



Rohstoff

Datum: 6. Januar 2022

Steuerausschöpfungsindex 2022

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.

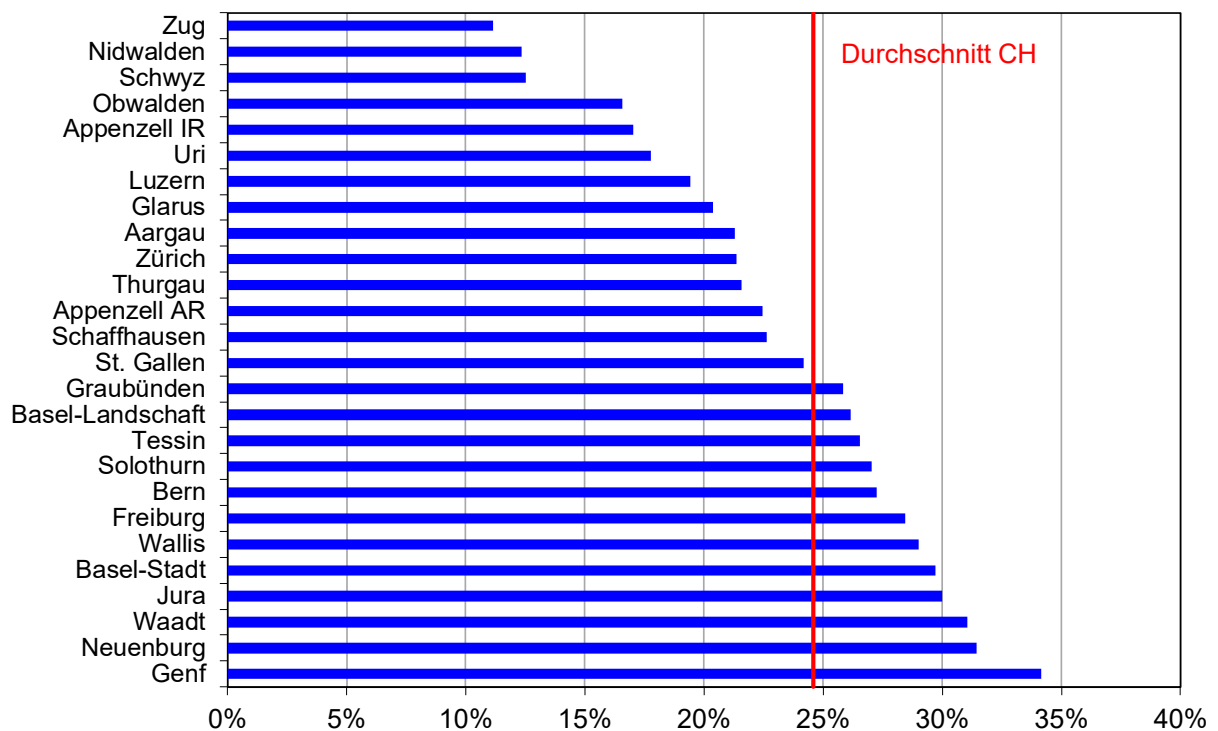
Detaillierte Resultate

Abbildung 1 zeigt die Werte der **steuerlichen Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials** in den einzelnen Kantonen für das Referenzjahr 2022, das den Durchschnitt der Jahre 2016-2018 umfasst. Im Schweizer Durchschnitt schöpfen die Kantone und Gemeinden 24,6 % ihres Ressourcenpotenzials durch Fiskalabgaben aus.

Die kantonale Verteilung hat sich im Vergleich zum letzten Referenzjahr 2021 kaum verändert. In den Zentralschweizer Kantonen liegt die steuerliche Ausschöpfung nach wie vor weit unter dem Schweizer Durchschnitt. Die Kantone Schwyz und Nidwalden tauschen im unteren Bereich der Skala die Ränge. Zug hat mit 11,2 % den tiefsten Wert und schöpft damit sein Ressourcenpotenzial rund halb so stark aus wie der Durchschnitt aller Kantone. Auch in Zürich, dem einwohnerreichsten Kanton der Schweiz, liegt die Steuerausschöpfung unter dem Mittelwert.

