



Rohstoff

Datum 6. Dezember 2010

Steuerausschöpfungsindex 2011

Konzept und Aussagekraft¹

Der Steuerausschöpfungsindex wurde im Zusammenhang mit dem neuen Finanzausgleich entwickelt und im Dezember 2009 zum ersten Mal veröffentlicht. Er ist eines der Instrumente, die den Gesamtindex der Steuerbelastung der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) ersetzen². Der Gesamtindex der Steuerbelastung wurde bis zum Steuerjahr 2006 publiziert und im Rahmen des alten Finanzausgleichs für die Berechnung des Finanzkraftindex verwendet. Er hatte zahlreiche methodische Mängel und war nicht in der Lage, die Steuerbelastung in den Kantonen vergleichbar zu machen. Zudem wurde er durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs überflüssig.

Bei der Berechnung des Steuerausschöpfungsindex werden die Steuereinnahmen der Kantone und ihrer Gemeinden ins Verhältnis gesetzt zum Ressourcenpotenzial, das die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung, d.h. das Steuersubstrat des Kantons widerspiegelt. Dieses Verhältnis misst die gesamte Fiskalbelastung eines bestimmten Kantons. Konkret gehen in die Berechnung für das Referenzjahr 2011 zum einen der Mittelwert aus den Steuereinnahmen des Kantons und seiner Gemeinden über die Jahre 2005 bis 2007 und zum anderen das im Rahmen der Berechnungen für den neuen Finanzausgleich ermittelte Ressourcenpotenzial für das Referenzjahr 2011 ein. Die Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden

¹ Weiterführende Informationen zur Entstehung, Methode und Interpretation des Steuerausschöpfungsindex sind im Rohstoff vom Dezember 2009 zu finden. <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/de/http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17693.pdf>

² Zu den weiteren Instrumenten, welche den früheren Gesamtindex der Steuerbelastung ersetzen, gehören die von der ESTV zur Verfügung gestellte Steuerbelastung der natürlichen Personen nach Gemeinden, die Steuerbelastung in den Kantonshauptorten und der Steuerrechner.

werden im Rahmen der Finanzstatistik der EFV berechnet. Sie umfassen sämtliche Steuereinnahmen bzw. den gesamten Fiskalertrag gemäss dem neuen Rechnungslegungsmodell der Kantone HRM2³. Das Ressourcenpotenzial entspricht seinerseits dem Mittelwert der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) über die Bemessungsjahre 2005 bis 2007. 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.

Berechnungsmethode

In einem ersten Schritt wird die steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials für jeden Kanton und für die Gesamtheit der Kantone berechnet:

$$\text{Steuerliche Ausschöpfung} = \frac{\text{Steuereinnahmen}}{\text{Ressourcenpotenzial}}$$

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.

Der Steuerausschöpfungsindex ist somit ein Abbild der gesamten Steuerbelastung in einem Kanton. Er gibt Aufschluss über die gesamte Fiskalbelastung des Ressourcenpotenzials und zeigt damit, wie stark die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung (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 Steuereinnahmen (einschliesslich Sozialversicherungsbeiträgen)

³ In die Berechnungen geht der gesamte Fiskalertrag ein, weil letztendlich sämtliche Steuern aus dem Ressourcenpotenzial (Einkommen, Gewinne, Vermögenszuwachs) bezahlt werden müssen. Gemäss HRM2 beinhaltet der Fiskalertrag neben den direkten Steuern der natürlichen und juristischen Personen auch die übrigen direkten Steuern (z.B. Vermögensverkehrssteuern und Erbschaftssteuern) und die Besitz- und Aufwandsteuern (z.B. Motorfahrzeugsteuern und Hundesteuern).

