



Rohstoff

Datum: 5. Januar 2023

Steuerausschöpfungsindex 2023

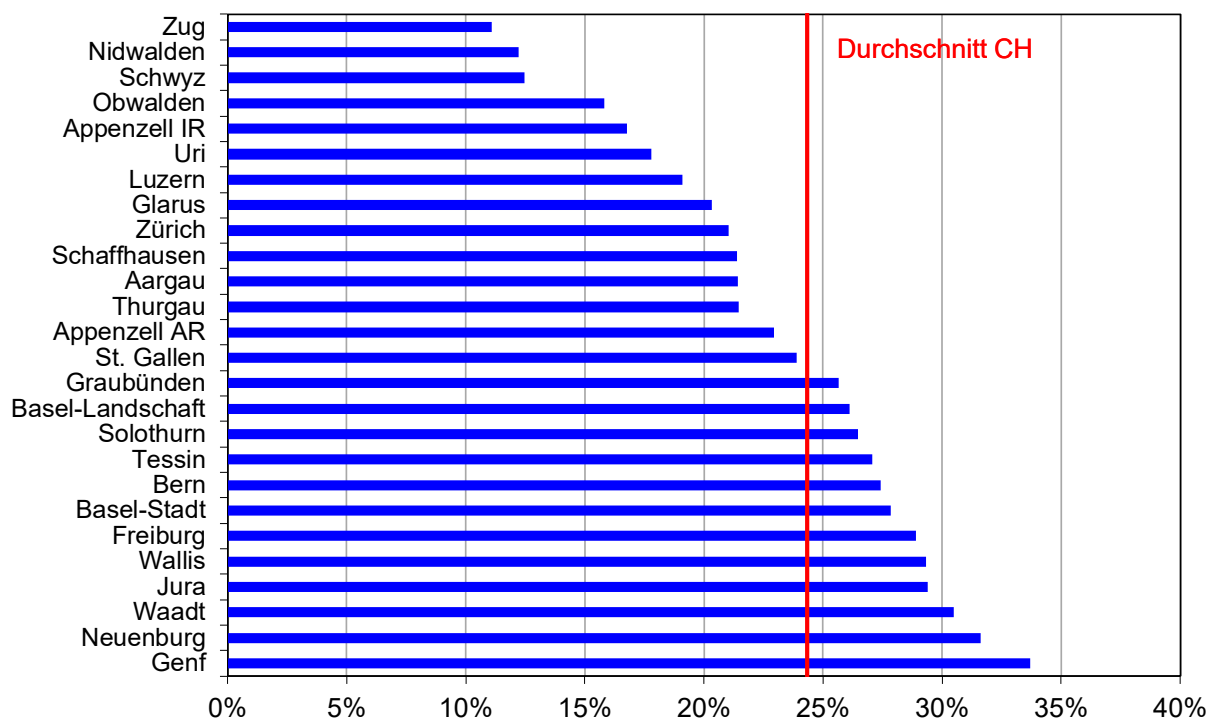
Der Steuerausschöpfungsindex zeigt auf, zu welchem Anteil die steuerlich ausschöpfbare Wirtschaftskraft eines Kantons im Durchschnitt durch Fiskalabgaben belastet wird. Bei seiner Berechnung werden die effektiven Steuereinnahmen der Kantone und ihrer Gemeinden gemäss Finanzstatistik der EFV ins Verhältnis 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 auf nationaler Ebene ermittelt wird.

Detaillierte Resultate

Abbildung 1 zeigt die **Werte der steuerlichen Ausschöpfung** des Ressourcenpotenzials in den einzelnen Kantonen für das Referenzjahr 2023, das den Durchschnitt der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage 2017-2019 umfasst. Gemäss dieser Berechnung haben die Kantone und Gemeinden im Schweizer Durchschnitt 24,3 % ihres Ressourcenpotenzials durch Fiskalabgaben ausgeschöpft.

