

Fehlanreize im Neuen Finanzausgleich

PD Dr. Frank Bodmer

Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum, Universität Basel

Fassung vom 10.1.2014.

Kontakt: Frank.Bodmer@unibas.ch

1) Einleitung

Der neue Finanzausgleich funktioniert nun seit sieben Jahren, was eine eingehende Beurteilung möglich macht. Zentrale Ziele bei seiner Einführung waren es, den Finanzausgleich auf eine einfachere, transparentere und effizientere Basis zu stellen. Dazu wurde die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen neu geordnet, die gebundenen Finanzausgleichszahlungen vom Ressourcenausgleich getrennt, ihre Bedeutung reduziert und der Ressourcenausgleich neu gestaltet. Die Neuordnung der Aufgabenverteilung und die Reduktion der Bedeutung der gebundenen Zahlungen dürften zur erwarteten Reduktion der Ausgaben und zur Steigerung der Effizienz geführt haben.¹

Dagegen steht der Ressourcenausgleich regelmässig in der Kritik, vor allem von Seiten der ressourcenstarken Kantone. Von dieser Seite wird u.a. die Solidarhaftung innerhalb der Gebergruppe kritisiert, dazu eine zu tiefe Wirksamkeit des Ressourcenausgleichs, eine falsche Gewichtung der Komponenten des Ressourcenpotenzials und die Möglichkeit von ressourcenschwachen Kantonen, die Geberkantone mit Tiefsteuern speziell im Bereich der Gewinnsteuern zu unterbieten.²

Schwerwiegender dürften allerdings die Auswirkungen des Ressourcenausgleichs am unteren Ende der Skala sein. Für die ressourcenschwachen Kantone wurde nämlich ein progressiver Mechanismus eingeführt, mit einer sehr starken Ausgleichswirkung. In Kombination mit den gewählten Gewichten für die Komponenten des Ressourcenpotenzials (steuerbares Einkommen, Vermögen und steuerbare Gewinne) kann diese Nichtlinearität zu einem starken Anreiz gegen Steuersenkungen und andere Massnahmen zur Verbesserung des Ressourcenpotenzials führen. Mit Appenzell Ausserrhoden und Obwalden existieren bereits erste Fälle, wo Kantone mit reduzierten Gewinnsteuern zwar ihre Steuerbasis deutlich verbessern konnten, durch die reduzierten Zahlungen aus dem Finanzausgleich inzwischen aber in Schwierigkeiten geraten sind.

Diese starken Effekte dürften wohl kaum den ursprünglichen Zielen des Finanzausgleichs entsprechen. Die ressourcenschwachen Kantone werden so für ihre Bemühungen bestraft, ihre Steuerbasis zu verbessern. Es fragt sich deshalb, ob der Ressourcenausgleich völlig neu konzipiert werden sollte oder ob punktuelle Reformen genügen würden, um die extremen

¹ Eine Abschätzung dieser Effekte wurde von Bodmer und Beljean (2005) vorgenommen.

² Die Kritikpunkte werden in NFA-Geberkantone (2013) näher erläutert. Zudem steht die Dotierung der beiden Gefässe des Lastenausgleichs ebenfalls regelmässig in der Kritik.

Effekte zu eliminieren. Da die Effekte bei juristischen Personen am stärksten sind, würde eine Neugewichtung der Komponenten des Ressourcenpotenzials eine erhebliche Verbesserung darstellen. Eine solche wird auch im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform III ins Auge gefasst.

2) Der Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich beläuft sich im Moment auf etwa 3.7 Milliarden Franken. Davon werden etwa 1.5 Mia. von den ressourcenstarken Kantone aufgebracht (horizontaler Finanzausgleich), die restlichen 2.2 Mia. vom Bund (vertikaler Finanzausgleich). Die Einzahlungen pro Kopf der ressourcenstarken Kantone werden als lineare Funktion der Abweichung ihres Ressourcenindex vom schweizerischen Mittel berechnet. Die Auszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone, d.h. der Kantone mit einem Ressourcenindex unter dem schweizerischen Mittel, steigen mit der Abweichung vom schweizerischen Mittel überproportional an.³ Die Summe der Zahlungen wird vom Parlament periodisch neu festgelegt, der Entwicklung des Ressourcenpotenzials für die Schweiz als Ganzes folgend.

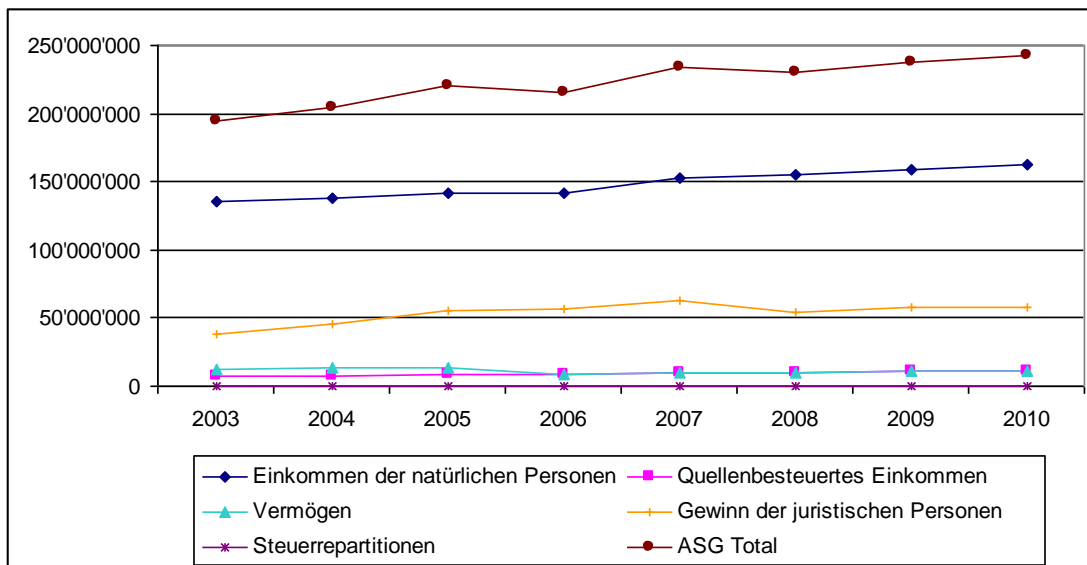
Das Ressourcenpotenzial wird auf Basis der steuerbaren Einkommen (mit Korrekturen zur Erfassung der Effekte von Steuerfreibeträgen und der Progression), der steuerbaren Gewinne, des steuerbaren Vermögens, dem quellenbesteuertem Einkommen sowie einer Korrektur für Steuerrepartitionen berechnet. Bei den steuerbaren Gewinnen von Holdings, Domizilgesellschaften und gemischten Gesellschaften kommt eine spezielle Gewichtung zur Anwendung, wie auch bei den Vermögen, einer Bestandesgrösse. Damit wird das unterschiedliche Potenzial zur Steuerausschöpfung berücksichtigt. Die Summe der fünf Komponenten wird als Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) bezeichnet. Der Ressourcenindex ist der auf 100 standardisierte Index der ASG pro Kopf. Zwischen den Zahlungen des Ressourcenausgleichs und den zugrunde liegenden Daten besteht eine

³ Die genaue Formel ist: $b_k = \tau \cdot (100 - RI_k)^{(1+q)}$. Der Ressourcenausgleich pro Person in Kanton k hängt von den Parametern τ und q ab, wobei q die Stärke der Progression bestimmt und grösser als 1 ist. Die Parameter werden jedes Jahr neu berechnet. q wird maximiert, unter der Bedingung, dass es zu keinen Umkehrungen in der Rangfolge bei den standardisierten Steuererträgen kommt. Eine ausführliche Darstellung findet sich in EFV (2002).

Zeitverzögerung von vier bis sechs Jahren. So werden die Zahlungen des Jahres 2014 auf Basis des Durchschnitts des Ressourcenpotentials der Jahre 2008 bis 2010 bestimmt.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Komponenten der ASG. Wichtigste Komponente sind die Einkommen der natürlichen Personen, mit einem durchschnittlichen Anteil von etwa 70%, gefolgt von den Gewinnen der juristischen Personen, mit einem Anteil von etwa 20%. Der Anteil der Vermögen und der quellenbesteuerten Einkommen liegt bei je etwa 5%. Allerdings gibt es zwischen den Kantonen erhebliche Unterschiede. So reichte der Anteil der Gewinne im Jahre 2010 von 14% im Kanton Nidwalden, wo dafür die Vermögen einen sehr hohen Anteil ausmachen, bis zu 36% in den Kantonen Schaffhausen und Basel-Stadt.

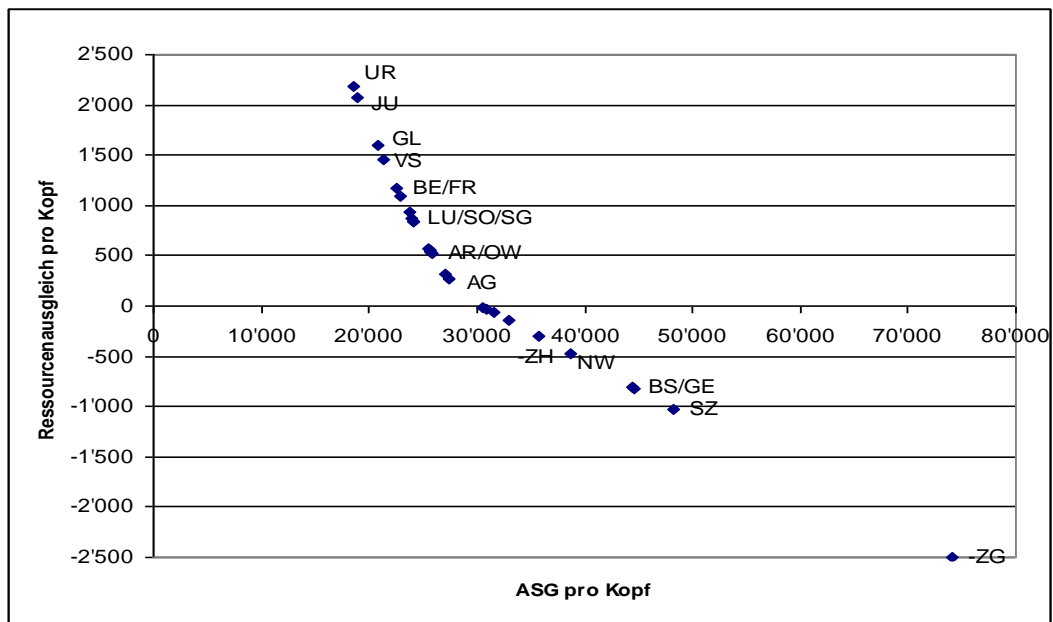
Abbildung 1: Komponenten des Ressourcenpotenzials



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV.

