



Rohstoff

Datum: 27. November 2018

Steuerausschöpfungsindex 2019

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 2019, das den Durchschnitt der Jahre 2013-2015 umfasst. Im Schweizer Durchschnitt schöpfen die Kantone und Gemeinden 24,9% ihres Ressourcenpotenzials durch Fiskalabgaben aus.

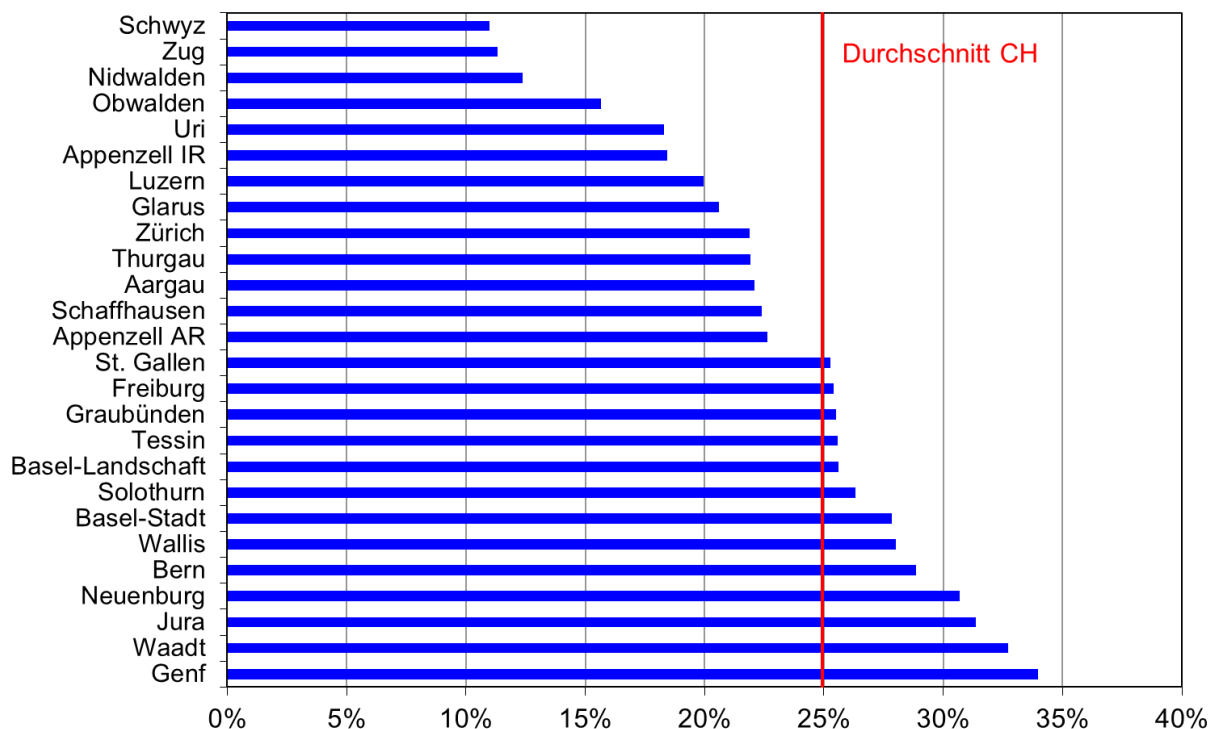
An der kantonalen Verteilung hat sich im Vergleich zum letzten Referenzjahr 2018 insgesamt wenig verändert. Vor allem am unteren und oberen Ende der Skala mit je 8 Kantonen blieb die Reihenfolge unverändert. Dabei bedeutet ein niedrigerer Rang resp. eine Verschlechterung des Rangs einen höheren Index der Steuerbelastung und umgekehrt ein höherer Rang oder eine Verbesserung des Rangs einen niedrigeren Index der Steuerbelastung.

Nach wie vor weit unter dem Schweizer Durchschnitt liegt die steuerliche Ausschöpfung in den Zentralschweizer Kantonen Nidwalden, Zug und Schwyz. Dabei weist Schwyz mit 11,0% 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, Waadt, Jura, Neuenburg sowie Bern zu finden, wobei Genf mit 34,0% die höchste steuerliche Ausschöpfung aufweist.

