

Der Finanzausgleich im Umbau

Die AHV-Steuer-Vorlage dürfte die Unterschiede in der Finanzkraft der Kantone verschärfen. Von den Kantonen vorgeschlagene Anpassungen des Nationalen Finanzausgleichs dämpfen diesen Effekt. *Marius Brülhart, Kurt Schmidheiny*

Abstract Dieses Jahr stehen gleich zwei Anpassungen des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) an: Einerseits sollen Unternehmensgewinne im Zuge der AHV-Steuer-Vorlage neu gewichtet werden, und andererseits haben sich die Kantone auf ein neues System zur Festlegung der gesamten Transfersumme geeinigt. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KDK) schlägt vor, dass die Finanzkraft des ressourcenschwächsten Kantons bei 86,5 Prozent des Schweizer Durchschnitts fixiert werden soll. Wir haben die Auswirkungen der Reformen mittels Simulationsrechnungen untersucht. Dabei zeigt sich: Während die Unternehmenssteuerreform die Disparitäten unter den Kantonen eher verstärkt, federt der KDK-Vorschlag diesen Effekt ab.

Der Nationale Finanzausgleich (NFA) ist seit 2008 in Kraft und hat seither keine gewichtigen Änderungen erfahren. Doch dieses Jahr geht es Schlag auf Schlag. Gleich zwei Reformen stehen an. Erstens erfordert die auf Druck aus dem Ausland hin zwingende Anpassung der Unternehmensbesteuerung eine Anpassung des NFA: Über die AHV-Steuer-Vorlage (Staf) wird im Mai abgestimmt. Für die Berechnung der kantonalen Finanzkraft im aktuellen NFA werden Gewinne von Unternehmen mit steuerlichem Sonderstatus (Holding-, Domizil- und gemisch-

te Gesellschaften) gemäss ihrer tatsächlichen steuerlichen Ausschöpfung tiefer gewichtet als ordentliche Unternehmensgewinne.¹ Nach Inkrafttreten der AHV-Steuer-Vorlage fielen diese Mindergewichtung weg. Neu würden Gewinne der aktuell privilegiert besteu-

¹ Im NFA wird die kantonale Finanzkraft vor NFA-Transfers durch das «Ressourcenpotenzial pro Einwohner» gemessen und als Ressourcenindex mit einem Mittelwert von 100 ausgedrückt. Die kantonale Finanzkraft nach den Transferzahlungen des NFA-Ressourcenausgleichs wird durch den «standardisierten Steuerertrag pro Einwohner nach Ausgleich» gemessen und wiederum als Index mit Mittelwert 100 ausgedrückt.

erten «Statusfirmen» höher und Gewinne der bisher ordentlich besteuerten Firmen tiefer gewichtet. Unter dem Strich fielen die Unternehmensgewinne weniger ins Gewicht.

Zweitens muss das Parlament dieses Jahr die gesamte Transfersumme des Ressourcenausgleichs im NFA (Gesamtdotation) neu bestimmen. Anlass ist der NFA-Wirksamkeitsbericht des Bundesrats vom März 2018. Dieser zeigte auf, dass das angepeilte kantonale Mindestausstattungsziel von 85 Prozent des Schweizer Durchschnitts in den letzten Jahren systematisch übertroffen worden war. Im vergangenen Jahr betrug die Finanzkraft des ressourcenschwächsten Kantons (Jura) nach NFA-Transfers 88,3 Prozent und lag damit 3,3 Prozentpunkte über dem Mindestausstattungsziel. Die Festlegung der Ausgleichssumme führt zudem alle vier Jahre zu spannungsgeladenen politischen Verteilungskämpfen zwischen Geber- und Empfängerkantonen.

Wie hoch soll die Mindestausstattung des finanzschwächsten Kantons sein? Weiler Le Roselet im Kanton Jura.