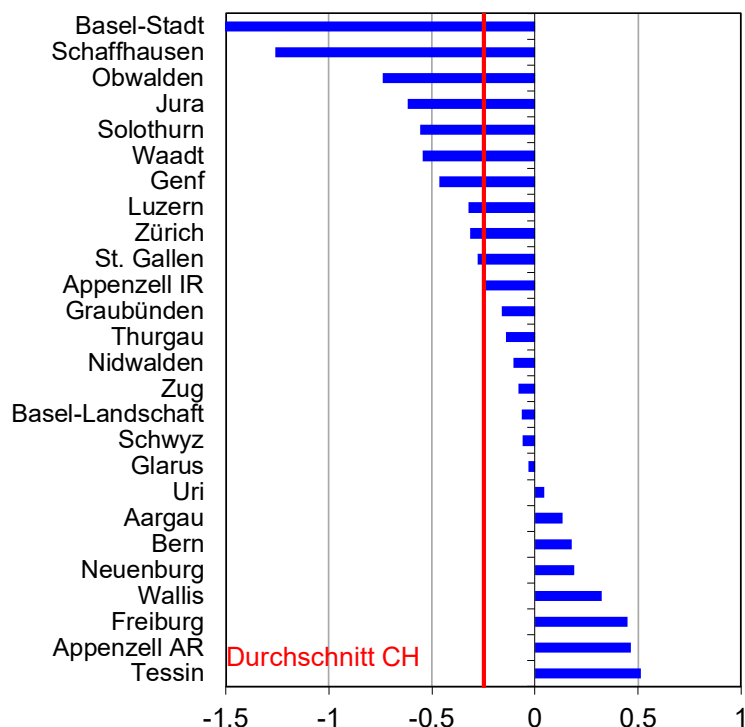
Die kantonale Verteilung zeigt, dass die steuerliche Ausschöpfung in den Zentralschweizer Kantonen Zug, Nidwalden und Schwyz weit unter dem Schweizer Durchschnitt liegt. Zug weist mit 11,1 % den tiefsten Wert aus und schöpft damit sein Ressourcenpotenzial rund halb so stark aus wie der Durchschnitt aller Kantone. Auch in Zürich, dem einwohnerreichsten Kanton der Schweiz, liegt die Steuerausschöpfung unter dem Mittelwert.

Am oberen Ende der Skala befinden sich die Westschweizer Kantone Genf, Neuenburg und Waadt. Genf weist mit 33,7 % die höchste steuerliche Ausschöpfung auf. Über dem Schweizer Durchschnittswert rangieren auch die flächenmässig grössten Kantone: Graubünden (25,7 %), Bern (27,4 %) und Wallis (29,3 %).

Abbildung 1: Steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials 2023 nach Kantonen in Prozent

