



## Finanzpolitischer Handlungsbedarf in der Ostschweiz

Kurzfassung der IHK-Studie «Die Finanzlage der Ostschweizer Kantone»  
von Dr. Frank Bodmer

In der Ostschweiz besteht finanzpolitischer Handlungsbedarf, dies trotz relativ tiefen Ausgaben und einer tiefen Verschuldung. Das grösste Problem besteht auf der Einnahmenseite. Die Ostschweiz weist eine tiefe Steuerbasis pro Kopf aus, insbesondere im Vergleich zu den Nachbarregionen Zürich und Innerschweiz. Die Folge ist eine relativ hohe Steuerbelastung. Gleichzeitig steigen die Ausgaben in den grossen Kostenblöcken Bildung, soziale Sicherheit und Gesundheit stark an. Es braucht ein tief greifendes Umdenken der politischen Akteure, wie die IHK-Studie «Die Finanzlage der Ostschweizer Kantone» zeigt.

## Einleitung

Eine attraktive Region braucht eine nachhaltige Finanzpolitik. Diese beruht auf drei Säulen. Erstens sollte das Angebot an öffentlichen Leistungen den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen. Zweitens muss die Steuerbelastung im interregionalen Vergleich konkurrenzfähig bleiben. Drittens darf die Verschuldung den tragfähigen Rahmen nicht sprengen. Zwischen diesen drei Säulen bestehen natürlich Wechselwirkungen und Zielkonflikte. Ein Ausbau des Angebots an öffentlichen Leistungen muss finanziert werden. Ist die Steuerbasis konstant, geschieht dies entweder durch eine höhere Steuerbelastung oder durch andere Formen der Finanzierung. Bleiben die Mehreinnahmen aus, so steigt die Verschuldung. Eine steigende Ver-

schuldung wiederum ist höchstens dann nachhaltig, wenn gleichzeitig auch die Steuerbasis zunimmt.

Eigentlich gibt es keine regionale Finanzpolitik. Die Finanzpolitik ist vielmehr die Sache von Bund, Kantonen und Gemeinden. Trotzdem soll im Folgenden die regionale Finanzpolitik der Ostschweiz im Zentrum stehen, das heisst der Ge-

---

**Doppelspurigkeiten bei  
den öffentlichen Aufgaben  
treiben die Kosten  
unnötig in die Höhe.**

---

samtheit der vier Ostschweizer Kantone (beide Appenzell, St.Gallen und Thurgau). Diese vier Kantone stehen in vielerlei Hinsicht im Wettbewerb untereinander. Die wirtschaftlichen Interdependenzen sind allerdings so gross, dass neben dem nötigen Wettbewerb auch auf die Zusammenarbeit geachtet werden sollte. Das gilt insbesondere im Bereich der öffentlichen Aufgaben, bei denen Überschneidungen und Doppelspurigkeiten die Kosten unnötig in die Höhe treiben. Auch aus Sicht der Vertretung der regionalen Interessen in Bern wäre eine Zusammenarbeit angezeigt, um sich im Wettbewerb der Regionen behaupten zu können. Für interregionale Vergleiche ist dabei nicht zuletzt die Innerschweiz von Interesse: Wie die Ostschweiz ist auch die Zentralschweiz eine Region, die einen schlanken Staat bevorzugt und kein grosses städtisches Zentrum aufweist.

## Ein Überblick zur Ostschweizer Finanzpolitik

Die Ostschweizer Finanzpolitik gilt traditionell als vorsichtig, geleitet von den Zielen einer tiefen Verschuldung und tiefer Ausgaben. Bis Ende der 1980er Jahre war das auch eine angemessene Charakterisierung. Die Wirtschaftskrise der frühen 1990er Jahre traf die Ostschweiz dann aber hart, die Folge einer Krise der Industrie und des Zusammenbruchs am Immobilienmarkt. In Appenzell Ausserrhoden kam der Beinahe-Zusammenbruch der Kantonalbank hinzu. Entsprechend hoch waren die Defizite: In den 1990er Jahren resultierte in den Ostschweizer Kantonen und Gemeinden insgesamt ein Ausgabenüberschuss von über zwei Milliarden Franken. Zu Beginn des Jahrtausends setzte dann eine Ge-

sundung ein, parallel zur Erholung der regionalen Wirtschaft. Die Umstellung auf den neuen Finanzausgleich, die Teil-

