



Rohstoff

Datum 11. Dezember 2009

Steuerausschöpfungsindex 2010

Weshalb ein neuer Index

Bis zum Steuerjahr 2006 veröffentlichte die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) den Gesamtindex der Steuerbelastung. Dieser hochaggregierte Index wurde für den Zweck der Berechnung des Finanzkraftindex des alten Finanzausgleichs entwickelt. Durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) wurde dieser Indikator überflüssig. Zudem hatte er zahlreiche methodische Mängel und war nicht in der Lage, die Steuerbelastung in den Kantonen vergleichbar zu machen. Die Bestimmung des Index erfolgte auf der Basis von Gemeinde- und Kantonsdaten zur Steuerbelastung verschiedener Steuerarten und Einkommens- bzw. Vermögensklassen. Über mehrere Schritte wurden Teilindizes gewichtet und zusammengezählt, wobei als Gewichte die jeweiligen Steuersubstrate dienten. Aufgrund der Berechnungsmethode erhielten die Steuerbelastungsunterschiede bei den tiefen Einkommen und Vermögen ein überdurchschnittlich starkes Gewicht im Gesamtindex, während die Unterschiede bei den hohen Einkommen den Index nur unmerklich beeinflussten. Dies konnte sogar dazu führen, dass ein Kanton im Vergleich zu einem anderen Kanton trotz tieferer durchschnittlicher Steuerbelastung einen höheren Gesamtindex aufwies. Die Verwendung des alten Gesamtindex verfälschte somit das Bild der Steuerbelastung in den Kantonen.

Als Ersatz für den alten Gesamtindex der Steuerbelastung wurden vier Instrumente vorgesehen. Diese sind in der Lage, verschiedene Aspekte der Steuerbelastung aufzuzeigen und ergänzen sich dementsprechend. Nebst den beiden weiterhin durch die ESTV veröffentlichten Statistiken zur "Steuerbelastung in der Schweiz" (Natürliche Personen nach Gemeinden¹ und Kantonshauptorte, Kantonskennzif-

¹ <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00720/00722/index.html?lang=de>

fern²) wird der Ausschöpfungsindikator als aggregiertes Mass für die Ausschöpfung des gesamten Steuersubstrats durch Kanton und Gemeinden eingeführt. Der Steuerrechner³ hingegen bestimmt als viertes Instrument die individuelle Steuerbelastung in den Gemeinden und ermöglicht so den Vergleich zwischen einzelnen Steuerdomizilen. Diese vier Instrumente erlauben zusammen eine differenzierte Beurteilung der Steuerbelastungen in der Schweiz.

Berechnungsmethode

Die Berechnung des Steuerausschöpfungsindex ist einfach und verständlich. In einem ersten Schritt wird die steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials für jeden Kanton und für die Gesamtheit der Kantone berechnet:

$$\text{Steuerliche Ausschöpfung} = \frac{\text{Steuereinnahmen}}{\text{Ressourcen potenzial}}$$

Die steuerliche Ausschöpfung ergibt sich somit aus dem Verhältnis zwischen den Steuereinnahmen eines Kantons und seinem Ressourcenpotenzial, welches das Steuersubstrat des Kantons widerspiegelt.

Konkret gehen in die Berechnung der steuerlichen Ausschöpfung eines bestimmten Kantons im Referenzjahr 2010 zum einen der Mittelwert aus den Steuereinnahmen des Kantons über die Jahre 2004 bis 2006 und zum anderen das im Rahmen der Berechnungen für den neuen Finanzausgleich eruierte Ressourcenpotenzial für das Referenzjahr 2010 ein. Dieses wird seinerseits als Mittelwert der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage über die Bemessungsjahre 2004 bis 2006 berechnet (vgl. Kasten). Somit ist sichergestellt, dass sich Zähler und Nenner auf dieselben Jahre beziehen. Wie der Finanzausgleich für das Jahr 2010 beruht somit auch die steuerliche Ausschöpfung 2010 auf Daten vergangener Jahre. Als Datenbasis für die Steuereinnahmen dienen die Daten der Finanzstatistik. Dabei werden sämtliche Steuereinnahmen bzw. gemäss dem neuen Rechnungslegungsmodell der Kantone HRM2 der gesamte Fiskalertrag der Kantone und ihrer Gemeinden berücksichtigt.