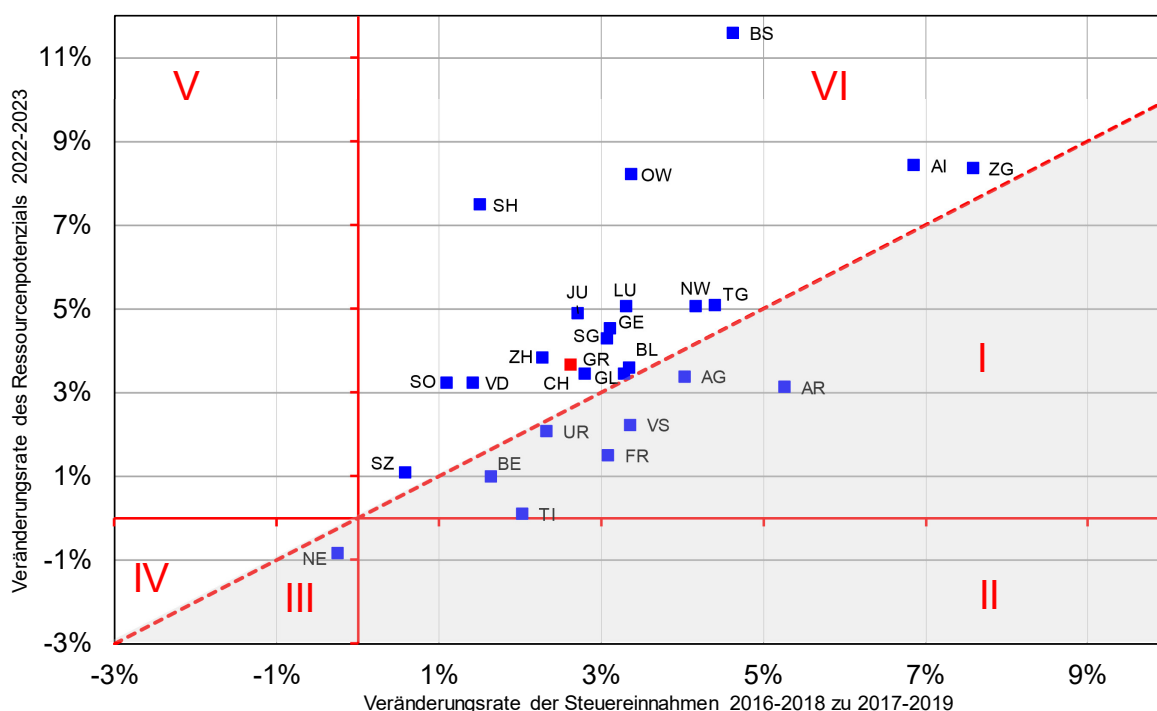
Die **Veränderungen der steuerlichen Ausschöpfung** gegenüber dem Referenzjahr 2022 sind in Abbildung 2 dargestellt. Im gesamtschweizerischen Durchschnitt hat die steuerliche Belastung der Wirtschaftssubjekte um rund 0,2 Prozentpunkte abgenommen. Dieser Durchschnitt berechnet sich aus der Summe der kantonalen 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 Innerrhoden (rund -0,2 Prozentpunkte). Zürichs Ressourcenpotenzial macht im Referenzjahr 2023 ungefähr ein Fünftel des gesamten Ressourcenpotenzials aller Kantone aus, während der entsprechende Anteil von Appenzell Innerrhoden 0,2 % beträgt.

Gegenüber dem letzten Referenzjahr 2022 haben 18 Kantone ihre Steuerauserschöpfung gesenkt. In Basel-Stadt ist der Rückgang mit -1,9 Prozentpunkten am deutlichsten. Von den 8 Kantonen mit einer ausgeweiteten Steuerauserschöpfung verzeichnen die Kantone Tessin und Appenzell Ausserrhoden die stärksten Zunahmen (je +0,5 Prozentpunkte).

Abbildung 2: Veränderungen der steuerlichen Ausschöpfung in Prozentpunkten 2022–2023

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 beispielsweise 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. Nahe auf der Linie sind im aktuellen Referenzjahr die Kantone Glarus und Uri.

Abbildung 3: Komponenten der Veränderung der steuerlichen Ausschöpfung 2022–2023

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 befinden sich 7 ressourcenschwache Kantone. Von diesen weist der Kanton Appenzell Ausserrhoden die stärkste Veränderungsrate bei den Steuereinnahmen gegenüber dem letzten Referenzjahr aus. Im Tessin hat sich das Ressourcenpotenzial kaum verändert, während die effektiven Steuereinnahmen um 2,0 % zugenommen haben. 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

Im **Bereich II** sind Kantone mit einem rückläufigen Ressourcenpotenzial bei gleichzeitig wachsenden Steuereinnahmen. Im aktuellen Berichtsjahr trifft dies für keinen Kanton zu.

