quelle: BAKBASEL

merkbar, was zu einer Angleichung an die gesamtschweizerische Entwicklung führt.

Die insbesondere in der kurzen Frist sehr guten Ergebnisse für den Kanton Glarus werden stark durch den hohen Überschuss in der Finanzierungsrechnung des Jahres 2009 geprägt. Diese enthält den statischen Effekt der Steuerensenkungen erst zu einem kleinen Teil (über die tieferen Steuererträge der juristischen Personen). Das sehr gute Ergebnis der Finanzierungsrechnung wurde zudem durch die hohen, einmalig anfallende Bewilligungsgebühren für die Erweiterung des Wasserkraftwerks Linth-Limmern geprägt. Neben

der Ausklammerung der einmalig anfallenden Sondereinnahmen sollten für die Nachhaltigkeitsberechnung auch alle Effekte der Steuersenkung in den Finanzstatistiken berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck muss neben dem statischen Effekt auch der Mengeneffekt der Steuerreduktion berücksichtigt werden. Im folgenden Kapitel werden Szenarien-Analysen durchgeführt, welche die gesamten finanziellen Auswirkungen der Steuersenkungen auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen abzuschätzen versucht.

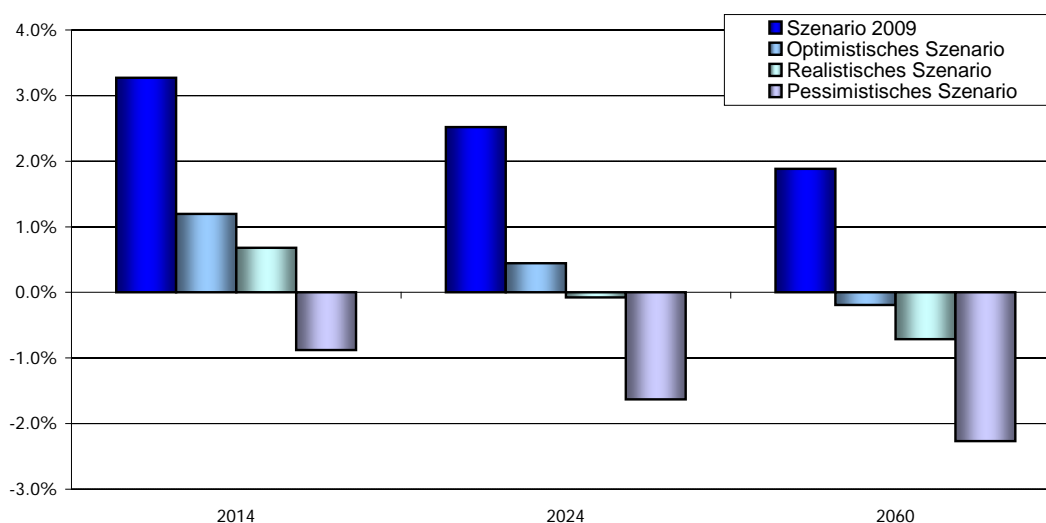
4.4 Einnahme-Szenarien

4.4.1 Erwarteter statischer Effekt

Um die möglichen Auswirkungen der Steuersenkungen auf die Nachhaltigkeitsbetrachtung einzubeziehen, wird die Einnahmeseite der konsolidierten (Kanton Glarus und seine drei Gemeinden) Zahlen der Finanzierungsrechnung um denkbare Beträge reduziert. Auf der Kantonsebene betrug der Rückgang der Einnahmen im Jahr 2010 ungefähr 12.5 Prozent. Ein naheliegendes Szenario besteht somit in der analogen Kürzung der Einnahmeseite der konsolidierten Zahlen um eben diesen Wert. Mit dieser Einnahmereduktion wird der auf der Kantonsebene beobachtete statische Effekt der Steuersenkung und die Reduktion bei den Konzessionseinnahmen auf die konsolidierte Ebene Kanton und seine Gemeinden übertragen. Um den Unsicherheiten Rechnung zu tragen, die mit diesen Annahmen verbunden sind, werden zusätzlich noch zwei weitere Szenarien konzipiert. Zur Erweiterung des Möglichkeitsraums wird dabei in einem pessimistischen Szenario eine Reduktion der Einnahmen um 20 Prozent vorgenommen. Mit diesem Szenario wird ein Einnahmehöhepunkt konstruiert, das sich wohl eher am unteren Rand des Möglichkeitsraums befindet. Im dritten, im Vergleich zum mittleren etwas optimistischeren Szenario, sinken die Einnahmen um 10 Prozent (gegenüber 12.5% im mittleren, realistischsten Szenario).

