



Rohstoff

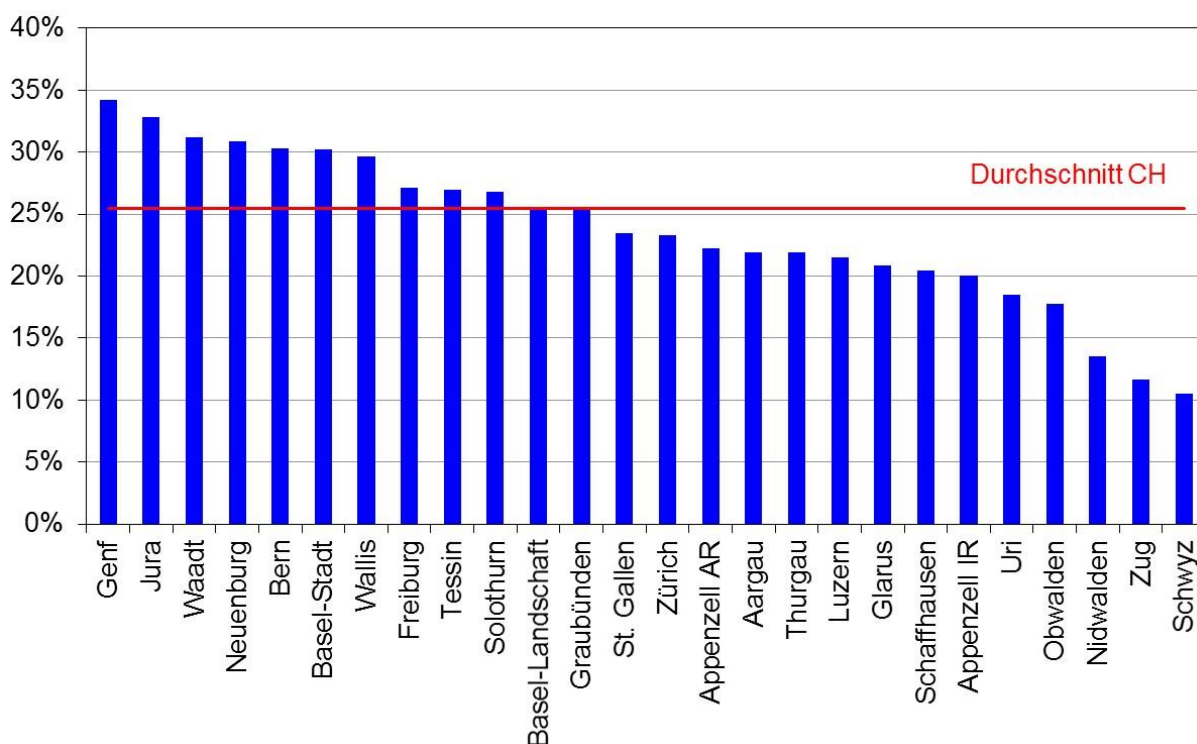
Datum: 3. Dezember 2015

Steuerausschöpfungsindex 2016

Der Steuerausschöpfungsindex zeigt, zu welchem Anteil die steuerlich ausschöpfbare Wirtschaftskraft eines Kantons im Durchschnitt durch Fiskalabgaben belastet wird. Bei seiner Berechnung werden die effektiven Steuereinnahmen der Kantone und ihrer Gemeinden gemäss Finanzstatistik der EFV ins Verhältnis zu ihrem Ressourcenpotenzial gemäss nationalem Finanzausgleich gesetzt. Das Ressourcenpotenzial widerspiegelt das wirtschaftliche Potenzial der Steuerpflichtigen und damit die Wirtschaftskraft der Kantone. Der Index ist ähnlich zu interpretieren wie die Fiskalquote, die 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 2016, das den Durchschnitt der Jahre 2010-2012 umfasst. Im Schweizer Durchschnitt schöpfen die Kantone und Gemeinden 25,5% ihres Ressourcenpotenzials durch Fiskalabgaben aus. An der kantonalen Verteilung hat sich im Vergleich zum letzten Referenzjahr 2015 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 10,5% 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, Waadt, Neuenburg sowie Bern zu finden, wobei Genf mit 34,2% die höchste steuerliche Ausschöpfung aufweist. Im mittleren Bereich der Skala kam es zu einigen wenigen Verschiebungen. So ist der Kanton Aargau vom unteren Drittel um drei Plätze nach oben in Richtung Mittelfeld gerutscht. Allerdings sollte diese Bewegung nicht überinterpretiert werden: Aargau befindet sich in einem Bereich, in dem mehrere Kantone sehr nahe beieinander liegen und kleine Änderungen im Index verhältnismässig grosse Rangverschiebungen zur Folge haben können. Drei Plätze gutgemacht hat hingegen der Kanton Luzern. Hier haben sich die wiederholten Steuersenkungen der letzten Jahre – allem voran bei den juristischen Personen – in einer deutlich tieferen Steuerausschöpfung niedergeschlagen.

