



Rohstoff

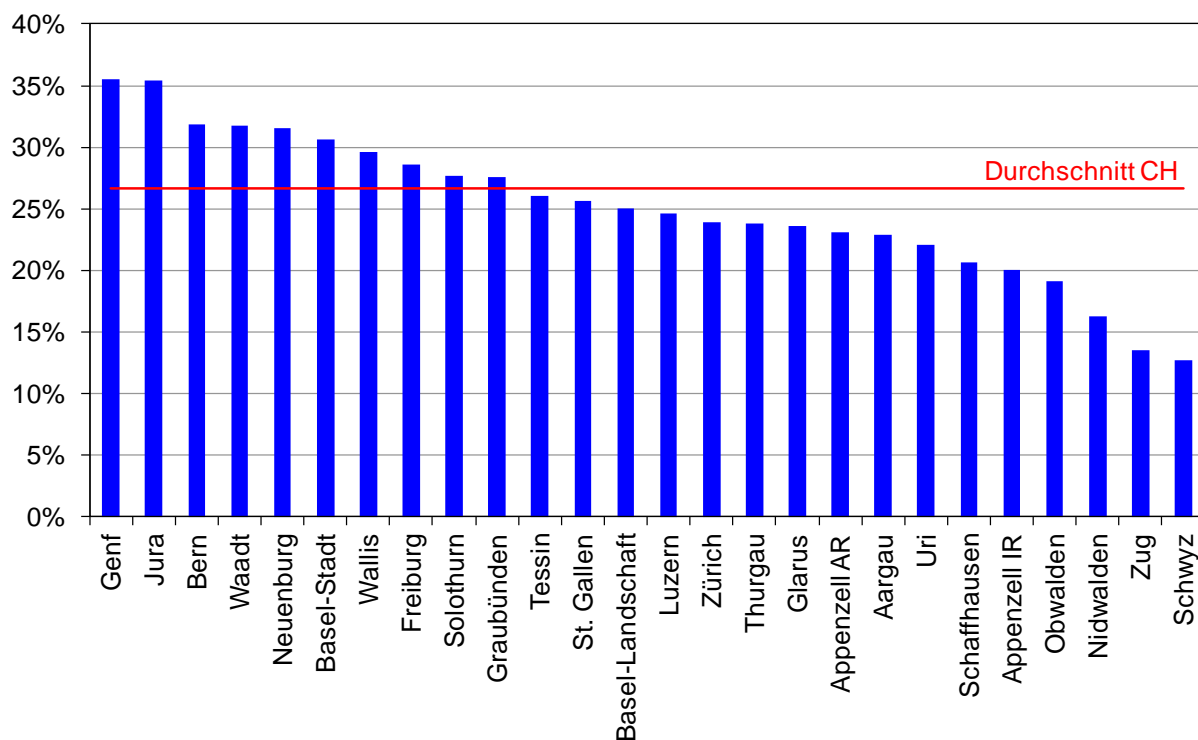
Datum: 5. Dezember 2013

Steuerausschöpfungsindex 2014

Der Steuerausschöpfungsindex untersucht, zu welchem Anteil die steuerliche Bemessungsgrundlage eines Kantons durch Steuerabgaben belastet wird. Bei seiner Berechnung werden die Steuereinnahmen der Kantone und ihrer Gemeinden gemäss Finanzstatistik der EFV ins Verhältnis zum Ressourcenpotenzial gemäss nationalem Finanzausgleich gesetzt. Der Index ist somit ähnlich zu interpretieren wie die Fiskalquote, welche in der Schweiz auf nationaler Ebene ermittelt wird.