Im mittleren Bereich der Skala hat sich die Rangfolge stark verändert, insgesamt sind 9 Kantone nach oben oder nach unten gerutscht. 2 Plätze verloren namentlich die Kantone Appenzell Ausserrhoden und Schaffhausen. Von den 4 Kantonen, die ihren Rang verbessert haben, fällt insbesondere der Kanton Zürich auf, der seinen Rang um 4 Positionen verbessert hat und sich nun an 9. Stelle der Kantone mit der niedrigsten steuerlichen Ausschöpfung des Ressourcenpotentials befindet. Bei den Kantonen, deren steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotentials im mittleren Bereich liegt, also von Basel-Landschaft mit einem Ausschöpfungsgrad von 25,6% bis Zürich mit 21,9%, können bereits geringfügige Schwankungen der Steuereinnahmen und des Ressourcenpotentials zu Rangverschiebungen führen.

Abbildung 1: Steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotentials 2019 nach Kantonen in Prozent



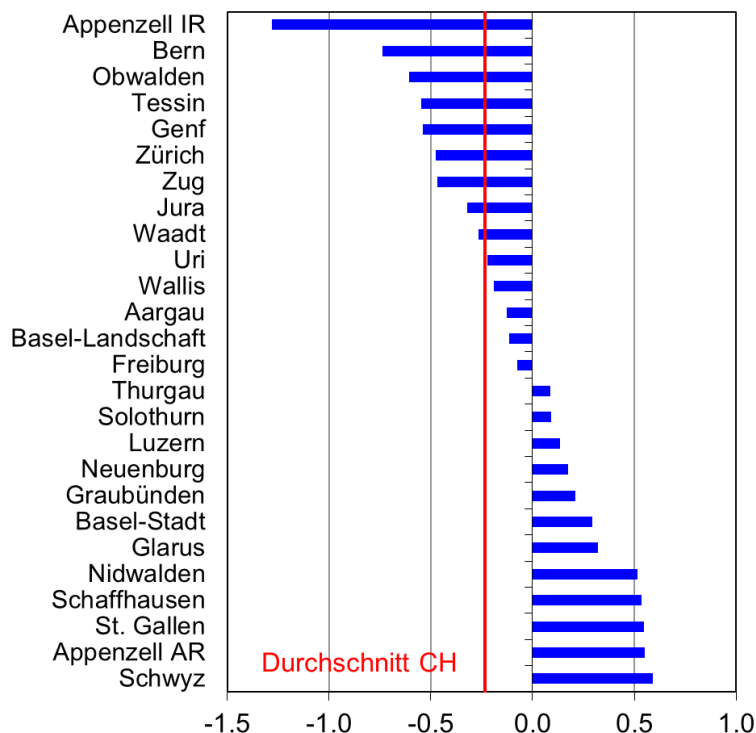
Die Veränderungen der Indizes, die diesen Rangverschiebungen zugrunde liegen, sind in Abbildung 2 dargestellt. Im **Vergleich zum letzten Referenzjahr 2018** ging die steuerliche Ausschöpfung im gesamtschweizerischen Durchschnitt um rund 0,2 Prozentpunkte leicht zurück. Dieser Durchschnitt berechnet 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 dessen Veränderung um -0,5 Prozentpunkte für den Schweizer Durchschnitt eine weitaus grössere Rolle als die Veränderung im Kanton Appenzell Innerrhoden (-1,3 Prozentpunkte). Zürichs Ressourcenpotenzial macht im Referenzjahr 2019 rund einen Fünftel des gesamten Ressourcenpotenzials aller Kantone aus, während der entsprechende Anteil von Appenzell Innerrhoden 0,2% beträgt.

14 Kantone haben ihre Steuerauserschöpfung gegenüber dem letzten Referenzjahr 2018 gesenkt und 12 erhöht, die meisten davon jedoch nur leicht. Aus diesen Gründen wirken sich diese Veränderungen nur geringfügig auf die Rangordnung aus. Auffallend ist einzig der Kanton Zürich, wo eine Reduktion um 0,5 Prozentpunkte zum Vorrücken um 4 Positionen führte. Hingegen bewirkten die Reduktionen um 1,3 Prozentpunkte bei Appenzell Innerrhoden und um 0,7 Prozentpunkte bei Bern zu keiner Verschiebung in der Rangordnung. Und auch der

Kanton Schwyz ist trotz einer Erhöhung um 0,6 Prozentpunkte weiterhin derjenige Kanton mit der niedrigsten steuerlichen Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials, nämlich 11,0%.

