



Rohstoff

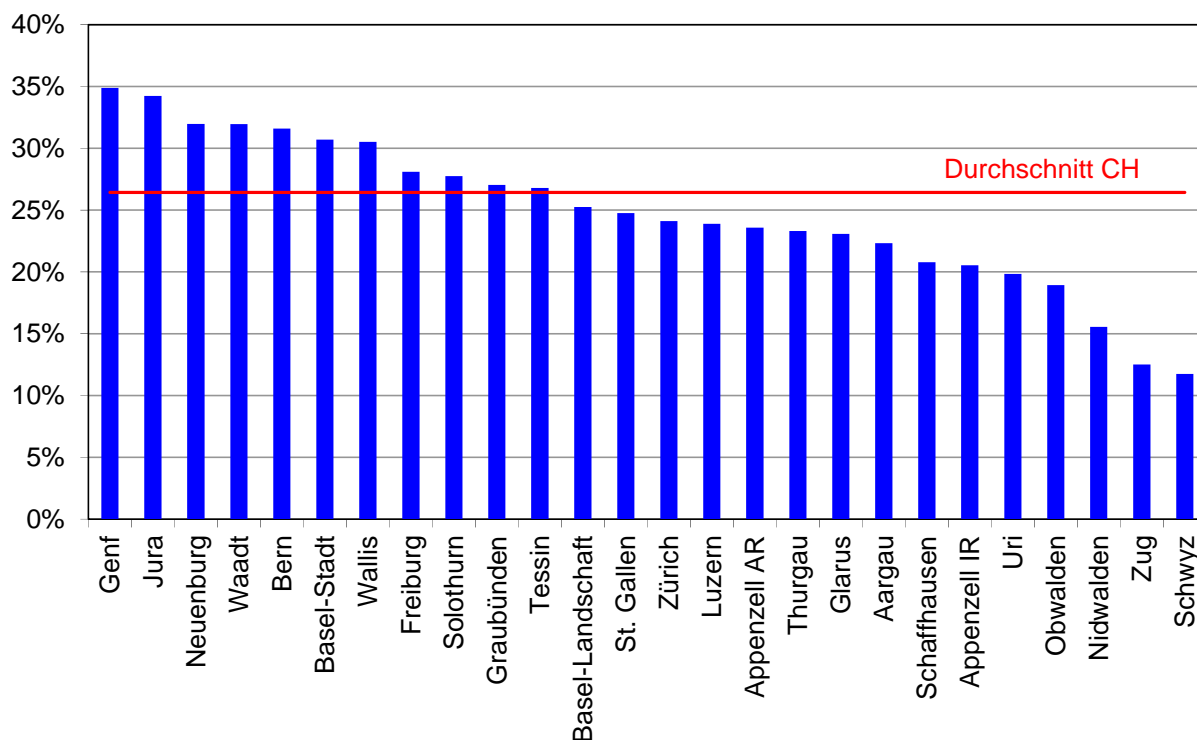
Datum: 4. Dezember 2014

Steuerausschöpfungsindex 2015

Der Steuerausschöpfungsindex zeigt, zu welchem Anteil die steuerliche Bemessungsgrundlage eines Kantons im Durchschnitt durch Steuerabgaben belastet wird. Bei seiner Berechnung werden die effektiven 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.