Abbildung 4-8 stellt die Einnahmelücken respektive Einnahmenüberschüsse in den verschiedenen Szenarien zusammen mit den Ergebnissen auf Basis der Finanzierungsrechnung 2009 (vgl. 4.3) nach 5 und 15 Jahren sowie im Jahr 2060 dar. Erwartungsgemäss verschlechtert sich das Ergebnis mit der Höhe der Einkommenskürzung in den verschiedenen Szenarien. Zudem trübt sich das Ergebnis bei allen Szenarien über den Zeitverlauf ein. Die Verschlechterung in der mittleren und langen Frist ergibt sich aus den stei-

Abb. 4-8 Ergebnisse der Szenarien



Anmerkung: Einnahmeszenarien zeigen die Grösse der Einnahmelücke/Einnahmeüberschuss in % des nominalen BIP bei einem entsprechenden Rückgang der Kantonseinnahmen.

Quelle: BAKBASEL

genden Lasten des demographischen Wandels. Im pessimistischen Szenario, das einen Rückgang der langfristigen Einnahmen um 20 Prozent unterstellt, entsteht bereits in der kurzen Frist (2014) eine Einnahmelücke von knapp 1 Prozent. In diesem Szenario wächst die Einnahmelücke bis in das Jahr 2060 auf über 2 Prozent an. Somit müssten die Einnahmen im Basisjahr dauerhaft um 2,3 Prozent des BIP angehoben werden, um eine konstante Schuldenquote zu erreichen. Im mittleren Szenario, in dem die langfristigen Einnahmen gegenüber dem Basisjahr 2009 um 12.5 Prozent sinken, besteht hauptsächlich in der langen Frist bis zum Jahr 2060 ein Nachhaltigkeitsproblem. Im etwas optimistischeren Szenario (langfristige Einnahmenreduktion von -10%) resultiert in der langen Frist nur eine geringe Einnahmelücke von 0.2 BIP-Prozentpunkten. Somit beträgt die Einnahmelücke in diesem Szenario lediglich einen Bruchteil der Einnahmelücke im pessimistischen ersten Szenario. Diese Simulationen zeigen, dass die Einschätzung der Nachhaltigkeit also wesentlich vom Einnahmenniveau abhängt. Die Auswirkungen des statischen Effekts der Steuersenkungen auf die konsolidierten Einnahmen des Kantons Glarus und seiner Gemeinden macht sich bei der Nachhaltigkeitsbetrachtung somit deutlich bemerkbar. Im folgenden Abschnitt wird untersucht, wie die erwartete langfristige Einnahmelücke von zwischen 0.2 und 2 BIP-Prozentpunkten ausgeglichen werden könnte.

4.4.2 Ausgleich mittels Mengeneffekte

Die Szenario-Berechnungen beinhalten den statischen Effekt der Steuersenkung, der aus einem deutlichen Einnahmerückgang von zwischen 10 und 20 Prozent besteht, bereits vollständig. Die positiven Mengeneffekte der Steuerreduktion dürften hingegen nur zu einem kleinen Teil enthalten sein. Wie die Zusammenfassung der empirischen Literatur zeigt, ist von einer Steuersenkung mittelfristig ein deutlich positiver Mengeneffekt zu erwarten (vgl. Kap. 2.3). Um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen im Kanton Glarus langfristig zu erhalten, muss der Mengeneffekt der Steuersenkungen mindestens die Höhe der Ertragslücke erreichen. In den drei diskutierten Szenarien beläuft sich die langfristige Einnahmelücke auf 0.2 bis 2.3 BIP-Prozentpunkte.

Im mittleren Szenario, dem die höchste Eintrittswahrscheinlichkeit beigemessen wird, liegt die Einnahmelücke bei knapp 1 BIP-Prozent. In diesem realistischen Szenario muss der Mengeneffekt somit zusätzliche Steuereinnahmen von knapp 1 BIP-Prozentpunkt generieren, um die Schuldenquote im Kanton Glarus langfristig konstant zu halten. In absoluten Zahlen ausgedrückt müssen die Steuereinnahmen demnach in diesem Szenario um 17.2 Millionen zunehmen. In Relation zur Finanzierungsrechnung von 2009 entspricht dies 3.3 Prozent der gesamten Einnahmen. Diese vorausgesetzte Einnahmesteigerung wird sich aufgrund

Tab. 4-1 Quantifizierung der Einnahmelücken der Szenarien

	2014		2024		2060	
Optimistisches Szenario	-	-	-	-	4.7 Mio.	0.9%
Realistisches Szenario	-	-	< 0.1 Mio.	< 0.1%	17.2 Mio.	3.3%
Pessimistisches Szenario	21.3 Mio.	4.1%	39.6 Mio.	7.6%	55.0 Mio.	10.5%