Abbildung 1: Steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials 2016 nach Kantonen in Prozent

Die Veränderungen der Indizes, die diesen Rangverschiebungen zugrunde liegen, sind in Abbildung 2 dargestellt. Im **Vergleich zum letzten Referenzjahr 2015** ging die steuerliche Ausschöpfung im gesamtschweizerischen Durchschnitt um einen Prozentpunkt zurück. Dieser Durchschnitt berechnet sich aus der Summe der kantonalen und kommunalen Fiskalabgaben, dividiert durch das gesamte Ressourcenpotenzial der Schweiz. Anders ausgedrückt entspricht der Schweizer Durchschnitt der Summe der kantonalen Indizes, gewichtet mit ihrem jeweiligen Anteil am gesamten Ressourcenpotenzial. Deshalb spielt beispielsweise der Index des Kantons Zürich, und somit auch seine Veränderung um -0,8 Prozentpunkte, für den Schweizer Durchschnitt eine weitaus grössere Rolle als die Veränderung im Kanton Glarus (-2,3 Prozentpunkte). Zürichs Ressourcenpotenzial macht im Referenzjahr 2016 rund einen Fünftel des gesamten Ressourcenpotenzials aller Kantone aus, während der entsprechende Anteil von Glarus 0,3% beträgt.