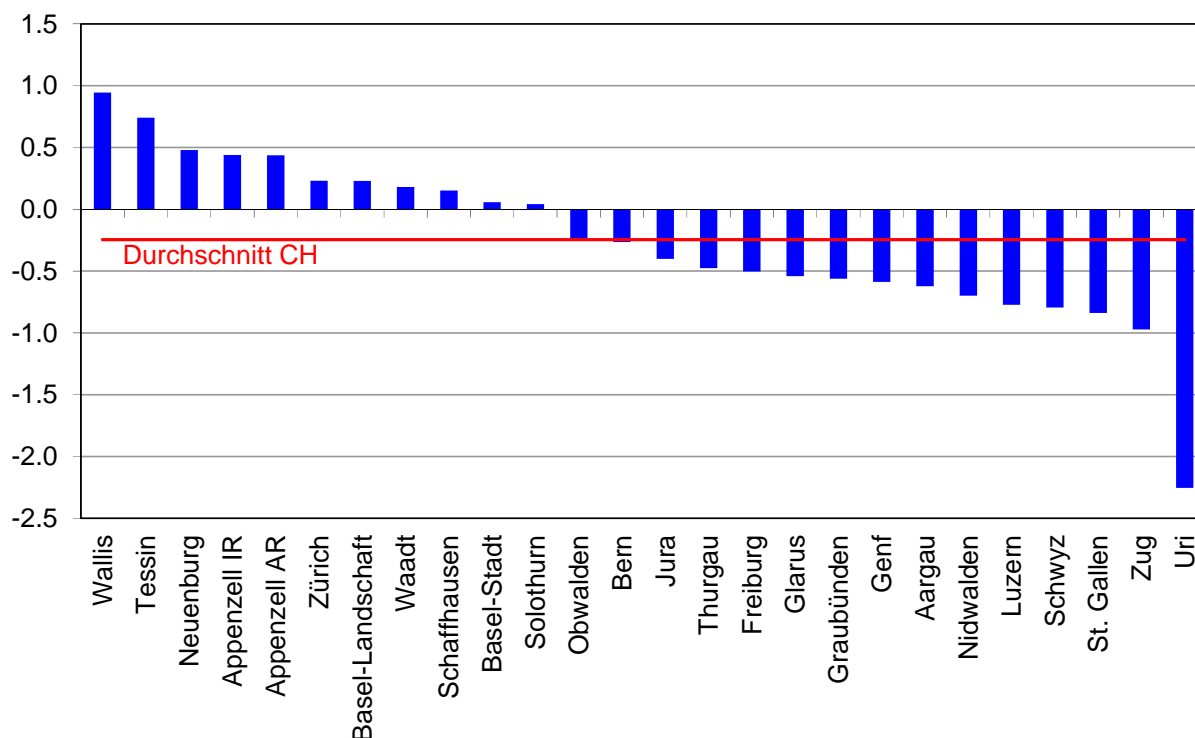
Detaillierte Resultate

Abbildung 1 zeigt die Werte der **steuerlichen Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials** in den einzelnen Kantonen für das Referenzjahr 2015, das den Durchschnitt der Jahre 2009-2011 umfasst. Im Schweizer Durchschnitt werden 26,4% des Ressourcenpotenzials durch Fiskalabgaben der Kantone und Gemeinden belastet (2014: 26,7%). An der kantonalen Verteilung hat sich im Vergleich zum letzten Referenzjahr 2014 insgesamt wenig verändert, die Rangverschiebungen fanden vorwiegend im mittleren Bereich der Skala statt. Am unteren Ende der Skala blieb die Reihenfolge gleich. Nach wie vor weit unter dem Schweizer Durchschnitt liegt die steuerliche Ausschöpfung in den Zentralschweizer Kantonen Nidwalden, Zug und Schwyz. Schwyz weist mit 11,8% 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 die Westschweizer Kantone Genf, Jura, Neuenburg, Waadt sowie Bern zu finden, wobei Genf mit 34,9% die höchste steuerliche Ausschöpfung aufweist. Der Kanton Bern liegt neu unter dem Index der Kantone Neuenburg und Waadt, damit verbessert er sich um zwei Ränge. Im unteren Drittel der Skala macht der Kanton Uri aufgrund von Steuergesetzrevisionen ebenfalls zwei Plätze gut. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden, der sich im Mittelfeld befindet, verliert hingegen trotz einer Unternehmenssteuerreform zwei Ränge.