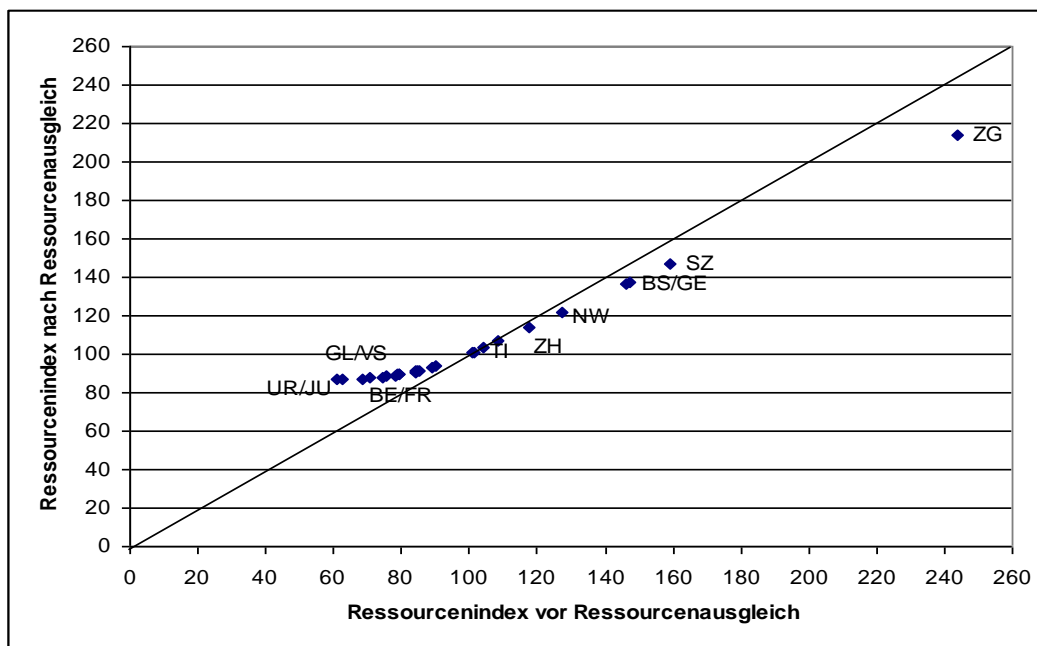
Abbildung 2 zeigt die Zahlungen in Abhängigkeit von der ASG pro Kopf, Einzahlungen in den Finanzausgleich negativ, Auszahlungen positiv. Es wird erstens ersichtlich, dass der reichste Kanton Zug eine um fast 4-mal höhere ASG pro Kopf aufweist als der Kanton Uri. Die Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone liegen auf einer Geraden, was den linearen Charakter der Einzahlungen reflektiert. Die Auszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone liegen auf einer Kurve mit zunehmender Steigung, aufgrund des progressiven Charakters. Bereits für die Kantone in der Nähe des schweizerischen Mittels ist die Steigung grösser als für die ressourcenstarken Kantone, unter anderem aufgrund der dank der zusätzlichen Bundesmittel höheren Auszahlungssumme.

Abbildung 2: Ressourcenpotenzial und Ausgleichszahlungen, 2014



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV.

Abbildung 3: Finanzkraft vor und nach Finanzausgleich, 2014



Quelle: EFV.

Wie stark nivellierend der Ressourcenausgleich am unteren Ende wirkt, zeigt sich in *Abbildung 3*. Gezeigt werden die Auswirkungen des Ressourcenausgleichs auf den Ressourcenindex. Die beiden ressourcenschwächsten Kantone Uri und Jura werden von

einem Niveau von etwa 60 vor dem Ressourcenausgleich auf ein Niveau von 87 gehoben, praktisch gleich hoch wie die vor ihnen liegenden Glarus und Wallis. Und auch Kantone wie Bern, Fribourg, Solothurn oder St.Gallen erreichen nach dem Ressourcenausgleich nur eine minimal höhere Finanzkraft von rund 89. Am oberen Ende sind die Effekte im Verhältnis geringer. Zug wird von 244 auf 214 gedrückt, Schwyz von 159 auf 147.

3) Die Anreizwirkungen des Ressourcenausgleichs

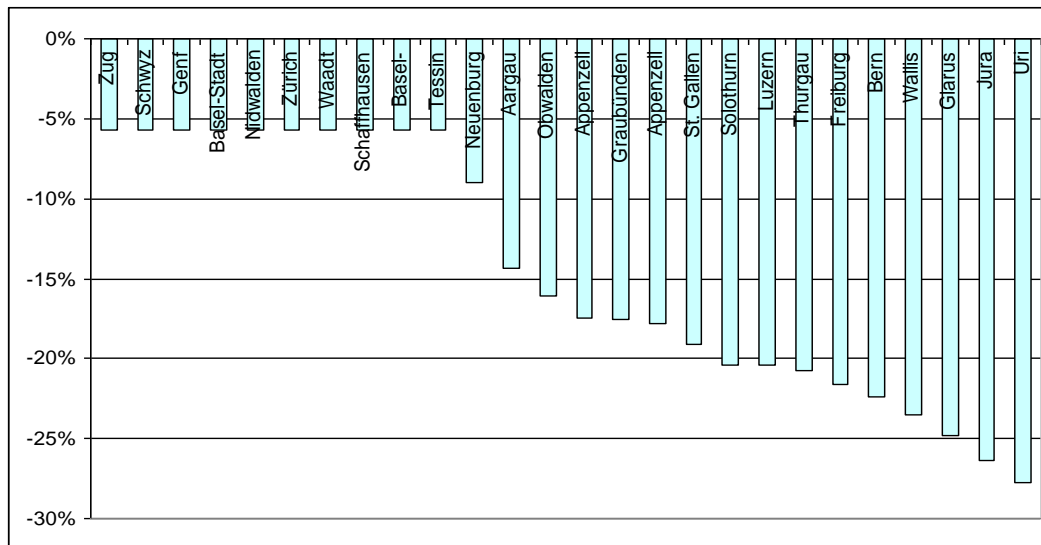
Auf Basis der Zahlen in *Abbildung 2* lässt sich ein einfaches Mass für die Grenzbelastung durch den Ressourcenausgleich berechnen, welches wiederum die Basis zur Bestimmung der Anreizwirkungen des Ressourcenausgleichs ist. Vergleicht man die Veränderung im Ressourcenausgleich pro Kopf mit der Veränderung der ASG pro Kopf, so ergibt sich ein Mass für die „Besteuerung“ von zusätzlichem Einkommen durch den Ressourcenausgleich oder eben für die Grenzbelastung der zusätzlichen Steuerbasis durch den Finanzausgleich.⁴ Der Unterschied in der ASG pro Kopf zwischen Uri, dem ärmsten Kanton, und Jura, dem zweitärmsten ist im Finanzjahr 2014 z.B. 400 Franken. Dies geht mit einer Reduktion beim Ressourcenausgleich von 112 Franken pro Kopf für den Jura zusammen. D.h. für jeden Franken, den sich Uri in Richtung Jura bewegt, erhält es 0.28 Franken weniger Ressourcenausgleich, was einen Wert von 28% in *Abbildung 4* ergibt.

Obwohl dieser Wert eigentlich dem Unterschied zwischen den zwei Kantonen zuzurechnen ist, haben wir ihn dem Kanton Uri zugewiesen. Es ist zu beachten, dass dies nur eine Annäherung ist. Der exakte Wert müsste auf Basis der Formeln für den Ressourcenausgleich berechnet werden.

Dieses Mass für die Grenzbelastung von zusätzlicher Steuerbasis durch den Finanzausgleich kann nun mit den Steuereinnahmen aus zusätzlicher Steuerbasis verglichen werden. Diese ergibt sich durch die so genannte Steueraus schöpfungsquote, d.h. die Steuereinnahmen im Verhältnis zur Steuerbasis, wobei letztere wiederum durch die ASG gemessen wird.⁵ Ist die Grenzbelastung durch den Finanzausgleich höher als die zusätzlichen Steuereinnahmen, so lohnt sich eine Erhöhung der Steuerbasis nicht, und es muss von einem Fehlanreiz gesprochen werden.

⁴ Dies lehnt sich an Brühlhart (2011) an, welcher allerdings die Beziehung zwischen der Veränderung der standardisierten Steuererträge und derjenigen des Finanzausgleichs betrachtet. Diese so genannte Grenzabschöpfungsquote wird auch von Rühli (2013) verwendet.

Abbildung 4: Verlust an Finanzausgleichszahlungen bei höherem Ressourcenpotenzial, 2014 (in %)



Erklärung: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV.

Im Folgenden sollen diese Berechnungen für die Komponenten der Steuerbasis separat gemacht werden, um die Anreizwirkungen für die drei Hauptkomponenten der ASG separat zu bestimmen. Zu diesem Zweck wird die Grenzbelastung durch den Finanzausgleich aus *Abbildung 4* mit den Steuerquoten für die Einkommen der natürlichen Personen, für die Vermögen und für die Gewinne der juristischen Personen.⁶ *Abbildung 5* zeigt das Verhältnis der Einnahmen aus Einkommenssteuern (für den Kanton und seine Gemeinden) zu den massgebenden Einkommen der natürlichen Personen für den Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2010, im Vergleich zur Grenzbelastung aus dem Finanzausgleich. Letzteres ist der positive Wert der Zahlen aus *Abbildung 3*.