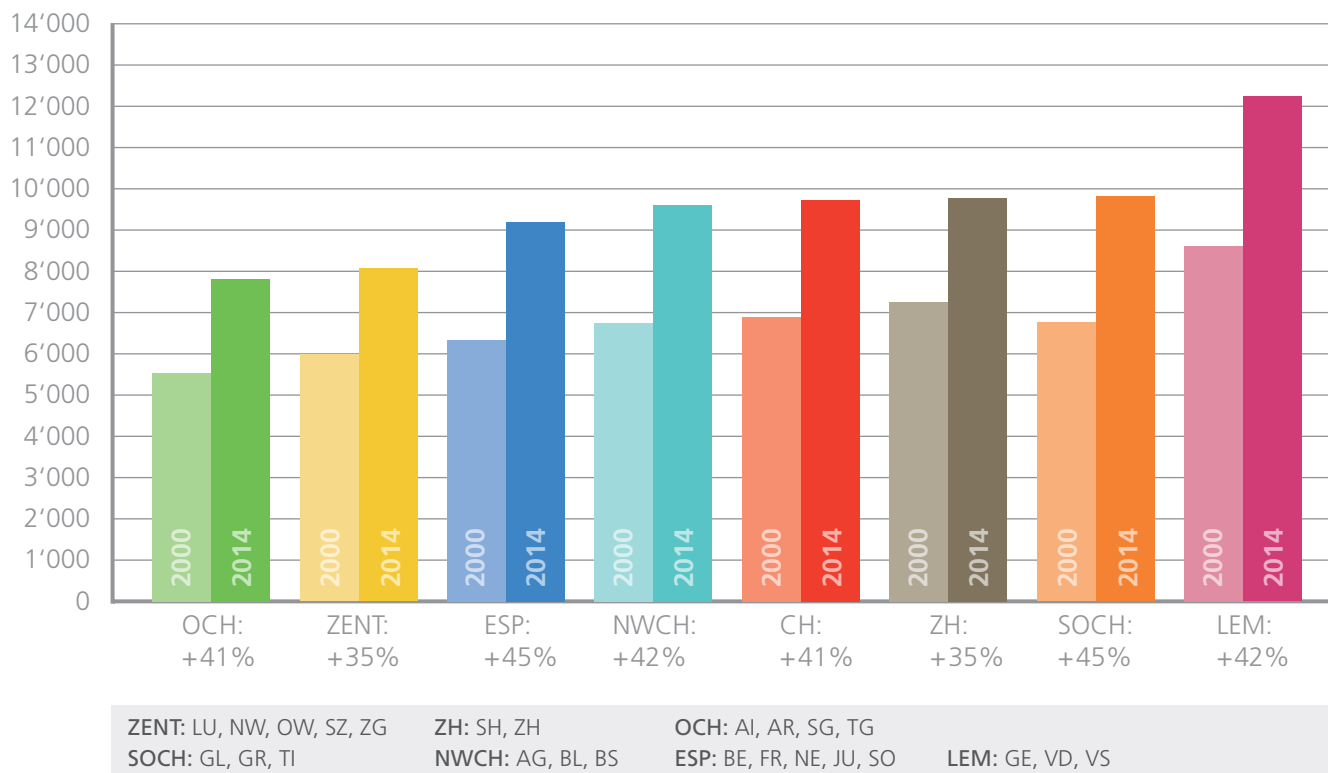
**Mit der verbesserten Finanzlage schwand auch die finanzpolitische Disziplin.**

privatisierungen der St.Galler sowie der Thurgauer Kantonalbank und die Sonderausschüttung der Schweizerischen Nationalbank spülten zusätzliche Einnahmen in die Kassen der Kantone.

Mit der verbesserten Finanzlage schwand aber auch die finanzpolitische Disziplin.

Die freundliche wirtschaftliche Entwicklung und ein hohes Eigenkapital wurden zum Anlass genommen, die Ausgaben ab 2005 deutlich zu erhöhen. Hinzu kamen die bekannten Kostentreiber in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales. Seit 2013 werden jedoch Anstrengungen unternommen, die Ausgaben wieder zu senken. Damit konnte das Wachstum der Nettoausgaben wieder leicht unter den mittleren Wert der Schweizer Kantone und Gemeinden gesenkt werden. Gegenüber der Inner- schweiz resultiert allerdings nach wie vor ein deutlich höheres Wachstum.<sup>1</sup>

**Nettoausgaben pro Kopf, 2000 und 2014**



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten von EFV und BFS.