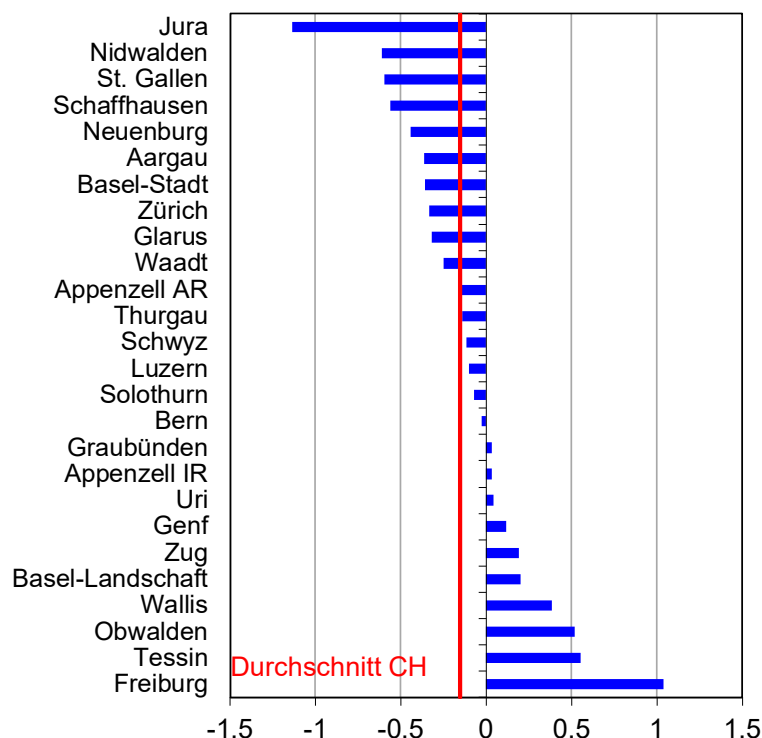
Am oberen Ende der Skala sind die Westschweizer Kantone Genf, Neuenburg, Waadt, Jura sowie Basel-Stadt zu finden. Genf weist mit 34,2 % die höchste steuerliche Ausschöpfung auf. Über dem Schweizer Durchschnittswert rangieren auch die flächenmässig grössten Kantone wie Graubünden, Bern oder Wallis.

Abbildung 1: Steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials 2022 nach Kantonen in Prozent