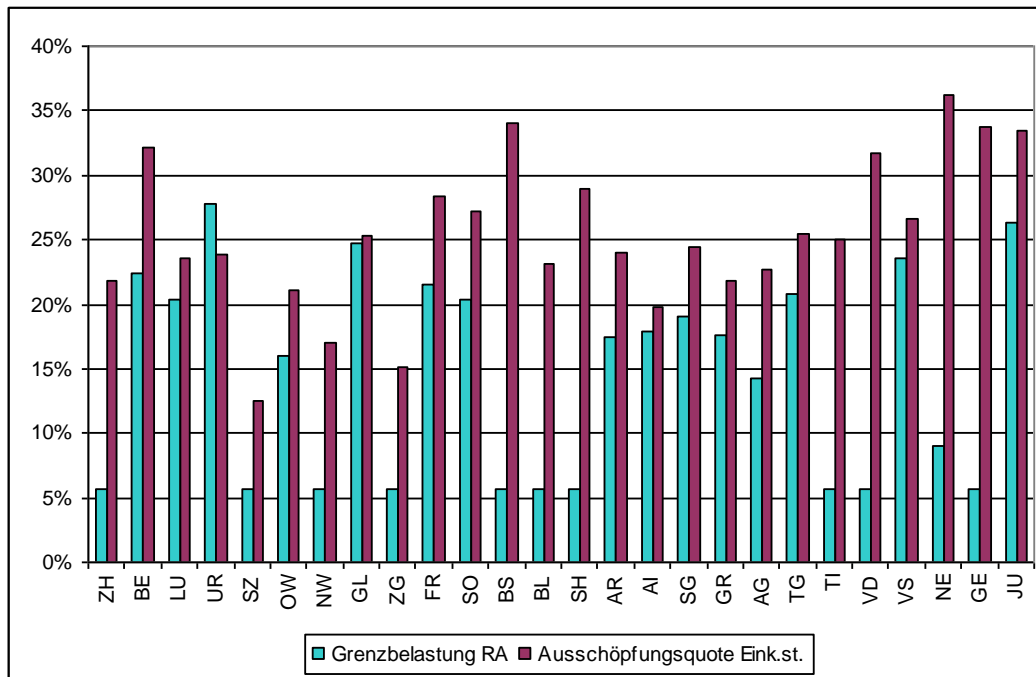
Zwei Kantone (Uri und Glarus) verlieren bei zunehmendem Ressourcenpotenzial mehr an Finanzausgleich als sie an Steuereinnahmen gewinnen. Dieser Fall kann als Finanzausgleichsfall bezeichnet werden, in Anlehnung an den Begriff der Sozialhilfefälle. Beides sind ressourcenschwache Kantone mit tiefer Steuerbelastung. Bei einer Reihe von anderen Kantonen, wie Luzern, Obwalden, Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen oder dem

⁵ Die aggregierte Steueraus schöpfungsquote für die Kantone wird jährlich von der EFV publiziert.

⁶ Bei den Einkommens- und den Gewinnsteuern wurde auch der Kantonsanteil von 17% an der direkten Bundessteuer (DBSt) hinzugefügt. Da Daten zur Aufteilung der DBSt auf Einkommen auf Gewinne nicht publiziert werden, wurden diese mit Hilfe des Anteils von natürlichen und juristischen Personen an der ASG geschätzt.

Wallis, ist der Unterschied zwischen den beiden Grössen sehr klein, womit sich ein Wachstum beim Ressourcenpotenzial für diese Kantone kaum lohnt.

Abbildung 5: Grenzbelastung Ressourcenausgleich und Steuerausschöpfungsquote Einkommenssteuern



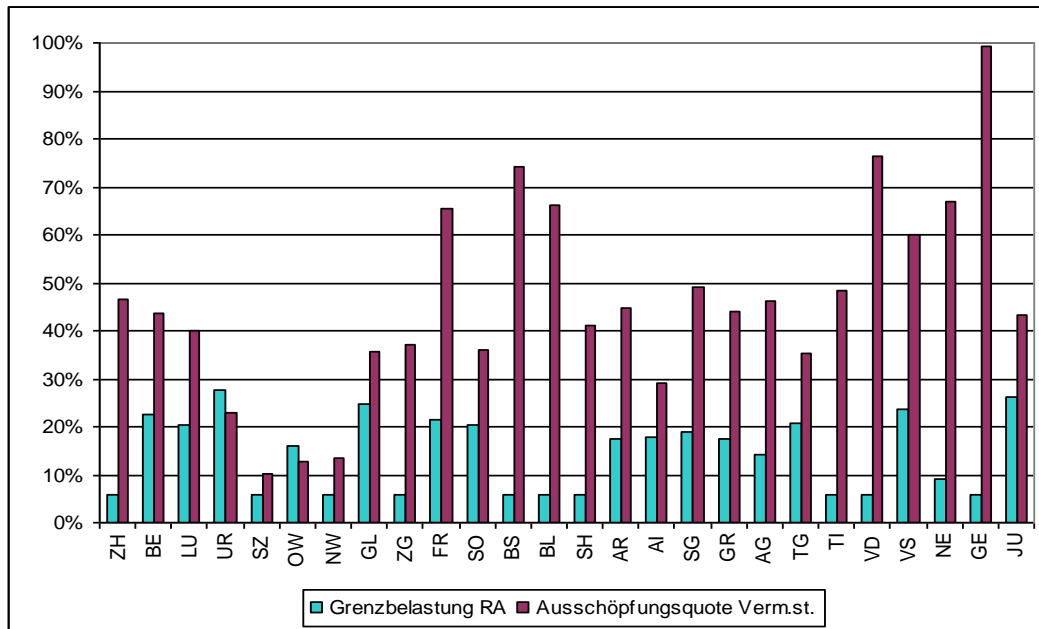
Erklärung: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV und der ESTV. Die Steuerausschöpfungsquote ist ein Durchschnitt für die Jahre 2008 bis 2010.

Bei den Vermögen ist nur der Kanton Uri von diesem perversen Effekt betroffen (*Abbildung 6*). Bei den Gewinnen der juristischen Personen ist der Effekt dann deutlich stärker (*Abbildung 7*). Bei diesen weist die Mehrzahl der ressourcenschwachen Kantone einen höheren Verlust an Finanzausgleichszahlungen als Mehreinnahmen bei den Steuern auf, viele in deutlichem Ausmass. In Uri, den beiden Appenzell und Glarus liegt der Verlust an Steuereinnahmen um das 2.5-fache und mehr über dem Verlust an Finanzausgleich, im Thurgau um das doppelte.

Bei diesen Zahlen ist allerdings zu beachten, dass die einzelnen Steuern in Isolation betrachtet werden. So ist es denkbar, dass Senkungen der Gewinnsteuern zu einem Zuzug von Arbeitskräften und damit zu einer Erhöhung der Steuerbasis bei den natürlichen Personen führen. Allerdings ist es höchst unwahrscheinlich, dass die finanziellen Gewinne aus solchen

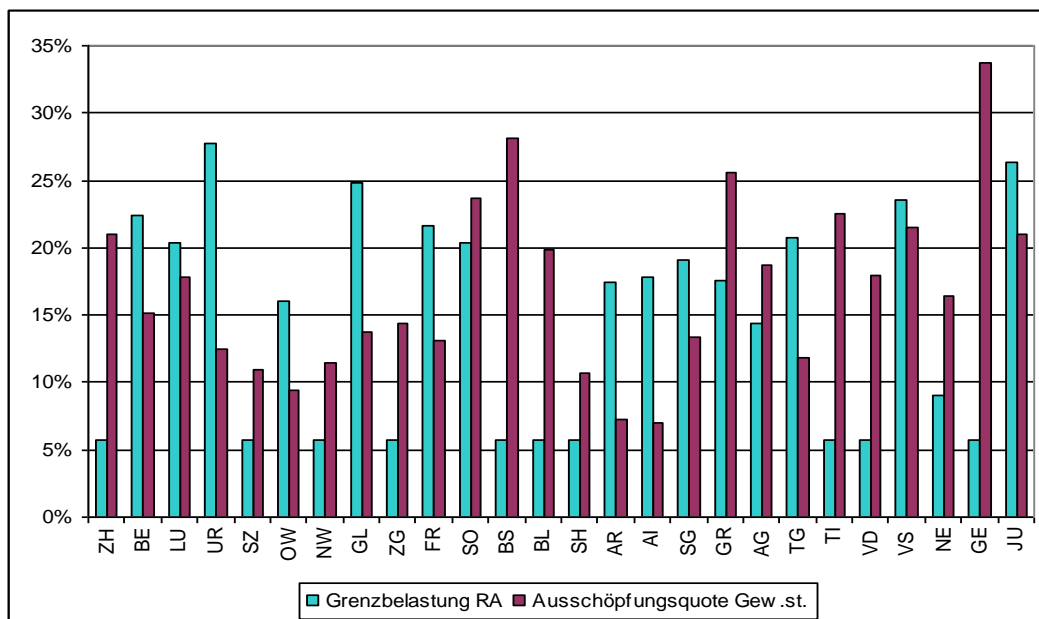
Zuzügen in den am meisten betroffenen Kantonen die Verluste beim Finanzausgleich kompensieren können.

Abbildung 6: Grenzbelastung Ressourcenausgleich und Steuerausschöpfungsquote Vermögensteuern



Erklärung: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV und der ESTV. Die Steuerausschöpfungsquote ist ein Durchschnitt für die Jahre 2008 bis 2010.