<sup>1</sup> Die Nettoausgaben bestehen aus den gesamten Ausgaben minus Einnahmen aus Steuern und anderen Finanzbereichen wie dem Finanzausgleich. Zudem haben wir die Nettoausgaben aus den Bereichen Banken und Energie abgezogen. In diesen Bereichen entstehen in den meisten Kantonen erhebliche Nettoeinnahmen, aufgrund der Beteiligungen an Elektrizitätsunternehmen, den Gewinnausschüttungen der Kantonalbanken und der Schweizerischen Nationalbank sowie ausserordentlichen Erlösen wie Sonderausschüttungen der SNB oder der (Teil-) Privatisierungen von Kantonalbanken. Diese Mittel fliessen in die generelle Finanzierung des Haushalts und weisen zudem starke Schwankungen auf, was die Analyse verfälschen kann.

## Ausgaben nach Funktionsbereich

Die drei mit Abstand grössten Kostenblöcke auf Ebene Kantone und Gemeinden sind die Ausgaben für Bildung, soziale Sicherheit und Gesundheit. Aus Ostschweizer Sicht ist dabei vor allem das Wachstum bei den Bildungs- und bei den Gesundheitsausgaben problematisch. Bei der Bildung lag der Anstieg mit 35% zwar unter demjenigen der gesamten Ausgaben von 41%. Aufgrund der grossen Bedeutung der Bildungsausgaben kam es aber zu einem hohen absoluten Wachstum. Zudem lag das Wachstum der Ostschweizer Bildungsausgaben über demjenigen aller Kantone und Gemeinden und deutlich über demjenigen der Innerschweiz. Hohe

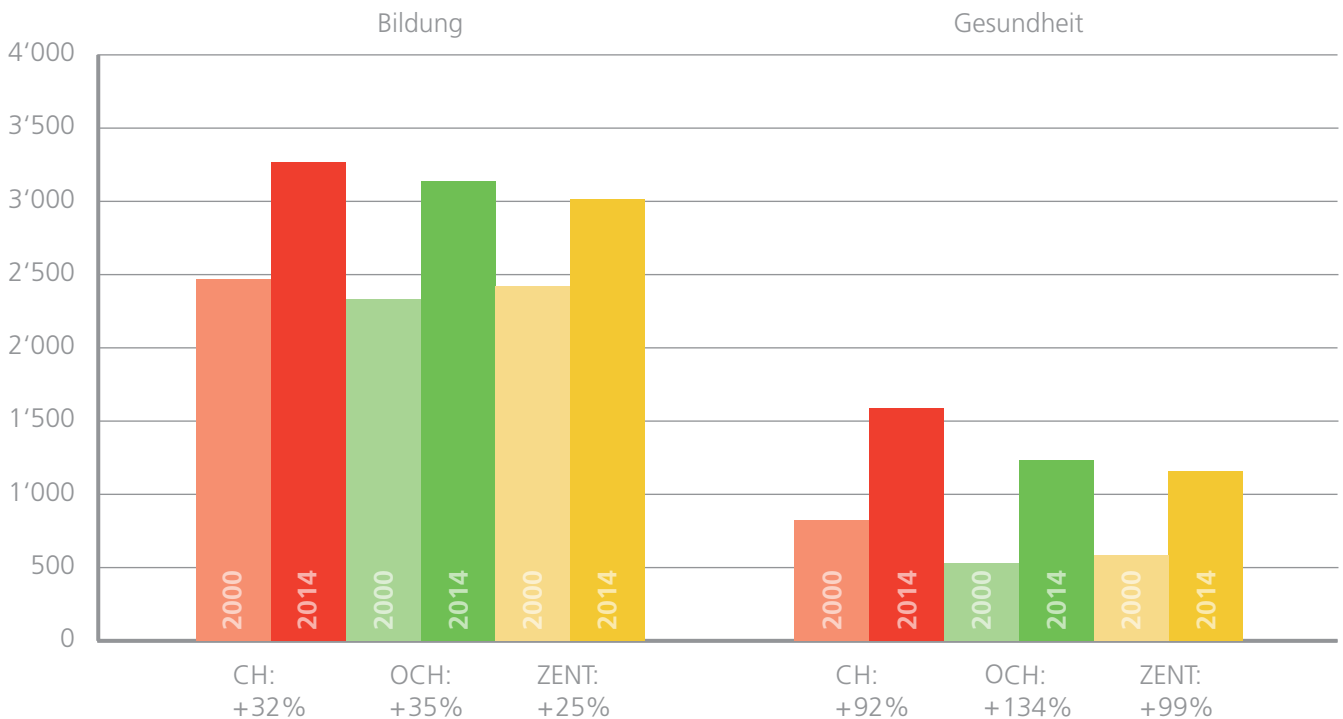
Kosten verursachten vor allem die obligatorische Bildung (Primar- und Sekundarschule); ein Hinweis auf ineffiziente Strukturen. Im Hochschulbereich gibt die Ostschweiz dagegen relativ wenig Geld aus.