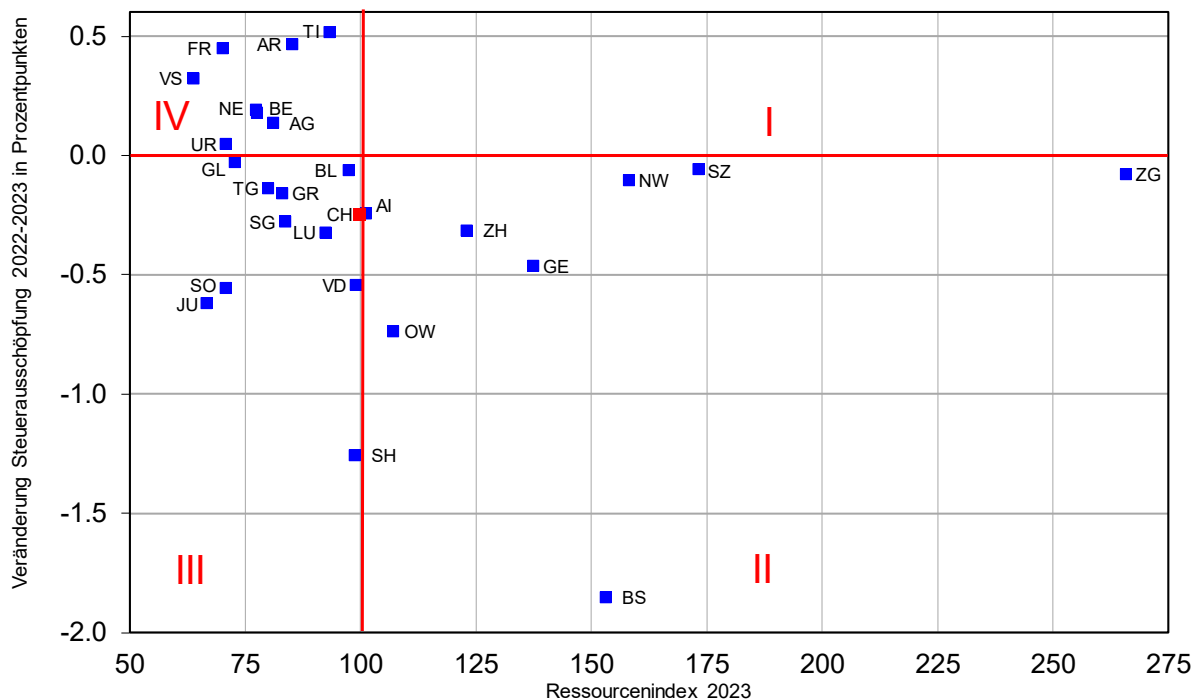
In den **Bereichen III und IV** gehen sowohl die effektiven Steuereinnahmen als auch das Ressourcenpotenzial zurück. Im Bereich IV, in welchem im Berichtsjahr kein Kanton ist, ist die Abnahme der effektiven Steuereinnahmen grösser und der Steuerausschöpfungsindex rückläufig. Im Bereich III hingegen fällt der Rückgang des Ressourcenpotenzials stärker aus, was zu einem Indexanstieg führt. Innerhalb dieses Bereichs ist einzig der Kanton Neuenburg. Er verzeichnet verminderte Fiskaleinnahmen (-0,2 %) und weist als einziger Kanton einen Rückgang beim Ressourcenpotenzial (-0,8 %) aus. Die gegenüber dem letzten Referenzjahr verminderten Fiskaleinnahmen von rund 3,9 Millionen zeigen sich bei den Einnahmen aus Vermögensgewinnsteuern, Vermögensverkehrssteuern sowie Erbschafts- und Schenkungssteuern.

¹ Kanton Tessin, Consuntivo 2017 Rapporto d'esercizio, S. 20 ([Link](#)).

Im **Bereich V** befindet sich im aktuellen Referenzjahr kein Kanton. Im **Bereich VI** weisen die abgebildeten Kantone im Vergleich zum letzten Referenzjahr rückläufige Indizes aus. Bei all diesen Kantonen nimmt das Ressourcenpotenzial mehr als die Steuereinnahmen zu. Dazu gehört mit Basel-Stadt auch derjenige Kanton mit dem stärksten Indexrückgang (-1,9 Prozentpunkte). Bei einem Anstieg der effektiven Steuereinnahmen um 4,6 % wächst sein Ressourcenpotenzial schweizweit am deutlichsten (+11,6 %). Dies rührt daher, dass der massgebende Gewinn der juristischen Personen massiv ansteigt und 2019 einen neuen Höchstwert von 5,7 Milliarden erreicht. Gegenüber dem Bemessungsjahr 2016 des letzten Referenzjahres beträgt der Anstieg 95,2%.² In Zug, dem ressourcenstärksten Kanton der Schweiz, steigt das Ressourcenpotenzial 2023 im Vergleich zum Vorjahr mit 8,3% am drittstärksten. Die effektiven Fiskaleinnahmen nehmen derweil seit 2014 kontinuierlich zu, gegenüber dem Referenzjahr 2022 verzeichnen sie einen Anstieg um 7,6 %. Gemäss dem Geschäftsbericht 2019³ geht die Steigerung der Steuereinnahmen natürlicher Personen auf die anhaltend gute Wirtschaftslage, die positive Entwicklung an der Börse und auf die wachsende Bevölkerung mit teilweise sehr grossem Steuersubstrat zurück. Die Steuereinnahmen der juristischen Personen verzeichnen 2019 gar einen neuen Höchstwert, weil mehrere grosse, international tätige Unternehmen markant höhere Gewinne auswiesen. Zusätzliche Steuereinnahmen ergeben sich dem Kanton Zug auch dank neuer Unternehmen und Einmaleffekten.