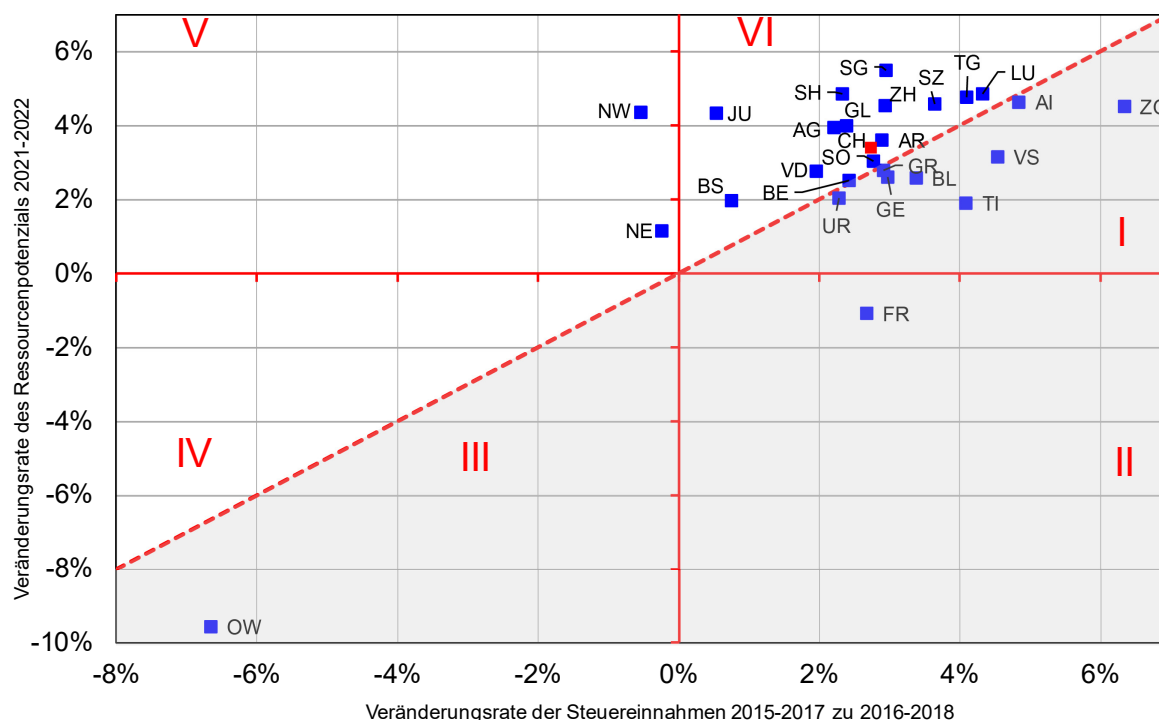
Die Veränderungen der Indizes, die diesen Rangverschiebungen zugrunde liegen, sind in Abbildung 2 dargestellt. Im **Vergleich zum letzten Referenzjahr 2021** ging die steuerliche Ausschöpfung im gesamtschweizerischen Durchschnitt um 0,2 Prozentpunkte leicht zurück. Dieser Durchschnitt berechnet sich 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 -0,3 Prozentpunkte für den Schweizer Durchschnitt eine weitaus grössere Rolle als die Veränderung im Kanton Appenzell Aargau (rund -0,2 Prozentpunkte). Zürichs Ressourcenpotenzial macht im Referenzjahr 2022 ungefähr ein Fünftel des gesamten Ressourcenpotenzials aller Kantone aus, während der entsprechende Anteil von Appenzell Aargau 0,6 % beträgt.

16 Kantone haben ihre Steuerauserschöpfung gegenüber dem letzten Referenzjahr 2021 gesenkt, der Kanton Bern dabei nur leicht. Bei Jura hingegen fiel der Rückgang mit -1,1 Prozentpunkte am deutlichsten aus. Von den 10 Kantonen mit einer ausgeweiteten Steuerauserschöpfung weist Freiburg zum zweiten Mal in Folge die stärkste Erhöhung (2021: +1,0 Prozentpunkte) aus.

Abbildung 2: Veränderungen der steuerlichen Ausschöpfung in Prozentpunkten 2021–2022

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 Ressourcenpotenzial kann sich zum Beispiel dann ergeben, wenn das Wachstum des Ressourcenpotenzials vor allem auf weniger ausschöpfbare Steuerbasen (in den meisten Kantonen z. B. Gewinnsteuern im Vergleich zu Einkommenssteuern) zurückzuführen ist.

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 den Kantonen Bern, Graubünden, Appenzell Inneroden und Uri der Fall.

Abbildung 3: Komponenten der Veränderung der steuerlichen Ausschöpfung 2021–2022

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. Einerseits gehört mit Zug ein ressourcenstarker Kanton dazu, dessen Index um 0,2 Prozentpunkte zugenommen hat, andererseits mit Tessin auch ein ressourcenschwacher Kanton, dessen Steuerausschöpfung am zweitstärksten ausgeweitet wurde (+0,6 Prozentpunkte). Im Tessin steht einem Anstieg des Ressourcenpotenzials (+1,9 %) ein deutlicher Zuwachs der Nettosteuerereinnahmen von 4,1 % gegenüber. Das Wachstum der effektiven Steuereinnahmen ergibt sich grösstenteils aus den direkten Steuern natürlicher Personen. Ursachen dafür sind die reduzierten Fahrkostenabzüge ab 2017, eine grössere Anzahl an Steuerpflichtigen, höhere Immobilienbewertungen sowie neue Vermögenswerte und damit verbundene Einkünfte im Rahmen der straffreien Selbstanzeige.¹