² <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00720/00939/index.html?lang=de>

³ <http://www.estv2.admin.ch/d/dienstleistungen/steuerrechner/steuerrechner.htm>

Das **Ressourcenpotenzial** ist die Grundlage des Ressourcenausgleichs im neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Der Ressourcenausgleich bezweckt, auch die Kantone mit unterdurchschnittlichen eigenen Ressourcen – die so genannten ressourcenschwachen Kantone – mit genügend frei verfügbaren Finanzmitteln auszustatten. Das Ressourcenpotenzial wird auf der Basis der so genannten **Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG)** berechnet. 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 Wertschöpfung in einem Kanton ab. Die Daten zur Berechnung des Ressourcenpotenzials werden bei den Steuerverwaltungen der Kantone erhoben. Die Angaben liegen jedoch erst mit einer gewissen Verzögerung in genügend guter Qualität vor. Ausserdem ist das Steuersubstrat starken Schwankungen unterworfen. Aus diesen Gründen werden für die Berechnung des Ressourcenpotenzials dreijährige Durchschnittswerte vergangener Jahre herangezogen.

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.

Interpretation und Aussagekraft

Der Steuerausschöpfungsindex gibt Aufschluss über die gesamte steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials eines Kantons. Er stellt eine Masszahl für die durchschnittliche Steuerbelastung eines Kantons dar. Weisen folglich zwei Kantone ein gleich hohes Ressourcenpotenzial, aber unterschiedliche Werte bei den Steuereinnahmen aus, so kann daraus geschlossen werden, dass die Steuerpflichtigen des Kantons mit dem höheren Steuerausschöpfungsindex in ihrer Gesamtheit eine höhere Steuerlast zu tragen haben.

Der Index ist deshalb ähnlich zu interpretieren wie die Fiskalquote, welche in der Schweiz auf nationaler Ebene berechnet wird. Die Fiskalquote entspricht dem

Verhältnis zwischen Steuereinnahmen (einschliesslich Sozialversicherungsbeiträgen), die den öffentlichen Haushalten zu entrichten sind, und dem Bruttoinlandprodukt (BIP). Das BIP ist ein Mass für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft. Es misst den Wert der im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen, soweit diese nicht als Vorleistungen für die Produktion anderer Waren und Dienstleistungen verwendet werden - also die sogenannte Wertschöpfung. Weil das Ressourcenpotenzial aufgrund seiner Konzeption die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung eines Kantons misst, ist es sachlich mit dem Bruttoinlandprodukt verwandt.

Durch den Einbezug des Ressourcenpotenzials besteht ein direkter Bezug zu den Ausgleichszahlungen des Ressourcenausgleichs. Dieser Zusammenhang ist insbesondere für den alle vier Jahre zu erstellenden Wirksamkeitsbericht für den neuen Finanzausgleich von Interesse. So erlaubt der Index aufgrund seiner Konstruktion Aussagen darüber, wie sich Veränderungen bei den Ausgleichszahlungen in den Kantonen potenziell auf die Steuerbelastung auswirken.

Wie schon der alte Gesamtindex der Steuerbelastung kann auch der Steueraus-schöpfungsindex nicht als gezieltes Steuerungsinstrument für die Belastung einzelner Wirtschaftssubjekte eingesetzt werden. Kantonale Änderungen im Steuersystem haben nur einen indirekten Effekt auf den Ausschöpfungsindex. Dieser widerspiegelt – gleich wie der alte Gesamtindex der Steuerbelastung – nicht die Steuerbelastung an sich, sondern, wie im Namen hervorgehoben, die Ausschöpfung der Besteuerungsmöglichkeiten durch einen Kanton. Sämtliche Alternativen eines aggregierten Index unterliegen aber dieser Problematik. Für die gezielte Steuerung muss auf die detaillierten Belastungsvergleiche zurückgegriffen werden.

