

Geber und Nehmer

Der neue Finanzausgleich (NFA) zwischen den Kantonen ist im Gespräch. 2008 löste er, zusammen mit einer umfangreich überarbeiteten Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, ein intransparentes Geflecht an Transferströmen ab, das Ineffizienzen im staatlichen Ausgabeverhalten provozierte und durch viele Zweckbindungen die Autonomie der Kantone gefährdete. Nicht ganz zu Unrecht wird der NFA zuweilen als Jahrhundertprojekt bezeichnet, denn es kommt selten vor, dass eine so grosse Vorlage den politischen Prozess unbeschadet, sprich: ohne dramatische Abstriche zugunsten von Partikularinteressen, übersteht.

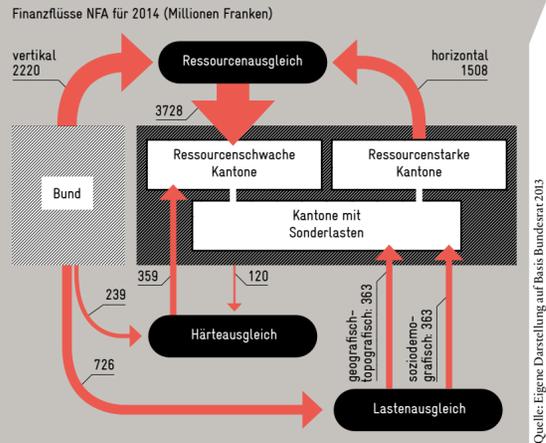
Dessen ungeachtet wurde im Vorfeld des zweiten Wirksamkeitsberichtes, der bis Ende Juni in der Vernehmlassung ist, von verschiedener Seite Kritik am Finanzausgleich laut. Als Prügelknabe muss immer wieder der Kanton Bern herhalten, dessen sich akzentuierende Ressourcenschwäche aufgrund seiner schieren Grösse naturgemäss schneller Aufmerksamkeit erregt als eine vergleichbare Entwicklung in einem Kleinkanton. Gleichzeitig wird der Umstand kritisiert, dass diverse kleine Empfängerkantone ihre Unternehmenssteuern stark gesenkt haben – angeblich mit Hilfe der Gelder aus dem Finanzausgleich. Auch Beschwerden über den angeblich zu intensiven Steuerwettbewerb, an dem der NFA Mitschuld trage, hört man häufig.

Doch welche Einwände sind berechtigt? Bei welchen ist Vorsicht geboten? Auf welche Punkte wurde in den bisherigen Debatten kaum aufmerksam gemacht? Dieses Plakat soll helfen, solche Fragen zu beantworten. Nicht nur Fachpersonen, sondern auch viele Laien engagieren sich – teilweise ziemlich emotionell – in diesen Debatten, obwohl das Thema sehr technisch ist und schnell kompliziert wird. Aber es geht eben zugleich um viel und vor allem gut sichtbares Geld.

Das Poster führt den Leser Schritt für Schritt durch die Funktionsweise des NFA, zeigt ihm die Entwicklungen der Kantone während der vergangenen 7 Jahre und stellt ihm sozusagen «learning-by-doing» einige Herausforderungen vor, denen dieses System gegenübersteht. Das Fazit des Wirksamkeitsberichtes fällt übrigens eher konservativ aus: Als einzige Anpassung wird eine leichte Senkung der Transfers vorgeschlagen, da die Ausstattung der ressourcenschwachen Kantone in den letzten Jahren etwas über dem gesetzlichen Ziel lag.

1. Knapp 5 Milliarden für die interkantonale Solidarität

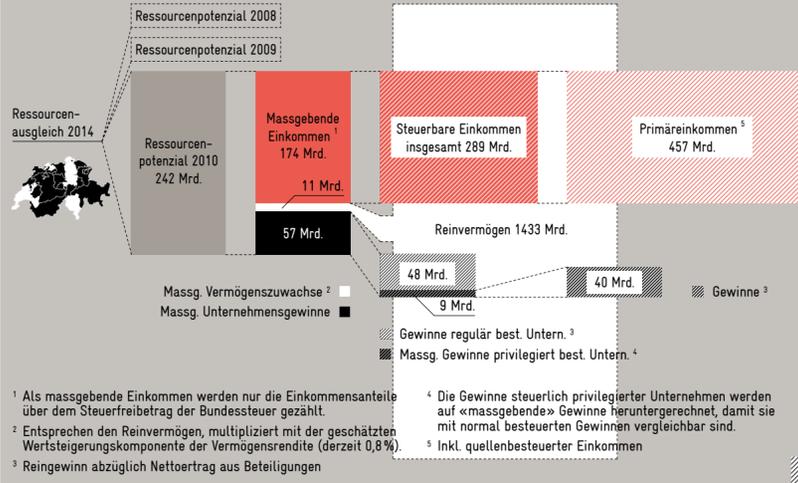
Der Grossteil der NFA-Transfers dient der Verkleinerung von Unterschieden bei den potenziellen pro-Kopf-Steuererträgen. Dieser sogenannte Ressourcenausgleich wird gemeinsam vom Bund und von den ressourcenstarken Kantonen finanziert. Der deutlich schwächer dotierte Lastenausgleich soll erhöhte Lasten, auf die die Kantone keinen direkten Einfluss haben (beispielsweise ungünstige Topografie oder Bevölkerungsstruktur) kompensieren. Der «Härteausgleich» kompensiert Einbußen, die bestimmte Kantone durch die Umstellung auf den NFA erleiden.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Bundesrat 2013