Die Ursache für die höhere Steuerausschöpfung des Kantons Freiburg im **Bereich II** ist ein rückläufiges Ressourcenpotenzial bei gleichzeitig wachsenden Steuereinnahmen. Mit 1,0 Prozentpunkten weist der Steuerausschöpfungsindex im Kanton Freiburg die stärkste Zunahme aller Kantone aus. Hier steht ein Anstieg der Nettosteuerereinnahmen mit 2,7 % dem zweitstärksten Rückgang des Ressourcenpotenzials gegenüber (-1,1 %). Haupttreiber des verminderten Ressourcenpotenzials sind die Gewinne der juristischen Personen, die in allen drei Bemessungsjahren zurückgehen. Gleichzeitig steigen aber die effektiven Gewinn- und Kapitalsteuereinnahmen in den Jahren 2017 und 2018 stark an. Als Ursache für die Diskrepanz zwischen dem Verlauf der Gewinne, die in die Berechnung des Ressourcenpotenzials eingehen einerseits, und den tatsächlich ausgewiesenen Gewinnsteuereinnahmen andererseits, ist die Steuerverbuchungsmethode des Kantons. Dabei wird die Verbuchung der Einnahmen ei-

¹ Kanton Tessin, Consuntivo 2017 Rapporto d'esercizio, S. 20.

nes Steuerjahres auf das entsprechende Rechnungsjahr und auf die beiden folgenden Rechnungsjahre aufgeteilt². Deshalb können sich Entwicklungen bei der Steuerbasis verzögert auf die tatsächlichen Steuereinnahmen auswirken.

In den **Bereichen III und IV** gehen sowohl die Nettosteureinnahmen als auch das Ressourcenpotenzial zurück. Im Bereich IV, in welchem im Berichtsjahr kein Kanton ist, ist der Rückgang der Nettosteureinnahmen grösser und der Index nimmt ab. Im Bereich III hingegen fällt der Rückgang des Ressourcenpotenzials stärker aus, was zu einem Anstieg des Indexes führt. Innerhalb dieses Bereichs ist einzig der Kanton Obwalden. Er verzeichnet sowohl beim Ressourcenpotenzial (-9,6 %) als auch bei den Nettofiskaleinnahmen (-6,7 %) den stärksten Rückgang. Die rückläufigen Steuereinnahmen entstehen bei den natürlichen Personen vor allem in den Einwohnergemeinden Sachseln, Engelberg und Sarnen. In diesen Gemeinden gab es im Jahr 2015 bedingt durch ausserordentliche Gegebenheiten³ massiv höhere Steuereinnahmen. Diese fliessen nun nicht mehr in die Bemessungsperiode ein, was zu einem starken Rückgang führt.