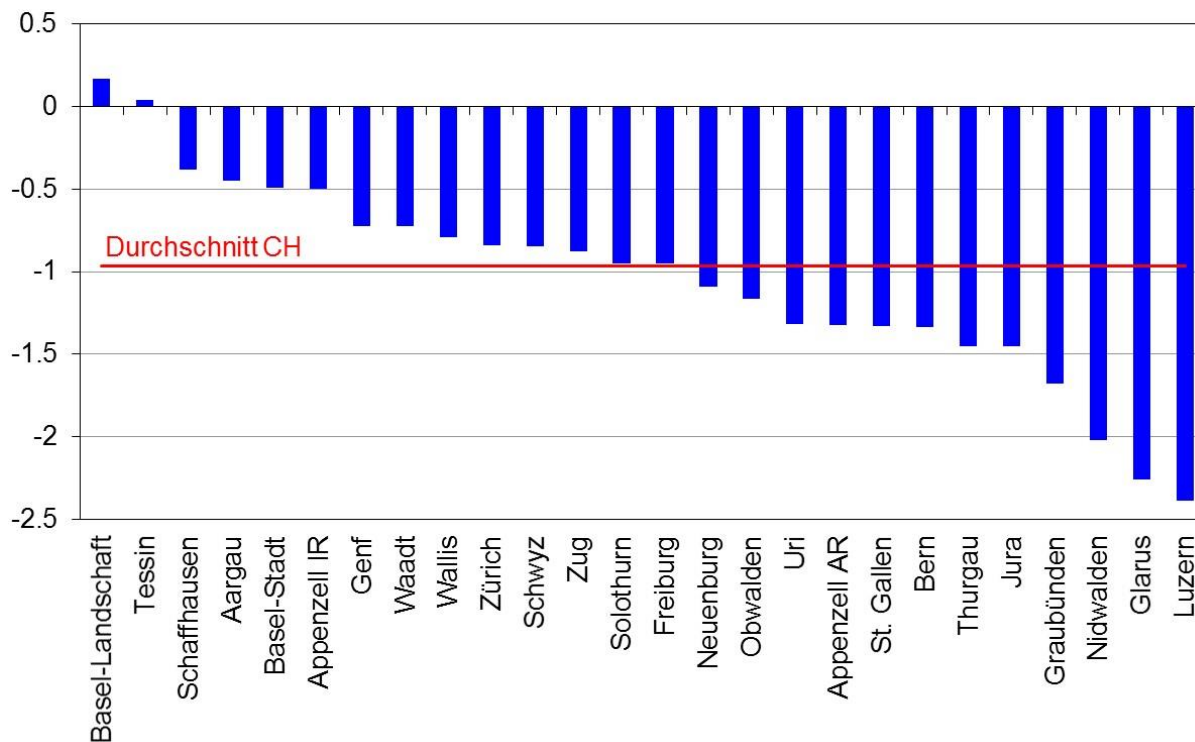
Der deutliche Rückgang der Steuerausschöpfung um einen Prozentpunkt ist jedoch klar überzeichnet. Während sich die durchschnittlichen Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden (Zähler im Index) im Vergleich zum letzten Referenzjahr mit 1,7% eher moderat erhöhten, legte das Ressourcenpotenzial (Nenner im Index) mit 5,5% eine markante Zunahme an den Tag. Dieser Anstieg im Nenner – und damit auch der klare Rückgang des Steuerausschöpfungsindex insgesamt – ist zum grössten Teil auf eine technische Anpassung bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials zurückzuführen. Zum Beginn der neuen Vierjahresperiode 2016-2019 wurden die Gewichtungsfaktoren der einzelnen Komponenten des Ressourcenpotenzials angepasst. So ist der Faktor Alpha, der bestimmt, zu welchem Anteil die Reinvermögen der natürlichen Personen ins Ressourcenpotenzial eingehen, mit 1,5% fast doppelt so hoch wie in den Jahren 2011-2015 (0,8%). Die Anpassungen bei den Faktoren Beta, welche das Gewicht der massgebenden Gewinne der Unternehmen mit besonderem Steuerstatus am Ressourcenpotenzial bestimmen, fielen hingegen deutlich geringer aus¹.

¹ Vgl. [Bericht zum Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich 2016](#)

Vor dem Hintergrund der starken Zunahme des Ressourcenpotenzials überraschen die teilweise markanten Rückgänge der steuerlichen Belastung in den einzelnen Kantonen kaum. Der Index nahm in fast allen Kantonen ab, wobei der Rückgang in Luzern, Glarus und Nidwalden mit über 2 Prozentpunkten am stärksten war. Einzig Tessin und Basel-Landschaft weisen Werte auf, die nicht tiefer liegen als im letzten Referenzjahr 2015. Im Kanton Tessin blieb der Index der Steuerauserschöpfung unverändert, während Basel-Landschaft mit +0,2 Prozentpunkten eine leichte Zunahme verzeichnet.

Die **Gründe für die Veränderung der Steuerauserschöpfung** sind nicht auf den ersten Blick ersichtlich. Da der Index der Steuerauserschöpfung das Verhältnis von effektiven Steuereinnahmen und Ressourcenpotenzial abbildet, spielen sowohl die Veränderungen bei den Steuereinnahmen als 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 Steuerauserschöpfung 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 2015-2016

