

**Die Bedeutung des Finanzausgleichs für die finanzpolitische Lage
des Kantons Schwyz**

Dr. Frank Bodmer

Selbständiger Ökonom und Privatdozent an der Universität Basel

Gutachten im Auftrag des Finanzdepartements des Kantons Schwyz,

Fassung vom 18.7.2015

Kontakt: Frank.Bodmer@unibas.ch

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	iii
1 Einleitung.....	1
2 Fragestellungen und Vorgehen.....	2
3 Die Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen im Kanton Schwyz.....	4
4 Arten des Finanzausgleichs und ihre ökonomischen Anreizwirkungen.....	6
5 Die Belastung der kantonalen Steuerbasis durch den Ressourcenausgleich NFA.....	9
6 Belastung NFA und durchschnittliche Steuerbelastung Kanton und Gemeinden.....	14
7 Belastung NFA und Steuereinnahmen: Natürliche Personen.....	16
8 Belastung NFA und Steuereinnahmen: Juristische Personen.....	19
9 Innerkantonaler Finanzausgleich: Ausgleich der Finanzkraft zwischen Gemeinden...21	
10 Vergleich Steuerkraftausgleich und Steuereinnahmen bei finanzstarken Gemeinden	24
11 Innerkantonaler Finanzausgleich: Ausgleich der Finanzkraft zwischen Bezirken.....	27
12 Beiträge des Kantons an die Gemeinden und der Gemeinden an den Kanton.....	28
13 Handlungsfelder.....	29

Der Verfasser dankt Prof. em. Dr. Silvio Borner von der Universität Basel und Prof. Dr. Reto Föllmi von der Universität St.Gallen für wertvolle Hinweise.

Kurzfassung

Übersicht

Der Kanton Schwyz steht vor grossen finanzpolitischen Herausforderungen. In den letzten Jahren waren hohe und in der Tendenz steigende Defizite zu verzeichnen. Die wachsenden Zahlungen in den Ressourcenausgleich des Neuen Finanzausgleichs (NFA) stellen eine wichtige Ursache für dieses Ausgabenwachstum dar. Sie sind seit Einführung des NFA im Jahre 2008 von etwa 50 Millionen auf knapp 170 Millionen im Jahr 2015 gestiegen. Dies lag deutlich über der Zunahme der Steuereinnahmen in dieser Zeit, welche nur um etwa 50 Millionen gestiegen sind. Ein Grund für diese gegenläufige Entwicklung war, dass die Zahlungen in den Ressourcenausgleich der Entwicklung der Steuerbasis hinterher hinken. Gleichzeitig zeigt sich aber ein zweites Problem, nämlich das Abflachen des Wachstums bei den Steuereinnahmen. Dies deutet auf eine Stagnation der wirtschaftlichen Entwicklung hin. Zudem war auch bei den übrigen Ausgaben (ohne Finanzausgleich) ein starkes Wachstum bei den Ausgaben zu verzeichnen.

Wie sich in den letzten Jahren gezeigt hat, weist der gesamtschweizerische Ressourcenausgleich NFA grundlegende Probleme auf. Der Ressourcenausgleich schöpft einen Teil jeder Erhöhung der Steuerbasis in Form von reduzierten Zahlungen aus dem Finanzausgleich (bei den finanzschwachen Kantonen) oder erhöhten Zahlungen in den Finanzausgleich (bei den finanzstarken Kantonen) ab. Bei Kantonen mit tiefen Steuern liegt die eigene steuerliche Ausschöpfung von Kanton und Gemeinden oft unter oder nur wenig über dieser Belastung durch den Ressourcenausgleich NFA. Im schlimmsten Fall verliert ein Kanton damit Geld, wenn die Steuerbasis steigt. Und auch wenn dieser extreme Fall nicht eintreten sollte, so muss ein Kanton mit den Steuereinnahmen natürlich noch andere Ausgaben finanzieren als den nationalen Finanzausgleich. Eine zu tiefe Marge zwischen Steuereinnahmen und Zahlungen an den Finanzausgleich stellt deshalb ebenfalls ein Problem dar.