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 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 Steuerausschöpfung 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). Ein tieferes Wachstum des Steuerertrags im Verhältnis zum Ressourcenpotential kann sich zum Beispiel dann ergeben, wenn das Wachstum des Ressourcenpotentials vor allem auf weniger ausschöpfbare Steuerbasen (in den meisten Kantonen z. B. Gewinnsteuern im Vergleich zu Einkommenssteuern) zurückzuführen ist.

Abbildung 2: Veränderungen der steuerlichen Ausschöpfung in Prozentpunkten 2018-2019

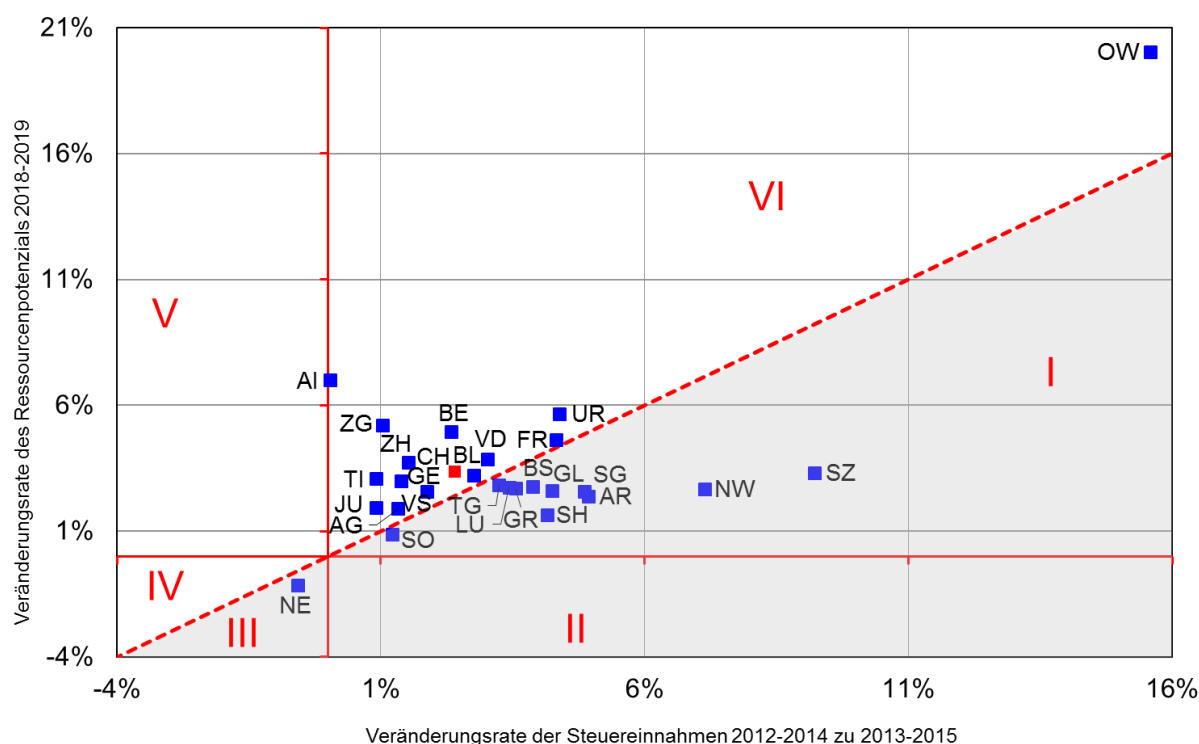


In Abbildung 3 sind die Veränderungen der steuerlichen Ausschöpfung aus Abbildung 2 in die zwei Komponenten Veränderung der Steuereinnahmen und Veränderung des Ressourcenpotenzials aufgespalten. Die gestrichelte rote Linie trennt die Kantone, in denen das Ressourcenpotenzial stärker zunimmt als die effektiven 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 in keinem Kanton der Fall, obwohl sich einige wie z.B. Freiburg sehr nahe an der Linie bewegen.