**Die mit Abstand grössten Kostenblöcke sind die Ausgaben für Bildung, soziale Sicherheit und Gesundheit.**

Der Bereich Gesundheit beansprucht zwar deutlich weniger Geld, weist aber

ein sehr hohes Wachstum auf. Als Folge der neuen Spitalfinanzierung mussten die Kantone in den letzten Jahren erhebliche Mehrkosten schultern. In der Ostschweiz lag der Anstieg zwischen 2000 und 2014 bei dramatischen 134%, deutlich über den entsprechenden Werten der Innerschweiz und der gesamten Schweiz. Wie schon bei der Bildung gibt die Ostschweiz hier inzwischen mehr Geld aus als die Innerschweiz. Im Bereich Soziales kam es ebenfalls zu einem kräftigen Ausgabenwachstum. Hier liegt die Ostschweiz allerdings nach wie vor mit den tiefsten Ausgaben pro Kopf an der Spitze, dies trotz eines relativ hohen Anteils an IV-Bezügern.

**Nettoaussgaben pro Kopf für Bildung und Gesundheit, 2000 und 2014**



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten von EFV und BFS.

## Ressourcenpotenzial

Das grösste Problem der Ostschweiz liegt jedoch nicht auf der Ausgaben-, sondern auf der Einnahmenseite. Während sich die Ostschweiz bei den Ausgaben noch an der Spitze hält, so liegt sie bei den Möglichkeiten, diese Ausgaben zu finanzieren, fast am Schluss. Der Bund berechnet im Zusammenhang mit dem neuen Finanzausgleich das Potenzial der Kantone, Steuereinnahmen zu generieren. Dazu werden die steuerbaren Einkommen und die steuerbaren Vermögen der natürlichen Personen sowie die steuerbaren Gewinne der juristischen Personen mit einer entsprechenden Gewichtung summiert. Bei diesem so genannten Ressourcenpotenzial landet