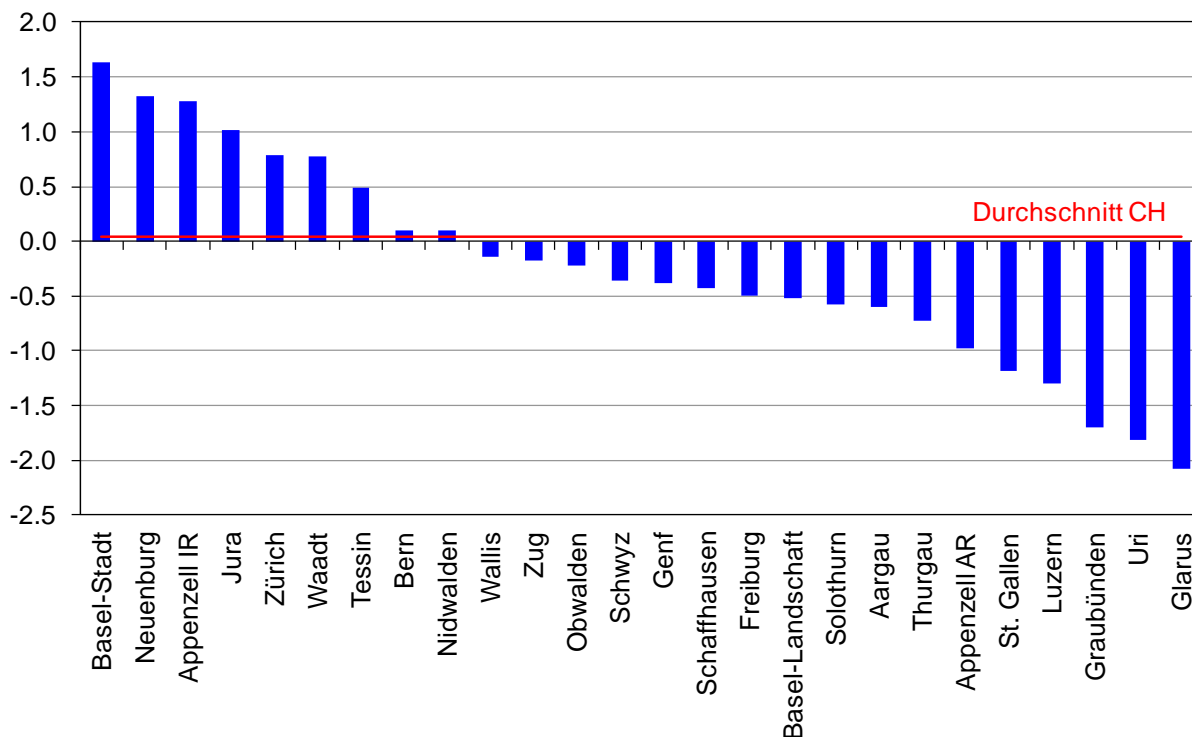
Detaillierte Resultate

Abbildung 1 zeigt die Werte der **steuerlichen Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials** in den einzelnen Kantonen für das Referenzjahr 2014, das den Durchschnitt der Jahre 2008-2010 umfasst. Im Schweizer Durchschnitt werden 26,7% des Ressourcenpotenzials durch Fiskalabgaben der Kantone und Gemeinden belastet. An der kantonalen Verteilung hat sich im Vergleich zum letzten Referenzjahr 2013 insgesamt wenig verändert. Vor allem am unteren und oberen Ende der Skala blieb die Reihenfolge praktisch gleich. Nach wie vor weit unter dem Schweizer Durchschnitt liegt die steuerliche Ausschöpfung in den Zentralschweizer Kantonen Nidwalden, Zug und Schwyz. Dabei weist Schwyz mit 12,7% den tiefsten Wert auf und schöpft damit sein Ressourcenpotenzial rund halb so stark aus wie der Durchschnitt aller Kantone. Auch in grösseren Kantonen wie Luzern, Zürich oder Aargau liegt die Steuerausschöpfung unter dem Schweizer Mittel. Am oberen Ende der Skala sind erneut die Westschweizer Kantone Genf, Jura, Waadt, Neuenburg sowie Bern (dritter Platz) zu finden, wobei Genf mit 35,5% die höchste steuerliche Ausschöpfung aufweist. Im mittleren Bereich der Skala kam es zu einigen Verschiebungen. Gehörte der Kanton Zürich im letzten Referenzjahr noch zum unteren Drittel, ist er um fünf Plätze nach oben gerutscht und befindet sich nun im Mittelfeld. Auch Basel-Stadt weist einen höheren Index auf und liegt damit drei Ränge weiter oben. Einige Plätze gutgemacht haben hingegen Glarus (vier Plätze) und Graubünden (drei Plätze).