Anmerkung: Einnahmelücke nach Szenario und Zeitraum in Millionen Franken und in % der gesamten Einnahmen des Kantons Glarus (inkl. seiner drei Gemeinden) in der EFV-Finanzierungsrechnung 2009

Quelle: EFV, BAKBASEL

des zeitlich verzögerten Einsetzens des Mengeneffekts realistischerweise auf einen mehrjährigen Zeitraum verteilen. Durch die Aufteilung der nötigen Konsolidierung auf mehrere Jahre erscheint das Erreichen eines nachhaltig finanzierten öffentlichen Haushalts im mittleren Szenario als realistisch. Allerdings muss beachtet werden, dass mit dieser Art der Konsolidierung im Bezug auf die langfristige Nachhaltigkeit lediglich

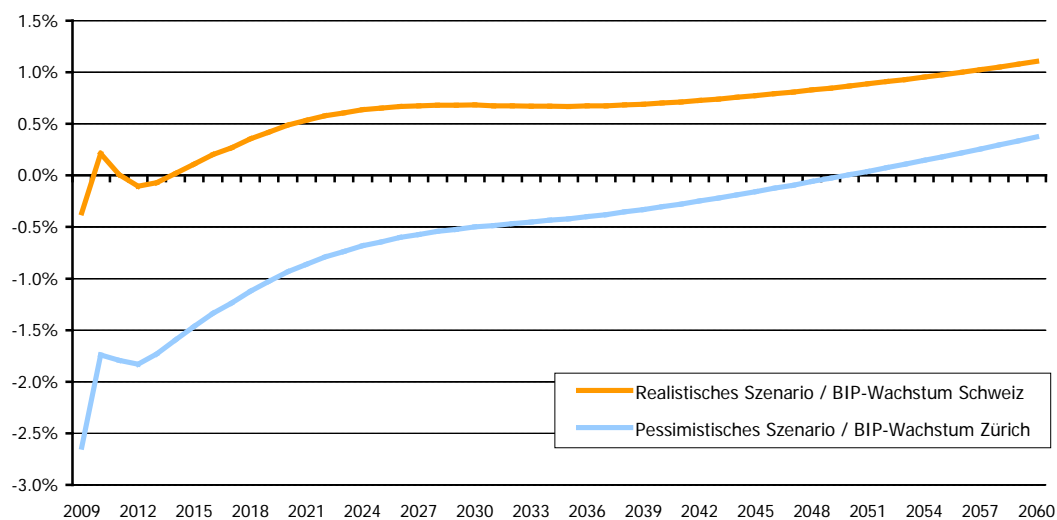
eine Punktladung erreicht wird, während basierend auf der Finanzierungsrechnung 2009 (Szenario 2009) noch ein Ertragsüberschuss von knapp 2 Prozent erzielt wurde (vergleiche Abbildung 4.8).

Der langfristig notwendige Konsolidierungsbeitrag liegt bei den zwei weiteren Szenarien je nach Modellierung des Einnahmerückgangs zwischen 4.7 im optimistischen Szenario (entspricht 0.9% der Einnahmen der Finanzierungsrechnung 2009) und 55.0 Millionen Franken im pessimistischen Szenario (entspricht 10.5% der Einnahmen der Finanzierungsrechnung 2009). Während die Erreichung der Konsolidierungsbeiträge durch den zu erwartenden Mengeneffekt im optimistischen und im mittleren Szenario durchaus realistisch erscheint, fällt der Konsolidierungsbetrag im pessimistischen Szenario mit über 10 Prozentpunkten der Gesamteinnahmen des Jahres 2009 relativ hoch aus. Allerdings verteilt sich dieser Betrag wiederum auf mehrere Jahre und somit liegt der jährliche Konsolidierungsdruck in diesem pessimistischen Szenario weit unter 55.0 Millionen Franken.

4.4.3 Ausgleich über beschleunigtes BIP-Wachstum

Neben der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen über den erwarteten Mengeneffekt könnte das langfristige finanzielle Gleichgewicht auch über ein beschleunigtes Wirtschaftswachstum erreicht werden. Empirische Studien zeigen, dass sich Steuersenkungen im Generellen auch positiv auf das BIP-Wachstum auswirken (vgl. 2.3.2). In der BIP-Projektion für den Kanton Glarus wurden die positiven Effekte der Steuersenkungen vorerst mit grosser Zurückhaltung einberechnet (vgl. 4.2.3). Die unterlegte BIP-Entwicklung beeinflusst die Nachhaltigkeitsberechnungen jedoch wesentlich. Auch ein nur leicht erhöhtes BIP-Wachstum vermag die Nachhaltigkeitsanalyse signifikant zu beeinflussen. Aufgrund der hohen Sensibilität der Berechnungen im Bezug auf die BIP-Entwicklung und der konservativ geschätzten Wachstumsbeschleunigung durch die Steuersenkungen, werden die Nachhaltigkeitsberechnungen in diesem Abschnitt mit modifizierten BIP-Entwicklungen berechnet. Dabei soll die Frage geklärt werden, mit welchem BIP-