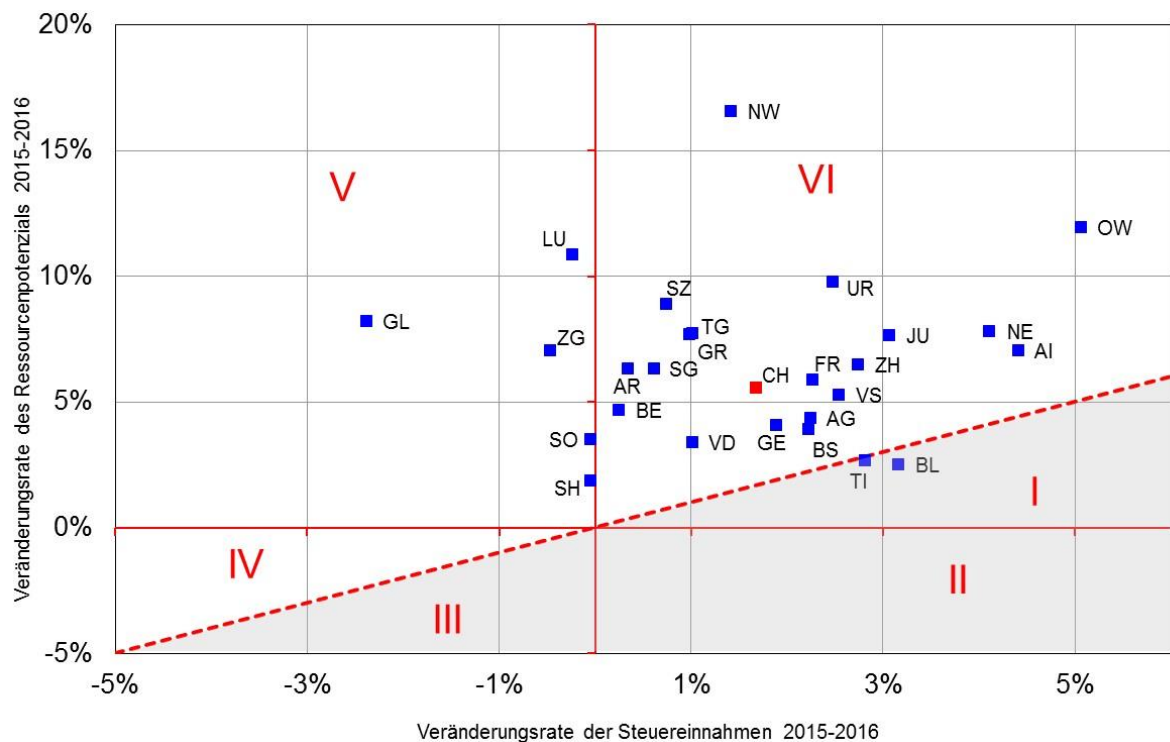


In Abbildung 3 sind die Veränderungen der steuerlichen Ausschöpfung aus Abbildung 2 in die zwei Komponenten Veränderung der Steuereinnahmen und Veränderung des Ressourcenpotenzials aufgespalten. Die gestrichelte rote Linie trennt die Kantone, in denen das Ressourcenpotenzial stärker zunimmt als die effektiven 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 ist im aktuellen Referenzjahr nur im Kanton Tessin der Fall. In diesem Kanton steht

einer Zunahme der Steuereinnahmen um 2,8% eine im Vergleich zu den anderen Kantonen schwache Entwicklung des Ressourcenpotenzials von +2,7% gegenüber.

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 Ausschöpfung, weil ihre Steuereinnahmen stärker gestiegen sind als ihr Ressourcenpotenzial. Dies gilt einzig für den Kanton Basel-Landschaft. Ähnlich wie im Kanton Tessin ist auch hier eine bescheidene Zunahme des Ressourcenpotenzials ausschlaggebend für den leicht höheren Index. Bei der Entwicklung des Ressourcenpotenzials von Basel-Landschaft fällt vor allem der klare Rückgang der massgebenden Einkommen der natürlichen Personen im Jahr 2011 um 3,7% auf, was den fünfstärksten Rückgang aller Kantone ausmacht. Auf den 1. Januar 2011 wurde der Freibetrag bei der direkten Bundessteuer erhöht, um die aufgelaufene Teuerung zwischen Ende 2004 und Mitte 2010 auszugleichen. Dabei handelte es sich um den letzten mehrjährigen Ausgleich der kalten Progression. Seit 2011 findet dieser Ausgleich jährlich statt. Diese Anpassung des Freibetrages führte zwar in den allermeisten Kantonen zu einem Rückgang bei den massgebenden Einkommen der natürlichen Personen, doch in Basel-Landschaft wirkte sie sich besonders stark aus. Zusammen mit dem hohen Anteil der Einkommen der natürlichen Personen am Ressourcenpotenzial – Basel-Landschaft weist hier mit rund 75% den höchsten Anteil aller Kantone auf – schlägt dieser Rückgang besonders stark zu Buche und führt somit zur beobachteten schwachen Entwicklung im Nenner des Steuerausschöpfungsindexes.