Abbildung 7: Grenzbelastung Ressourcenausgleich und Steuerausschöpfungsquote Gewinn- und Kapitalsteuern



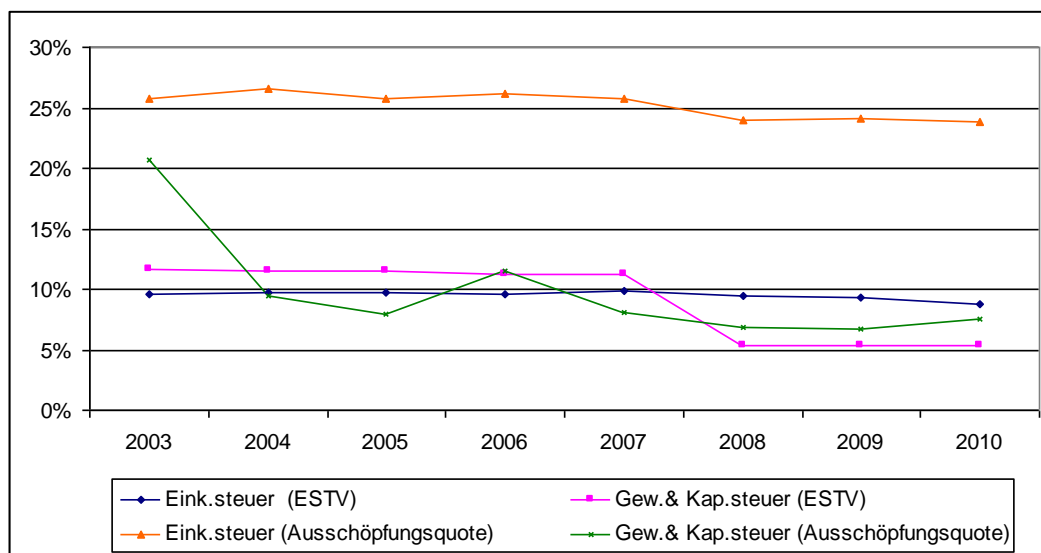
Erklärung: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV und der ESTV. Die Steuerausschöpfungsquote ist ein Durchschnitt für die Jahre 2008 bis 2010.

Angesichts der in den *Abbildungen 5 bis 7* gezeigten Zahlen wäre eigentlich zu erwarten, dass der Steuerwettbewerb insbesondere bei juristischen Personen und unter ressourcenschwachen Kantonen zum Erliegen kommt. Dies war allerdings bisher nicht der Fall. Im Folgenden betrachten wir zwei ressourcenschwache Kantone, die in den letzten Jahren mit einer aggressiven Steuerstrategie versucht haben, ihre Steuerbasis zu verbessern, nämlich Appenzell Ausserrhoden und Obwalden.

4) Appenzell Ausserrhoden

Der Kanton AR wurde in den 1990er Jahren stark vom Strukturwandel im Zuge der Krise der Industrie getroffen. In der Folge verlor AR Einwohner und beim Einkommen pro Kopf an Boden. Der Kanton versuchte, diese negative Entwicklung mit einer Reihe von Massnahmen zu stoppen. Eine zentrale Massnahme war die drastische Senkung der Gewinnsteuern, welche im Jahre 2008 in Kraft trat. Dabei wurden die Gewinnsteuern halbiert. Neu galt der damalige schweizerische Tiefstwert von 6% auf Gewinnen auf Ebene Kanton und Gemeinden. Da die Gewinnsteuer auf den Gewinnen nach Steuern erhoben wird, ergibt das einen effektiven Satz von 5.4% (*Abbildung 8*).

Abbildung 8: Steuersätze, AR

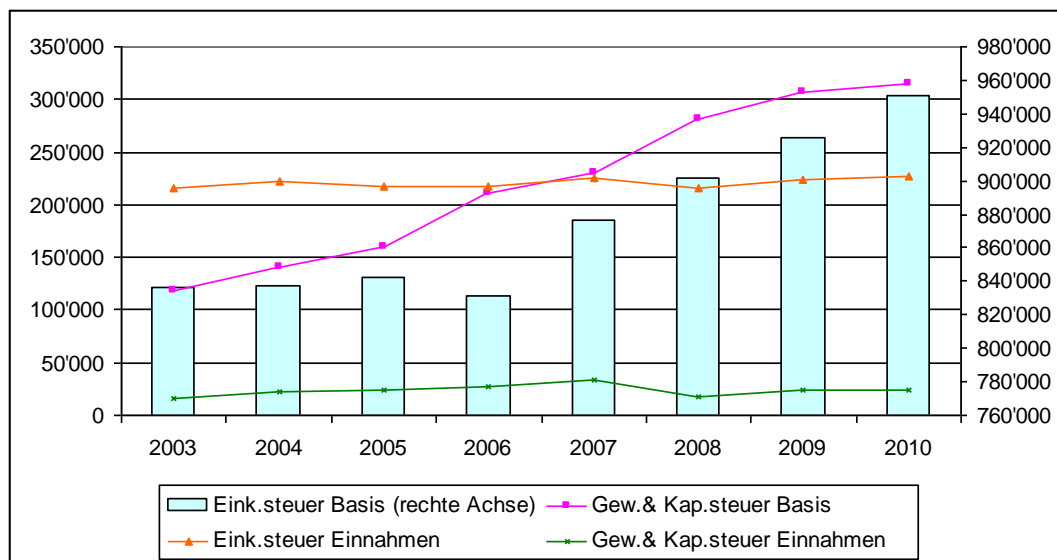


Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV und der ESTV.

Beim Durchschnittssteuersatz auf Basis ASG, der in *Abbildung 7* verwendeten Grösse, ergeben sich aufgrund der jährlich fluktuierenden Verbuchungen (Gewinn- und Verlustvorträge) erhebliche jährliche Schwankungen, für die Jahre 2008 bis 2010 resultiert aber ebenfalls ein Wert von 5-6%. Bei der Einkommenssteuerbelastung ist eine leichte Abwärtsbewegung festzustellen.

Die Halbierung der Gewinnsteuern führte im ersten Jahr ihrer Gültigkeit (2008) in etwa zu einer Halbierung der Einnahmen aus der Gewinn- und der Kapitalsteuer (*Abbildung 9*). In den beiden folgenden Jahren stiegen die Einnahmen aber wieder auf etwa 75% des Wertes von 2007 an, was noch leicht unter den Werten der Jahre 2005 und 2006 liegt. Die Erholung bei den Steuereinnahmen war auf ein starkes Wachstum bei den steuerbaren Gewinnen zurückzuführen, welche zwischen 2007 und 2010 um 40% wuchsen. Allerdings war bereits vor der Steuerreform von 2008 ein starkes Wachstum zu beobachten, was die Frage der Kausalität stellt. Bei der Einkommenssteuer konnte sowohl bei der Steuerbasis als auch bei den Steuereinnahmen ein leichtes Wachstum erreicht werden.

Abbildung 9: Steuereinnahmen und Steuerbasis, AR

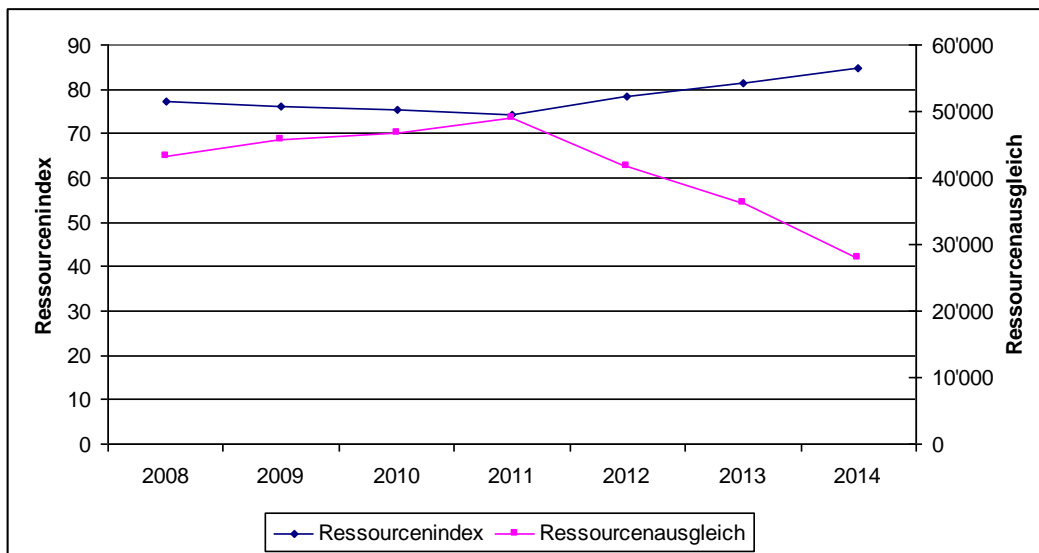


Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV und der ESTV.

Insgesamt ergab sich zwischen 2007 und 2010 ein starkes Wachstum der ASG pro Kopf, auch gegenüber dem schweizerischen Mittel. Lag diese für AR im Jahre 2007 noch bei 75% des schweizerischen Mittels, hatte sie 2010 den Wert von 86% erreicht. Etwas verzögert wirkte sich das auch im für den Finanzausgleich massgeblichen Ressourcenindex aus, welcher

von einem Tiefpunkt von 74 im Fiskaljahr 2011 auf 85 im Jahre 2014 stieg (Abbildung 10). Mit der Erhöhung des Ressourcenindex ging eine deutliche Reduktion im Ressourcenausgleich einher, mit einer Reduktion von 49 Mio. Franken im Jahre 2011 auf noch 28 Mio. im Jahre 2014. Diese Reduktion von 21 Mio. Franken übersteigt die finanziellen Auswirkungen der Gewinnsteuerreduktion, welche wohl bei einem Minus von 5 bis 10 Mio. gelegen haben dürften, deutlich. Die 21 Mio. Franken entsprechen im Übrigen ziemlich genau dem Defizit in der Staatsrechnung, mit welcher sich der Kanton AR im Moment konfrontiert sieht.

Abbildung 10: Ressourcenindex und Ressourcenausgleich, AR



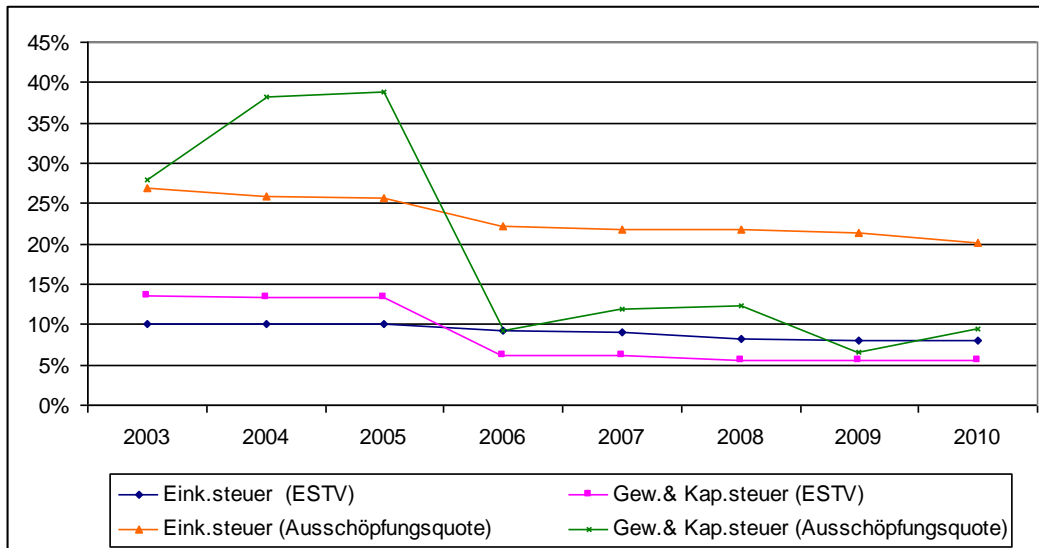
Quelle: EFV.