Abb. 4-9 Einnahmelücke/Einnahmeüberschuss nach Szenario u. modifiziertem BIP-Wachstum



Anmerkung: Einnahmelücke/Einnahmeüberschuss in % des nominalen BIP; Wachstum des realen BIP (zu Preisen des Vorjahres, Referenzjahr 2000), vergleiche Abb. 4-5 für eine Übersicht der Wachstumsraten; Einnahmelücke/Einnahmeüberschuss mit BIP-Wachstum Schweiz basiert auf dem mittleren Szenario, diejenige mit dem deutlich höheren BIP-Wachstum des Kantons Zürich auf dem hohen Szenario

Quelle: BAKBASEL

Wachstum der Kanton Glarus auch bei der Realisation des mittleren oder hohen Szenarios langfristig eine negative Ertragslücke erreicht. Um die dazu nötige Wachstumsbeschleunigung besser einschätzen zu können, werden die Berechnungen mit den Wachstumserwartungen von Vergleichsgebieten mit dynamischeren BIP-Projektionen durchgeführt (vgl. Darstellung der BIP-Projektionen, Abb. 4.5).

Diese Simulationen zeigen, dass unter Konstanthaltung der übrigen Einflussfaktoren (*ceteris paribus*) im realistischen mittleren Szenario mit der gesamtschweizerischen anstelle der Glarner Wachstumserwartung langfristig einen deutlichen Einnahmeüberschuss erreicht wird (vgl. Abb. 4-9). Das bedeutet, dass die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen im Kanton Glarus mit einem auf das Gesamtschweizer Niveau gesteigerten langfristigen BIP-Wachstum sicher gestellt würde. Falls der Kanton Glarus mit Hilfe eines verstärkt eintretenden Mengeneffekts oder durch Strukturreformen den Wachstumspfad auf den Schweizer Durchschnitt anzuheben vermag, wird die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ohne weitere Konsolidierungsmassnahmen erreicht. Im pessimistischen Szenario, das einen Einnahmerückgang von 20 Prozent unterstellt, genügt diese Wachstumsbeschleunigung nicht mehr. In diesem Szenario muss das BIP des Kantons Glarus mit der hohen erwarteten BIP-Expansionsrate des Kantons Zürich wachsen um eine Nachhaltigkeitslücke zu vermeiden.

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die im Rahmen der neuen Steuerstrategie vorgenommenen Steuersenkungen haben die effektive und die tarifliche Steuerbelastung im Kanton Glarus deutlich reduziert. Die Steuerlast der Unternehmen und natürlichen Personen wurde insbesondere ab dem Jahr 2009 respektive 2010 signifikant gesenkt. Damit reagiert der Kanton Glarus auf die Herausforderungen des nationalen und internationalen Steuerwettbewerbs, der insbesondere die Kantone im näheren Umfeld des Kantons Glarus zu stetig tieferen Steuersätzen animiert hat.

Die Umsetzung der Steuerstrategie führte zu einer signifikant verbesserten steuerlichen Attraktivität des Kantons Glarus. Die Ergebnisse des BAK Taxation Index, der alljährlich die effektive Steuerlast von Unternehmen und hoch qualifizierten Arbeitskräften für zahlreiche Schweizer Kantone misst, belegt die deutliche Senkung der Effektivsteuerlast im Kanton Glarus sowohl absolut wie auch relativ gegenüber den Vergleichsstandorten. Ein weiterer jährlich erscheinender Steuervergleich, der auf Basis der kantonalen Steuertarife berechnete Zürcher Steuerbelastungsmonitor, bestätigt die deutliche steuerliche Verbesserung des Kantons Glarus. In diesem Vergleich aller Kantone rangiert der Kanton Glarus sowohl bei den natürlichen Personen als auch bei den Unternehmen insgesamt wieder im vorderen Mittelfeld. Die Positionierung des Kantons Glarus entspricht damit der Zielsetzung der Steuerstrategie. Wie angestrebt fallen die Steuererleichterungen in Teilbereichen der Unternehmensbesteuerung besonders hoch aus. Bei der effektiven Grenzsteuerbelastung für Unternehmen, die für Erweiterungsinvestitionen relevant ist, weist der Kanton Glarus neu einen deutlich unterdurchschnittlichen Wert auf.