Abbildung 1: Steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials 2015 nach Kantonen in Prozent

Die Veränderungen der Indizes, die diesen Rangverschiebungen zugrunde liegen, sind in Abbildung 2 dargestellt. Im **Vergleich zum letzten Referenzjahr 2014** blieb die Belastung im gesamtschweizerischen Durchschnitt nahezu 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 um +0,2 Prozentpunkte, für den Schweizer Durchschnitt eine weit grössere Rolle als die Veränderung im Kanton Schwyz (-0,8 Prozentpunkte). Zürichs Ressourcenpotenzial macht im Referenzjahr 2015 rund einen Fünftel des gesamten Ressourcenpotenzials aller Kantone aus, während der entsprechende Anteil von Schwyz 3,1% beträgt. Insgesamt konnten 15 Kantone ihre Steuerausschöpfung senken. In elf Kantonen war der Rückgang über 0,5 Prozentpunkte, am stärksten ging die Steuerbelastung in Uri (-2,3 Prozentpunkte) und Zug (-1,0) zurück. Hingegen wurde die Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials in den Kantonen Wallis (+0,9), Tessin (+0,7) und Neuenburg (+0,5) am meisten ausgedehnt.

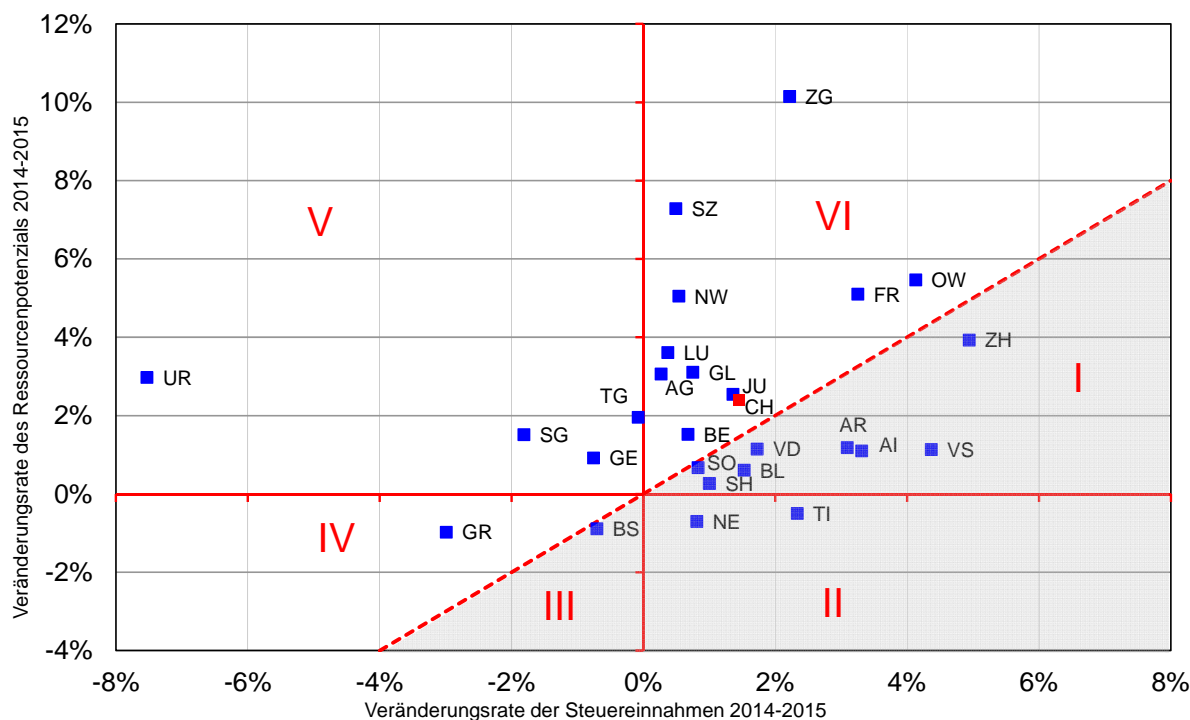
Die **Gründe für die Veränderung der Steuerausschöpfung** sind nicht auf den ersten Blick ersichtlich. Da der Index der Steuerausschöpfung das Verhältnis von effektiven Steuereinnahmen und Ressourcenpotenzial abbildet, spielen sowohl die Veränderungen bei den Steuereinnahmen wie auch diejenigen beim 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, falls der Rückgang bei den Steuereinnahmen kleiner ausfällt als derjenige beim Ressourcenpotenzial. Umgekehrt sinkt die Steuerbelastung eines Kantons, wenn sein Ressourcenpotenzial in grösserem Umfang zunimmt als seine effektiven Steuereinnahmen (bzw. wenn der Rückgang seiner Steuereinnahmen stärker ist als die Minderung seines Ressourcenpotenzials).