Erste Resultate

Tabelle 1 stellt die Werte der steuerlichen Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials in Prozent und als Index für alle verfügbaren Referenzjahre seit der Einführung des neuen Finanzausgleichs 2008 dar. Im ersten Referenzjahr 2008 wurde das Ressourcenpotenzial aufgrund fehlender Daten nur aus den aggregierten Steuerbemessungsgrundlagen der beiden Bemessungsjahre 2003 und 2004 berechnet. Entsprechend geht bei der Berechnung der steuerlichen Ausschöpfung im Referenzjahr 2008 ebenfalls der Mittelwert der Steuereinnahmen aus den Jahren 2003 und 2004 ein. In Tabelle 1 sind zur Verdeutlichung jeweils das Referenzjahr und die entsprechenden Bemessungsjahre aufgeführt. Eine Rückrechnung der steuerlichen Ausschöpfung vor 2008 ist aufgrund fehlender Daten zum Ressourcenpotenzial nicht möglich. Es existieren zwar Schätzungen für einige Jahre vor dem Bemessungsjahr 2003, diese sind aber methodisch nicht mit den aktuellen Werten vergleichbar, weshalb eine Retropolation zurzeit keine Priorität besitzt.

Tabelle 1: Steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials im Zeitverlauf

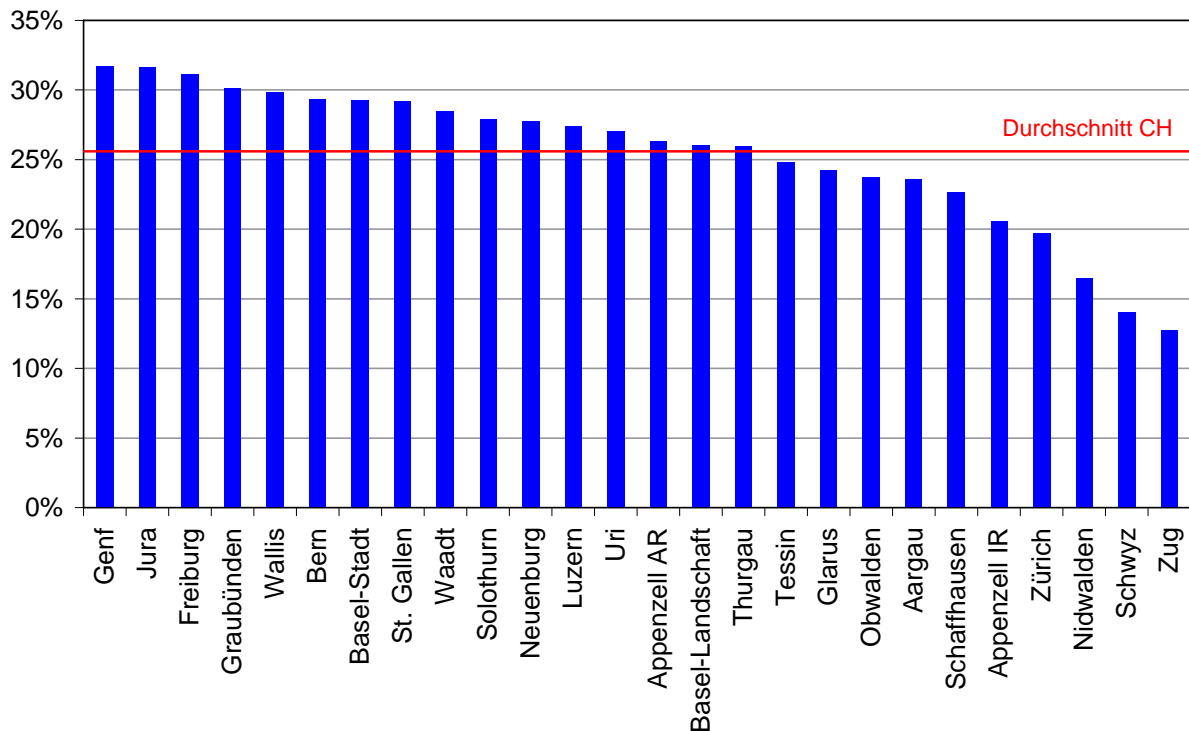
Referenzjahr Bemessungsjahre	2008 2003-2004 Index, Schweiz in % = 100		2009 2003-2005 Index, Schweiz in % = 100		2010 2004-2006 Index, Schweiz in % = 100	
	Zürich	22.3%	85.1	20.8%	80.8	19.8%
Bern	30.0%	114.8	29.7%	115.6	29.3%	115.8
Luzern	28.6%	109.3	28.0%	108.8	27.4%	108.3
Uri	27.1%	103.7	26.8%	104.4	27.0%	106.7
Schwyz	13.6%	51.9	13.8%	53.9	14.1%	55.5
Obwalden	26.8%	102.5	26.8%	104.1	23.7%	93.6
Nidwalden	17.8%	68.2	16.8%	65.5	16.5%	65.2
Glarus	24.9%	95.1	24.4%	95.1	24.2%	95.6
Zug	13.5%	51.7	13.0%	50.5	12.8%	50.4
Freiburg	30.4%	116.1	31.0%	120.6	31.2%	123.0
Solothurn	29.9%	114.4	29.3%	114.0	27.9%	110.1
Basel-Stadt	29.5%	112.6	29.4%	114.6	29.3%	115.5
Basel-Landschaft	25.1%	95.9	25.9%	100.6	26.0%	102.8
Schaffhausen	23.4%	89.4	23.0%	89.4	22.7%	89.6
Appenzell AR	26.5%	101.5	26.6%	103.3	26.3%	103.9
Appenzell IR	22.7%	86.9	21.2%	82.5	20.6%	81.3
St. Gallen	29.5%	112.9	29.1%	113.4	29.2%	115.2
Graubünden	29.7%	113.4	29.7%	115.4	30.1%	119.0
Aargau	23.4%	89.5	23.3%	90.7	23.6%	93.2
Thurgau	28.1%	107.4	27.2%	105.8	25.9%	102.4
Tessin	24.5%	93.8	24.8%	96.6	24.8%	97.9
Waadt	28.2%	107.7	29.4%	114.3	28.5%	112.5
Wallis	28.8%	110.1	29.3%	114.0	29.9%	118.0
Neuenburg	27.9%	106.7	27.2%	105.7	27.7%	109.5
Genf	31.6%	120.8	30.8%	119.9	31.7%	125.2
Jura	32.4%	124.0	32.0%	124.7	31.6%	124.9
Schweiz	26.2%	100.0	25.7%	100.0	25.3%	100.0