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, die bisherigen Auswirkungen der neuen Steuerstrategie auf die wirtschaftliche und finanzielle Situation des Kantons Glarus abzuschätzen. Die Auswertung der theoretischen und empirischen Literatur zeigt, dass Steuersenkungen im Allgemeinen weitreichende volkswirtschaftliche Auswirkungen aufweisen. Insbesondere Unternehmen und natürliche Personen mit hohem Einkommen reagieren sensitiv auf Steuersenkungen. Die Senkung der Steuerlast führt generell zu einer Intensivierung der wirtschaftlichen Aktivität und zu einem verstärkten Zuzug respektive einer abgeschwächten Abwanderung von steuersensitiven Wirtschaftsakteuren (Mengeneffekt). Insbesondere in der kleinräumigen Schweiz übt die Höhe der Steuerbelastung einen erheblichen Einfluss auf die Standortwahl von vermögens- und einkommensstarken natürlichen und juristischen Personen aus. Der Mengeneffekt führt mittelfristig zu einer Ausweitung der Wirtschaftsleistung und damit der potentiell besteuerebaren Ressourcen. Da mit der Steuersenkung der anwendbare Steuertarif oder die Bemessungsgrundlage gesenkt wird (statischer Effekt), bleibt der finanzielle Nettoeffekt für die Gebietskörperschaft ungewiss. Typischerweise sinken die Steuereinnahmen aufgrund des statischen Effekts kurzfristig, während in der mittleren Frist aufgrund des Mengeneffekts wieder mit steigenden Einnahmen gerechnet werden kann. Im Optimalfall stimuliert die Steuersenkung die Wirtschaftsleistung und bewirkt damit eine Erhöhung des Wohlstandsniveaus, wobei der finanzielle Haushalt dank dem Mengeneffekt im Lot bleibt.

Wie die vertiefte Betrachtung des Vergleichs Obwalden zeigt, ist allerdings unklar, ob und zu welchem Zeitpunkt der Mengeneffekt bei den Steuereinnahmen die Einkommenseinbussen in Folge der Steuersenkungen überkompensiert. Die konstante Veränderung des steuerlichen Umfelds, der Konjunkturverlauf, die unetstetige Entwicklung der Wirtschaftsleistung und eine Vielzahl von weiteren Einflussfaktoren erschweren die genaue Identifikation der einzelnen Wirkungskräfte. Jedenfalls ist das Potential einer Steuersenkungsstrategie für kleine Gebietskörperschaften aufgrund der in Relation zur Menge der potentiellen Zuzüger kleinen steuerlichen Basis höher. Grosse Verwaltungseinheiten müssen hingegen auf bedeutende Verhaltensänderungen hoffen, damit der Mengeneffekt die absoluten Steuerausfälle kompensiert.

Die eindeutige Quantifizierung der Auswirkungen der Steuersenkung für den Kanton Glarus gestaltet sich insbesondere im gegenwärtigen dynamischen Wirtschafts- und Steuerumfeld anspruchsvoll. Neben der Vielzahl von teilweise gegensätzlich und zeitlich verzögert wirkenden Effekten, die sich bisher noch nicht vollständig entfaltet haben, spielen auch spezifische regionale Einflussfaktoren eine Rolle. Im Kanton Gla-

rus müssen bei der Interpretation der analysierten Indikatoren insbesondere auch die (erwarteten) volkswirtschaftlichen Folgen des gigantischen Bauprojekts Linth-Limmern, das ungefähr zeitgleich mit der Umsetzung der Steuerstrategie in Angriff genommen wurde, beachtet werden. Zur Abschätzung der Auswirkungen der Steuersenkungen werden wichtige volkswirtschaftliche Indikatoren, die prinzipiell auf Steuersenkungen reagieren und die in ausreichender Qualität auf regionaler Ebene verfügbar sind, für die Zeitperiode 2000 bis 2011 deskriptiv ausgewertet. Zur Einordnung der Ergebnisse werden die Veränderungen bei den volkswirtschaftlichen Grössen des Kantons Glarus nach Möglichkeit den Entwicklungen in der Gesamtschweiz und einer Gruppe von Vergleichskantonen²⁷, die über eine ähnliche Wirtschaftsstruktur wie der Kanton Glarus verfügen, gegenüber gestellt. Der Vergleich der Glarner Entwicklung mit der Gesamtschweiz und den Benchmark-Kantonen liefert wertvolle Hinweise auf ausserordentliche Entwicklungen, die allenfalls durch die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen angestossen wurden. Allerdings muss beachtet werden, dass mit dieser deskriptiven Analyse keine eindeutigen, ursächlichen Wirkungen (kausale Effekte) der Steuersenkungen auf die beobachteten Grössen nachgewiesen werden können.