Abbildung 3 Komponenten der Veränderung der steuerlichen Ausschöpfung 2015-2016



Die **Bereiche II, III und IV** kennzeichnen Kantone mit rückläufigem Ressourcenpotenzial, und je nachdem steigenden (Bereich II) oder sinkenden Steuereinnahmen (Bereiche III und IV). Angesichts der – wie weiter oben ausgeführt vorderhand aus technischen Gründen – starken Erhöhung des gesamtschweizerischen Ressourcenpotenzials im aktuellen Referenzjahr 2016 befindet sich kein Kanton in einem dieser Bereiche.

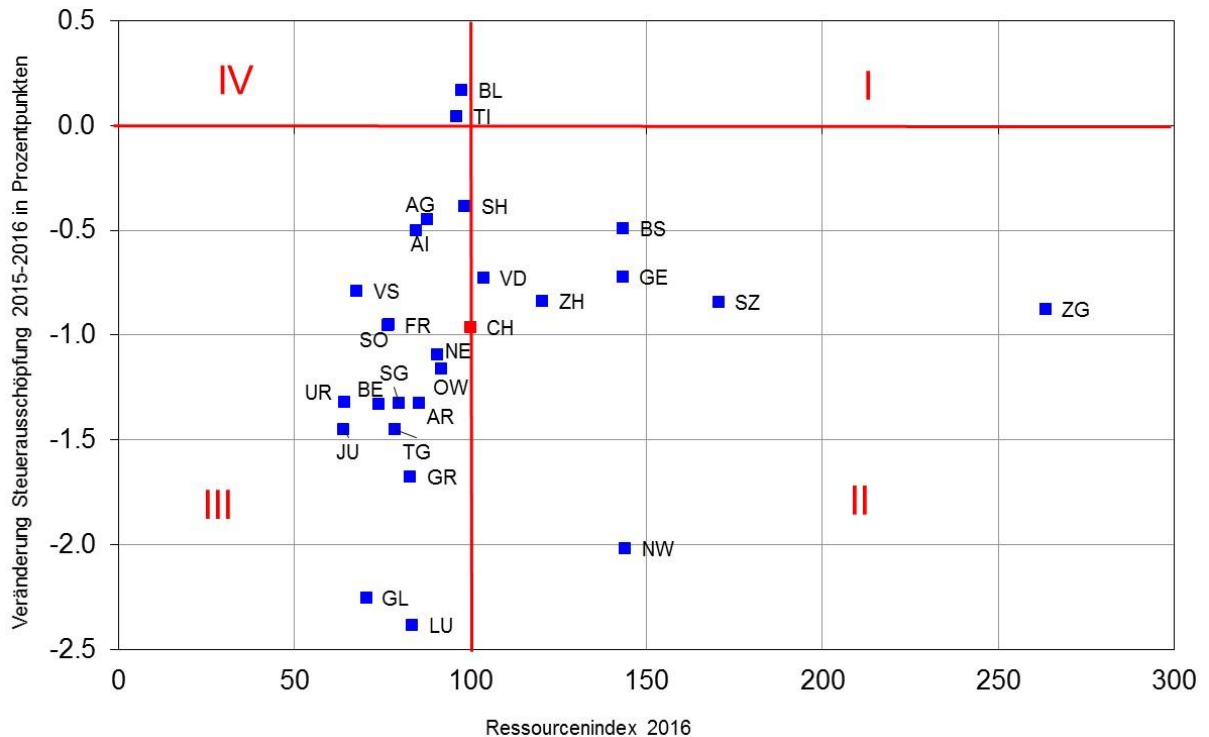
Hinter der tieferen Steuerbelastung der fünf Kantone im **Bereich V** steht ein Rückgang der effektiven Steuereinnahmen bei gleichzeitig wachsendem Ressourcenpotenzial. Mit Luzern und Glarus sind hier diejenigen zwei Kantone vertreten, deren Indizes mit -2,4 bzw. -2,3 Prozentpunkten am stärksten zurückgingen. In Luzern führten die beschlossenen Steuergesetzrevisionen zu tieferen Steuereinnahmen. 2012 wurden dort die Gewinnsteuern der juristischen Personen nach 2010 erneut gesenkt, wodurch der Kanton nach eigenen Angaben die tiefste Gewinnsteuerbelastung aller Kantone aufweist. Auch Glarus verzeichnete in den Jahren 2010 und 2012 teilweise stark rückläufige Fiskaleinnahmen. Zu den Steuerentlastungsprogrammen der Jahre 2009 und 2010, deren Wirkung sich teilweise erst 2012 vollumfänglich entfaltete, kam 2012 der Wegzug eines wichtigen Steuerzahlers aus dem Bereich der Holding- und Verwaltungsgesellschaften.