Auf Ebene der Kantone (ohne ihre Gemeinden) ergibt sich noch öfter eine Diskrepanz zwischen der Entwicklung von Steuereinnahmen und Zahlungen in den Finanzausgleich. Es ist ja in der Regel der Kanton allein, welcher die Zahlungen leistet. Neben einer für die neue Realität des Neuen Finanzausgleichs zu tiefen Steuerbelastung kann dies auch die Notwendigkeit einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden anzeigen.

Auf Stufe Gemeinden ergibt sich ein ähnliches Problem. Zwar zahlen die Gemeinden im Kanton SZ nicht direkt in den nationalen Finanzausgleich ein, sie unterliegen aber einem innerkantonalen Finanzausgleich, welcher ebenfalls finanzstarke Gemeinden belastet und

finanzschwache Gemeinden entlastet. Auch hier gilt damit, dass finanzstarke Gemeinden einen Teil ihrer zusätzlichen Steuereinnahmen verlieren. Dies kann für den Kanton indirekt ebenfalls ein Problem darstellen. Erstens können finanzschwache Gemeinden den Anreiz verlieren, ihre Steuerbasis zu verbessern oder die Ausgaben tief zu halten. Zweitens kann bei den finanzstarken Gemeinden der Anreiz verloren gehen, ihre Steuerbasis zu verbessern. Unter dem ausbleibenden Wachstum leidet der Kanton dann ebenfalls.

Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs

Die Belastung der Geberkantone durch den Ressourcenausgleich beträgt im Jahre 2015 etwa 5.63% der zusätzlichen Steuerbasis. Für den Kanton Schwyz allein liegt das bei den Einkommensteuern sowohl bei normalem Einkommen als auch bei Dividenden unter der steuerlichen Ausschöpfung zum Spitzensteuersatz. Der Kanton gewinnt damit bei den ganz hohen Einkommen mehr an Steuereinnahmen als er an Zahlungen in den Finanzausgleich verliert (*Tabelle 1*).¹ Auch bei den Vermögen resultiert eine positive Marge. Bei einer kombinierten Betrachtung von Kanton, Bezirk und Gemeinde resultiert eine entsprechend höhere Marge, wie an den Beispielen von Wollerau und Küssnacht gezeigt wird.

Tabelle 1: Grenzabschöpfung Ressourcenausgleich im Vergleich zur Grenzabschöpfung Steuern, Kanton SZ plus Gemeinden und Bezirke, 2015

	EK NP	Div NP	Verm NP	Gew JP
Ressourcenausgleich	5.63%	3.38%	0.045%	5.63%
Steuer Kt (SF=145, inkl. KA DBSt)	9.21%	4.80%	0.087%	4.04%
Marge Kt	3.58%	1.42%	0.042%	-1.59%
Steuer Gmd & Bzk (Wollerau)	2.81%	1.41%	0.039%	1.18%
Marge Kt & Gmd & Bzk (Wollerau)	6.39%	2.83%	0.080%	-0.41%
Steuer Gmd & Bzk (Küssnacht)	6.02%	3.01%	0.083%	3.14%
Marge Kt & Gmd & Bzk (Küssnacht)	9.60%	4.43%	0.124%	1.55%

Erklärung: Bei Steuern auf den Einkommen der natürlichen Personen und den Dividenden wird jeweils der Spitzensteuersatz angewendet. Bei den juristischen Personen werden die Vorsteuern (inkl. Kirchensteuern) abgezogen. Küssnacht umfasst als Eingemeindebezirk auch die Gemeindeebene. Eigene Berechnungen, siehe Gutachten für Details.

Bei den Gewinnen der juristischen Personen liegt die steuerliche Abschöpfung des Kantons allein unter der Abschöpfung durch den Ressourcenausgleich. Der Kanton steht damit bei einem Anstieg der steuerbaren Gewinne finanzpolitisch schlechter da. Werden auch noch die Einnahmen der Gemeinden dazugezählt, verbessert sich die Situation. Bei der Gemeinde

¹ Details zu den Berechnungen finden sich in *Kapitel 7 und 8* des Gutachtens.

mit den tiefsten Steuern (Wollerau) resultiert allerdings immer noch eine negative Marge. Das Problem besteht vor allem bei den ordentlich besteuerten Gesellschaften. Bei den Holdings liegt die steuerliche Abschöpfung für den Kanton nur leicht unter der Abschöpfung durch den Finanzausgleich, bei den Domizilgesellschaften und den gemischten Gesellschaften dagegen deutlich darüber (siehe *Kapitel 8*).