Deshalb hatte sich die Konferenz der Kantonsregierungen (KDK) im März 2017 auf einen neuen Vorschlag geeinigt: Die Ausgleichssumme soll fortan nicht mehr von der Bundesversammlung festgelegt werden, sondern mittels einer einfachen Formel, gemäss welcher die Finanzkraft des ressourcenschwächsten Kantons auf 86,5 Prozent des Schweizer Durchschnitts zu liegen kommt. Zusätzlich schlägt die KDK vor, die Auszahlungsprogression bei den Empfängerkantonen anzupassen und die Bundesbeiträge – teilweise vorübergehend und teilweise dauerhaft – aufzustocken.

Es ist wichtig, festzuhalten, wie gross die Unterschiede der kantonalen Finanzkraft vor NFA-Transfers sind: Im Referenzjahr 2018 reicht das gesamte «Ressourcenpotenzial» pro Einwohner von 22 000 Franken im Kanton Jura bis 80 000 Franken im Kanton Zug. Das Ressourcenpotenzial der juristischen Personen variiert sogar um das Achtfache – von 4 000 Franken pro Einwohner im Wallis bis 32 000 Franken im Kanton Zug. Ohne den Nationalen Finanzausgleich wären die Finanzkraftdisparitäten zwischen den Kantonen also nach wie vor gewaltig.

Drei Szenarien

In einer Studie haben wir die Auswirkungen einer simultanen Einführung der Reformen auf den NFA-Ressourcenausgleich unter die Lupe genommen. Dabei gingen wir davon aus, dass das wirtschaftliche Umfeld unverändert bleibt.² Es handelt sich also um Simulationen der NFA-Regeländerungen und nicht um Prognosen der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung.

Wir berechneten die Höhe der Gesamtdotation, die Finanzkraft der einzelnen Kantone vor NFA-Transfers und die darauf basierenden Transferzahlungen des Ressourcenausgleichs für drei Szenarien. Das erste Szenario entspricht dem Vorschlag der KDK, das zweite geht von einer Weiterführung der aktuellen NFA-Regel aus, welche das Wachstum der Gesamtdotation an das Wachstum der Ressourcenpotenziale knüpft. Das dritte garantiert allen Kantonen eine Mindestausstattung von 85 Prozent, entspricht aber im Übrigen dem aktuellen NFA. In allen drei Szenarien machen wir die Annahme, dass die Steuerreform umgesetzt wird.

Für jedes Szenario führten wir statische und dynamische Simulationen durch. In den statischen Simulationen reagieren die Steuerzahler nicht auf Steuersatzänderungen, aber

in den dynamischen Szenarien führen Steuererhöhungen zur Abwanderung von Gewinnen, die aktuell einen steuerlichen Sonderstatus geniessen. Bei den Statusgewinnen gehen wir von einer Semi-Elastizität von –10 Prozent aus, was bedeutet, dass eine Steuererhöhung um einen Prozentpunkt zu einer Abwanderung von 10 Prozent der steuerbaren Gewinne von multinationalen Firmen führen würde.³ Da im Zuge der AHV-Steuer-Vorlage Unternehmensgewinne insgesamt tiefer gewichtet werden, gehen die gemessenen Ressourcenpotenziale zurück. In der dynamischen Simulation, bei der Statusunternehmen abwandern, ist der Rückgang höher als in der statischen Simulation.

Wird die Gesamtdotation gemäss dem Vorschlag der KDK (Szenario 1) festgelegt, steigt die Ausgleichssumme (Bund + Kantone) in den statischen Simulationen gegenüber dem Referenzjahr 2018 langfristig um 111 Millionen auf 4,2 Milliarden Franken, während die Finanzkraft des ressourcenschwächsten Kantons von aktuell 88,3 Prozent auf die festgelegten 86,5 Prozent sinkt. Beim zweiten Szenario resultiert eine langfristige Senkung der Gesamtdotation um 412 Millionen Franken, und die Finanzkraft des ressourcenschwächsten Kantons Jura fällt langfristig auf 84 Prozent. Bei einer garantierten Finanzkraft von 85 Prozent (Szenario 3) sinkt die Gesamtdotation nur um 136 Millionen Franken. In den dynamischen Simulationen ist die Ausgleichssumme jeweils deutlich tiefer als in den statischen Simulationen. Dies liegt daran, dass sich das Ressourcenpotenzial der ressourcenstarken Geberkantone aufgrund des Wegzugs von Unternehmenssteuersubstrat dem Durchschnitt annähert.