5) Obwalden

Der Kanton Obwalden gehörte lange zu den wirtschaftlich schwachen Kantonen. Eine aggressive Steuersenkungsstrategie, welche ab dem Jahre 2000 in Vorbereitung war, sollte eine Trendwende bringen. Im Jahre 2006 wurden dann Steuersenkungen eingeführt, welche sowohl natürlichen als auch juristischen Personen zugute kamen. Am meisten Aufsehen erregte die Einführung eines degressiven Steuertarifs, mit welchem OW gezielt einkommensstarke Haushalte anziehen wollte. Dieser Steuertarif wurde allerdings vom Bundesgericht als verfassungswidrig eingestuft, worauf OW im Jahre 2008 eine Flat Rate Tax einführt, mit einem Satz von etwa 12%. Auf Stufe Kanton und Gemeinde führte dies zu einer

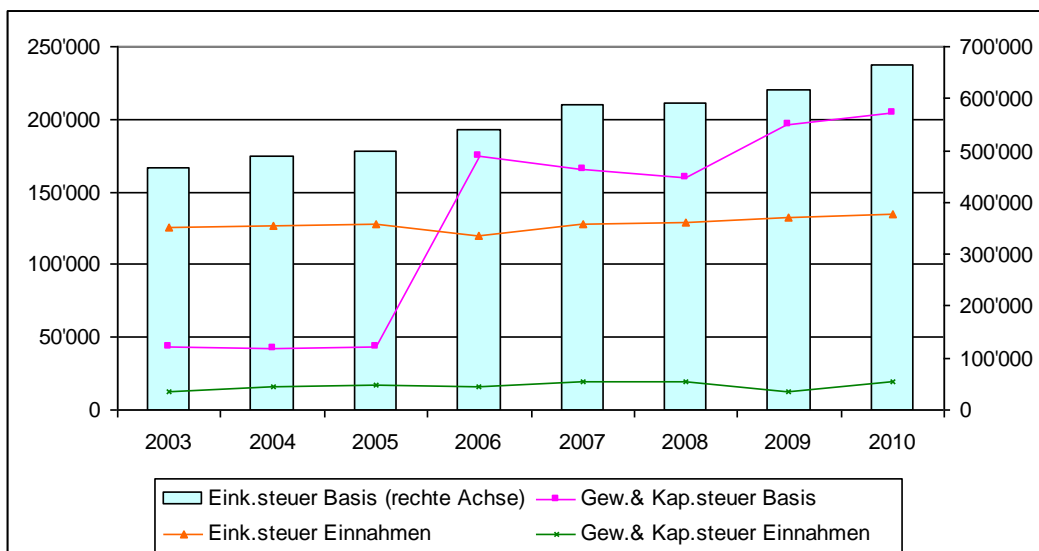
durchschnittlichen Steuerbelastung von etwa 8%, gemessen an den Steuerdaten der ESTV (Abbildung 11). Die Gewinnsteuer wurde im Jahre 2006 mehr als halbiert und lag 2010 bei einem Wert von 5.6%, d.h. etwa auf gleicher Höhe wie bei AR.

Abbildung 11: Steuersätze, OW



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV und der ESTV.

Abbildung 12: Steuereinnahmen und Steuerbasis, OW



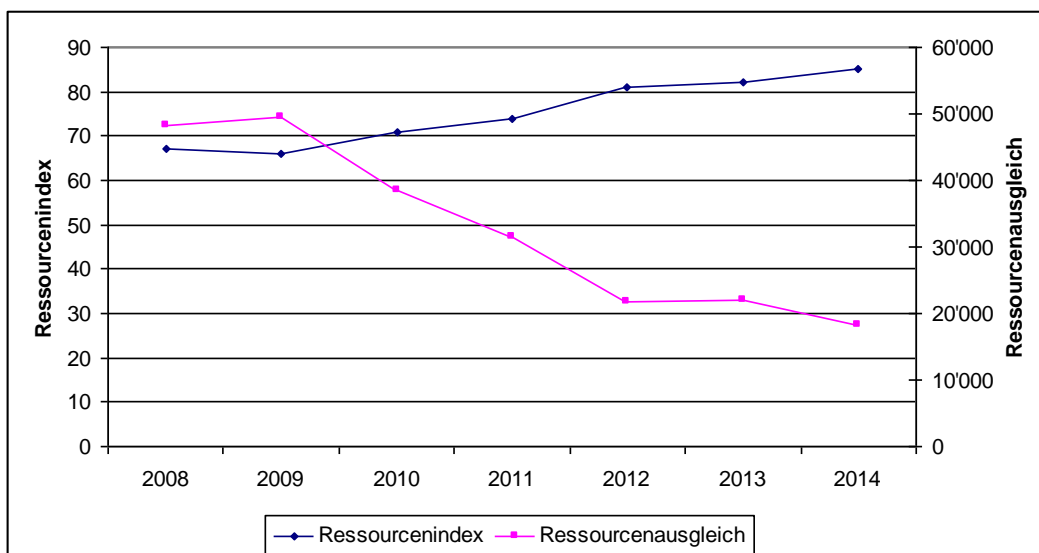
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV und der ESTV.

Im Bezug auf die Entwicklung der Steuerbasis war die Strategie von OW noch erfolgreicher als diejenige von AR. Die Steuerbasis vervierfachte sich bei den juristischen

Personen im Jahre 2006 und wuchs bis 2010 weiter an (*Abbildung 12*). Angesichts des abrupten Anstiegs ist zu vermuten, dass dieser Anstieg wirklich auf das Konto der Gewinnsteuersenkung ging, auch wenn andere Faktoren natürlich möglich bleiben. Bei den massgebenden Einkommen der natürlichen Personen konnte ebenfalls ein starkes Wachstum erreicht werden, wobei hier allerdings bereits vorher ein Aufwärtstrend zu verzeichnen war. Die gute Entwicklung bei der Steuerbasis führte trotz Steuersenkungen zu einem leichten Wachstum der Steuereinnahmen von etwa 7 Mio. Franken.

Die Verbesserung des Ressourcenindex war im Falle von OW noch deutlicher als bei AR. Von einem Tiefstwert von 67% des schweizerischen Mittels im Jahre 2008 steigerte sich OW bis 2014 auf 85% (*Abbildung 13*). Dies ging mit einer Reduktion der Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich von 48 im Jahre 2008 auf noch 18 Mio. Franken im Jahre 2014 einher. Trotz leicht positiver Entwicklung der Steuereinnahmen resultiert damit auch für OW ein Defizit aus der Kombination von Steuerstrategie und Anpassung Finanzausgleich von etwa 20 Mio. Franken pro Jahr. Dies ist einer der Gründe, weshalb sich auch OW im Moment mit Sparmassnahmen beschäftigen muss.

Abbildung 13: Ressourcenindex und Ressourcenausgleich, OW



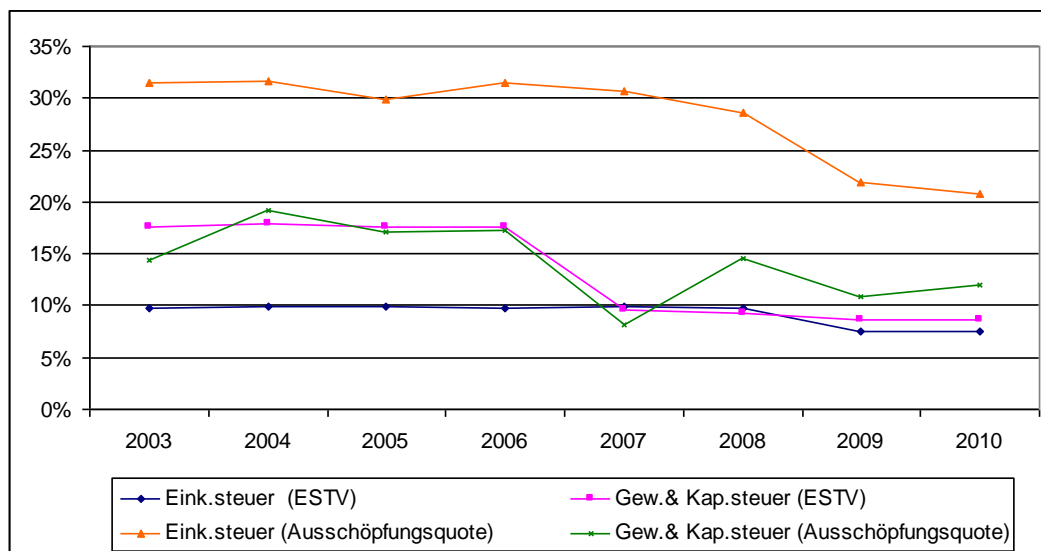
Quelle: EFV.

6) Uri

Zahlen aus der Wehrsteuerstatistik zeigen, dass der Kanton Uri traditionell zu den eher armen Kantonen gehört hat. Seine Position ganz am Ende der kantonalen Rangliste ist allerdings erst in den letzten Jahrzehnten entstanden. Die Daten zur Wehrsteuer zeigen, dass Uri bis in die 1980er Jahre bei den steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen auf gleicher Höhe mit Schwyz und Obwalden und vor Fribourg oder Appenzell Innerrhoden lag. SZ, OW und AI haben sich inzwischen aber stark verbessert. Seit Einführung der NFA ist Uri das Schlusslicht beim Ressourcenindex, wobei allerdings der Abstand zum nächsten Kanton (Jura) zunehmend kleiner geworden ist.