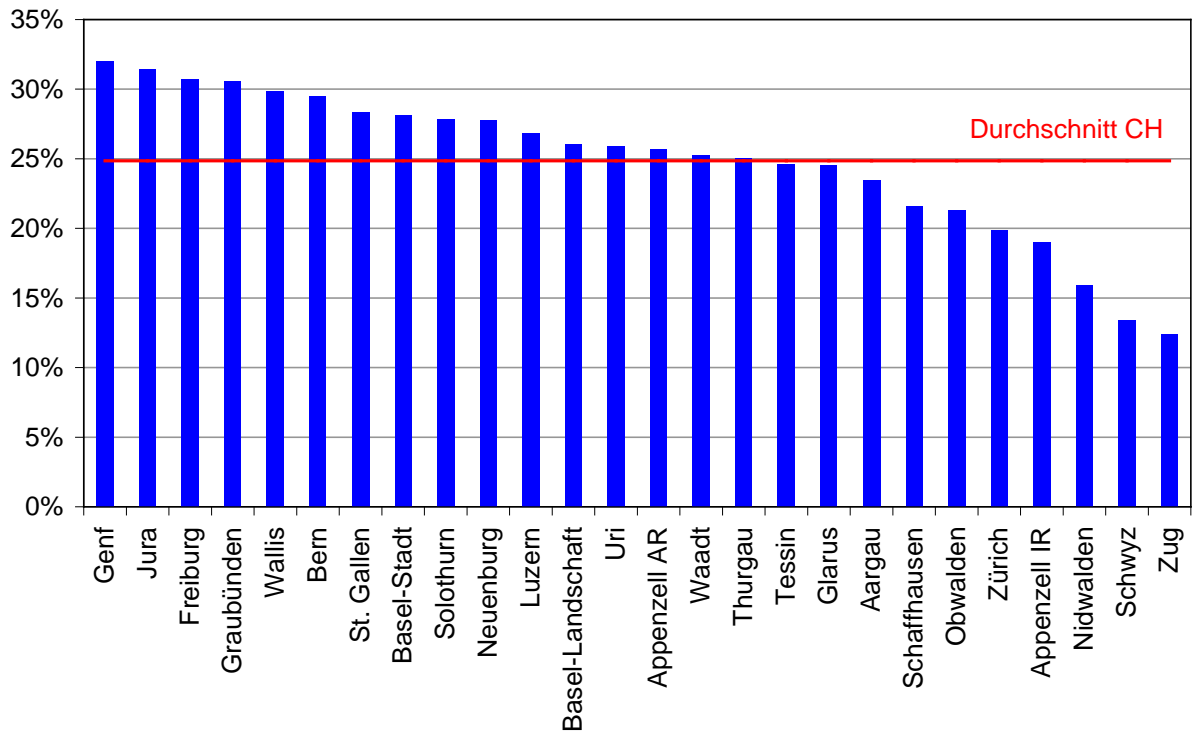
und dem Bruttoinlandprodukt (BIP). Da das Ressourcenpotenzial aufgrund seiner Konzeption die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung eines Kantons misst, ist es sachlich mit dem Bruttoinlandprodukt verwandt.

Wie schon der alte Gesamtindex der Steuerbelastung kann auch der Steueraus-schöpfungsindex nicht als gezieltes Steuerungsinstrument für die Belastung einzelner Steuerpflichtiger eingesetzt werden. Kantonale Änderungen im Steuersystem haben nur einen indirekten Effekt auf den Ausschöpfungsindex. Dieser stellt ein umfassendes Mass der Fiskalbelastung dar und erlaubt – ähnlich wie schon der frühere Gesamtindex der Steuerbelastung – keine Rückschlüsse auf Steuertarif und Steuersätze.

Detaillierte Resultate

In Abbildung 1 sind die Werte der steuerlichen Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials in den einzelnen Kantonen für das Referenzjahr 2011 in absteigender Reihenfolge dargestellt. Im Schweizer Durchschnitt werden 24,8% des Ressourcenpotenzials durch Fiskalabgaben der Kantone und Gemeinden belastet. Unterdurchschnittlich ist die Belastung in den Zentralschweizer Kantonen Nidwalden, Schwyz und Zug, wobei Zug mit 12,4% den tiefsten Wert aller Kantone aufweist und damit sein Ressourcenpotenzial halb so stark belastet wie der Durchschnitt aller Kantone. Auch in grösseren Kantonen wie Aargau und Zürich liegt die Steuerbelastung unter dem Schweizer Mittel. Am oberen Ende der Skala sind einige Westschweizer Kantone, Graubünden und Bern zu finden, wobei Genf mit 32% die höchste Fiskalbelastung aufweist. 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 7,1 Prozentpunkten deutlich geringer ist als die Abweichung zu Zug (12,5 Prozentpunkte).

Abbildung 1: : Steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials 2011 nach Kantonen in Prozent



Die Entwicklung der steuerlichen Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials 2011 im Vergleich zum Referenzjahr 2010 ist in Abbildung 2 zu sehen. Im gesamtschweizerischen Durchschnitt sank die Belastung um 0,5 Prozentpunkte. Damit setzte sich der Trend der rückläufigen Steuerbelastung fort, der bereits in den letzten Jahren beobachtet werden konnte⁴. Demnach konnten die meisten Kantone ihre Fiskalbelastung verringern oder konstant halten. Einzig in Graubünden, Glarus, Genf und Zürich haben sich die Werte leicht erhöht – um 0,1 bis 0,4 Prozentpunkte. Hingegen gab es etliche Kantone, in denen die Steuerbelastung klar – um über 1 Prozentpunkt – abgenommen hat. In Waadt und Obwalden war der Rückgang mit 3,2 bzw. 2,4 Prozentpunkten beträchtlich.