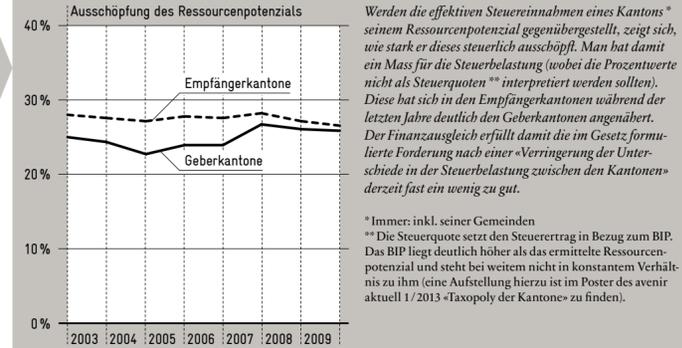
2. In drei Schritten zum Ressourcenpotenzial

Der Ressourcenvergleich stützt sich auf das Ressourcenpotenzial der Kantone ab. Dieses bezieht den Wert aller steuerlich ausschöpfbaren Ressourcen. Es wird also nicht der effektive Steuerertrag eines Kantons berücksichtigt, sondern die besteuerebare Basis. Ein ressourcenschwacher Kanton, der seine Steuern senkt, kann deshalb nicht auf eine Zunahme der Finanzausgleichstransfers hoffen, um allenfalls resultierende Minder-



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Eidg. Finanzverwaltung (EFV) 2013

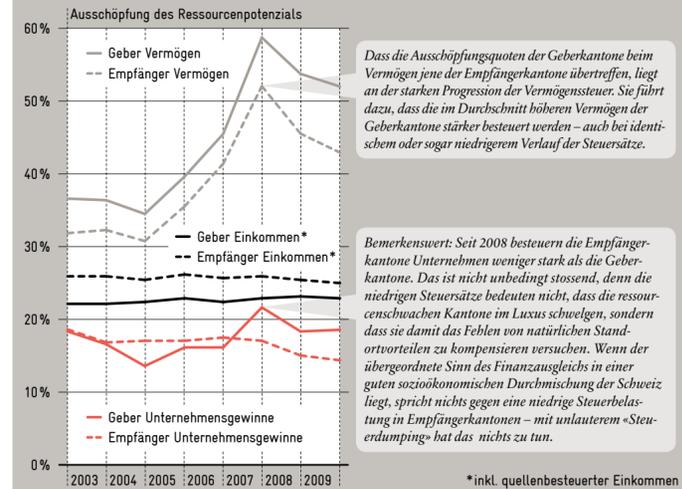
3. Angleichung der Steuerbelastung in Geber- und Empfängerkantonen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EFV 2013