Eine der Massnahmen, welche diese positive Entwicklung der letzten Jahre begünstigte, war die Steuerstrategie, welche sowohl bei natürlichen als auch bei juristischen Personen deutliche Senkungen vorsah. Die Zahlen der ESTV zeigen bei der Einkommenssteuer im Jahre 2010 noch eine durchschnittliche Belastung von etwa 7.5%, eine Reduktion um etwa 25% seit 2007 (*Abbildung 14*). Bei der Steuerausschöpfung ist der Rückgang noch dramatischer, von etwa 30% auf etwa 20%. Bei den juristischen Personen wurde die Steuerbelastung nach den Zahlen der ESTV in etwa halbiert, was sich in einer Reduktion der Steuerausschöpfung um etwa 50% niederschlug.

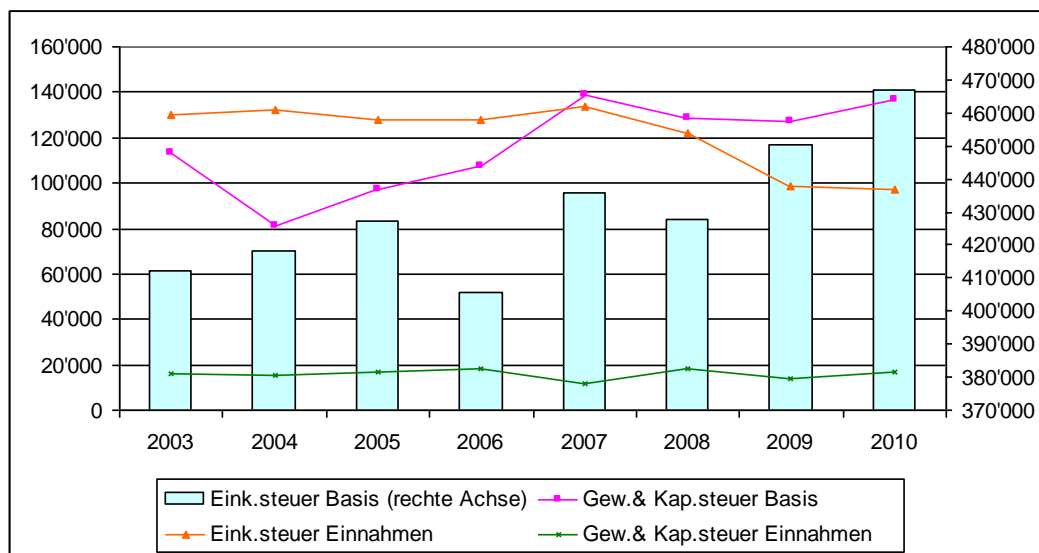
Abbildung 14: Steuersätze, UR



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV und der ESTV.

Die Steuerbasis von UR entwickelte sich seit 2006 erfreulich, mit einem deutlichen Anstieg sowohl bei den natürlichen als auch den juristischen Personen (*Abbildung 15*). Die Steuereinnahmen bei den Einkommen der natürlichen Personen reduzierten sich zwischen 2006 und 2010 in etwa um 20%, diejenigen bei den juristischen Personen um etwa 10%. Die Steuersenkungen wurden mit einer Erhöhung der Steuerbasis belohnt, welche auch den Rückgang bei den Steuereinnahmen in Grenzen hält. Die Steuerstrategie war damit wohl erfolgreich, obwohl auch bei Uri ein Einfluss von anderen Faktoren nicht ausgeschlossen werden kann.

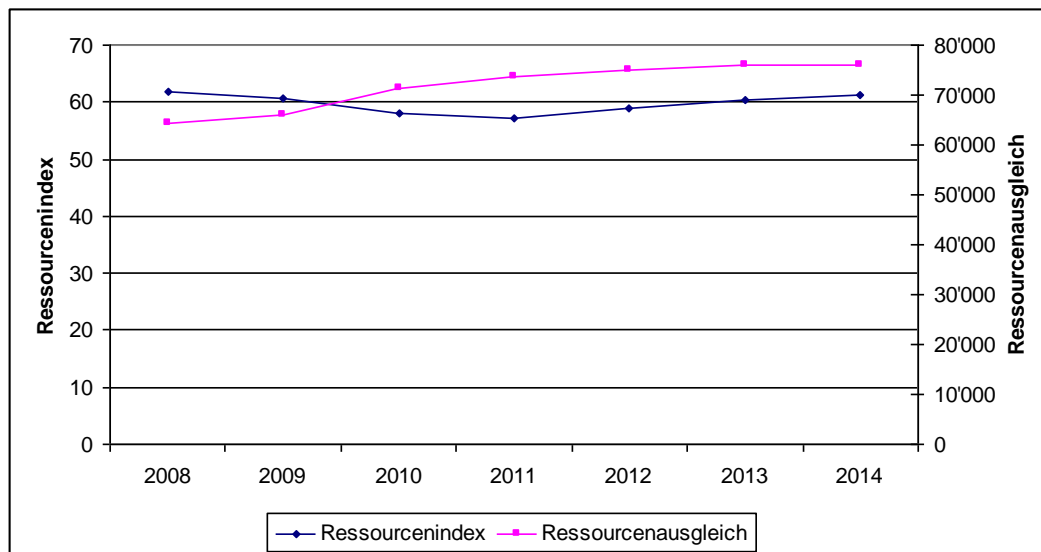
Abbildung 15: Steuereinnahmen und Steuerbasis, UR



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV und der ESTV.

Trotz den Verbesserungen beim Ressourcenindex seit 2011 erhöhten sich die Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich (*Abbildung 16*). Uri stellt damit eine Ausnahme dar von der bisher festgestellten Regel, dass Verbesserungen bei der Steuerbasis zu einem deutlichen Rückgang der Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich führen. Der Grund dafür liegt in einer generellen Erhöhung der Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich pro Einheit Abweichung des Ressourcenindex vom schweizerischen Mittel. Diese wiederum wurden von der geringeren Streuung der Kantone um das schweizerische Mittel sowie von den erhöhten Gesamtbeträgen für den Ressourcenausgleich verursacht.

Abbildung 16: Ressourcenindex und Ressourcenausgleich, UR



Quelle: EFV.

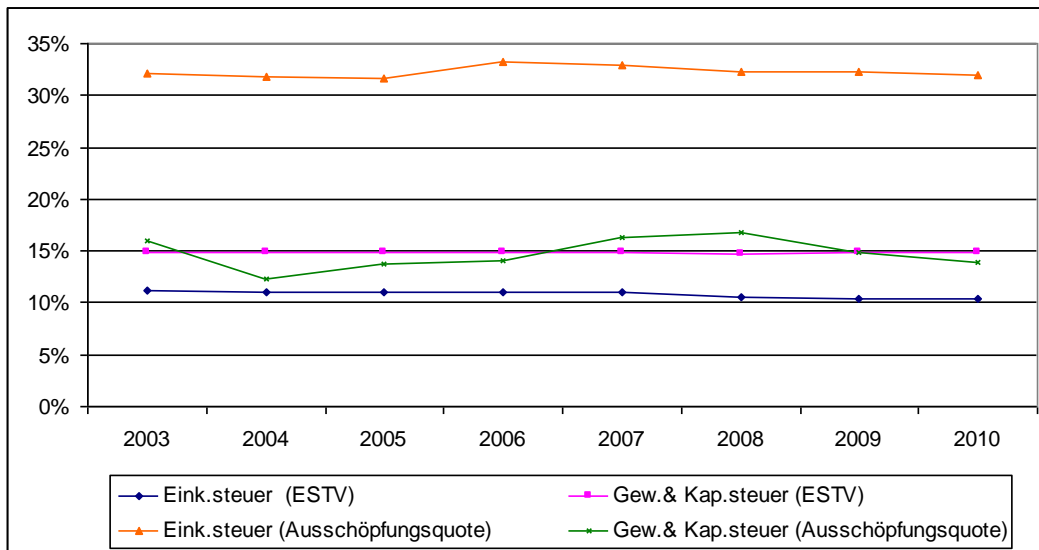
7) Bern

Der Kanton Bern wurde vom Strukturwandel, welcher in den 1970er Jahren einsetzte, stark getroffen. Die Industrie, welche traditionell eine grosse Bedeutung hatte, verlor zunehmend an Bedeutung, ohne dass dies in genügendem Ausmass von einem Wachstum des Dienstleistungssektors kompensiert werden konnte. Damit verlor der Kanton zunehmend an Boden gegenüber dem schweizerischen Mittel. Wehrsteuerdaten zeigen, dass BE im Jahre 1970 bei den steuerbaren Einkommen pro Kopf noch auf der Höhe des schweizerischen Mittels lag, danach aber kontinuierlich an Boden verlor. Bei den juristischen Personen setzte dieses Zurückfallen bereits früher ein. Und es hält bis heute an. Aufgrund des relativ tiefen Ressourcenpotenzials und der grossen Bevölkerung ist der Kanton BE der mit Abstand grösste Bezüger beim Ressourcenausgleich, mit Bezügen von 1.15 Milliarden Franken, gefolgt von Wallis mit 444 Millionen und St.Gallen mit 397 Millionen Franken. Das anhaltende Zurückfallen von Bern hat auch Auswirkungen auf die anderen Empfängerkantone, ist die Summe der Zahlungen doch fix.