⁴ Wie Tabelle 1 im Anhang zeigt, sank die Fiskalbelastung im Schweizer Durchschnitt von 26,2% im Referenzjahr 2008 kontinuierlich bis auf 24,8% im Referenzjahr 2011.

Abbildung 2: Veränderung der steuerlichen Ausschöpfung in Prozentpunkten 2010-2011

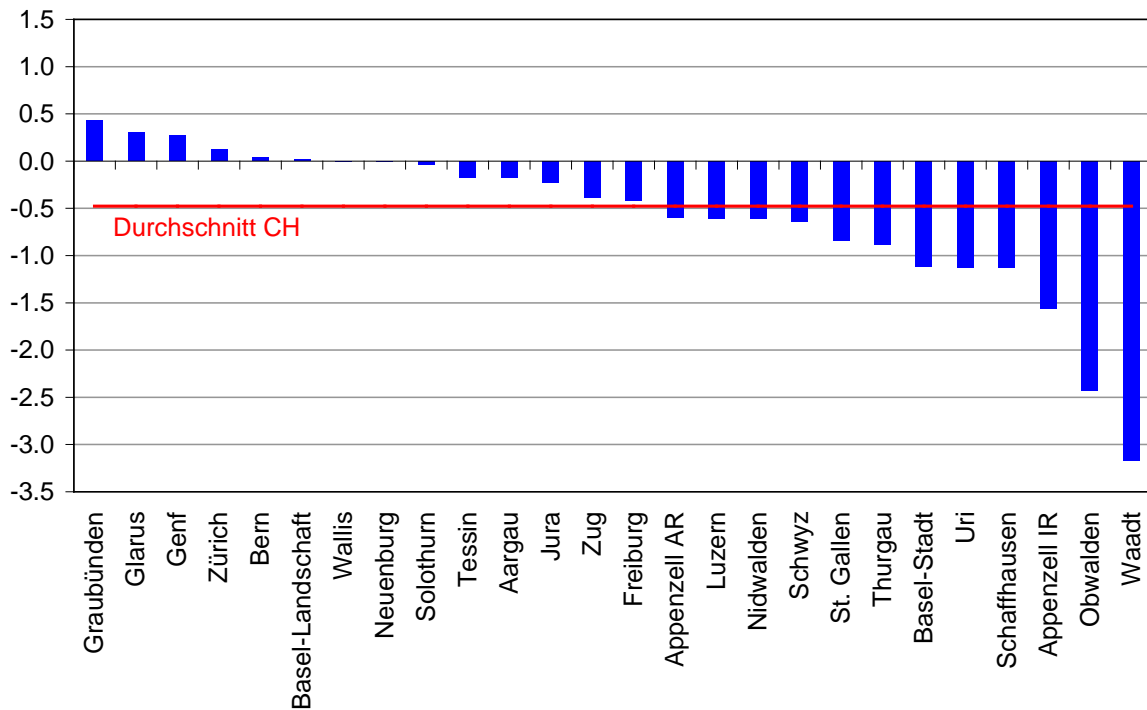
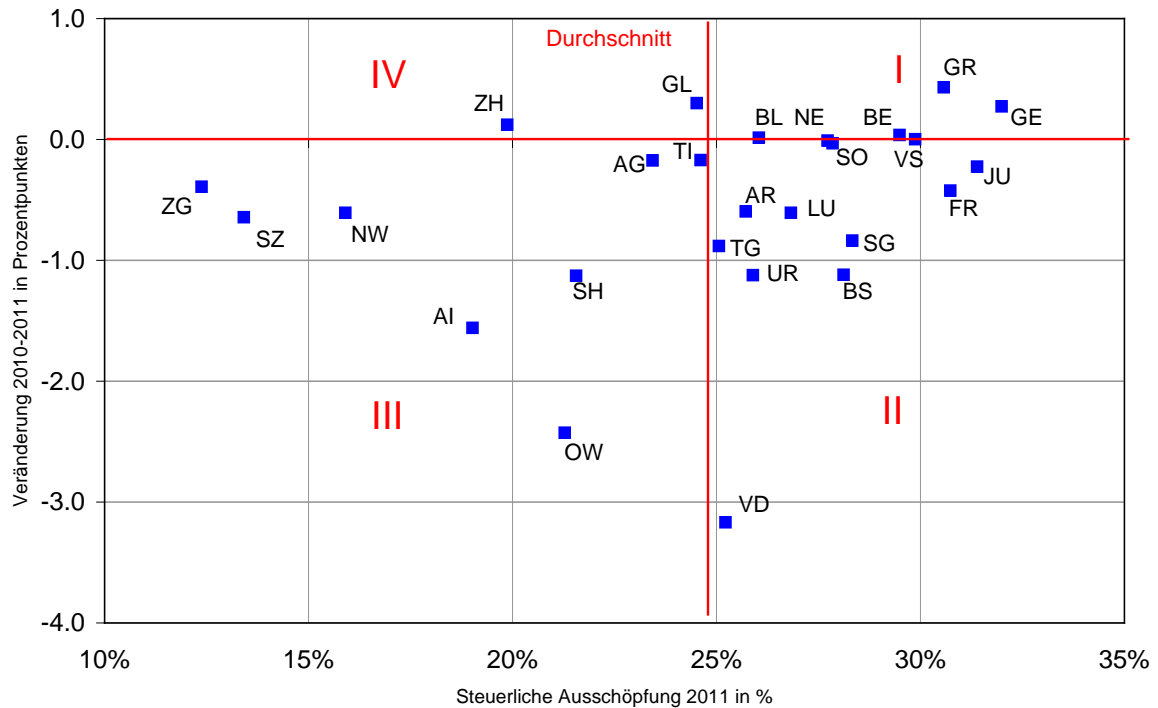