Abbildung 1: Steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials 2014 nach Kantonen in Prozent

Die Veränderung der Indizes, die diesen Rangverschiebungen zugrundeliegt, ist in Abbildung 2 dargestellt. Im **Vergleich zum letzten Referenzjahr 2013** blieb die Belastung im gesamtschweizerischen Durchschnitt konstant. Dieser Durchschnitt berechnet sich aus der Summe der kantonalen Indizes, gewichtet mit ihrem jeweiligen Anteil am gesamten Ressourcenpotenzial der Schweiz. Deshalb spielt beispielsweise der Index des Kantons Zürich, und somit auch seine Veränderung von +0,8 Prozentpunkten, für den Schweizer Durchschnitt eine weit grössere Rolle als die Veränderung im Kanton Glarus (-2,1 Prozentpunkte). Zürichs Ressourcenpotenzial macht im Referenzjahr 2014 rund einen Fünftel des gesamten Ressourcenpotenzials aller Kantone aus, während der entsprechende Anteil in Glarus 0,3% beträgt. 17 Kantone konnten ihre Steuerausschöpfung senken, die meisten davon jedoch nur leicht. In fünf Kantonen war der Rückgang hingegen mit über einem Prozentpunkt deutlich. Am stärksten nahm die Steuerbelastung in Glarus (-2,1 Prozentpunkte), Uri (-1,8) und Graubünden (-1,7) ab. In neun Kantonen wurde die Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials hingegen ausgeweitet – am meisten in den Kantonen Basel-Stadt (+1,6), Neuenburg und Appenzell IR (je +1,3).

Die **Gründe für die Veränderung der Steuerausschöpfung** sind nicht auf den ersten Blick ersichtlich. Da der Index der Steuerausschöpfung das Verhältnis von Steuereinnahmen und Ressourcenpotenzial abbildet, spielen sowohl die Veränderungen bei den Steuereinnahmen wie auch diejenigen beim Ressourcenpotenzial eine Rolle. Ist das Wachstum der Steuereinnahmen eines Kantons höher als der Anstieg seines Ressourcenpotenzials, kommt es zu einer Zunahme des Indexes. Dies gilt auch wenn beide Grössen sinken, der Rückgang bei den Steuereinnahmen jedoch kleiner ausfällt als derjenige beim Ressourcenpotenzial. Umgekehrt sinkt die Steuerbelastung eines Kantons, wenn sein Ressourcenpotenzial in grösserem Umfang zunimmt als seine Steuereinnahmen (bzw. wenn der Rückgang seiner Steuereinnahmen stärker ist als die Minderung seines Ressourcenpotenzials).

Abbildung 2: Veränderung der steuerlichen Ausschöpfung in Prozentpunkten 2013-2014

In Abbildung 3 ist die Veränderung der steuerlichen Ausschöpfung aus Abbildung 2 in die zwei Komponenten Veränderung der Steuereinnahmen und Veränderung des Ressourcenpotenzials aufgespalten. Die gestrichelte rote Linie trennt die Kantone, in denen das Ressourcenpotenzial stärker zunimmt als die Steuereinnahmen und folglich die Steuerbelastung gesunken ist (weisse Fläche links von der gestrichelten Linie) von den Kantonen mit höherem Index (graue Fläche rechts von der gestrichelten Linie), in denen umgekehrt die Steuereinnahmen schneller gewachsen sind als das Ressourcenpotenzial. Bei den Punkten direkt auf der Linie halten sich die Veränderungen von Steuereinnahmen und Ressourcenpotenzial die Waage und die Steuerbelastung ist gegenüber dem letzten Referenzjahr konstant geblieben. Dies ist z.B. für den Schweizer Durchschnitt der Fall (CH).