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. In diesem Bereich I befinden sich insgesamt 11 Kantone. Am wenigsten stiegen die Steuereinnahmen zwischen den Vergleichsperioden im Kanton Solothurn an (1,2%). Zunahmen zwischen 3,0% und 4,9% sind in acht weiteren Kantonen festzustellen (Thurgau, Luzern, Graubünden, Basel-Stadt, Schaffhausen, Glarus, St. Gallen und Appenzell Ausserrhodens). Überdurchschnittliche Zunahmen der Steuereinnahmen verzeichnen die Kantone Nidwalden (+7,1%) und Schwyz (+9,2%).

Abbildung 3 Komponenten der Veränderung der steuerlichen Ausschöpfung 2018-2019



Im **Bereich II** mit zunehmenden Steuereinnahmen bei gleichzeitig abnehmendem Ressourcenpotenzial befindet sich in den betrachteten Zeiträumen kein einziger Kanton. Der Kanton Neuenburg wies in der letztjährigen Berichtsperiode als einziger Kanton ein geringfügig rückläufiges Ressourcenpotenzial bei gleichzeitig wachsenden Steuereinnahmen (+3,0%) auf und fällt in dieser Vergleichsperiode als einziger Kanton in den **Bereich III**: So nehmen sowohl seine Steuereinnahmen (-0,6%) als auch sein Ressourcenpotenzial (-1,1%) ab.

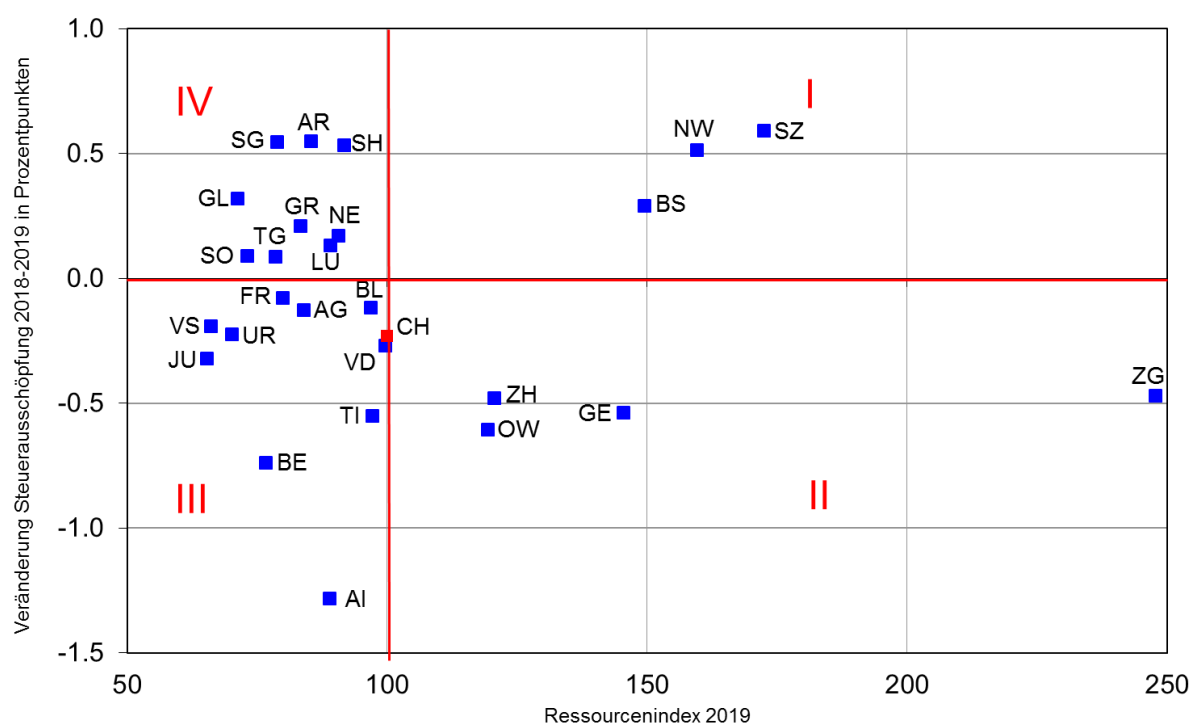
Einen Bereichswechsel ergibt sich auch für den Kanton Zug. Hatte sich dieser in der letztjährigen Berichtsperiode mit rückläufigen Steuereinnahmen zwischen den Vergleichsperioden (-4,0%) und einem abnehmenden Ressourcenpotenzial (-4,4%) noch als einziger Kanton im **Bereich III** befunden, so gesellt sich der Kanton Zug nun zur Gruppe der Kantone aus dem **Bereich VI**. Seine Steuereinnahmen nehmen gegenüber der vorangehenden Vergleichsperiode um 1,0% zu, gleichzeitig erhöht sich sein Ressourcenpotenzial mit 5,2% deutlich. Als