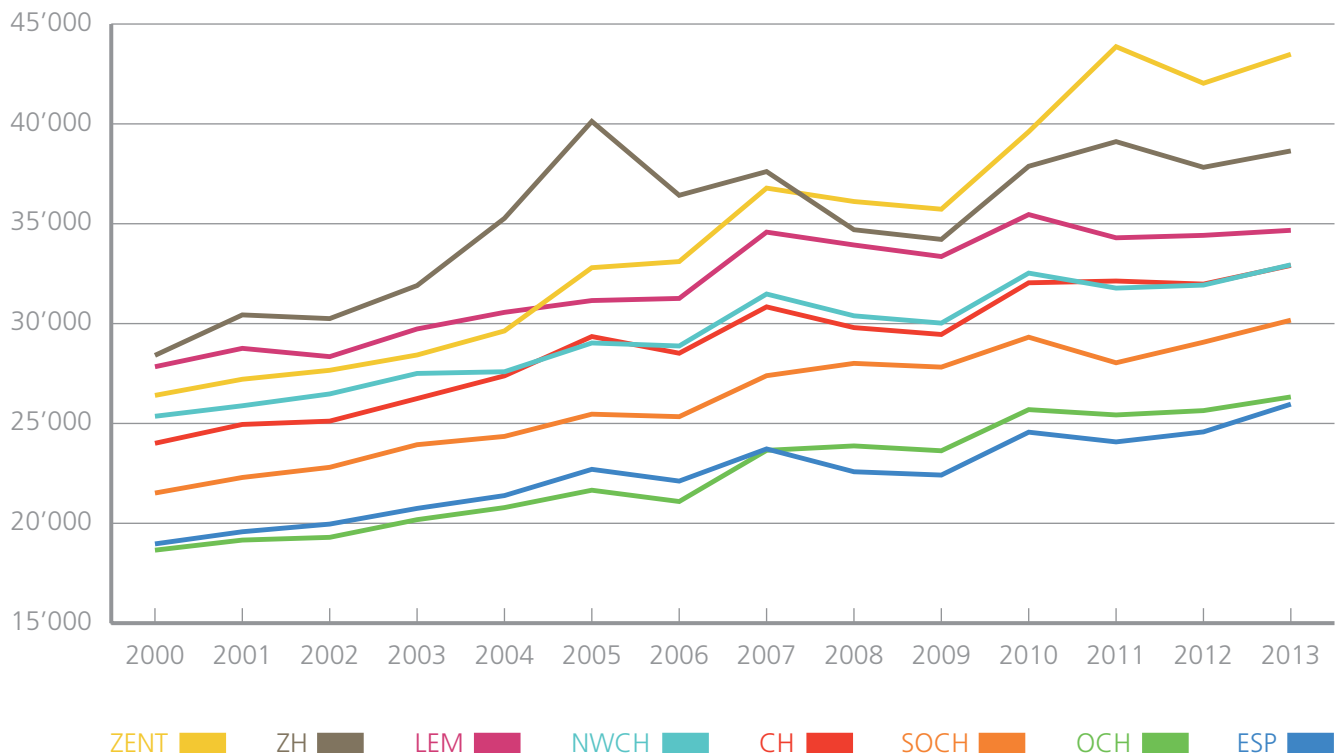
die Ostschweiz nur ganz knapp vor dem Espace Mittelland an zweitletzter Stelle. Das bedeutet zwar, dass alle vier Ostschweizer Kantone im Neuen

**Das Ressourcenpotenzial der Ostschweiz liegt noch bei mageren 60% desjenigen der Innerschweiz.**

Finanzausgleich (NFA) Nehmerkantone sind und erhebliche Mittel aus dem Ressourcenausgleich beziehen. Diese Zahlungen reichen jedoch bei weitem nicht aus, um die Finanzierungslücke aufgrund der kleinen Steuerbasis zu schliessen.

Seit Einführung der Kennzahl des Ressourcenpotenzials im Jahre 2003 hat sich die Ostschweiz gegenüber dem schweizerischen Mittel zudem kaum verbessert.<sup>2</sup> 2003 lag die Ostschweiz bei 77% des schweizerischen Mittels, 2013 – dem letzten Jahr mit erhältlichen Daten – waren es 80%. Dass es auch anders geht, zeigt die Innerschweiz. 2003 lag die Region noch bei 110% des schweizerischen Mittels, 2013 waren es bereits 132%. Das Ressourcenpotenzial der Ostschweiz liegt damit noch bei mageren 60% desjenigen der Innerschweiz.

**Ressourcenpotenzial pro Kopf, 2000 bis 2013**



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten von EFV und BFS.

<sup>2</sup> Für die Jahre 2000 bis 2002 liegen keine Zahlen zum Ressourcenpotenzial vor. Diese Jahre wurden mit Hilfe von Zahlen zu den steuerbaren Einkommen und steuerbaren Gewinnen extrapoliert. Die Zahlen für 2014 sind noch nicht publiziert.

## Steuerbelastung

Die schwache Steuerbasis zwingt die Ostschweiz dazu, trotz den tiefen Ausgaben relativ hohe Steuern zu erheben. Insbesondere bei den mittleren und hohen Einkommen resultiert im Vergleich zu den Nachbarregionen eine hohe Steuerbelastung. Oasen mit relativ tiefer Steuerbelastung, wie der Kanton Appenzell Innerrhoden oder einzelne Gemeinden wie Bottighofen, Mörschwil, Teufen oder Rapperswil ändern daran wenig. Der Nachteil ist nicht nur gegenüber der Innerschweiz gross. Auch im Vergleich zu Zürich liegt die Steuerbelastung höher. Die Attraktivität der Ostschweiz als Wohnort für gut verdienende Pendler aus dem Raum Zürich wird dadurch geschmälert.