Auch die im **Bereich VI** abgebildeten Kantone weisen im Vergleich zum letzten Referenzjahr rückläufige Indizes aus, wobei der Rückgang hier tendenziell geringer ist als bei den Kantonen im Bereich V. Sowohl die Steuereinnahmen wie auch das Ressourcenpotenzial nehmen zu. Der Anstieg des Ressourcenpotenzials fällt allerdings höher aus, was zu einem Rückgang der Steuerbelastung führt. Mit Nidwalden und Obwalden tauchen hier diejenigen zwei Kantone mit dem höchsten Anstieg beim Ressourcenpotenzial auf. In Nidwalden lag das Ressourcenpotenzial im Referenzjahr 2016 16,5% über demjenigen des Vorjahres. Hier muss erneut der Einfluss des Faktors Alpha betont werden. Das Gewicht der Vermögen der natürlichen Personen am Ressourcenpotenzial ist in Nidwalden mit fast einem Fünftel klar am höchsten und so spielt die Anpassung des Gewichtungsfaktors Alpha hier eine bedeutende Rolle. Doch auch unabhängig von Alpha legten die Komponenten des Ressourcenpotenzials eine ansehnliche Entwicklung an den Tag, so vor allem die massgebenden Gewinne der juristischen Personen, die in den Jahren 2011 und 2012 mit hohen zweistelligen Wachstumsraten zulegten.

Auch im Kanton Obwalden nahm das Ressourcenpotenzial mit fast 12% stark zu. Neben dem Einfluss des neuen Alpha ist hier eine lebhafte Entwicklung bei den juristischen Personen sowie bei den Vermögen der natürlichen Personen der Haupttreiber hinter dieser Zunahme. Im Gegensatz zu Nidwalden, dessen Fiskaleinnahmen um lediglich 1,4% anstiegen, verzeichnete Obwalden in der Berichtsperiode mit rund 5% den höchsten Anstieg aller Kantone. Ab 2006 senkte der Innerschweizer Kanton wiederholt die Steuern sowohl für juristische wie auch für natürliche Personen und generierte in der Folge zwischen 2010 und 2012 teilweise hohe Mehreinnahmen bei praktisch allen Steuerarten.

Ebenfalls interessant ist die Entwicklung im Kanton Neuenburg. Mit einem Rückgang der Steueraussschöpfung um 1,1 Prozentpunkte liegt er zwar im Mittelfeld aller Kantone. Wie Abbildung 3 zeigt, verbirgt sich dahinter aber eine im kantonalen Vergleich dynamische Entwicklung sowohl bei den Steuereinnahmen wie auch beim Ressourcenpotenzial. Die Steuereinnahmen legten vor allem 2012 mit 8,3% stark zu, wobei die Entwicklung bei den juristischen Personen hierfür hauptverantwortlich war. Gemäss den Ausführungen des Kantons stehen die gute Konjunktur und die Auswirkungen der durchgeführten Fiskalreform hinter der starken Zunahme. Auch beim Anstieg des Ressourcenpotenzials um fast 8% sind die Gewinne der juristischen Personen ein wichtiger Faktor. Hier spielt die Verdoppelung des Faktors Alpha zwar sicherlich auch eine Rolle. Doch Neuenburg weist mit knapp 5% den kleinsten Anteil der Vermögen der natürlichen Personen am Ressourcenpotenzial auf, weshalb das Ausmass im Vergleich zu den anderen Kantonen wohl kleiner sein dürfte.