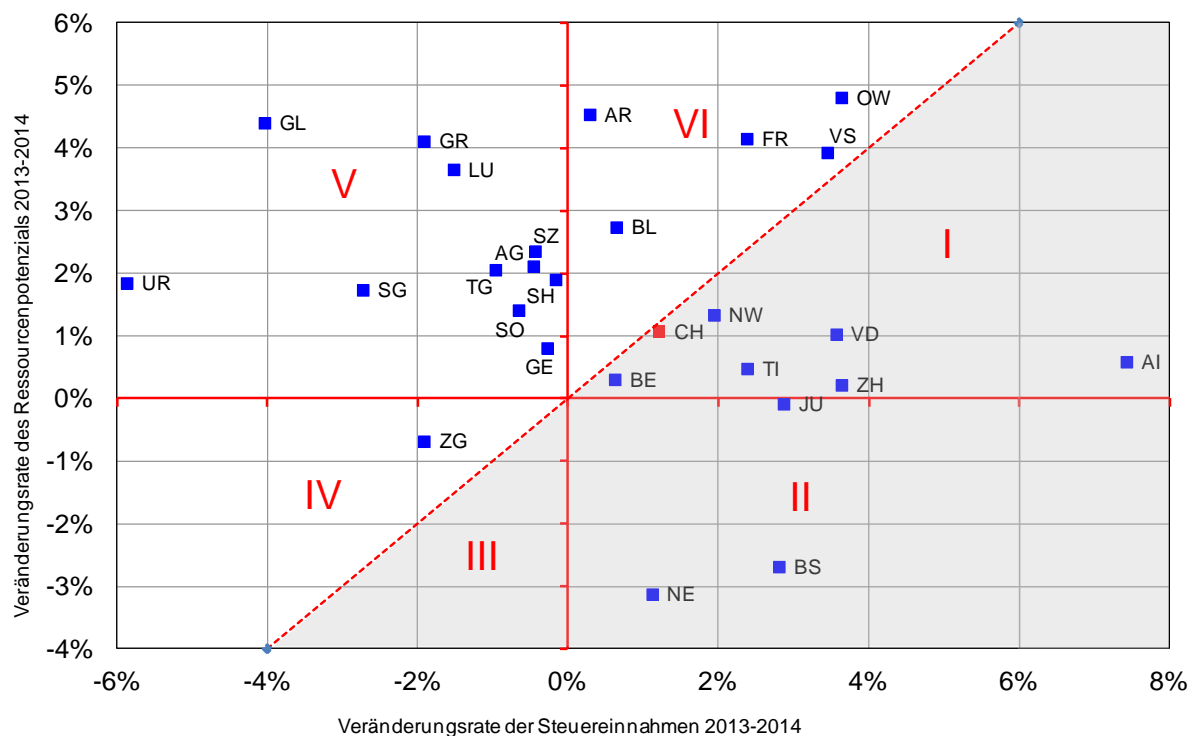
Die weisse und die graue Fläche werden von der waagerechten und der senkrechten Achse (rote durchgezogene Linien) in je drei Bereiche unterteilt. Die Kantone im **Bereich I** haben demnach eine höhere steuerliche Belastung, weil ihre Steuereinnahmen stärker gestiegen sind als ihr Ressourcenpotenzial. Dazu gehören einerseits mit Tessin, Bern und Nidwalden drei Kantone, deren Index nur leicht zugenommen hat, andererseits mit Appenzell Innerrhoden, Zürich und Waadt auch drei Kantone, deren Steuerausschöpfung stärker ausgeweitet wurde.

Die höhere Belastung in Zürich erklärt sich vor allem durch die schwache Entwicklung des Ressourcenpotenzials. Hatte es in den Referenzjahren 2009-2011 noch um durchschnittlich 6% zugenommen, blieb Zürichs Potenzial im aktuellen Referenzjahr 2014 mit 0,2% praktisch konstant. Hinter dieser Entwicklung steckt allem Anschein nach die Finanzkrise. In die Berechnung des aktuellen Referenzjahres 2014 fliessen nämlich die Jahre 2008-2010 ein. Die massgebenden Gewinne der juristischen Personen, die für die Berechnung des Ressourcenpotenzials verwendet werden, brachen 2008 denn auch um fast 30% ein.

Etwas anders präsentiert sich die Situation im Kanton Appenzell Innerrhoden, der mit 1,3 Prozentpunkten den dritthöchsten Anstieg des Steuerausschöpfungsindex aufweist. Zwar hat sich auch sein Ressourcenpotenzial verhältnismässig schwach entwickelt, doch weit auffallender ist hier der markante Anstieg der Steuereinnahmen um 7,4%. Diese Zunahme ist al-

lerdings nur vorübergehender Natur. Es handelt sich dabei um einen ausserordentlichen Anstieg der Einnahmen aus Erbschafts- und Schenkungssteuern im Jahr 2010, der die gesamten Steuereinnahmen in die Höhe treibt.