Die deskriptive Auswertung der wenigen bereits verfügbaren und aussagekräftigen regionalwirtschaftlichen Indikatoren ergibt kein eindeutiges Bild zu den Auswirkungen der Steuersenkungen im Kanton Glarus. Dabei schwanken die Ergebnisse für die einzelnen Indikatoren zwischen keinen sichtbaren Auswirkungen der Steuerstrategie und einer zusätzlichen positiven Dynamik. In keinem Fall weisen die Daten auf ein Abgleiten des Kantons in eine negative Entwicklungstendenz im Nachgang zu den Steuersenkungen hin. Insgesamt zeichnet sich im Bereich der Unternehmen und der Wirtschaft eher eine zusätzliche Dynamik ab, während im Bereich der Bevölkerung tendenziell (bisher) weniger deutliche Effekte zu erkennen sind.

Im Unternehmensbereich deutet insbesondere die in den letzten Jahren wieder deutlich zugenommene Anzahl der steuerpflichtigen Unternehmen, deren Anzahl zuvor jahrelang stagnierte, auf eine positive Wachstumswirkung und eine erhöhte Standortattraktivität hin. Weitere Anzeichen finden sich bei der Zunahme der Baugesuche im Bereich des Betriebsbaus und teilweise auch bei der Entwicklung der Handelsregistereintragungen. Zudem vermochte die gesamtwirtschaftliche Wirtschaftsleistung unter Ausklammerung des Bausektors (aufgrund des Bauprojekts Linth-Limmern) des Kantons Glarus in den letzten Jahren mit der Wachstumsdynamik der Benchmark-Kantone gleichzuziehen. Damit scheint die ab dem Jahr 2000 beobachtete relative Wachstumsschwäche der Glarner Wirtschaft überwunden zu sein. In beschränktem Umfang lässt sich eine ähnliche Entwicklung bei der Zahl der Erwerbstätigen (wiederum unter Ausklammerung des Bausektors) ablesen.

Bei den natürlichen Personen deuten vor allem die Bevölkerungsentwicklung im Jahr 2011 und der in den letzten Jahren laufend gestiegene Migrationskoeffizient (Nettomigration in Relation zur aktuellen Bevölkerung) auf eine erhöhte Standortattraktivität hin. Nach einer längeren Zeitperiode mit unterdurchschnittlicher Entwicklung übertrifft das Bevölkerungswachstum im Kanton Glarus im Jahr 2011 die Zuwachsraten der Vergleichsregionen deutlich. Die positive Bevölkerungsdynamik seit der Umsetzung der neuen Steuerstrategie dürfte durch die gemilderte Steuerlast begünstigt worden sein. Sollte sich die Trendwende bei der Bevölkerungsentwicklung in den kommenden Jahren bestätigen, so stellt dies ein deutliches Anzeichen für eine nachhaltige Attraktivitätssteigerung des Wohnstandorts Kanton Glarus dar. Die Indikatoren im Wohnbaubereich (Bauausgaben, Baugesuche, neuerstellte Wohnungen und Einfamilienhäuser, Transaktionspreisindex gehobenes Wohneigentum) zeigen dagegen (noch) keine ausserordentlichen Entwicklungen seit der Umsetzung der neuen Steuerstrategie an.

Bei der Interpretation der Ergebnisse muss beachtet werden, dass die Evaluation der Steuerstrategie lediglich eineinhalb Jahre nach deren vollständigen Umsetzung zu einem frühen Zeitpunkt stattfindet. Bei vielen Indikatoren erschwert der kurze Beobachtungszeitraum die Identifizierung von möglichen Auswirkungen da entsprechendes Datenmaterial oftmals erst mit einer beachtlichen zeitlichen Verzögerung vorliegt. Andererseits gestaltet sich die Isolierung von steuerlichen Auswirkungen im Kontext des dynamischen

²⁷ Sogenannte Benchmark-Kantone, bestehend aus AG, AR, OW, SH, SG, TG und UR.

schen Wirtschafts- und Steuerumfelds des Kantons Glarus und der daraus entstehenden Wechselwirkungen als schwierig.

Schliesslich ist auch zu berücksichtigen, dass die Zielsetzung der Steuerstrategie in der Erhaltung der steuerlichen Standortattraktivität besteht. In einem dynamischen Umfeld, in dem sich der Kanton Glarus national wie international zweifelsohne befindet, stellt auch der Erhalt der Attraktivität eine Herausforderung dar, die eine aktive Strategie und laufende Anpassungen erfordert. Im Sinn der Steuerstrategie des Kantons Glarus ist die Stabilisierung und Erhaltung der Position im Standortwettbewerb als Erfolg zu werten.