Grosszügiger KDK-Vorschlag

Die AHV-Steuer-Vorlage führt in all unseren Simulationen zu einem Anstieg der gemessenen Disparitäten zwischen den ressourcenstärksten und –schwächsten Kantonen. In ihrer Kombination wirken sich die beiden NFA-Reformen allerdings unterschiedlich auf die Transferflüsse unter den Kantonen aus. Beim KDK-Szenario fällt die Gesamtdotation langfristig höher aus als in den Szenarien 2 und 3 (siehe *Tabelle*). Es würde die Geberkantone je nach Annahmen zwischen 70 und 170 Millionen Franken teurer zu stehen kommen als die Fortschreibung der bisherigen Regel. Allgemein kann man davon ausgehen, dass ein zusätzlicher Indexpunkt bei der garantier-

ten Mindestausstattung die Geberkantone 100 bis 120 Millionen Franken kostet.

Der KDK-Vorschlag zeitigt, gemessen an der Finanzkraft nach Ausgleichszahlungen, geringere Disparitäten als die Vergleichsszenarien. Somit ist der KDK-Vorschlag gegenüber der Kombination von aktueller NFA-Mechanik und Unternehmenssteuerreform aus Sicht der Geberkantone eher «grosszügig». Andererseits hat dieser Vorschlag auch für die Geberkantone Vorzüge, denn er gewährt ihnen angesichts der Entpolitisierung des Umverteilungsmasses grössere Planungssicherheit.

Beim dynamischen KDK-Szenario steigt das Ressourcenpotenzial im schweizweiten Vergleich für mehrere Kantone: Der Geberkanton Zug verbessert sich um 29 Indexpunkte und setzt sich noch deutlicher an die Spitze der Kantone (siehe *Abbildungen*). Schaffhausen steigert sich um 21 Punkte und wird vom Empfänger- zum Geberkanton. Hingegen verschlechtert sich der Geberkanton Basel-Stadt um fast 9 Punkte. Bei der Mehrzahl der Kantone und insbesondere bei den ressourcenschwächsten Kantonen sind nur geringfügige Verschiebungen bei den Transferzahlungen zu erwarten. Die grössten Veränderungen erfolgen im Kanton Wallis mit einer Reduktion der Auszahlung um über 80 Millionen Franken, im Kanton Waadt, wo sich eine aktuelle Auszahlung von 1 Million in eine Einzahlung von 83 Millionen Franken wandelt, und im Kanton Zürich, der 164 Millionen Franken weniger in den Ressourcenausgleich einzahlen würde. Pro Einwohner erfolgt die grösste Veränderung im Kanton Schaffhausen, wo sich eine aktuelle Auszahlung von 172 Franken pro Einwohner in eine Einzahlung von 232 Franken pro Einwohner wandeln würde.

Der Lusthemmer

Wie alle staatlichen Transfers steht auch der NFA im Spannungsfeld zwischen Umverteilung und Leistungsanreiz. Je stärker die ressourcenschwachen Kantone unterstützt werden, desto geringer ist deren Anreiz, sich um eine Mehrung ihres Steuersubstrats zu bemühen. Für die Geberkantone spielt dieselbe Logik: Je mehr sie an die anderen Kantone abliefern müssen, desto weniger lohnt es sich, zusätzliche Steuerzahler anzulocken.