4. Falsche Gewichtung der einzelnen Ressourcenkomponenten

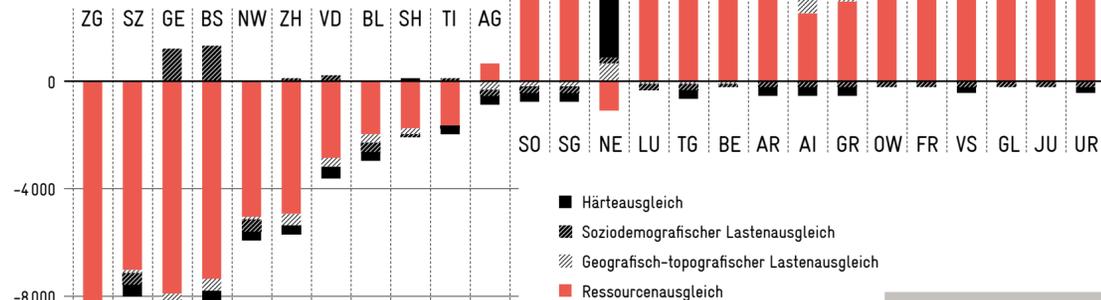
Die separate Analyse der steuerlichen Ausschöpfung der einzelnen Bestandteile des Ressourcenpotenzials zeigt: Die massgebenden Gewinne der Unternehmen werden weniger stark ausgeschöpft als die massgebenden Einkommen, für die massgebenden Vermögensgewinne hingegen resultieren viel höhere Ausschöpfungsquoten. Bei einer fairen Berechnung des Ressourcenpotenzials sollte aber für alle Komponenten eine ähnliche durchschnittliche Ausschöpfungsquote resultieren. Die ungewichtete Addition der massgebenden Gewinne zu den massgebenden Einkommen (vgl. Abb. 2) benachteiligt demnach Kantone mit hoher Arbeitsplatzdichte, da sie das Steuerertragspotenzial der Gewinne überschätzt. Dasjenige der Vermögen wird von den massgebenden Vermögensgewinnen hingegen unterschätzt, was Kantone mit vielen vermögenden Einwohnern bevorteilt.



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EFV 2013

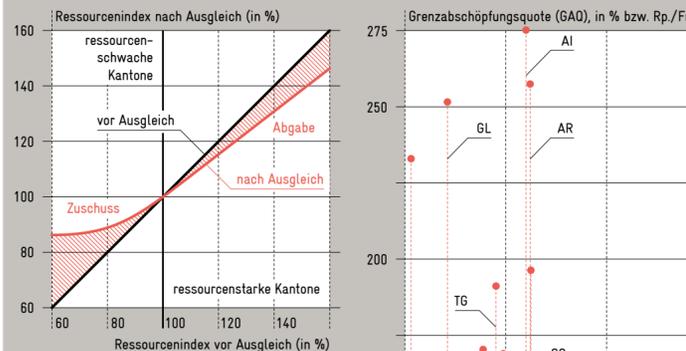
Bis zu 15 000 Franken pro Kopf seit 2008

Die Grafik zeigt, wie viel ein Kanton seit 2008 pro Einwohner an die Instrumente des NFA bezahlt oder durch sie bezogen hat. Die Säulen stellen die Summen aller (Pro-Kopf)Transfers von 2008–2014 (7 Jahre) dar. Der Aufwand des Bundes für den Finanzausgleich wurde proportional zum Ressourcenpotenzial der Kantone auf diese aufgeteilt, denn letztlich kommen dafür ja auch die Steuerzahler auf. Der durchschnittliche Zuger hat seit 2008 gesamthaft 21841 Fr. für den Finanzausgleich aufbringen müssen, der durchschnittliche Urner 14957 Fr. durch ihn bezogen.

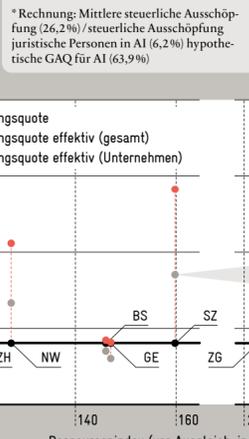


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EFV 2008-2013

7. Empfindliche Einschränkung des Standortwettbewerbs durch den Finanzausgleich



C. Noch extremer fallen die Ergebnisse bei einer separaten Betrachtung der Unternehmensbesteuerung aus. Da die steuerliche Ausschöpfung von Unternehmensgewinnen allgemein deutlich niedriger ausfällt als jene der anderen Komponenten, und da einige ressourcenschwache Kantone mit sehr niedrigen Steuern versuchen, Unternehmen anzuziehen, ergeben sich hier zu Teil grotesk hohe GAQ. Für Appenzell Innerrhodens resultieren 275%.* Ein Gewinnwachstum dort ansässiger Unternehmen, das die Steuererträge des Kantons um 1000 Fr. steigen lässt, wird also zu einem Rückgang des Zuschusses aus dem Ressourcenvergleich von 2750 Fr. führen. Dass sich die Kantone trotz dem regen am Standortwettbewerb beteiligen, muss folglich politökonomische Ursachen haben, denn rein rechnerisch gibt ihnen der NFA wenig Anlass dazu.



B. Der standardisierte Steuerertrag und damit auch die gezeigte GAQ-Kurve ist allerdings hypothetischer Natur. Wie viel von einem zusätzlichen effektiven Steuerfranken übrigbleibt, hängt davon ab, wie stark ein Kanton sein Ressourcenpotenzial besteuert. In Kantonen mit überdurchschnittlicher Steuerbelastung (z. B. JU, GE oder BE) ist die effektive GAQ tiefer als die hypothetische, in Kantonen mit unterdurchschnittlicher Steuerbelastung höher.* In Uri und Glarus führt das zu Quoten von über 100%.