Für das Jahr 2016 wird sich die Situation vor allem bei den Vermögen ändern, da deren Gewichtung im Ressourcenpotenzial erhöht werden soll. Im Gegenzug sinkt die Grenzabschöpfungsrate beim Ressourcenausgleich leicht. Insgesamt wird aber auch im Jahr 2016 eine knapp positive Marge bei den Vermögen resultieren (Föllmi (2015b)).

Bei den Zahlen in *Tabelle 1* wird eine Veränderung der Steuerbasis in Isolation betrachtet. Insbesondere wird angenommen, dass keine neuen Einwohner in den Kanton ziehen. Kommt es zu einem solchen Zuzug, so reduziert sich einerseits die Abschöpfung durch den Ressourcenausgleich, da diverse bevölkerungsabhängige Abzüge zur Anwendung kommen. Andererseits verursachen zusätzliche Einwohner im Durchschnitt zusätzliche Ausgaben. Diese zusätzlichen Ausgaben müssen mit den Einnahmen aus Steuern, Gebühren und anderen Quellen finanziert werden. Eine positive Marge allein reicht damit für den Kanton noch nicht notwendigerweise aus, um die Ausgaben zu finanzieren. Vielmehr müssen die Steuereinnahmen in ausreichendem Mass über den Zahlungen in den Finanzausgleich liegen.

Der innerkantonale Ausgleich der Finanzkraft besteht aus dem Steuerkraftausgleich (von finanzstarken an finanzschwache Gemeinden), den steuerkraftabhängigen Anteilen an der Grundstückgewinnsteuer (vom Kanton an finanzschwache Gemeinden) und dem Normaufwandausgleich (vom Kanton an finanzschwache Gemeinden). Bei letzterem werden neben dem Normaufwand auch Normerträge berücksichtigt, womit implizit ein dritter Mechanismus zum Ausgleich der Finanzkraft entsteht. Der Steuerkraftausgleich wird jährlich über einen Regierungsratsbeschluss neu festgelegt. Für die finanzstarken Gemeinden ist die Abschöpfungsrate progressiv. Für Wollerau liegt die Grenzabschöpfungsrate etwa bei 48% der Steuerkraft, was nur um etwa 20% unter dem Steuerfuss von 60 liegt.

Einschätzung

Die Marge zwischen zusätzlichen Steuereinnahmen und zusätzlichen Zahlungen in den Ressourcenausgleich ist im Kanton Schwyz bei Spitzensteuersätzen positiv, dies mit Ausnahme der Gewinnsteuern. Allerdings ist die Marge bei den Einkommenssteuern, der Haupteinnahmequelle, als tief zu bezeichnen. Insbesondere bei einem Zuzug von Personen und steigenden Ausgaben kann das ein Problem darstellen. Bei einer Einzelperson lohnt

sich der Zuzug für den Kanton erst ab etwa 200'000 Franken steuerbarem Einkommen, legt man die durchschnittlich für den Kanton über Steuereinnahmen zu finanzierenden Kosten zugrunde. Bei einer vierköpfigen Familie sind es bereits rund 500'000 Franken. Das sind sehr hohe Werte, die auch im Kanton Schwyz nicht selbstverständlich sind.

Angesichts solcher Zahlen sind die zunehmenden finanzpolitischen Schwierigkeiten nachvollziehbar. Die Schwierigkeiten werden durch ein Ausbleiben des Wachstums bei den Steuereinnahmen noch verstärkt. In den nächsten Jahren könnten sich dadurch die Zahlungen in den Ressourcenausgleich zwar wieder reduzieren, dies je nach der wirtschaftlichen Entwicklung der übrigen ressourcenstarken Kantone.

Nachdem der Kanton Schwyz auf die Regeln des nationalen Finanzausgleichs kaum einen Einfluss hat, muss er sich auf die beiden Bereiche konzentrieren, welche kantonal beeinflusst werden können. Das sind eine Rückkehr zu mehr Wachstum und eine Stabilisierung der Ausgaben. Ein Faktor, welcher das Wachstum aktuell möglicherweise behindert, ist der innerkantonale Finanzausgleich.