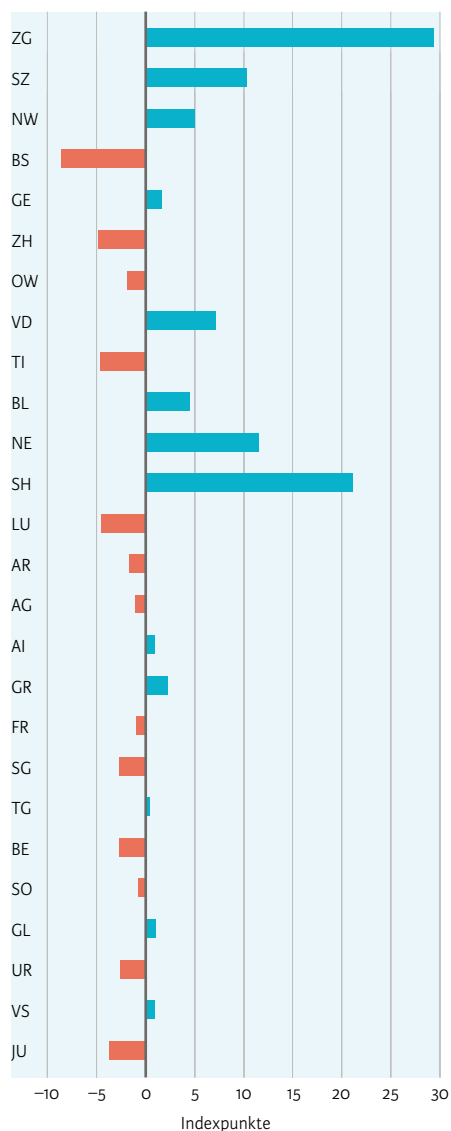
Der Anreizeffekt des Ressourcenausgleichs im NFA lässt sich durch die «Grenzabschöpfungsquote» beziffern. Diese Masszahl erfasst den Anteil an jedem zusätzlichen kantonalen Steuerfranken, der via den NFA wieder verloren geht: Wenn ein Geberkanton

³ Brühlhart und Staubli (2017); Daepf und Staubli (2018). Tiefsteuertkantone sind von dieser Annahme ausgenommen.

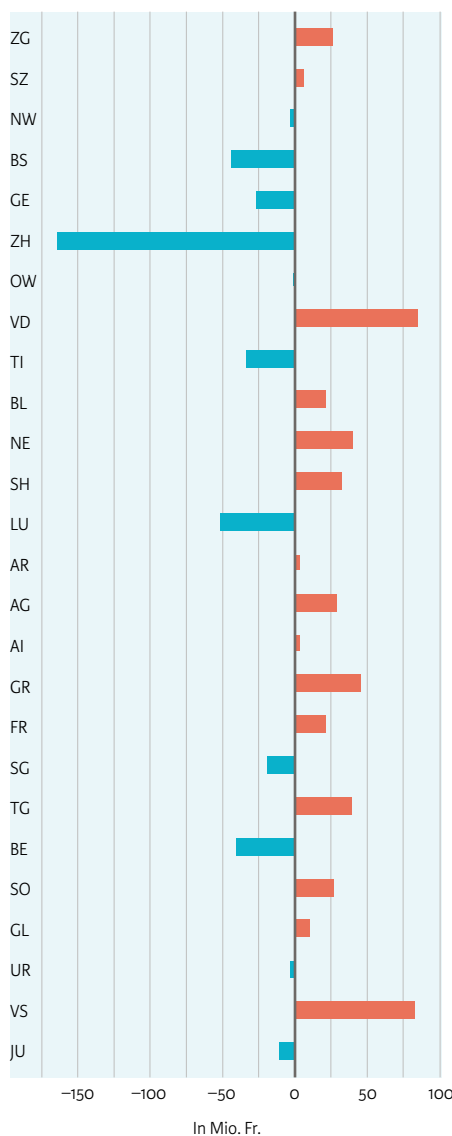
² Brühlhart und Schmidheiny (2018).