Abbildung 2: Veränderungen der steuerlichen Ausschöpfung in Prozentpunkten 2014-2015

In Abbildung 3 sind die Veränderungen 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 effektiven 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 gilt nahezu für den Kanton Solothurn.

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 mit Waadt, Basel-Landschaft und Schaffhausen drei Kantone, deren Steuerausschöpfung nur leicht zugenommen hat.

Hingegen erklärt sich die höhere Belastung im Kanton Wallis vor allem durch die schwächere Entwicklung des Ressourcenpotenzials. Gegenüber dem Referenzjahr 2014 fiel das Wachstum des Ressourcenpotenzials von 3,9% auf 1,1% herab. Im Vergleich dazu nahm jenes der Schweiz um 1,3 Prozentpunkte auf 2,4% zu. Etwas anders präsentiert sich die Situation in den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden. Bei einer ähnlichen Veränderungsrate des Ressourcenpotenzials wie beim Kanton Wallis weisen die Halbkantone Appenzell hingegen je einen Anstieg der steuerlichen Ausschöpfung um 0,4 Prozentpunkte auf.

Abbildung 3 Komponenten der Veränderung der steuerlichen Ausschöpfung 2014-2015

Die Ursache für die höhere Steuerausschöpfung der Kantone im **Bereich II** ist ein rückläufiges Ressourcenpotenzial bei gleichzeitig wachsenden Steuereinnahmen. In diesem Bereich sind mit Tessin und Neuenburg auch die zwei Kantone zu finden, deren Steuerausschöpfungsindex am zweit- und drittstärksten zugenommen hat. In Neuenburg sind im Jahr 2009 die massgebenden Gewinne der juristischen Personen 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 einen Viertel ein. Der Einnahmerückgang aus den massgebenden Gewinnen der juristischen Personen macht sich auch im Kanton Tessin in den Jahren 2010 und 2011 bemerkbar. Als Folge davon wechselt der italienischsprachige Kanton mit einem Ressourcenindex von unter 100 zur Gruppe der ressourcenschwachen Kantone, zu der er bereits in den Referenzjahren 2008-2012 gehörte.

Der **Bereich III** kennzeichnet Kantone mit zunehmender Steuerausschöpfung, in denen sowohl die effektiven Steuereinnahmen als auch das Ressourcenpotenzial rückläufig sind, wobei das Ressourcenpotenzial einen stärkeren Rückgang aufweist. Im Referenzjahr 2015 trifft dies auf den Kanton Basel-Stadt zu. So gingen die effektiven Steuereinnahmen aufgrund von stark rückläufigen Gewinnsteuern der juristischen Personen um 0,7 Prozent zurück, indes das Ressourcenpotenzial sich um 0,9 Prozent reduzierte.

Im **Bereich IV** befindet sich einzig der Kanton Graubünden. Bei diesem sind sowohl die effektiven Steuereinnahmen als auch das Ressourcenpotenzial rückläufig, wobei die Steuereinnahmen stärker zurückgingen, was zu einem leicht tieferen Index führt. Im Jahr 2009 hat der Kanton Graubünden durch eine Teilrevision seiner Steuergesetzgebung diverse Entlastungen bei den natürlichen und juristischen Personen in Kraft gesetzt.