Abbildung 4 stellt die Veränderung der Steuerausschöpfung aus Abbildung 2 dem aktuellen Ressourcenindex 2023 gegenüber. So kann der Frage nach dem Zusammenhang zwischen **Ressourcenstärke und Veränderung der Steuerbelastung** nachgegangen werden.

Abbildung 4: Ressourcenindex 2023 und Veränderung der Steuerbelastung 2022–2023



² Eidg. Finanzverwaltung, Finanzausgleich, Zahlen ([Link](#)).

³ Kanton Zug, Geschäftsbericht 2019, S. 368 ([Link](#)).

Rohstoff

Die roten Linien unterteilen die Grafik in vier Bereiche. Oben rechts würden sich ressourcenstarke Kantone befinden, die gegenüber dem Referenzjahr 2022 ihre Steueraussschöpfung erhöht haben (Bereich I), unten rechts ressourcenstarke Kantone, die ihre steuerliche Ausschöpfung im Berichtszeitraum gesenkt haben (Bereich II). Alle acht ressourcenstarken Kantone sind in diesem Bereich II zu finden. 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 Steueraussschöpfung jedoch seit dem Referenzjahr 2022 erhöht (Bereich IV).

Gemäss dieser Grafik haben im Berichtszeitraum die meisten ressourcenschwachen Kantone ihre Steueraussschöpfung gesenkt (Bereich III). Mit rund 1,3 Prozentpunkten ist die Abnahme im Kanton Schaffhausen deutlich. Die Kantone Tessin, Appenzell Ausserrhoden und Freiburg (Bereich IV) weisen gegenüber dem letzten Referenzjahr die stärksten Indexzunahmen aus. Im Bereich I befindet sich kein Kanton.

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 2023 zum einen der Mittelwert aus den effektiven Steuereinnahmen des Kantons und seiner Gemeinden über die Jahre 2017 bis 2019 und zum anderen das im Rahmen der Berechnungen für den nationalen Finanzausgleich ermittelte Ressourcenpotenzial für das Referenzjahr 2023 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).⁴ Die Steuereinnahmen umfassen neben den direkten Steuern der natürlichen und juristischen Personen z.B. auch Vermögens-, Erbschafts- und Motorfahrzeugsteuern. Im Gegensatz dazu sind im Ressourcenpotenzial die Grundsteuer, die Vermögensgewinnsteuer und die Vermögensverkehrssteuer, deren Aufkommen vom Immobilienmarkt beeinflusst werden, nicht berücksichtigt. Die Vermögensgewinnsteuern setzen sich aus den Grundstückgewinnsteuern, Kapitalgewinnsteuern und weiteren Vermögensgewinnsteuern zusammen. Die Vermögensverkehrssteuern beinhalten neben Emissions- und Umsatzabgaben auf Wertpapieren, Stempelabgaben auf Quittungen für Versicherungsprämien, auch kantonale Stempelsteuern und Handänderungssteuern.⁵ Das Ressourcenpotenzial 2023 entspricht dem Mittelwert der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) über die Bemessungsjahre 2017 bis 2019. 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.

⁴ 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“).

⁵ Vgl. Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2, Anhang A, S. 39f ([Link](#)).

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 der vorliegenden Publikation sind das die Jahre 2017-2019). Die Steuereinnahmen zeigen jedoch je nach Rechnungslegung diejenigen Beträge, welche in den Jahren 2017-2019 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.