Veränderungen des Nationalen Finanzausgleichs im Jahr 2032 gemäss Szenario 1 (dynamisch)

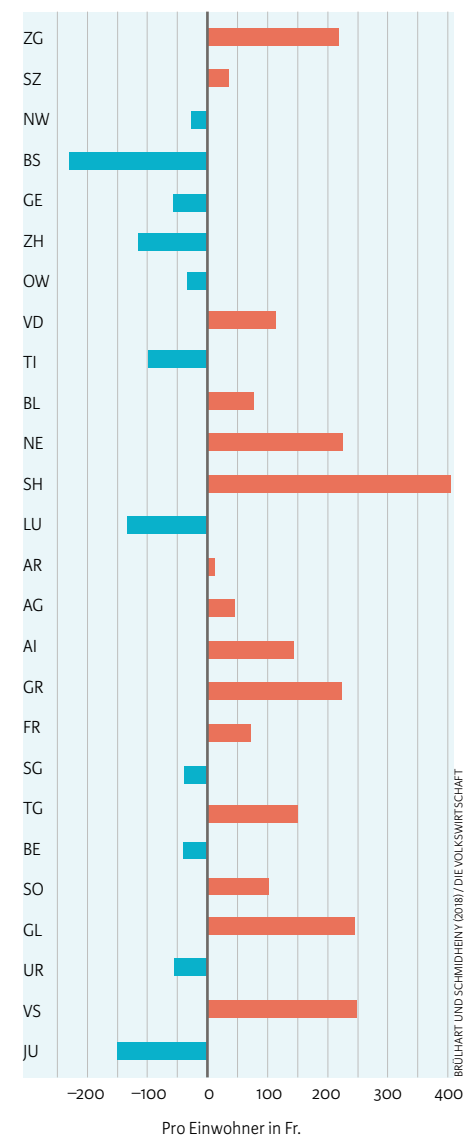
Ressourcenindex



Ein-/Auszahlungen inkl. Ergänzungsbeitrag (absolut)



Ein-/Auszahlungen inkl. Ergänzungsbeitrag (pro Einwohner)



Im dargestellten Szenario wird von einer Umsetzung der AHV-Steuer-Vorlage und des KDK-Vorschlags ausgegangen. Die simulierten Werte gelten für das Jahr 2032 unter der Annahme, dass sich abgesehen von den beiden Reformen gegenüber 2018 nichts ändert. Die Kantone sind in absteigender Reihenfolge gemäss ihrem Ressourcenindex im Referenzjahr 2018 angeordnet.

Werte der dynamischen Szenarien (simulierte Werte im Jahr 2032)

	Szenario 1: AHV-Steuer-Vorlage + KDK-Vorschlag	Szenario 2: AHV-Steuer-Vorlage + Dotationsbestimmung wie bisher	Szenario 3: AHV-Steuer-Vorlage + Dotationsbestimmung wie bisher + Mindestausstattung 85%
Veränderung Gesamtdotation (im Vergleich zu 2018)	-153 Mio. Fr.	-505 Mio. Fr.	-410 Mio. Fr.
Veränderung Einzahlungen Geberkantone (im Vergleich zu 2018)	-82 Mio. Fr.	-194 Mio. Fr.	-155 Mio. Fr.
Minimum standardisierter Steuerertrag nach Ausgleichszahlungen (im Vergleich zum Durchschnitt 2032)	86,5%	84,7%	85,0%
Maximum standardisierter Steuerertrag nach Ausgleichszahlungen (im Vergleich zum Durchschnitt 2032)	240,6%	242,9%	242,1%

sein Steuersubstrat vergrössern kann, muss er mehr in den NFA-Topf einzahlen. Wenn einem Empfängeranton Gleiches gelingt, bekommt er weniger ausbezahlt. Die Transferzahlungen im Ressourcenausgleich reduzieren die zusätzlichen Steuererträge aus dem vergrösserten Steuersubstrat und können sogar zu Nettoverlusten führen. Bei den Empfängerantonen betragen die Grenzabschöpfungsquoten aktuell durchschnittlich ungefähr 80 Prozent, bei den Geberantonen sind es 20 Prozent.⁴