Neben den Problemen mit der Wirtschaftsstruktur ist die relativ hohe Steuerbelastung ein weiteres Merkmal von Bern. Bei Steuerbelastungsvergleich findet sich BE in der Spitzengruppe der Hochsteuerkantone. Auf Basis von Daten der ESTV lag die durchschnittliche Steuerbelastung im Jahre 2010 zwischen ca. 20 und 40% über derjenigen

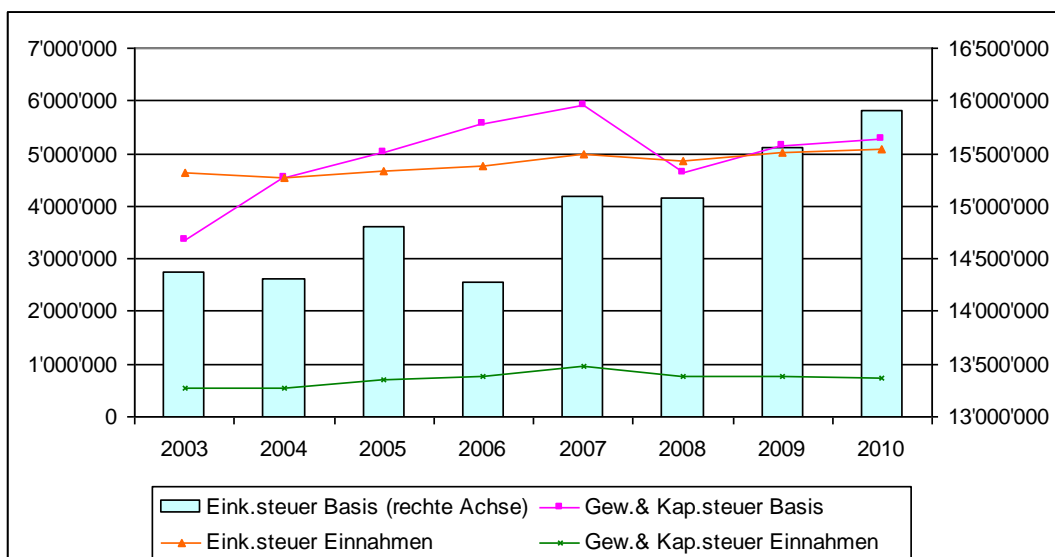
der bisher diskutierten Kantone AR, OW und UR (Abbildung 17). Bei den juristischen Personen sind die Unterschiede noch grösser. Das führt dazu, dass BE sein Steuersubstrat deutlich stärker abschöpft, mit etwa 32% bei den natürlichen Personen und 14% bei den juristischen Personen. Die Steuerbelastung war seit 2006 zudem nur leicht rückläufig.

Abbildung 17: Steuersätze, BE



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV und der ESTV.

Abbildung 18: Steuereinnahmen und Steuerbasis, BE

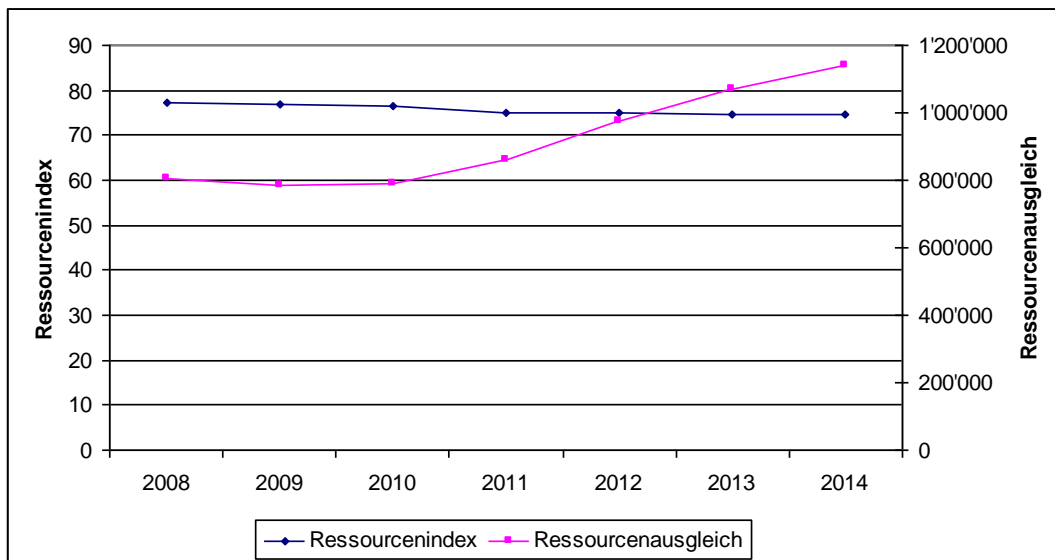


Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV und der ESTV.

Im Bezug auf die Entwicklung der Steuerbasis ist bei den steuerbaren Einkommen in den Jahren 2009 und 2010 eine deutliche Verbesserung feststellbar, mit einem Anstieg von etwa 5% gegenüber dem Jahre 2008 (*Abbildung 18*). Bei den juristischen Personen verursachte die Wirtschaftskrise, welche die im Kanton nach wie vor bedeutende MEM-Industrie stark in Mitleidenschaft zog, dagegen einen Rückgang. Dieser konnte in den Jahren 2009 und 2010 nur unvollständig kompensiert werden.

Die Verbesserungen in den Jahren 2009 und 2010 sind ein Hoffnungszeichen, hatten bisher allerdings noch keine sichtbaren Auswirkungen auf den Ressourcenindex. Für das Jahr 2014 muss BE einen weiteren Rückgang verzeichnen und erreicht nun noch ein Niveau von 74.5 (*Abbildung 19*). Dies ging mit einer deutlichen Erhöhung der Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich von etwa 350 Millionen seit dem Jahr 2010 einher. Ein Teil dieser Erhöhung geht allerdings auf das Konto der bereits erwähnten tieferen Streuung innerhalb der Gruppe der ressourcenschwachen Kantone, welche zu Verbesserungen für alle Kantone geführt hat. Allerdings dürfte sich in den nächsten Jahren die Entwicklung zu höheren Zahlungen an den Kanton Bern abschwächen oder umkehren, aufgrund der Verbesserungen in den Jahren 2009 und 2010.

Abbildung 19: Ressourcenindex und Ressourcenausgleich, BE



Quelle: EFV.

Vergleicht man die Entwicklung von Ressourcenindex und Ausgleichszahlungen zwischen Uri und Bern ergibt sich der Eindruck, dass Verschiebungen bei Bern bisher zu keinen klaren

Anomalien bei den anderen Empfängerkantonen geführt haben. Im Vergleich zu den Geberkantonen ist die Konzentration bei den Empfängern etwas kleiner. Während Zürich 42% der Bevölkerung der ressourcenstarken Kantone stellt, ist der vergleichbare Wert für Bern und die Empfängerkantone nur 22%.

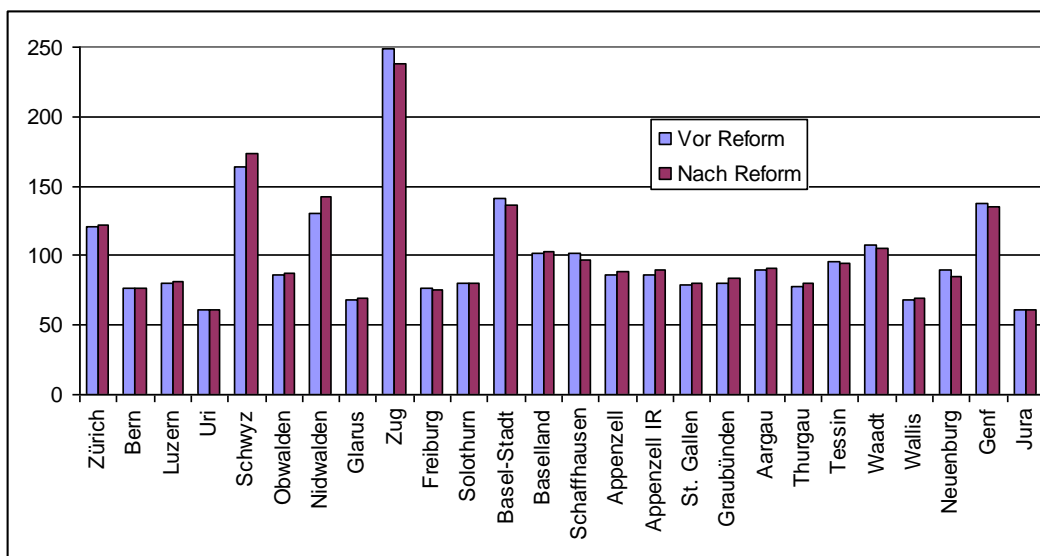
8) Reformvorschläge

Wie gezeigt führt der neue Finanzausgleich bei den ressourcenschwachen Kantonen zu einem starken Anreiz, Steuersenkungen oder andere Massnahmen zur Stärkung der Wirtschaftskraft zu unterlassen. Dieser negative Anreiz gilt insbesondere bei den Gewinnen juristischer Personen, wo ein Grossteil der ressourcenschwachen Kantone mehr Geld aus dem Finanzausgleich verliert als sie über höhere Steuereinnahmen erzielen können. Es gibt im Prinzip zwei Wege, wie diese Fehlanreize behoben werden könnten. Erstens könnte die Progression im Ressourcenausgleich abgeschwächt werden.

Eine zweite und deutlich einfachere Möglichkeit wäre es, die Komponenten der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage anders zu gewichten. Eine Anpassung dieser Gewichtung würde der Logik des Ressourcenausgleichs entsprechen und zudem nur kleine Anpassungen nötig machen. Falls die Steuerausschöpfung bei den drei Komponenten gleich hoch gewählt wird, ergibt das auf Basis der durchschnittlichen Zahlen von 2008 bis 2010 eine Erhöhung des Gewichtes der steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen auf 102%, der steuerbaren Vermögen auf 197% und eine Reduktion der Gewichtung der steuerbaren Gewinne auf 77%. Das würde natürlich auch zu Verschiebungen beim Ressourcenindex führen, da sich die kantonalen Anteile der Komponenten unterscheiden. *Abbildung 20* zeigt allerdings, dass sich die Veränderungen für die meisten Kantone in Grenzen halten würden. Den grössten Zuwachs würden Schwyz und Nidwalden verzeichnen, gefolgt von den beiden Appenzell. Zug und Basel-Stadt hätten dagegen den grössten Rückgang.⁷

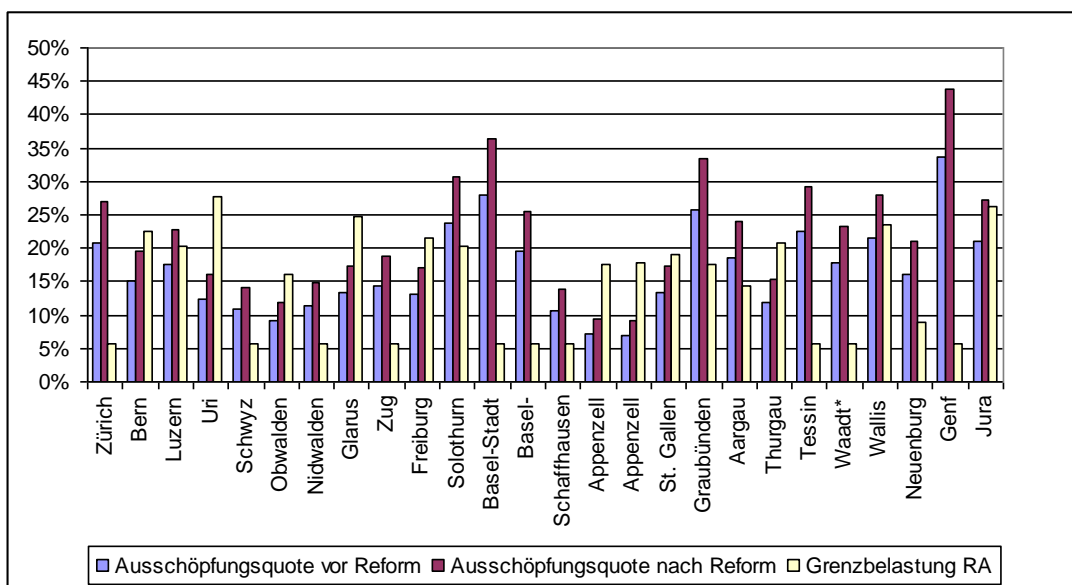
⁷ Dabei wurde angenommen, dass sich die beiden anderen Komponenten der Ressourcenbasis (quellenbesteuerte Einkommen und Steuerrepartitionen) nicht verändern.