Grenzfall im Bereich VI ist der Kanton Appenzell Innerrhoden zu betrachten, dessen Ressourcenpotenzial überdurchschnittliche gewachsen ist (+7,0%); gleichzeitig bleiben die Steuereinnahmen praktisch unverändert (0,0%). Auffallend im Bereich VI ist der Kanton Obwalden, dessen Ressourcenpotenzial um 20% und die Steuereinnahmen zwischen den Vergleichsperioden um 15,6% zunehmen. Dies geht auf eine markante Zunahme des Steuerertrags der natürlichen Personen im Rechnungsjahr 2015 zurück, die durch mehrere ausserordentliche Einzelfälle geprägt ist.

Im **Bereich IV** befindet sich kein Kanton. Hier gehen die Steuereinnahmen stärker zurück als das Ressourcenpotenzial, was zu einem tieferen Index führt. Auch im **Bereich V** ist kein einziger Kanton verzeichnet. In diesem Bereich nimmt das Ressourcenpotenzial bei abnehmenden Steuereinnahmen zu.

Abbildung 4 stellt die Veränderung der Steuerausschöpfung aus Abbildung 2 dem aktuellen Ressourcenindex 2019 gegenüber. So kann der Frage nach dem Zusammenhang zwischen **Ressourcenstärke und Veränderung der Steuerbelastung** nachgegangen werden.

Abbildung 4: Ressourcenindex 2019 und Veränderung der Steuerbelastung 2018-2019



Die roten Linien unterteilen die Grafik in vier Bereiche. Oben rechts befinden sich ressourcenstarke Kantone, die gegenüber dem Referenzjahr 2018 ihre Steuerausschöpfung 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, sie haben ihre Steuerausschöpfung jedoch seit dem Referenzjahr 2018 erhöht (Bereich IV).

Gemäss dieser Grafik haben im Berichtszeitraum 10 ressourcenschwache Kantone ihre Steuerausschöpfung senken können (Bereich III). In einigen von ihnen war die Abnahme deutlich,

so z.B. in Appenzell Innerrhoden und Bern. Die übrigen 9 der 19 ressourcenschwachen Kantone schöpften ihr Steuersubstrat stärker aus als im letzten Referenzjahr (Bereich IV). Bei 4 ressourcenstarken Kantonen fiel die Steueraussschöpfung tiefer aus – im Kanton Obwalden war der Rückgang mit 0,6 Prozentpunkten am deutlichsten. Im Kanton Zug, wo der Ressourcenindex knapp das Zweieinhalbfache des schweizerischen Durchschnitts ausmacht, sank die steuerliche Belastung um 0,5 Prozentpunkte.

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 2019 zum einen der Mittelwert aus den effektiven Steuereinnahmen des Kantons und seiner Gemeinden über die Jahre 2013 bis 2015 und zum anderen das im Rahmen der Berechnungen für den nationalen Finanzausgleich ermittelte Ressourcenpotenzial für das Referenzjahr 2019 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 2019 entspricht dem Mittelwert der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) über die Bemessungsjahre 2013 bis 2015. 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

¹ Bis 2013 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 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 in der Sachgruppe 3188 verbucht. Wie international üblich beruhen sowohl der Steuerausschöpfungsindex als 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 2013-2015). Die Steuereinnahmen zeigen jedoch je nach Rechnungslegung diejenigen Beträge, welche in den Jahren 2013-2015 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.