Besonders hoch sind die Grenzabschöpfungsquoten im Bereich der Unternehmenssteuern: Im aktuellen Ressourcenausgleich sind fast die Hälfte der Kantone mit Grenzabschöpfungsquoten von über 100 Prozent konfrontiert, wenn sie zusätzliche Gewinne von ordentlich besteuerten Unternehmen anziehen.⁵ Für die Staatskasse dieser Kantone und ihre Gemeinden sind zusätzliche Firmengewinne also ein Verlustgeschäft. Somit ist der NFA ein eigentlicher «Lusthemmer» für den interkantonalen Steuerwettbewerb.

Steuerwettbewerb nicht gefährdet

Die Grenzabschöpfungsquoten sind im aktuellen Ressourcenausgleich so hoch, weil Unternehmensgewinne bereits heute viel tiefer besteuert werden als Einkommen der natürlichen Personen. Nachdem die durchschnittlichen Firmensteuersätze in der Schweiz in den letzten vier Jahrzehnten beinahe halbiert worden sind, ist die Schweiz nunmehr einer der weltweit steuergünstigsten Standorte für Firmengewinne und nach Irland der zweitgrösste Magnet für buchhalterische Gewinnverschiebungen in Europa.⁶

Dennoch hat der Steuerwettbewerb unter den Kantonen auch nach Einführung des NFA intensiv gespielt – mit markanten Unternehmenssteuersenkungen nicht nur in Zentral-

schweizer Kantonen, sondern auch in Kantonen wie Aargau, Neuenburg oder Genf.⁷ Eine insgesamt tiefere Gewichtung der Unternehmensgewinne dürfte diesen Wettbewerb eher noch befeuern. Im Zuge der AHV-Steuer-Vorlage werden ordentliche Unternehmensgewinne voraussichtlich nur noch mit einem Gewicht von rund 33 Prozent im Ressourcenpotenzial berücksichtigt. Damit werden die Grenzabschöpfungsquoten für Unternehmensgewinne deutlich reduziert, und der Anreiz für die Kantone, sich um mobile Firmengewinne zu bemühen, wird wieder wesentlich stärker. Nach der Reform hätten nur noch die beiden Kantone Uri und Glarus Grenzabschöpfungsquoten von über 100 Prozent zu gewärtigen.⁸ Zudem zeigt die ökonomische Theorie, dass der Wettbewerbsdruck auf die Steuersätze steigt, wenn man von einer gesonderten Besteuerung von mobilem und immobilem Steuersubstrat auf eine Einheitsbesteuerung übergeht.⁹ Die Aufhebung der kantonalen Steuerprivilegien für die besonders mobilen multinationalen Unternehmen entspricht genau diesem theoretischen Szenario.

Auch nach der vorgeschlagenen Reform bliebe der NFA allerdings ein «Lusthemmer». Um diese Anreizwirkung im Bereich der Unternehmen völlig zu vermeiden, müsste man Gewinne künftig gar nicht mehr in die Bestimmung des Ressourcenpotenzials einbeziehen und würde damit die Grenzabschöpfungsquote für dieses Steuersubstrat auf null senken.¹⁰

Grenzabschöpfungsquoten grösser null können allerdings durchaus sinnvoll sein, da nicht jede Anstrengung eines Kantons zur Erhöhung des eigenen Steuersubstrats wohlfahrtssteigernd für das ganze Land ist. Die Kantone rangeln nämlich nicht nur um mobile Firmengewinne aus dem Ausland, sondern auch – und dies erst recht nach der Abschaffung der Statusbesteuerung – um Firmengewinne aus anderen Kantonen. Aus der Theo-

rie des Fiskalföderalismus ist wohlbekannt, dass Steuerwettbewerb erstens eine zu tiefe durchschnittliche Besteuerung der besonders mobilen Steuerbasen nach sich zieht und zweitens kleine Kantone gegenüber grossen bevorteilt.¹¹