In Abbildung 1 sind die Werte der steuerlichen Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials in den einzelnen Kantonen für das Referenzjahr 2010 absteigend sortiert dargestellt. Im Schweizer Durchschnitt werden 25,3% des Ressourcenpotenzials durch Fiskalabgaben der Kantone und Gemeinden belastet. Unterdurchschnittlich ist die steuerliche Ausschöpfung in den Zentralschweizer Kantonen Nidwalden, Schwyz und Zug, wobei Zug mit 12,8% den tiefsten Wert aller Kantone aufweist. Aber auch in grösseren Kantonen wie Aargau und Zürich liegt die Steueraus-schöpfung unter dem Schweizer Durchschnitt. Am oberen Ende der Skala sind einige Westschweizer Kantone, Graubünden, Bern, Basel-Stadt und St. Gallen zu finden, wobei Genf mit 31,7% sein Ressourcenpotenzial am stärksten ausschöpft.

Rohstoff

Auffallend ist allerdings, dass sich viele Kantone oberhalb oder in der Nähe des Schweizer Durchschnitts befinden, und dass die Abweichung vom Schweizer Durchschnitt zu Genf mit 6,4 Prozentpunkten nur halb so gross ist wie die Abweichung zu Zug (12,6 Prozentpunkte). Deshalb können die Kantone am unteren Ende der Skala eher als Spezialfall oder Ausreisser bezeichnet werden.

Abbildung 1: Steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials 2010 nach Kantonen in Prozent



Die Entwicklung der steuerlichen Ausschöpfung über die Zeit ist in Abbildung 2 ersichtlich. Dargestellt ist die Veränderung seit 2008 – dem ersten Jahr des neuen Finanzausgleichs. Demnach konnten die meisten Kantone ihre Fiskalbelastung senken. In neun Kantonen hat sich die Steuerausschöpfung zwar erhöht, in sechs davon lag der Anstieg aber unter 0,5 Prozentpunkten und war damit moderat. Hingegen gab es einige Kantone, welche ihre Steuerausschöpfung deutlich, nämlich um über 2 Prozentpunkte – in Obwalden waren es sogar 3,1 – senken konnten.