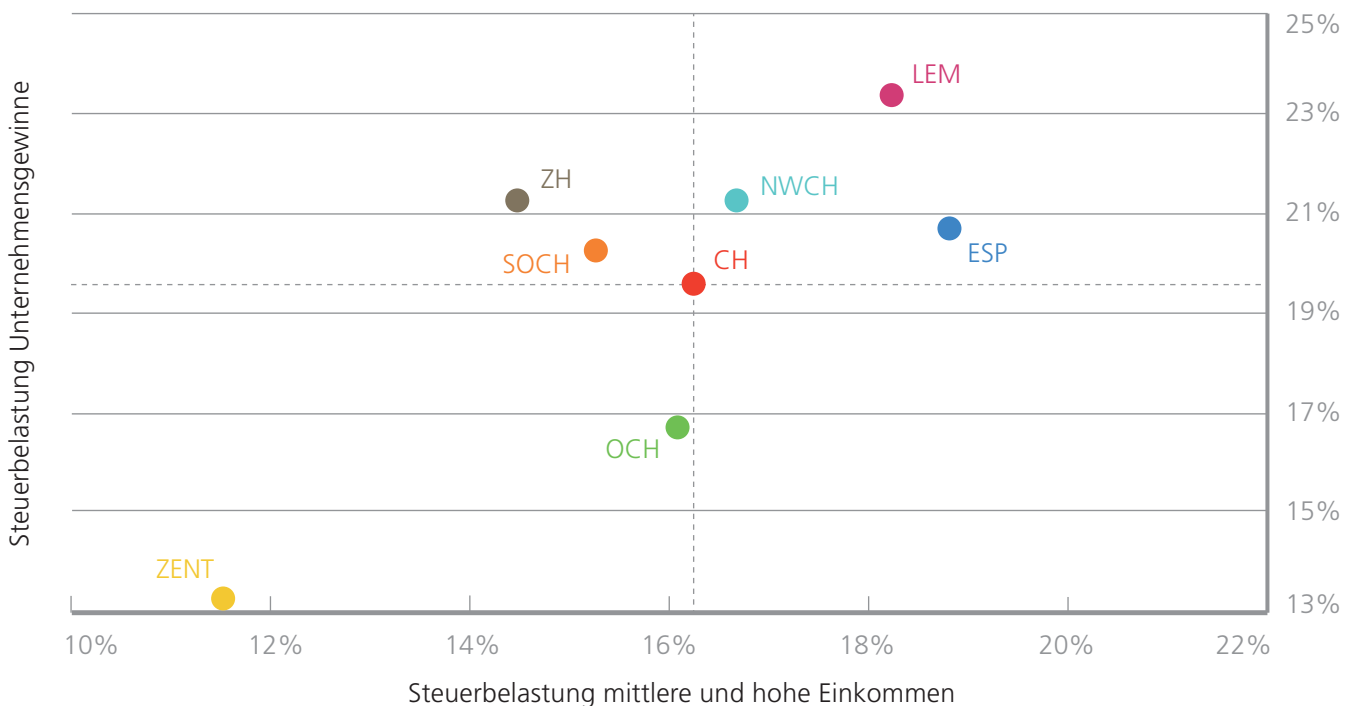
Bei den Unternehmenssteuern ist die Belastung in der Ostschweiz dagegen im Moment noch unterdurchschnittlich. Nur in der Innerschweiz ist sie aktuell tiefer.<sup>3</sup> Sicherlich auch als Folge der tiefen Steuerbelastung konnte die Ostschweiz

**Im Vergleich zu den Nachbarregionen weist die Ostschweiz eine hohe Steuerbelastung für mittlere und hohe Einkommen auf.**

bei den steuerbaren Gewinnen in den letzten Jahren Boden gutmachen. Die Gewinnsteuern der anderen Kantone werden in den nächsten Jahren als Folge

der Unternehmenssteuerreform III aber sinken. Zieht die Ostschweiz nicht nach, wird sie in diesem Bereich zurückfallen. Auch zwei andere in den letzten Jahren ergiebige Steuern sind mittelfristig von einem Rückgang bedroht. Die Einnahmen aus Liegenschaftsgewinnsteuern dürften wieder sinken, sollte sich der Immobilienmarkt abschwächen. Und die Einnahmen aus Quellensteuern sind von einer Beschränkung der Anzahl der Grenzgänger bedroht, eine Folge der Masseneinwanderungsinitiative.

### Steuerbelastung mittlere und hohe Einkommen und Unternehmen, 2015



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten von EFV, ESTV und BFS.