Als preisgesteuertes Mittel gegen die Erosion der Unternehmenssteuer im innerhelfischen Wettbewerb hat der Ressourcenausgleich somit eine ökonomische Berechtigung. Ausserdem würde die enorme Ungleichverteilung der Unternehmensgewinne unter den Kantonen bei einer gänzlichen Nichtberücksichtigung dieses Steuersubstrats überhaupt nicht mehr kompensiert und den ressourcenschwachen Kantonen die Finanzierung ihrer öffentlichen Aufgaben zusätzlich erschwert. Dass die effektiven Finanzkraftdisparitäten von der AHV-Steuer-Vorlage eher verschärft werden, stärkt die Daseinsberechtigung eines griffigen Ressourcenausgleichs weiter.

¹¹ Brühlhart, Bucovetsky und Schmidheiny (2015).



Marius Brühlhart
Professor für Volkswirtschaft, Faculté des Hautes Etudes Commerciales (HEC), Universität Lausanne



Kurt Schmidheiny
Professor für Angewandte Ökonometrie, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität Basel

⁴ Brühlhart und Schmidheiny (2013).

⁵ Rühli (2014), Rühli und Rother (2017), Leisibach und Schaltegger (2018).

⁶ Salvi und Zobrist (2013) sowie Tørsløv, Wier und Zucman (2018).

⁷ Brühlhart und Schmidheiny (2013).

⁸ Leisibach und Schaltegger (2018).

⁹ Keen (2001).

¹⁰ Leisibach und Schaltegger (2018).

Literatur

Brühlhart, Marius und Kurt Schmidheiny (2013). NFA, Steuerwettbewerb und Mobilität der Steuerzahler: Studie zum 2. NFA-Wirksamkeitsbericht im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Universität Lausanne und Universität Basel.

Brühlhart, Marius, Sam Bucovetsky und Kurt Schmidheiny (2015). Taxes in Cities. In: Duranton, G., J.V. Henderson und W. Strange (Hrsg.) Handbook of Regional and Urban Economics, Band 5B. Elsevier.

Brühlhart, Marius und Kurt Schmidheiny (2018). Der Ressourcenausgleich im Zusammenspiel von Steuervorlage 17 und Anpassung des NFA: Simulationsrechnungen. Studie im Auftrag der NFA-Geberkantone, Universität Lausanne und Universität Basel.

Brühlhart, Marius und David Staubli (2017). Die optimale Unternehmenssteuerreform: Auf drei Variablen kommt es an, Diskussionspapier, Universität Lausanne.

Daepf, Martin und David Staubli (2018). Dynamische Schätzung der Einnahmeerfolge der Steuervorlage 17, Arbeitspapier, Bern: Eidgenössische Steuerverwaltung.

Keen, Michael (2001). Preferential Regimes Can Make Tax Competition Less Harmful. National Tax Journal, 54(4): 757–762.

Leisibach, Patrick und Christoph A. Schaltegger (2018). Zielkonflikte und Fehlanreize: Eine Analyse der Anreizwirkungen im Schweizer Finanzausgleich, Diskussionspapier, Universität Luzern.

Rühli, Lukas (2014). Wie der Finanzausgleich den Standortwettbewerb einschränkt, Blog-Beitrag (14.08.2014), Zürich: Avenir Suisse.

Rühli, Lukas und Nathanael Rother (2017). NFA 2: Für die Revitalisierung des Schweizer Föderalismus. Avenir Debatte, Zürich: Avenir Suisse.

Salvi, Marco, und Luc Zobrist (2013). Zwischen Last und Leistung. Ein Steuerkompass für die Schweiz, Zürich.

Tørsløv, Thomas, Ludvig Wier and Gabriel Zucman (2018). The Missing Profits of Nations, NBER Working Paper Nr. 24701.