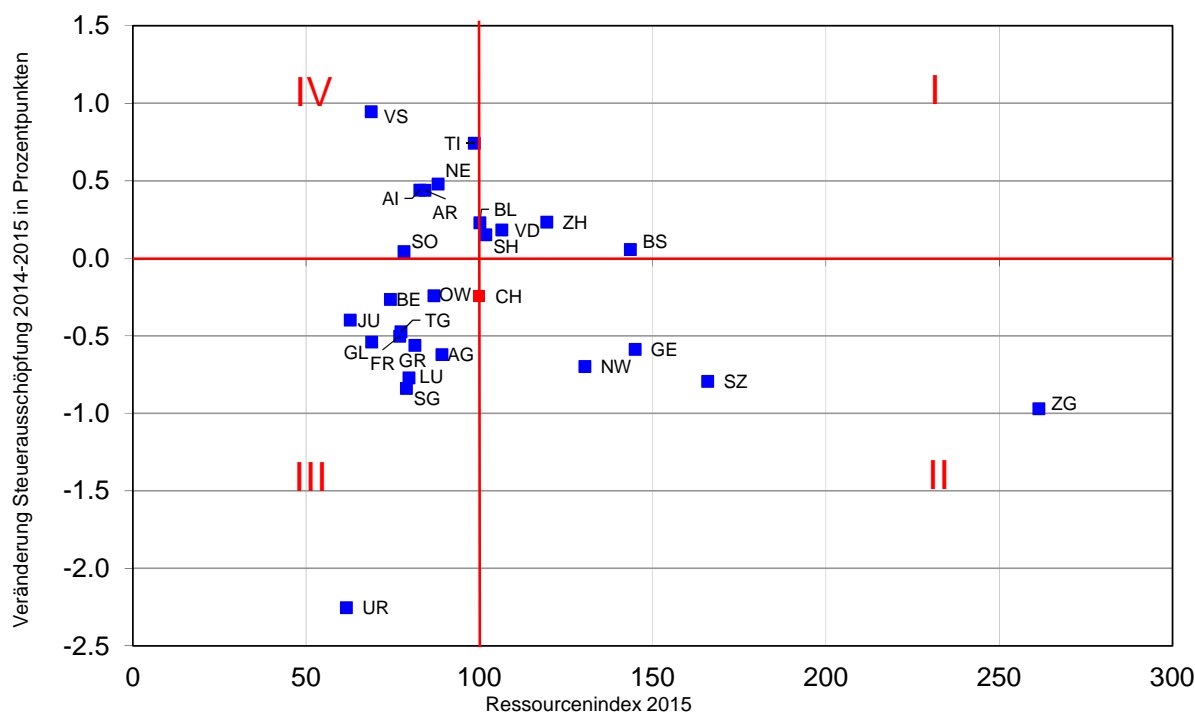
Ebenfalls rückläufig ist die Steuerbelastung der Kantone im **Bereich V**, hier befinden sich vier Kantone. Sie weisen ein höheres Ressourcenpotenzial bei einem gleichzeitigen Rückgang der effektiven Steuereinnahmen auf. Mit Uri, St. Gallen und Genf sind hier auch diejenigen

Kantone abgebildet, deren Steuerausschöpfung deutlich abnahm. Ihre rückläufigen Steuereinnahmen erklären sich unter anderem durch diverse Steuersenkungsprogramme, die in den Jahren durchgeführt wurden, welche in die Berechnung des aktuellen Referenzjahres 2015 eingehen. Seit der Einführung der Flat Rate Tax im Jahr 2009 hat der Kanton Uri die Belastung der natürlichen Personen massiv gesenkt. Der Kanton St. Gallen verzeichnet einen Rückgang der Steuereinnahmen sowohl bei den natürlichen Personen als auch bei den juristischen Personen. Gründe dafür sind ein reduzierter Einkommenssteuertarif, zusätzliche Entlastungen bei der Einkommens- und Vermögensbesteuerung natürlicher Personen sowie tiefere Unternehmensgewinne. Im Kanton Genf erklärt sich die Abnahme der Steuereinnahmen vor allem durch Steuergesetzesänderungen zu Gunsten von Familien.