Abbildung 3 Komponenten der Veränderung der steuerlichen Ausschöpfung 2013-2014



Die Ursache für die höhere Steuerausschöpfung der Kantone im **Bereich II** ist rückläufiges Ressourcenpotenzial bei gleichzeitig wachsenden Steuereinnahmen. In diesem Bereich sind mit Basel-Stadt und Neuenburg auch die zwei Kantone zu finden, deren Steuerausschöpfungsindex am stärksten zugenommen hat. In Neuenburg sind ähnlich wie in Zürich die massgebenden Gewinne der juristischen Personen im Jahr 2009 um 34% eingebrochen. Ein Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise kann auch eine Rolle gespielt haben, hatte doch die für Neuenburg wichtige Uhrenindustrie gerade 2009 sehr stark gelitten – die Schweizer Uhrenexporte brachen damals um fast ein Viertel ein. Bei Basel-Stadt kann hingegen kaum ein solcher Zusammenhang vermutet werden. Die Gewinne der juristischen Personen sind zwar 2008 ebenfalls markant gesunken, allerdings handelt es sich dabei eher um eine Normalisierung auf das Niveau von vor 2007 – einem Jahr mit ausserordentlich hohen Unternehmensgewinnen.

Der **Bereich III** kennzeichnet Kantone mit zunehmender Steuerausschöpfung, in denen sowohl Steuereinnahmen als auch Ressourcenpotenzial rückläufig sind, wobei das Ressourcenpotenzial einen stärkeren Rückgang aufweist. Im Referenzjahr 2014 trifft dies auf keinen Kanton zu.

Im **Bereich IV** befindet sich einzig der Kanton Zug. Bei Zug sind sowohl die Steuereinnahmen als auch das Ressourcenpotenzial rückläufig, wobei die Steuereinnahmen stärker zurückgehen, was zu einem leicht tieferen Index führt.

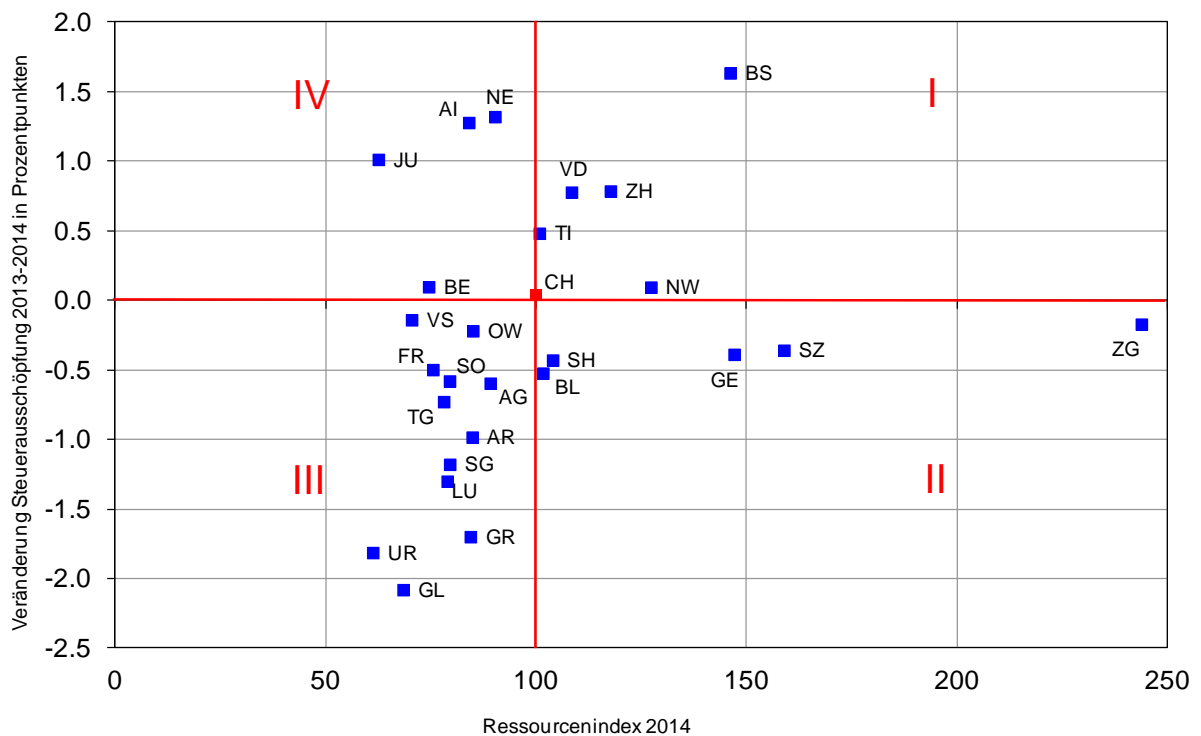
Ebenfalls rückläufig ist die Steuerbelastung der Kantone im **Bereich V**, hier befinden sich die meisten Kantone – insgesamt elf. Sie weisen ein höheres Ressourcenpotenzial bei gleichzeitig sinkenden Steuereinnahmen auf. Mit Glarus, Uri und Graubünden sind hier auch diejeni-