Im **Bereich V** sind die Kantone Nidwalden und Neuenburg. Die Steuerausschöpfung im Kanton Nidwalden weist den zweitstärksten Rückgang aus. Sie nimmt im Berichtsjahr um -0,6 Prozentpunkte ab. Bei einem mittelmässigen Anstieg des Ressourcenpotenzials nehmen die Nettofiskaleinnahmen um 0,5 % ab. Die verminderten Fiskaleinnahmen ergeben sich daher, dass im aktuellen Referenzjahr die hohen Steuereinnahmen natürlicher und juristischer Personen des Jahres 2015 nicht mehr enthalten sind. 2015 profitierte der Kanton von einem Steueronderfall⁴ in der Einwohnergemeinde Hergiswil, im Zuge dessen er einen neuen Rekordwert an Einkommenssteuern natürlicher Personen verzeichnen konnte. Die verringerte Steuerausschöpfung im Kanton Neuenburg entsteht durch ein leicht höheres Ressourcenpotenzial bei verminderten Nettofiskaleinnahmen. Letztere zeigen sich in den ersten beiden Bemessungsjahren. 2016 waren vor allem die direkten Steuern juristischer Personen betroffen. Einerseits hat die Uhrenbranche im Zuge der Aufhebung des Mindestkurses durch die Schweizerische Nationalbank (SNB) Anfang 2015 in den Jahren 2015 und 2016 stark gelitten. Die Uhrenexporte gingen in diesen Jahren um rund 3 %⁵ bzw. fast 10 %⁶ zurück. Andererseits hatte Neuenburg 2011 eine Unternehmenssteuerreform eingeführt, bei der über einen Zeitraum von fünf Jahren (2012–2016) die Gewinnsteuersätze für Unternehmen halbiert wurden. 2017 nahmen die Steuereinnahmen bei den juristischen Personen denn auch wieder zu, doch im Gegenzug erfuhren die direkten Steuern der natürlichen Personen mit -3 % den stärksten Rückgang seit 1990. Als Hauptursachen vermutet der Kanton unter anderem die schlechte Konjunkturentwicklung und den Wegzug von Steuerpflichtigen⁷.

Auch die im **Bereich VI** abgebildeten Kantone weisen im Vergleich zum letzten Referenzjahr rückläufige Indizes aus. Bei all diesen Kantonen nimmt das Ressourcenpotenzial zu. Dazu gehört mit Jura auch derjenige Kanton mit dem stärksten Indexrückgang (-1,1 Prozentpunkte). Bei einem unterdurchschnittlichen Anstieg der Steuereinnahmen weist er eine mittelmässige Zunahme beim Ressourcenpotenzial aus (+4,3 %). So erhöht sich 2018 die gewichtigste Komponente des Ressourcenpotenzials, das massgebende Einkommen der natürlichen Personen, um 4,7 %. Einzig der Kanton Zug weist bei dieser Komponente ein noch stärkeres Wachstum aus. 2016 und 2017 tragen im Kanton Jura auch die massgebenden Gewinne der juristischen Personen zum Anstieg bei.

² Kanton Freiburg, Botschaft zur Staatsrechnung 2017, S. 38.

³ Kanton Obwalden, Geschäftsbericht des Regierungsrats 2016, S. 268f und Staatsrechnung 2015, Anhang 13, S. 199.

⁴ Kanton Nidwalden, Rechnung 2015, S. III und 180.

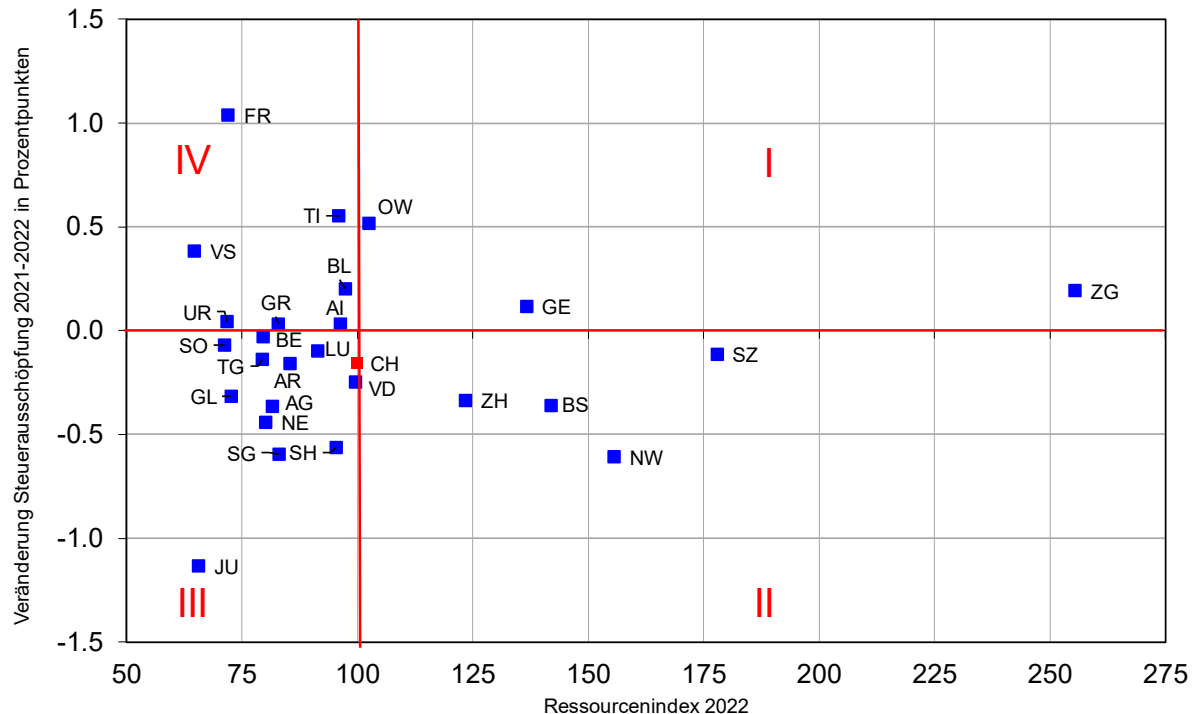
⁵ Eidgenössische Zollverwaltung, Analyse des Aussenhandels 2015, S. 4.