Im **Bereich VI** befinden sich der schweizerische Durchschnitt sowie die meisten Kantone. Diese weisen im Vergleich zum letzten Referenzjahr rückläufige Indizes aus, wobei der Rückgang hier tendenziell geringer ausfällt als bei den Kantonen im Bereich V. Sowohl die Steuereinnahmen wie auch das 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 2015 gegenüber. So kann der Frage nach dem Zusammenhang zwischen **Ressourcenstärke und Veränderung der Steuerbelastung** nachgegangen werden.

Abbildung 4: Ressourcenindex 2015 und Veränderung der Steuerbelastung 2014-2015



Die roten Linien unterteilen die Grafik in vier Bereiche. Oben rechts befinden sich ressourcenstarke Kantone, die gegenüber dem Referenzjahr 2014 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 gehören ebenfalls zur Gruppe der ressourcenschwachen Kantone, haben ihre Steuerausschöpfung jedoch seit dem Referenzjahr 2014 erhöht (Bereich IV).

Rohstoff

Gemäss dieser Grafik haben die allermeisten ressourcenschwachen Kantone ihre Steueraus-schöpfung im Berichtszeitraum bis zu einem Prozentpunkt senken können. Einzig in Uri war die Abnahme grösser (Bereich III). Von den ressourcenschwachen Kantonen schöpfte der Kanton Wallis im Vergleich zum Referenzjahr 2014 sein Steuersubstrat mit knapp einem Pro-zentpunkt stärker aus (Bereich IV). Ausgeglichen präsentiert sich das Bild bei den ressourcen-starken Kantonen. Im Berichtszeitraum konnten Waadt, Zürich und Basel-Stadt die Steueraus-schöpfung erhöhen, wobei der Anstieg mit maximal 0,2 Prozentpunkten relativ bescheiden blieb (Bereich I). Dagegen sank die Steueraus-schöpfung in Zug, Schwyz, Nidwalden und Genf bis zu einem Prozentpunkt (Bereich II).

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 effektiven Steuereinnahmen der Kantone und ihrer Gemeinden ins Verhältnis zum Ressourcenpotenzial gesetzt, 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 2015 zum einen der Mittelwert aus den effektiven Steuereinnahmen des Kantons und seiner Gemeinden über die Jahre 2009 bis 2011 und zum anderen das im Rahmen der Berechnungen für den nationalen Finanzausgleich ermittelte Ressourcenpotenzial für das Referenzjahr 2015 ein.

Die effektiven 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) abzüglich der Debitorenverluste auf Steuern (Sachgruppe 3188).¹ Die Steuereinnahmen umfassen neben den direkten Steuern der natürlichen und juristischen Personen z.B. auch Vermögens-, Erbschafts- und Motorfahrzeugsteuern. Das Ressourcenpotenzial 2015 entspricht dem Mittelwert der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) über die Bemessungsjahre 2009 bis 2011. 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 effektiven Steuereinnahmen (einschliesslich den 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 Steuertarife und Steuersätze. Auch eignet sich der Index nicht als gezieltes Messinstrument für die Belastung einzelner Wirtschaftssubjekte.

¹ Bis anhin wurden die Steuereinnahmen in der Finanzstatistik netto ausgewiesen. In Befolgung nationaler und internationaler Rechnungslegungsrichtlinien, die für den Ausweis der Erträge und Aufwände den Grundsatz der Bruttodarstellung empfehlen, weist die Finanzstatistik seit der letzten Veröffentlichung vom 29. August 2014 nunmehr auch den Fiskalertrag (Sachgruppe 40) brutto aus. Entsprechend werden die Debitorenverluste auf Steuern und auf Sozialversicherungsabgaben in der Finanzstatistik neu in der Sachgruppe 3188 verbucht. Wie international üblich beruhen sowohl der Steuerausschöpfungsindex wie auch die Fiskalquote auf dem Konzept der effektiv eingebrachten Steuereinnahmen. Somit musste die Berechnungsmethode angepasst werden: bei der Berechnung der Steuerausschöpfung sind die Debitorenverluste auf Steuern von den Steuereinnahmen abzuziehen (siehe Datei „Basisdaten“).

Berechnungsmethode

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

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

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.