1) Einleitung

Der Kanton Schwyz erwirtschaftet seit einigen Jahren Defizite. Das Eigenkapital sank von 620 Millionen im Jahre 2008 auf noch 67 Millionen Franken im Jahre 2014. Parallel zu den zunehmenden Fehlbeträgen stiegen die Einzahlungen in den neuen Finanzausgleich (NFA). Ein Grund für diese steigenden Beiträge ist der wirtschaftliche Erfolg. Schwyz liegt beim Ressourcenindex NFA inzwischen an zweiter Stelle, nur noch hinter Zug. Und auch Zug kämpft mit dem doppelten Problem der Defizite und der erhöhten Zahlungen in den Finanzausgleich. Zumindest bei Schwyz gibt es aber noch andere Ursachen für die Probleme. Erstens scheint sich das wirtschaftliche Wachstum in den letzten Jahren abgeflacht zu haben. Sowohl bei der Steuerkraft der Gemeinden und Bezirke als auch bei den Steuereinnahmen war in den letzten Jahren ein Rückgang zu beobachten. Zudem kam es seit 2008 auch bei anderen Ausgaben als den Zahlungen in den Finanzausgleich zu einem hohen Wachstum.

Mit der Steuergesetzrevision und der Erhöhung des kantonalen Steuerfusses von 120 auf 145 wurden Massnahmen ergriffen, um die Schere zwischen Ausgaben und Einnahmen zu schliessen. Der Kanton rechnet mit Mehreinnahmen von etwa 135 Millionen Franken, was beinahe ausreichen würde um das Defizit von etwa 170 Millionen (ohne Ausfinanzierung der Pensionskasse) zu schliessen. Sollten allerdings die Ausgaben steigen und sich die Stagnation bei den Steuereinnahmen fortsetzen, so wird sich die Schere zwischen Ausgaben und Einnahmen erneut öffnen. Eine Kontrolle der Ausgaben ist damit ebenso wie eine Rückkehr zu höherem Wachstum notwendig.

Den Ausgaben für den Ressourcenausgleich NFA gilt in der öffentlichen Diskussion eine besondere Aufmerksamkeit. Dieser Budgetposten ist für einen erheblichen Teil des Ausgabenwachstums verantwortlich. Zudem fliesst das Geld aus dem Kanton ab, was aus Schwyzer Sicht speziell schmerzhaft ist. Neben der Kritik an den Regeln des neuen Finanzausgleichs wird auch die innerkantonale Verteilung der Lasten des Finanzausgleichs zunehmend intensiv diskutiert. Diejenigen Stimmen, welche eine stärkere Beteiligung der finanzstarken Gemeinden am Zürichsee an den Lasten des neuen Finanzausgleichs fordern, werden lauter.² Gemäss dieser Sicht sind es diese reichen Gemeinden, welche für das Niveau beim Ressourcenindex NFA und für die Zahlungen verantwortlich sind. Eine einfache und vordergründig schlüssige Lösung des Problems wäre es deshalb, diese Gemeinden einen Teil der Zahlungen an den NFA zahlen zu lassen.

² Dokumentiert z.B. in einem Artikel im Tagesanzeiger vom 29.4.2015 von Michael Soukup, mit dem Titel „Es ächzt im Schwyzer Gebälk“.

Allerdings ist es problematisch, mit mehr innerkantonaler Umverteilung auf die hohe interkantonale Umverteilung zu reagieren. Ein grundlegendes Problem des Kantons Schwyz war, dass sich eine gute Leistung zunehmend weniger lohnte. Der Kanton hatte zumindest bis zur Steuergesetzrevision das Problem, dass die Abschöpfung des nationalen Finanzausgleichs bei den bisherigen Steuersätzen zu hoch war. Die Abschöpfung bei den finanzstarken Gemeinden des Kantons zu erhöhen folgt damit zwar der Logik des neuen Finanzausgleichs. Damit würden aber die Wachstumsanreize bei den finanzstarken Gemeinden reduziert, was das Problem für den Kanton als Ganzes unter dem Strich noch verschärfen könnte.