Neben der deskriptiven Analyse der erwähnten Indikatoren befasst sich die vorliegende Studie auch mit den finanziellen Auswirkungen der Steuersenkungen auf den öffentlichen Haushalt im Kanton Glarus. Diese sind, wie die Diskussion gezeigt hat, sowohl theoretisch wie auch empirisch zumindest zum jetzigen Zeitpunkt noch ungewiss. Die Studie geht daher der Frage nach, ob bzw. unter welchen Bedingungen die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik des Kantons Glarus durch die Steuersenkungen gefährdet ist. Die Finanzpolitik wird dabei als nachhaltig angesehen, wenn sie ohne eine wesentliche Erhöhung der Schuldenquote auskommt. Die Beurteilung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik bedingt einen Blick in die Zukunft. Mit Hilfe von BIP-, Bevölkerungs- und Ausgabenprojektionen, die den demographischen Wandel im Kanton Glarus in den kommenden Jahrzehnten berücksichtigen, wird die langfristige Tragfähigkeit des Finanzhaushalts auf Basis der heutigen Strukturen untersucht. Anhand unterschiedlicher Szenarien wird dabei den Unsicherheiten über die Wirkung der neuen Steuerstrategie Rechnung getragen.

Die Analysen zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik im Kanton Glarus zeigen, dass der im Rahmen der Steuersenkungen zu erwartende Einnahmerückgang in der langfristigen Betrachtung zu einer Nachhaltigkeitslücke führen könnte. Im von uns als am wahrscheinlichsten eingeschätzten mittleren Szenario entsteht durch die Einnahmeausfälle zunächst eine Einnahmelücke von 17.2 Millionen Franken. Dieser Betrag muss mittelfristig durch den Mengeneffekt bei den Steuereinnahmen kompensiert werden, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen langfristig sicherzustellen. Aufgrund der zeitlich gestaffelt eintretenden Wirkung des Mengeneffekts verteilt sich die zu erzielende Einnahmesteigerung auf mehrere Jahre. Die Erzielung von Mehreinnahmen in der genannten Höhe erscheint innerhalb einer angemessenen Frist nach Umsetzung der neuen Steuerstrategie realistisch. Der notwendige Anpassungsprozess kann sowohl über den verstärkten Zuzug respektive gebremsten Wegzug von Wirtschaftssubjekten als auch über erhöhte Wachstumsimpulse geschehen. Auch unter der Annahme, dass keine neuen Zuzüger gewonnen werden, bewegen sich die entsprechenden notwendigen Wachstumsimpulse in einer Grössenordnung wie sie durch derartige Steuerreformen durchaus ausgelöst werden können. Wie die Simulationsrechnungen zeigen, muss das BIP-Wachstum des Kantons Glarus auf den Gesamtschweizer Durchschnitt angehoben werden, um die Finanzierung trotz Steuersenkungen langfristig ohne Neuverschuldung und ohne Anpassung der Fiskalpolitik bestreiten zu können. Die Chancen stehen jedenfalls gut, dass mit der spezifischen Situation des Kantons Glarus und den gegenwärtigen finanzpolitischen Voraussetzungen die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen trotz des markanten, durch die Steuersenkungen bedingten Einnahmerückgangs erhalten bleibt.

Fazit: Die massvollen Senkung der Steuertarife im Rahmen der Steuerstrategie bewirkten eine signifikante Senkung der Steuerbelastung und damit eine Erhöhung respektive Wiedererlangung der steuerlichen Standortattraktivität des Kantons Glarus. Damit führen die Steuersenkungen zu einer Stärkung der Wachstumskräfte. Die genaue Quantifizierung dieser positiven Effekte ist jedoch aufgrund der komplexen volkswirtschaftlichen Wechselwirkungen schwierig. Bei den unternehmensbezogenen Indikatoren sind erste positive Anzeichen zu verzeichnen. Im Bereich der natürlichen Personen lässt die positive Bevölkerungsdynamik in den letzten zwei Jahren ebenfalls auf eine Erhöhung der Standortattraktivität schliessen, die aber durch andere Indikatoren (noch) nicht bestätigt werden kann. Ingesamt finden sich aber (vorerst) nur wenige messbare Auswirkungen der Steuerstrategie. Dem stehen die erheblichen finanziellen Belastungen der Steuersenkungen für den öffentlichen Haushalt gegenüber. Die Simulationsrechnungen im Rahmen der Nachhaltigkeitsanalyse zeigen jedoch, dass sich der Einnahmerückgang aller Voraussicht nach nicht negativ auf die finanzielle Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen im Kanton Glarus auswirken wird.