⁶ Eidgenössische Zollverwaltung, Analyse des Aussenhandels 2016, S. 5.

⁷ Kanton Neuenburg, Bericht der Finanzkommission zur Rechnung 2017, S. 2.

Abbildung 4 stellt die Veränderung der Steuerausschöpfung aus Abbildung 2 dem aktuellen Ressourcenindex 2022 gegenüber. So kann der Frage nach dem Zusammenhang zwischen **Ressourcenstärke und Veränderung der Steuerbelastung** nachgegangen werden.

Abbildung 4: Ressourcenindex 2022 und Veränderung der Steuerbelastung 2021–2022



Die roten Linien unterteilen die Grafik in vier Bereiche. Oben rechts befinden sich ressourcenstarke Kantone, die gegenüber dem Referenzjahr 2021 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 2021 erhöht (Bereich IV).

Gemäss dieser Grafik haben im Berichtszeitraum die meisten ressourcenschwachen Kantone ihre Steuerausschöpfung gesenkt (Bereich III). Bei Jura war die Abnahme mit über einem Prozentpunkt deutlich. Die übrigen sieben ressourcenschwachen Kantone schöpften ihr Steuersubstrat gleich stark (Graubünden, Uri und Appenzell Innerrhoden) oder stärker aus als im letzten Referenzjahr (Bereich IV). Dazu gehören die Kantone Freiburg und Tessin mit den stärksten Indexzunahmen. Die drittstärkste Indexzunahme verzeichnet der ressourcenstarke Kanton Obwalden (Bereich I).

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 2022 zum einen der Mittelwert aus den effektiven Steuereinnahmen des Kantons und seiner Gemeinden über die Jahre 2016 bis 2018 und zum anderen das im Rahmen der Berechnungen für den nationalen Finanzausgleich ermittelte Ressourcenpotenzial für das Referenzjahr 2022 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).⁸ Die Steuereinnahmen umfassen neben den direkten Steuern der natürlichen und juristischen Personen z.B. auch Vermögens-, Erbschafts- und Motorfahrzeugsteuern. Das Ressourcenpotenzial 2022 entspricht dem Mittelwert der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) über die Bemessungsjahre 2016 bis 2018. 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 nicht dieselbe Periode ab. So bildet das Ressourcenpotenzial stets diejenigen steuerbaren Einkommen und Gewinne ab, welche in der entsprechenden Steuerperiode angefallen sind (in

⁸ 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“).

der vorliegenden Publikation sind das die Jahre 2016-2018). Die Steuereinnahmen zeigen jedoch je nach Rechnungslegung diejenigen Beträge, welche in den Jahren 2016-2018 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.