gen Kantone abgebildet, deren Indizes mit über 1,5 Prozentpunkten am deutlichsten abnahmen. Ihre rückläufigen Steuereinnahmen erklären sich unter anderem durch diverse Steuer-senkungsprogramme, die in den Jahren durchgeführt wurden, welche in die Berechnung des aktuellen Referenzjahres 2014 eingehen. So hat der Kanton Glarus unter anderem ab 2009 eine Entlastung bei der Gewinnsteuer der juristischen Personen eingeführt und ab 2010 die generellen Steuertarife bei den natürlichen Personen gesenkt. Auch Uri ist seit einigen Jahren dabei, sein Steuergesetz zu revidieren. 2009 wurde durch die Einführung der Flat-Rate-Tax die Belastung der natürlichen Personen massiv gesenkt. Ebenfalls im Jahr 2009 hat der Kanton Graubünden durch eine Teilrevision seiner Steuergesetzgebung diverse Entlastungen bei den natürlichen und juristischen Personen in Kraft gesetzt.

Auch die im **Bereich VI** abgebildeten Kantone weisen im Vergleich zum letzten Referenzjahr rückläufige Indizes aus, wobei der Rückgang hier tendenziell geringer ausfällt als bei den Kantonen im Bereich V. Sowohl Steuereinnahmen wie auch Ressourcenpotenzial nehmen zu, wobei der Anstieg des Ressourcenpotenzials grösser ausfällt, was zu einem Rückgang der Steuerbelastung führt.

Abbildung 4 stellt die Veränderung des Steuerausschöpfungsindex aus Abbildung 2 dem aktuellen Ressourcenindex 2014 gegenüber. So kann der Frage nach dem Zusammenhang zwischen **Ressourcenstärke und Veränderung der Steuerbelastung** nachgegangen werden.

Abbildung 4: Ressourcenindex 2014 und Veränderung der Steuerbelastung 2013-2014



Die roten Linien unterteilen die Grafik in vier Bereiche. Oben rechts befinden sich ressourcenstarke Kantone, die gegenüber dem Referenzjahr 2013 ihre Steuerbelastung erhöht haben (Bereich I). Unten rechts sind ressourcenstarke Kantone, die ihre steuerliche Ausschöpfung im Berichtszeitraum gesenkt haben (Bereich II). Ebenfalls gesenkt wurde die steuerliche Belastung in den Kantonen, die sich unten links befinden. Sie gehören zu den Kantonen mit einem Ressourcenpotenzial unter dem Schweizer Mittel (Bereich III). Die Kantone oben links

Rohstoff

gehören ebenfalls zur Gruppe der ressourcenschwachen Kantone, haben ihre Steueraus-schöpfung jedoch seit dem Referenzjahr 2013 erhöht (Bereich IV).

Gemäss dieser Grafik haben die allermeisten ressourcenschwachen Kantone ihre Steuer-ausschöpfung im Berichtszeitraum senken können (Bereich III). In einigen davon war die Abnahme beträchtlich, so z.B. in Glarus, Uri und Graubünden. Einzig die vier ressourcen-schwachen Kantone Jura, Neuenburg, Bern und Appenzell IR schöpften ihr Steuersubstrat stärker aus als im letzten Referenzjahr (Bereich IV). Ausgeglichen präsentiert sich das Bild bei den ressourcenstarken Kantonen. Die Hälfte von ihnen konnte die Steueraus-schöpfung im Berichtszeitraum senken, wobei der Rückgang mit maximal 0,5 Prozentpunkten relativ bescheiden blieb. Zu den ressourcenstarken Kantonen mit höherer Steueraus-schöpfung gehören Basel-Stadt, Zürich und Waadt.