Abbildung 3 stellt das Niveau der steuerlichen Ausschöpfung im Referenzjahr 2011 gemäss Abbildung 1 und die zeitliche Veränderung zum Referenzjahr 2010 gemäss Abbildung 2 einander gegenüber. Dies erlaubt eine aussagekräftigere Analyse der Entwicklung im Berichtszeitraum.

Die roten Linien unterteilen die Grafik in vier Bereiche. Oben rechts befinden sich Kantone mit einer (im Vergleich zum Schweizer Mittel) überdurchschnittlichen Steuerausschöpfung, die gegenüber dem Referenzjahr 2010 zugenommen hat (Bereich I). Unten rechts sind ebenfalls Kantone mit überdurchschnittlicher Fiskalbelastung abgebildet, die aber die Ausschöpfung im Berichtszeitraum gesenkt haben (Bereich II). Ebenfalls gesenkt wurde die steuerliche Belastung in den Kantonen, die sich unten links befinden. Im Unterschied zu den Kantonen unten rechts weisen diese jedoch eine unterdurchschnittliche Ausschöpfung ihres Steuersubstrats aus (Bereich III). Die zwei Kantone oben links gehören zur Gruppe derjenigen mit unterdurchschnittlicher Belastung, die sich seit dem Referenzjahr 2010 – wenn auch nur leicht – erhöht hat (Bereich IV).

Abbildung 3: Steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials, Niveau und Veränderung



Auffallend ist, dass 14 der 16 Kantone mit überdurchschnittlicher Steuerbelastung diese verringern oder konstant halten konnten (Bereich II). Einzig in Genf und in Graubünden wurde seit dem Referenzjahr 2010 ein grösserer Teil des Ressourcenpotenzials ausgeschöpft. Allerdings handelt es sich bei diesen beiden Kantonen auch um diejenigen mit vergleichsweise hoher Fiskalbelastung. Wie Abbildung 1 zeigt, liegt Genf an erster, Graubünden an vierter Stelle. Die beiden Kantone an zweiter und dritter Stelle – Jura und Freiburg – haben ihr Ressourcenpotenzial hingegen weniger stark belastet als im Referenzjahr 2010. Die mit Abstand stärkste Abnahme der Fiskalbelastung war indes im Kanton Waadt festzustellen. Auch die Mehrheit der Kantone mit unterdurchschnittlicher Ausschöpfung haben diese im Berichtszeitraum gesenkt (Bereich III). Besonders ausgeprägt war dabei die Reduktion in Appenzell Innerrhoden und in Obwalden.

Insgesamt lässt sich sagen, dass fast alle Kantone die Ausschöpfung ihres Steuersubstrats seit dem Referenzjahr 2010 verringern konnten. Eine Kausalbeziehung zur NFA kann daraus aber nicht hergestellt werden, weil nur die Jahre vor deren Einführung in die Berechnungen eingehen. Vielmehr konnten dank der ausgesprochen guten Konjunkturlage im Berichtszeitraum – das BIP nahm zwischen 2004 und 2007 um durchschnittlich 3,1% zu – in vielen Kantonen Steuersenkungsprogramme umgesetzt werden, wodurch die Fiskalbelastung verringert wurde.