Abbildung 20: Ressourcenindex vor und nach Änderung der Gewichtung



Quelle: EFV.

Abbildung 21: Grenzbelastung Ressourcenausgleich und Ausschöpfungsquote Gewinn- und Kapitalsteuern, vor und nach Reform



Quelle: EFV.

Bezüglich der Auswirkungen dieser Neugewichtung auf die Anreize zeigt sich, dass eine deutliche Verbesserung erreicht werden könnte, das grundlegende Problem bei vielen Kantonen aber weiterhin bestehen würde. Insbesondere würden Obwalden, die beiden Appenzell, Uri, Glarus, Uri und Thurgau weiterhin klar unter den Fehlanreizen leiden, da die Steuerausschöpfung bei den juristischen Personen weiterhin unter den veränderten Zahlungen

aus dem Ressourcenausgleich liegen würde (*Abbildung 21*). Angesichts der bei den ressourcenschwächsten Kantonen hohen Grenzbelastung durch den Finanzausgleich ist dies allerdings keine Überraschung. Es stellt sich damit die Frage, ob nicht doch auch eine Abschwächung der Progression für die ressourcenschwachen Kantone angezeigt wäre.

Bezüglich Ausgleichswirkung am unteren Ende der Ressourcenskala gibt es im Prinzip zwei Möglichkeiten. Es kann entweder die Ausgleichswirkung oder es kann die Summe der Ausgleichszahlungen festgelegt werden. Im Moment wird die Summe der Ausgleichszahlungen vorgegeben, was am untersten Ende eine sehr hohe Progression ergibt. Alternativ könnte die maximale Ausgleichswirkung bestimmt werden, die Ausgleichssumme würde sich dann je nach Summe und Verteilung der Ressourcenausstattung zwischen den ressourcenschwachen Kantonen ändern. So könnte z.B. festgelegt werden, dass die Grenzabschöpfungsrate nicht über 75% steigen darf, im Gegensatz zu den aktuell möglichen 100%. Oder die minimale Steuerkraft nach Finanzausgleich könnte festgelegt werden. Diese liegt im Moment bei 87% für Uri und könnte reduziert werden.⁸ Der Vorteil eines Systems mit einer vorgegebenen Verteilungswirkung ist die Vorhersehbarkeit der Verteilungswirkung. Die Anreizwirkungen können damit ebenfalls eingeschränkt werden. Der Nachteil ist, dass die gesamte Ausgleichssumme nicht mehr vorgegeben ist, es ergäbe sich eine gewisse Planungsunsicherheit.

Für eine solche Einschränkung der Anreizwirkungen spricht auch, dass die Summe der Ausgleichszahlungen eigentlich in Abhängigkeit vom Bedarf festgelegt werden sollte. Im Moment steigt die Ausgleichssumme jedes Jahr mit dem Wachstum des aggregierten Steuersubstrates, auch in Jahren, wo die ressourcenschwachen Kantone als Gruppe Boden gutmachen konnten. Dies hat z.B. dazu beigetragen, dass Uri in den Jahren 2012 bis 2014 mehr Ressourcenausgleich erhielt, obwohl es sich beim Ressourcenindex deutlich verbessern konnte.

Bezüglich der Anreizwirkungen stellt sich allerdings auch die grundsätzliche Frage, ob und wie stark bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs die Steuerbelastung in den einzelnen Kantonen beachtet werden sollte. Ein Teil des Problems bei den steuerbaren Gewinnen ist, dass die Unterschiede in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen sehr gross sind und dass

⁸ Die Geberkantone schlagen ein Niveau von mindestens 85% vor (NFA-Geberkantone (2013)). Dies würde die Anreizwirkungen am untersten Rand noch weiter verstärken. Der Vorschlag von Rühli (2013) geht dagegen in die andere Richtung. Er schlägt eine Abschaffung der Progression und eine einheitliche Grenzbelastung für alle

insbesondere viele ressourcenschwache Kantone versuchen, mit tiefen Gewinnsteuern Unternehmen anzulocken. Da die Bedeutung der steuerbaren Gewinne in vielen dieser Kantone klein ist, führen solche Steuersenkungen nur zu kleinen Ausfällen bei den Steuereinnahmen. Zudem lassen sich relativ schnell erhebliche Effekte erzielen, wogegen eine Erhöhung der Steuerbasis bei den natürlichen Personen grössere finanzielle Lächer hinterlässt, ihre Auswirkungen zudem stärker von anderen Faktoren der Standortqualität abhängen. Bei Gewinnsteuersenkungen handelt es sich damit gerade bei den ressourcenschwachen Kantonen um ein attraktives Instrument. Mit der aktuellen Ausgestaltung des Finanzausgleichs lohnt es sich für die ressourcenschwachen Kantone aber letztlich nicht mehr, dieses Instrument einzusetzen. Sie verlieren damit ihre schärfste Waffe im Steuerwettbewerb.

9) Abschliessende Bemerkungen

In den letzten Jahren hat eine Reihe von ressourcenschwachen Kantonen starke Reduktionen bei der Gewinnsteuer vorgenommen, um die Steuerbasis im Bereich juristische Personen zu verbessern und Arbeitsplätze zu schaffen. Zwei dieser Kantone, Appenzell-Ausserrhoden und Obwalden, waren mit dieser Strategie in dem Sinne erfolgreich, dass sie mehr Steuersubstrat anziehen und damit auch ihre Steuereinnahmen halten oder gar verbessern konnten. Inzwischen müssen sie aber Defizite korrigieren, welche zu einem erheblichen Teil aufgrund der tieferen Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich entstanden sind.

Es würde deshalb nicht überraschen, wenn sich ressourcenschwache Kantone bei Gewinnsteuersenkungen in Zukunft zurückhalten. Damit geht ihnen aber eines ihrer effektivsten Instrumente zur Verbesserung der Standortattraktivität verloren. Das dürfte bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs nicht in der ursprünglichen Absicht gelegen haben. Vielmehr sollten die ressourcenschwachen Kantone für Bemühungen zu einer Verbesserung des Steuersubstrates belohnt werden.

Dieses Anreizproblem würde eigentlich dafür sprechen, den Ausgleichsmechanismus für die ressourcenschwachen Kantone zu verändern. Neben einer Verbesserung der Anreize sollte

Kantone vor. Dies würde die Grenzbelastung bei den ressourcenschwachen Kantonen reduzieren und bei den ressourcenstarken Kantonen erhöhen.

auch eine Begrenzung der Zahlungen ins Auge gefasst werden. Im Moment entwickelt sich die Summe der Ausgleichszahlungen unabhängig vom finanziellen Bedarf der ressourcenschwachen Kantone. Dies könnte zusammen mit einer Begrenzung der maximalen Ausgleichswirkung geändert werden.

Vorrang sollte allerdings die Neugewichtung der Komponenten des Ressourcenpotenzials haben. Die Gewichte sollten an die effektive steuerliche Ausschöpfung von steuerbarem Einkommen, Vermögen und Gewinnen angepasst werden. Ein zusätzlicher Impuls zu einer solchen Neugewichtung kommt von der Unternehmenssteuerreform III, wo die Abschaffung der steuerlichen Sonderbehandlung von Holdings, Domizilgesellschaften und gemischten Gesellschaften ins Auge gefasst wird. Einer der möglichen Massnahmen zur Kompensation dieser Abschaffung wäre eine Reduktion der kantonalen Gewinnsteuern für juristische Personen, was laut dem Zwischenbericht des Steuerungsorgans mit einer Neugewichtung der massgebenden Gewinne bei der ASG einhergehen müsste (EFD (2013)).

Literaturhinweise

- Bodmer, Frank und Tobias Beljean (2005), Volkswirtschaftliche Auswirkungen der NFA. Schätzungen mit einem Gleichgewichtsmodell, Basel und Luzern, Gutachten für die EFV und die FDK.
- Brühlhart, Marius (2011), Überlegungen zum neu gestalteten Finanzausgleich, Hearing vor der Finanzkommission des Nationalrats, 27.1.2011.
- EFD (2013), Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III), Zwischenbericht des Steuerungsorgans zuhanden der EFD, Bern, Eidgenössisches Finanzdepartement.
- EFV (2002), Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), Dossier zum Ressourcenausgleich zu Händen der Spezialkommission NFA des Ständerates, Bern, Eidgenössische Finanzverwaltung, Projektleitung NFA.
- NFA-Geberkantone (2013), Position Konferenz der Geberkantone zur Weiterentwicklung der NFA. Für einen fairen und solidarischen NFA, Positionspapier vom 30.8.2013.
- Rühli, Lukas (2013), Ein Finanzausgleich, der Anstrengung belohnt, in Gerhard Schwarz und Urs Meister (Hsg.) (2013), Ideen für die Schweiz, Zürich, NZZ Libro.