Rohstoff

Abbildung 2: Veränderung Steuerliche Ausschöpfung in Prozentpunkten 2008-2010

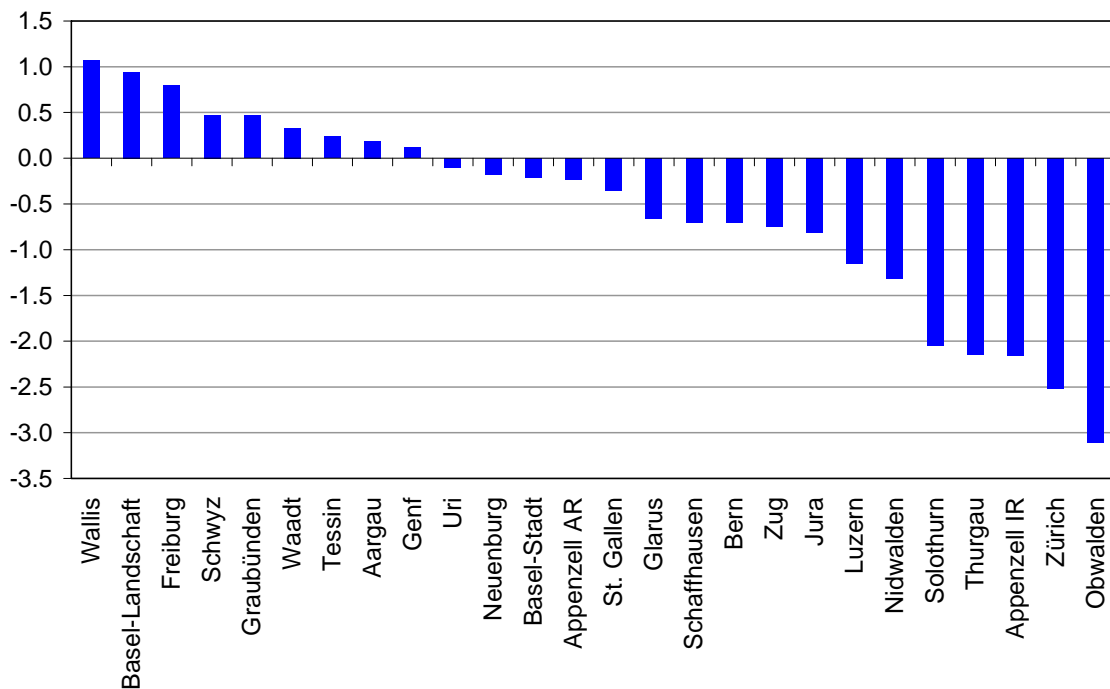
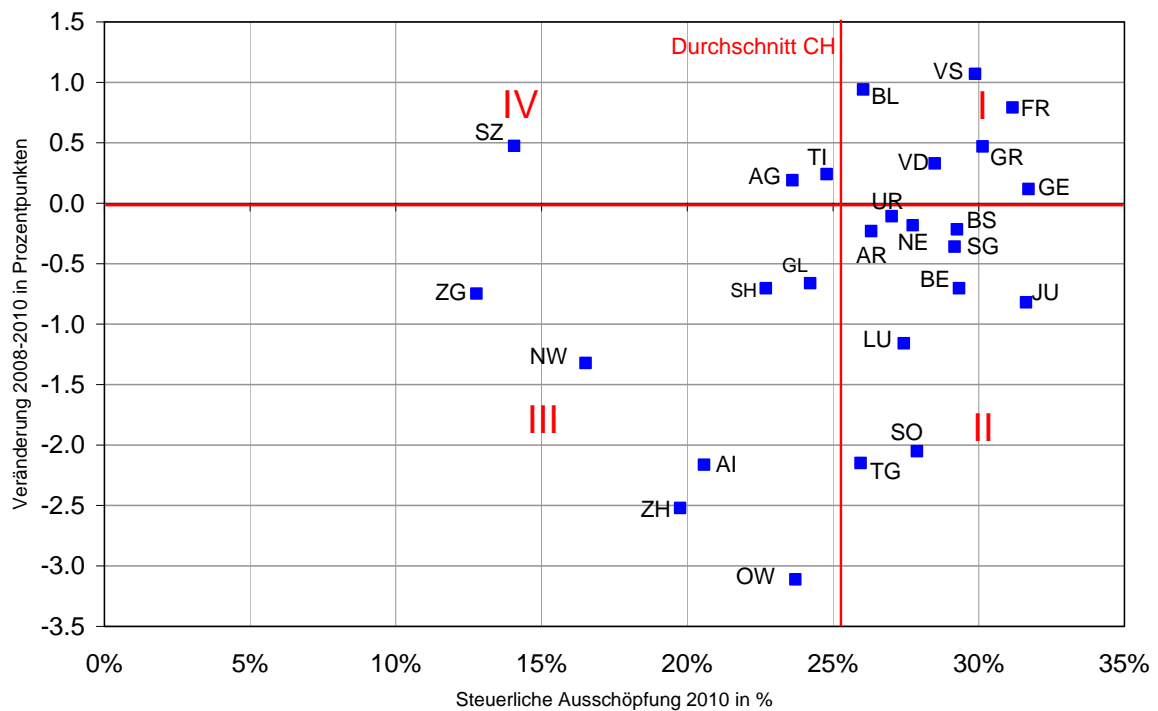