<sup>3</sup> Die Steuerbelastung von mittleren und hohen Einkommen erfasst die durchschnittliche Steuerbelastung für Haushalte mit steuerbarem Einkommen von mindestens 100'000 Franken. Bei den Gewinnsteuern handelt es sich um die höchste Progressionsstufe von regulär besteuerten Gewinnen in den Kantonshauptorten, im Falle von Schwyz in Freienbach. In den meisten Kantonen ist der Hauptort auch das wichtigste Zentrum für Unternehmen. Schwyz stellt eine Ausnahme dar.

## Stärken und Schwächen der Ostschweiz: Ein Fazit

Dass die grosse Schwäche der Ostschweiz beim unterdurchschnittlichen Ressourcenpotenzial liegt, zeigt auch ein Vergleich von Ressourcenpotenzial und Ausgaben. Während bei den Ausgaben pro Kopf ein ähnlich tiefer Wert wie in der Innerschweiz resultiert, so liegt die Ostschweiz bei der Steuerbasis weit zurück. Auch die Region Zürich und die Nordwestschweiz weisen ein besseres Verhältnis von Ausgaben zu Ressourcenpotenzial auf. Die Ostschweiz lag bei diesem Verhältnis im Jahr 2013 sogar noch leicht über dem schweizerischen Durchschnitt.<sup>4</sup>

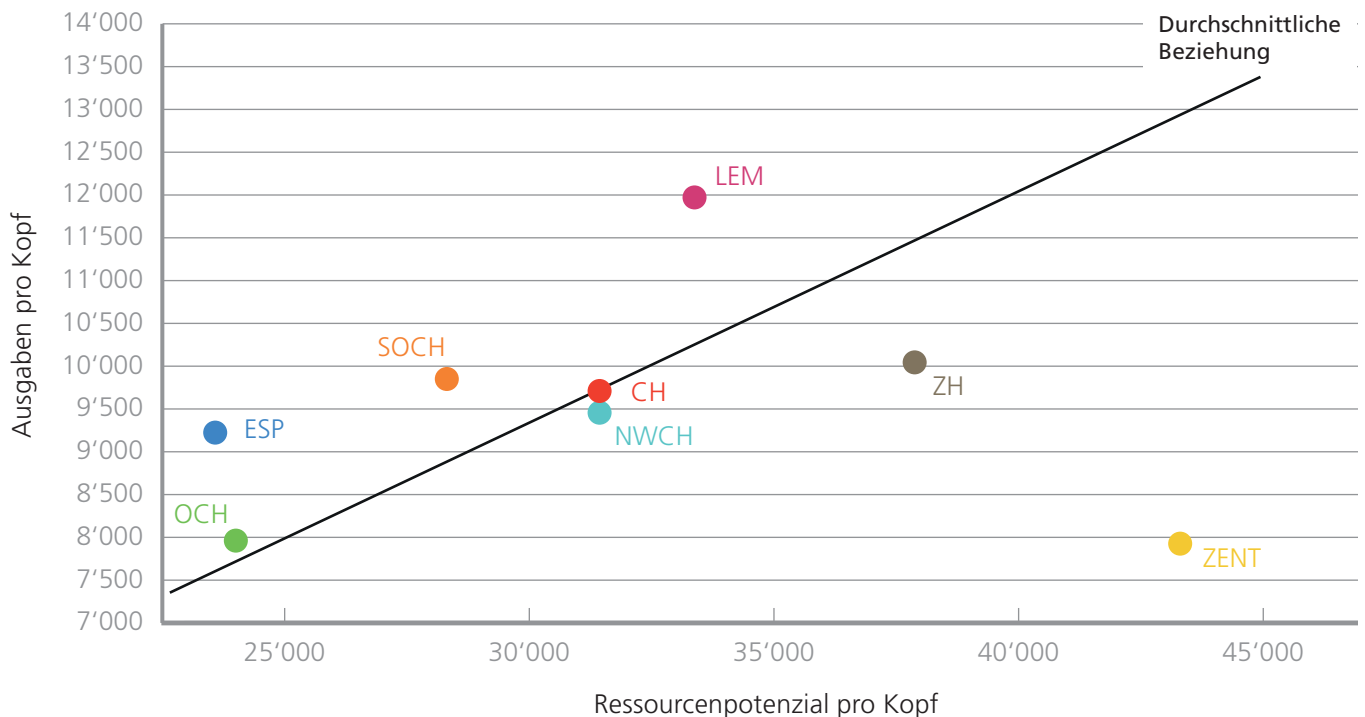
Auf der Seite der Ausgaben stehen die Zeichen zudem weiterhin auf Wachstum. Insbesondere die neue Spitalfinanzierung in Kombination mit den stetig