Abbildung 4 stellt die Veränderung des Steueraussschöpfungsindex aus Abbildung 2 dem aktuellen Ressourcenindex 2016 gegenüber. So kann der Frage nach dem Zusammenhang zwischen **Ressourcenstärke und Veränderung der Steuerbelastung** nachgegangen werden.

Abbildung 4: Ressourcenindex 2016 und Veränderung der Steuerbelastung 2015-2016

Die roten Linien unterteilen die Grafik in vier Bereiche. Oben rechts befinden sich ressourcenstarke Kantone, die gegenüber dem Referenzjahr 2015 ihre Steueraussschöpfung erhöht haben (Bereich I). Unten rechts sind ressourcenstarke Kantone, die ihre steuerliche Ausschöpfung im Berichtszeitraum gesenkt haben (Bereich II). Ebenfalls gesenkt wurde die steuerliche Ausschöpfung 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 Steueraussschöpfung jedoch seit dem Referenzjahr 2015 erhöht (Bereich IV).

Wie bereits Abbildung 2 zeigt, haben praktisch alle Kantone ihre Steueraussschöpfung – hauptsächlich unterstützt durch die technische Anpassung des Faktors Alpha – gesenkt. So ist es wenig überraschend, dass dies auch bei allen ressourcenstarken Kantonen der Fall ist (Bereich II). Bei den allermeisten ressourcenstarken Kantonen war der Rückgang mit weniger als einem Prozentpunkt aber vergleichsweise gering. Bei den ressourcenschwachen Kantonen sieht das Bild etwas anders aus. Auch hier befinden sich fast alle Kantone unterhalb der Nulllinie und weisen somit einen tieferen Index aus als im letzten Referenzjahr 2015 (Bereich III). Allerdings ist der Rückgang bei den meisten von ihnen mit über einem Prozentpunkt ausgeprägter als bei den ressourcenstarken Kantonen. Mit Glarus und Luzern sind es auch zwei ressourcenschwache Kantone, welche den höchsten Rückgang ihrer Steueraussschöpfung verzeichnen. Die einzigen Kantone mit einem Ressourcenindex unter 100 und zunehmendem Index der Steuerbelastung sind Tessin und Basel-Landschaft (Bereich IV), wobei bei beiden der Anstieg mit 0, bzw. 0,2 Prozentpunkten bescheiden ist.

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 2016 zum einen der Mittelwert aus den effektiven Steuereinnahmen des Kantons und seiner Gemeinden über die Jahre 2010 bis 2012 und zum anderen das im Rahmen der Berechnungen für den nationalen Finanzausgleich ermittelte Ressourcenpotenzial für das Referenzjahr 2016 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).² Die Steuereinnahmen umfassen neben den direkten Steuern der natürlichen und juristischen Personen z.B. auch Vermögens-, Erbschafts- und Motorfahrzeugsteuern. Das Ressourcenpotenzial 2016 entspricht dem Mittelwert der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) über die Bemessungsjahre 2010 bis 2012. 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 nominalen 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. So führt z.B. eine unterschiedliche Einkommens- und Vermögensverteilung auch bei gleichen Steuertarifen zu unterschiedlichen Indizes. Eine weitere Einschränkung betrifft die Periodenabgrenzung im Zähler und Nenner des Steuerausschöpfungsindex. Je nach Rechnungslegung decken die Steuereinnahmen und das Ressourcenpotenzial

² 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“).

nicht dieselbe Periode ab. So bildet das Ressourcenpotenzial stets diejenigen steuerbaren Einkommen und Gewinne ab, welche in der entsprechenden Steuerperiode angefallen sind (in der vorliegenden Publikation sind das die Jahre 2010-2012). Die Steuereinnahmen zeigen jedoch je nach Rechnungslegung diejenigen Beträge, welche in den Jahren 2010-2012 tatsächlich eingenommen wurden, aber unter Umständen teilweise die wirtschaftliche Realität früherer Jahre widerspiegeln. Der Steuerausschöpfungsindex ist somit ein umfassendes Mass der Steuerbelastung und erlaubt keine eindeutigen Rückschlüsse auf Steuertarife 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:

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

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

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

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.