Anhang

Konzept und Aussagekraft

Der Steuerausschöpfungsindex wurde im Zusammenhang mit dem nationalen Finanzausgleich entwickelt und im Dezember 2009 zum ersten Mal veröffentlicht. Bei der Berechnung des Steuerausschöpfungsindex werden die Steuereinnahmen der Kantone und ihrer Gemeinden ins Verhältnis gesetzt zum Ressourcenpotenzial, welches das steuerlich ausschöpfbare Potenzial, d.h. das Steuersubstrat des Kantons widerspiegelt. Dieses Verhältnis misst die gesamte Fiskalbelastung eines bestimmten Kantons. Analog zum Ressourcenpotenzial des nationalen Finanzausgleichs ist auch der Steuerausschöpfungsindex vergangenheitsbezogen. Konkret gehen in die Berechnung für das Referenzjahr 2014 zum einen der Mittelwert aus den Steuereinnahmen des Kantons und seiner Gemeinden über die Jahre 2008 bis 2010 und zum anderen das im Rahmen der Berechnungen für den nationalen Finanzausgleich ermittelte Ressourcenpotenzial für das Referenzjahr 2014 ein.

Die Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden werden im Rahmen der Finanzstatistik der EFV berechnet. Sie umfassen sämtliche Steuereinnahmen gemäss dem neuen Rechnungslegungsmodell der Kantone HRM2 (Sachgruppe 40 Fiskaleinnahmen). Darunter fallen neben den direkten Steuern der natürlichen und juristischen Personen z.B. auch Vermögens-, Erbschafts- und Motorfahrzeugsteuern. Das Ressourcenpotenzial 2014 entspricht dem Mittelwert der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) über die Bemessungsjahre 2008 bis 2010. Die ASG ist eine Masszahl, die aus den steuerbaren Einkommen, Vermögen und Gewinnen in einem Kanton berechnet wird. Die ASG bildet somit das Steuersubstrat bzw. die steuerlich ausschöpfbare Wirtschaftskraft in einem Kanton ab.

Der Steuerausschöpfungsindex ist ein Abbild der gesamten Steuerbelastung in einem Kanton. Er gibt Aufschluss über die gesamte Belastung des Ressourcenpotenzials und zeigt damit, wie stark die steuerlich ausschöpfbare Wirtschaftskraft (Einkommen, Gewinne und Vermögenszuwachs) der Steuerpflichtigen effektiv durch Steuern der Kantone und Gemeinden belastet wird und somit nicht mehr für die private Verwendung zur Verfügung steht. Der Index der Steuerausschöpfung ist deshalb ähnlich zu interpretieren wie die Fiskalquote, welche in der Schweiz auf nationaler Ebene ermittelt wird. Die Fiskalquote entspricht dem Verhältnis zwischen Steuereinnahmen (einschliesslich Sozialversicherungsbeiträgen) und dem Bruttoinlandprodukt (BIP). Da das Ressourcenpotenzial aufgrund seiner Konzeption die steuerlich ausschöpfbare Wirtschaftskraft eines Kantons misst, ist es sachlich mit dem Bruttoinlandprodukt verwandt.

Kantonale Änderungen im Steuersystem stellen nur einen Teil der Einflussfaktoren des Ausschöpfungsindex dar. Dieser ist ein umfassendes Mass der Steuerbelastung und erlaubt somit keine eindeutigen Rückschlüsse auf Steuertarif und Steuersätze. Auch eignet sich der Index nicht als gezieltes Messinstrument für die Belastung einzelner Wirtschaftssubjekte.

Berechnungsmethode

In einem ersten Schritt wird die steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials für jeden Kanton und für die Gesamtheit der Kantone berechnet:

$$\text{Steuerliche Ausschöpfung} = \frac{\text{Steuereinnahmen}}{\text{Ressourcenpotenzial}}$$

In einem zweiten Schritt werden die kantonalen Werte der steuerlichen Ausschöpfung mit dem entsprechenden Wert für die Gesamtheit der Kantone indiziert:

$$\text{Steuerausschöpfungsindex Kanton} = \frac{\text{Steuerliche Ausschöpfung Kanton}}{\text{Steuerliche Ausschöpfung Gesamtheit der Kantone}} \times 100$$

Der Indexwert für die Gesamtheit der Kantone beträgt demnach 100. Kantone mit einer Ausschöpfung über diesem Mittelwert weisen einen Wert grösser als 100, Kantone mit einer tieferen Ausschöpfung weisen Werte kleiner als 100 auf. Aufgrund seiner Berechnungsmethode ist der Steuerausschöpfungsindex nicht mit dem früher von der ESTV publizierten Gesamtindex der Steuerbelastung vergleichbar.