**Die grosse Schwäche der Ostschweiz sind die unterdurchschnittlichen Einkommen.**

steigenden Gesundheitskosten stellt die Kantone vor grosse Herausforderungen. Die zunehmende Alterung sowie mehr und teurere Behandlungen sind die grossen Kostentreiber. Bei der Pflegefinanzierung sind ähnliche Mechanismen am

Werk. Und auch im Bereich soziale Sicherheit muss ohne Gegenmassnahmen mit einem weiteren Anstieg der Ausgaben gerechnet werden, insbesondere bei den Ergänzungsleistungen und der Prämienverbilligung. In den Jahren zwischen 2000 und 2014 konnten die schnell steigenden Ausgaben in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Hochschulen und öffentlicher Verkehr zudem teilweise noch mit einem tieferen Wachstum in anderen Bereichen kompensiert werden. Dafür wird der Spielraum allerdings immer kleiner, sollte es nicht zu tief greifenden strukturellen Reformen kommen.

**Ressourcenpotenzial und Ausgaben im Vergleich, 2013**



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten von EFV und BfS.

<sup>4</sup> Daran ändern auch die tieferen Ausgaben im Jahr 2014 wenig, geht man von ähnlichen Wachstumsraten des Ressourcenpotenzials wie in den Vorjahren aus.

## Notwendiges Umdenken

Die Ostschweiz steht vor einer doppelten Herausforderung. Erstens muss die Steuerbasis gestärkt, zweitens das Ausgabenwachstum kontrolliert werden. Eine Stärkung der Steuerbasis ist nur mit einer Verbesserung der Attraktivität für hochqualifizierte Arbeitskräfte und für Unternehmen zu erreichen. Dies bedingt einerseits gezielte Massnahmen,

**Ohne tief greifendes Umdenken der Politik lässt sich das Ausgabenwachstum nicht kontrollieren.**

zu denken ist an die bereits angelaufene Informatik-Initiative und andere Verbesserungen im Bereich höhere Bildung. Andererseits muss die Attraktivität im Bereich Steuern erhalten bleiben oder sogar noch verbessert werden.

Die Kontrolle des Ausgabenwachstums wird sich ohne ein tief greifendes Umdenken bei den politischen Akteuren nicht bewerkstelligen lassen. Während heute jede Gemeinde und jeder Kanton vor allem an sich selber denkt, wird in Zukunft eine weitergehende Kooperation nötig sein. Dies gilt vor allem in der Bildung und der Gesundheit. Doppelspurigkeiten aufgrund von regionalen Sonderinteressen sind hier leider noch die Regel. Dies muss sich ändern. In anderen Bereichen wie der Kultur oder dem öffentlichen Verkehr wird man sich grundsätzlich überlegen müssen, welche staatlichen Angebote und Subventionen einen Unterschied ausmachen und der Region tatsächlich helfen, um sich im Standortwettbewerb besser zu positionieren. Die Zeiten, in denen eine Vielzahl von Wünschen vom Staat bedient werden konnten, sind mit grosser Sicherheit vorbei.



Die vollständige IHK-Studie «Die Finanzlage der Ostschweizer Kantone» können Sie downloaden unter [www.ihk.ch/wirtschaft-politik/publikationen/studien](http://www.ihk.ch/wirtschaft-politik/publikationen/studien)



**Dr. Frank Bodmer**

Leiter volkswirtschaftliche Analyse  
IHK St.Gallen-Appenzell



**IHK**

Industrie- und  
Handelskammer  
St.Gallen  
Appenzell

Gallusstrasse 16  
Postfach  
9001 St.Gallen

T 071 224 10 10  
F 071 224 10 60  
info@ihk.ch  
www.ihk.ch

**IHK** Industrie- und  
Handelskammer  
Thurgau

Schmidstrasse 9  
Postfach 396  
8570 Weinfelden

T 071 622 19 19  
F 071 622 62 57  
info@ihk-thurgau.ch  
www.ihk-thurgau.ch