Abbildung 3 stellt das Niveau der steuerlichen Ausschöpfung im Referenzjahr 2010 (das in Abbildung 1 zu sehen war) und die zeitliche Veränderung zum Referenzjahr 2008 (die in Abbildung 2 dargestellt wurde) einander gegenüber. Dies erlaubt genauere Aussagen über die Entwicklung in den letzten Jahren.

Abbildung 3: Steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials, Niveau und Veränderung



Die roten Linien unterteilen die Grafik in vier Bereiche. Oben rechts befinden sich Kantone mit (im Vergleich zum Schweizer Mittel) überdurchschnittlicher Steueraus schöpfung, die seit dem Referenzjahr 2008 weiter zugenommen hat (Bereich I). Unten rechts sind ebenfalls Kantone mit überdurchschnittlichen Werten bei der steuerlichen Ausschöpfung, die aber im Berichtszeitraum gesenkt werden konnte (Bereich II). Ebenfalls gesenkt wurde die steuerliche Ausschöpfung von den Kantonen, die sich unten links befinden. Im Unterschied zu den Kantonen unten rechts weisen diese jedoch bereits eine unterdurchschnittliche Ausschöpfung ihres Steuer substrats aus (Bereich III). Die wenigen Kantone oben links gehören zur Gruppe derjenigen mit unterdurchschnittlicher Belastung, die sich seit dem Referenzjahr 2008 jedoch erhöht hat (Bereich IV).

Auffallend ist, dass sieben der zehn Kantone mit unterdurchschnittlicher Steueraus schöpfung diese verringern konnten (Bereich III). Ausgeprägt war die Senkung vor allem in Obwalden, Zürich und Appenzell Innerrhoden. Aber auch in Zug und Nidwalden, die zu den Kantonen mit den tiefsten Werten gehören, ist die Steueraus schöpfung seit dem Referenzjahr 2008 klar gesunken. Die Mehrheit der Kantone mit überdurchschnittlichen Steueraus schöpfungswerten konnte diese ebenfalls reduzieren (Bereich II), dazu gehört auch Jura – der Kanton mit der zweithöchsten Ausschöpfung im Referenzjahr 2010.

Insgesamt lässt sich sagen, dass die Mehrheit der Kantone – auch die Mehrheit derjenigen mit überdurchschnittlichen Werten – die Ausschöpfung ihres Steuer substrats seit dem Referenzjahr 2008 – dem ersten Jahr der NFA – verringern konnte. Eine Kausalbeziehung zur NFA zu vermuten, wäre an dieser Stelle jedoch verfrüht. Zum einen beziehen sich die heute verfügbaren Berechnungen zu den Referenzjahren 2008-2010 auf die Bemessungsjahre 2003 bis 2006, weshalb Veränderungen in diesen Jahren bestenfalls als Vorwirkungen der NFA zu verstehen sind. Zum anderen waren gerade die Jahre 2003-2006 mehrheitlich von einer lebhaften Konjunkturlage geprägt. Diese erlaubte es einigen Kantonen, Steuer senkungsprogramme durchzuführen, wodurch die steuerliche Ausschöpfung verringert wurde. Eine vertiefte Analyse zu den Auswirkungen der NFA wird indes der entsprechende Wirksamkeitsbericht liefern.