* Ein Beispiel zur Veranschaulichung: Der Kanton Zug muss bei einem Anstieg des standardisierten Steuerertrags um 1 Fr./Kopf 20,5 Rappen/Kopf zusätzlich in den Ressourcenvergleich einzahlen. Da er sein Ressourcenpotenzial aber nur halb so stark besteuert wie die Kantone im Mittel, steigt sein effektiver Steuerertrag nur um 50 Rappen. Daraus resultiert eine effektive GAQ von 41% (20,5 Rappen/50 Rappen).

Quelle: Eigene Berechnungen

6. Erfolg von Obwaldens Steuerstrategie gefährdet

Die offensive Steuerstrategie Obwaldens zahlt sich nur auf den ersten Blick aus: Das stark gestiegene Ressourcenpotenzial konnte die interkantonalen Vergleiche leicht verbessern. Überraschenderweise sind die Finanzausgleichsbeiträge an den Kanton trotzdem gewachsen. Das ist der gegenüber 2003 deutlich (von 3,06 auf 3,73 Mrd. Fr.) gestiegenen Dotierung des Ressourcenvergleichs zu verdanken. Dass diese stieg, obwohl die Mehrheit der ressourcenschwachen Kantone Boden gut gemacht hat, ist ein Schönheitsfehler im System. Ohne ihn sähe die Bilanz für Obwalden allerdings noch schlechter aus.

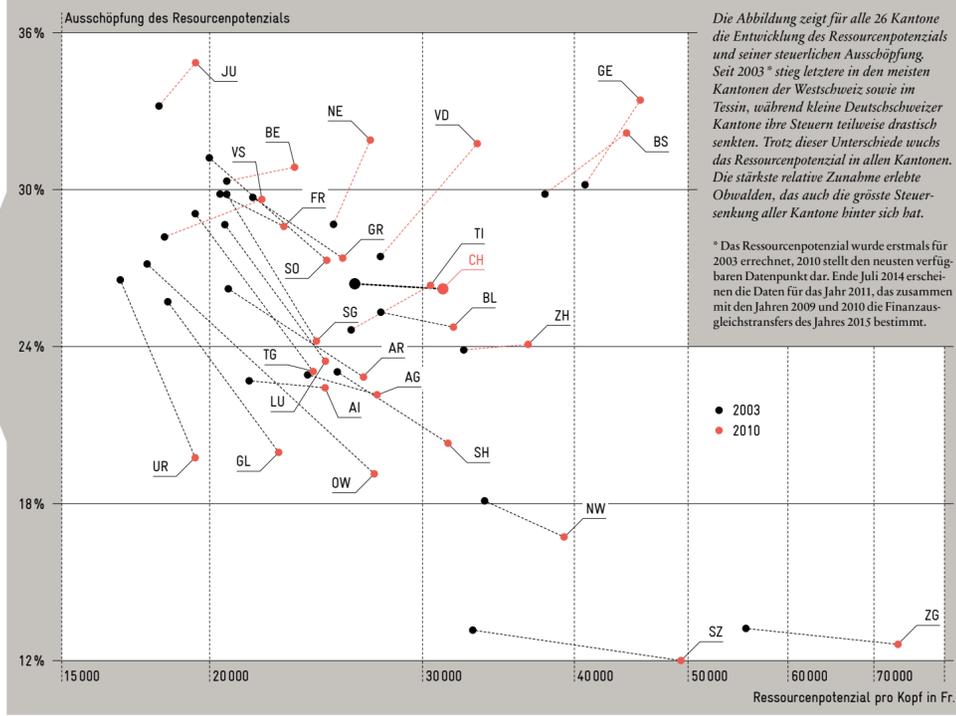
Veränderung zwischen 2003 (erstes Erhebungsjahr des NFA) und 2010 in Franken bzw. %

	Obwalden*	Wallis*
Ressourcenpotenzial:	+64%	+31%
Ressourcenindex:	67,3% → 88,3%	69,5% → 71,1%
Steuerertrag:	+19,7 Mio. (+12%)	+516 Mio. (+34%)
Ressourcenvergleich:	-30,1 Mio. (-62%)	+62 Mio. (+16%)

*inkl. Gemeinden

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EFV 2013

5. Wachsende regionale Unterschiede in der Steuerbelastung



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EFV 2013