6 Literaturverzeichnis

- BAKBASEL (Basel 2007), Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2007 – Bericht im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Zürich, S. 1-42
- BAKBASEL (Basel 2008), Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2008 – Bericht im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Zürich, S. 1-44
- BAKBASEL (Basel 2009), Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2009 – Bericht im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Zürich, S. 1-40
- BAKBASEL (Basel 2010), Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2010 – Bericht im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Zürich, S. 1-40
- BAKBASEL (Basel 2011), Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2011 – Bericht im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Zürich, S. 1-42
- BAKBASEL/ZEW (Basel/Mannheim 2005), IBC Taxation Index 2005 – Effective Tax Burden on Companies and on Highly Qualified Manpower, S. 1-94
- BAKBASEL/ZEW (Basel/Mannheim 2007), BAK Taxation Index 2007 – Effective Tax Burden on Companies and on Highly Qualified Manpower, S. 1-94
- BAKBASEL/ZEW (Basel/Mannheim 2009), BAK Taxation Index 2009 – Effective Tax Burden on Companies and on Highly Qualified Manpower, S. 1-102
- BAKBASEL/ZEW (Basel/Mannheim 2011), BAK Taxation Index 2011 – Effective Tax Burden on Companies and on Highly Qualified Manpower and the Sustainability of Public Finances, S. 1-110
- BFS (Neuenburg 2010), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2010-2060, Neuchâtel
- Blanchard, O. und R. Perotti (Boston 2002), An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output, *The Quarterly Journal of Economics*, November 2002, S. 1329-1368
- Devereux, M.P. und R. Griffith (Amsterdam 1998), Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals, *Journal of Public Economics*, 68, S. 335-367
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (München 2000), Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland, Working Paper No. 238, S. 1-36
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (St. Gallen 2001), The impact of corporate and personal income taxes on the location of firms and on employment: some panel evidence for the Swiss cantons, *Journal of Public Economics* 87 (2002), S. 129–155
- Feld, L.P. und E. Reulier (München 2003), Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence from a Panel of the Swiss Cantons, CESifo Working Paper No. 1516, S. 1-35
- Gorgas, C. und C.A. Schaltegger (Zürich 2011), The Evolution of Top Incomes in Switzerland over the 20th Century, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, (Dezember 2011), S. 479-519
- Jeitziner, B. und C.A. Schaltegger (Bern 2006), Steuerliche Standortattraktivität der Schweiz, *Die Volkswirtschaft: Das Magazin für Wirtschaftspolitik* (5-2006), S. 48-53
- Landrat Kanton Glarus (Glarus 2006), Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2006, S. 13-22
- Landrat Kanton Glarus (Glarus 2007), Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2007, S. 109-119

- Landrat Kanton Glarus (Glarus 2008), Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2008, S. 16-27
- Landrat Kanton Glarus (Glarus 2009), Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2009, S. 54-73
- Liebig, T. und A. Sousa-Poza (St. Gallen 2004), The influence of taxes on migration: evidence from Switzerland, Nr. 100 der Reihe DISKUSSIONSPAPIERE des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht an der Universität St. Gallen, S. 1-34
- Liebig, T. und A. Sousa-Poza (St. Gallen 2005), Taxation, Ethnic Ties and the Location Choice of Highly Skilled Immigrants, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 24, S. 1-44
- Misch, F. und R. Kneller (Mannheim 2011), What Does Ex-post Evidence Tell us About the Output Effects of Future Tax Reforms?, ZEW Discussion Paper No. 11-029, S. 1-37
- OECD (Paris 2011), The Effects of Taxation on Employment: An Overview, S. 13-47
- Peters, R. (Bern 2012), Der Mittelstand im Spiegel der Steuerstatistik, ESTV, S. 1-14
- Kirchgässner, G. (St. Gallen 2003), Die Bedeutung der Körperschaftssteuer: Theoretische Überlegungen, die internationale Entwicklung und die Situation der Schweiz, S. 1-28
- Regierungsrat Kanton Obwalden (Obwalden 2011), Erweiterter Wirkungsbericht zu den steuerlichen Massnahmen, zum Kantonsmarketing, zur Raumentwicklung und zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (kantonale Steuerstrategie), S. 1-39
- Regierungsrat Kanton Obwalden (Obwalden 2009), Wirkungsbericht zu den steuerlichen Massnahmen, zum Kantonsmarketing und zur Raumentwicklung (kantonale Steuerstrategie), S. 1-30
- Romer, C.D. und D. H. Romer (Berkeley 2010), The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks, American Economic Review 100 (June 2010), S. 763–801