Anhang

Der Vollständigkeit halber stellt Tabelle 1 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.

Tabelle 1: Steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials im Zeitverlauf

| Referenzjahr Bemessungsjahre | 2008 2003-2004 Index, in % Schweiz=100 | | 2009 2003-2005 Index, in % Schweiz=100 | | 2010 2004-2006 Index, in % Schweiz=100 | | 2011 2005-2007 Index, in % Schweiz=100 | |
|---------------------------------|---|--------------|---|--------------|---|--------------|---|--------------|
| | Zürich | 22.3% | 85.1 | 20.8% | 80.8 | 19.8% | 78.0 | 19.9% |
| Bern | 30.0% | 114.8 | 29.7% | 115.6 | 29.5% | 116.3 | 29.5% | 118.7 |
| Luzern | 28.6% | 109.3 | 28.0% | 108.8 | 27.4% | 108.3 | 26.8% | 108.0 |
| Uri | 27.1% | 103.7 | 26.8% | 104.4 | 27.0% | 106.7 | 25.9% | 104.2 |
| Schwyz | 13.6% | 51.9 | 13.8% | 53.9 | 14.1% | 55.5 | 13.4% | 54.0 |
| Obwalden | 26.8% | 102.5 | 26.8% | 104.1 | 23.7% | 93.6 | 21.3% | 85.7 |
| Nidwalden | 17.8% | 68.2 | 16.8% | 65.5 | 16.5% | 65.2 | 15.9% | 64.0 |
| Glarus | 24.9% | 95.1 | 24.4% | 95.1 | 24.2% | 95.6 | 24.5% | 98.7 |
| Zug | 13.5% | 51.7 | 13.0% | 50.5 | 12.8% | 50.4 | 12.4% | 49.8 |
| Freiburg | 30.4% | 116.1 | 31.0% | 120.6 | 31.2% | 123.0 | 30.7% | 123.7 |
| Solothurn | 29.9% | 114.4 | 29.3% | 114.0 | 27.9% | 110.1 | 27.8% | 112.1 |
| Basel-Stadt | 29.5% | 112.6 | 29.4% | 114.6 | 29.2% | 115.4 | 28.1% | 113.2 |
| Basel-Landschaft | 25.1% | 95.9 | 25.9% | 100.6 | 26.0% | 102.8 | 26.0% | 104.8 |
| Schaffhausen | 23.4% | 89.4 | 23.0% | 89.4 | 22.7% | 89.6 | 21.6% | 86.8 |
| Appenzell AR | 26.5% | 101.5 | 26.6% | 103.3 | 26.3% | 103.9 | 25.7% | 103.5 |
| Appenzell IR | 22.7% | 86.9 | 21.2% | 82.5 | 20.6% | 81.2 | 19.0% | 76.5 |
| St. Gallen | 29.5% | 112.9 | 29.1% | 113.4 | 29.2% | 115.2 | 28.3% | 114.0 |
| Graubünden | 29.7% | 113.4 | 29.7% | 115.4 | 30.1% | 119.0 | 30.6% | 123.0 |
| Aargau | 23.4% | 89.5 | 23.3% | 90.7 | 23.6% | 93.2 | 23.4% | 94.3 |
| Thurgau | 28.1% | 107.4 | 27.2% | 105.8 | 25.9% | 102.4 | 25.1% | 100.9 |
| Tessin | 24.5% | 93.8 | 24.8% | 96.6 | 24.8% | 97.8 | 24.6% | 99.0 |
| Waadt | 28.2% | 107.7 | 29.4% | 114.3 | 28.4% | 112.1 | 25.2% | 101.5 |
| Wallis | 28.8% | 110.1 | 29.3% | 114.0 | 29.9% | 117.9 | 29.9% | 120.2 |
| Neuenburg | 27.9% | 106.7 | 27.2% | 105.7 | 27.7% | 109.5 | 27.7% | 111.6 |
| Genf | 31.6% | 120.8 | 30.8% | 119.9 | 31.7% | 125.2 | 32.0% | 128.7 |
| Jura | 32.4% | 124.0 | 32.0% | 124.7 | 31.6% | 124.8 | 31.4% | 126.3 |
| Schweiz | 26.2% | 100.0 | 25.7% | 100.0 | 25.3% | 100.0 | 24.8% | 100.0 |