2) Fragestellungen und Vorgehen

Die letzten Jahre waren für den Kanton Schwyz durch ein sehr dynamisches Ausgabenwachstum bei nur langsam steigenden Einnahmen gekennzeichnet. Die Beiträge in den NFA waren ein wichtiger, aber nicht der einzige Grund für das Ausgabenwachstum. Ein Grund für die steigenden Beiträge in den NFA ist der wirtschaftliche Erfolg von Schwyz, welcher Schwyz beim Ressourcenindex NFA auf den zweiten Rang hinter Zug gebracht hat. Die Zahlungen in den NFA beruhen allerdings auf Werten für die Steuerbasis, welche um bis zu sechs Jahre vor der Periode der Zahlungen liegen. So sind für den Finanzausgleich 2015 die Werte für die Steuerbasis von 2009 bis 2011 relevant. Dies erklärt, dass die Zahlungen von Schwyz in den letzten Jahren stark gestiegen sind, ohne dass es bei den Steuereinnahmen zu einem ähnlichen Wachstum gekommen ist.³

Die verzögerte Reaktion der NFA-Zahlungen auf die Entwicklung der Steuerbasis stellt für Schwyz nicht das einzige Problem im Bereich des Finanzausgleichs dar. Bekannt und inzwischen behoben ist das Problem bei der Besteuerung der Dividenden bei qualifizierten Beteiligungen.⁴ Bis zur Steuergesetzrevision 2014 lag die Besteuerung der Dividenden bei nur 25%, womit die Steuereinnahmen aus zusätzlichen Dividendeneinkommen unter den zusätzlichen Zahlungen in den Finanzausgleich lagen. Es stellt sich die Frage, ob eine solche extreme Situation auch in anderen Bereichen besteht.

Doch auch wenn die Steuereinnahmen über den zusätzlichen Zahlungen in den Finanzausgleich liegen, ist die Situation möglicherweise nicht nachhaltig. Steuereinnahmen dienen ja nicht in erster Linie der Finanzierung des Finanzausgleichs, sondern sollten die

³ Die Abschöpfungsrate durch den Ressourcenausgleich NFA stieg dagegen zwischen 2008 und 2014 kaum (siehe *Kapitel 5*).

⁴ Schaltegger und Höhener (2013), Föllmi (2014).

kantonseigenen Aufgaben finanzieren, soweit diese nicht über Gebühren und Beiträge anderer Gemeinwesen finanziert werden. Dabei zahlen typischerweise die Haushalte mit hohem Einkommen mehr an Steuern als dass sie an staatlichen Leistungen beziehen. Sie leisten damit gewissermassen einen Deckungsbeitrag an die Finanzierung der kantonalen Leistungen. Fällt dieser Deckungsbeitrag zu tief aus, so muss der Kanton seine Finanzpolitik anpassen. Neben Steuererhöhungen sind dabei eine Erhöhung der Gebühren, eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden oder eine Reduktion der Ausgaben oder zumindest des Ausgabenwachstums ins Auge zu fassen.

Bei den Anreizwirkungen ist auch der innerkantonale Finanzausgleich zu beachten. Erstens kann der Finanzkraftausgleich die Anreize von Gemeinden verschlechtern, ihre Steuerbasis zu pflegen. Da der Kanton insbesondere von der Steuerbasis der finanzstarken Gemeinden abhängig ist, übertragen sich die Probleme der finanzstarken Gemeinden auf den Kanton. Zweitens verstärken sowohl der zweckfreie als auch der zweckgebundene Finanzausgleich die Anreize der Gemeinden Ausgaben zu tätigen. Diese erhöhten Ausgaben muss der Kanton dann möglicherweise mitfinanzieren.

Damit ist letztlich auch die Frage angeschnitten, weshalb die Entwicklung von Schwyz in den letzten Jahren nicht mehr so dynamisch verlief wie vorher. Während dies zu einem grossen Teil die allgemeine Verlangsamung der wirtschaftlichen Aktivität in der Schweiz reflektieren dürfte, ist auch denkbar, dass die Anreize für weiteres Wachstum gerade bei den finanzstarken Gemeinden des Bezirks Höfe inzwischen zu schwach sind. Wie sich nämlich zeigen wird, sind die Anreizwirkungen des innerkantonalen Finanzausgleichs nicht zuletzt für die finanzstarken Gemeinden sehr ausgeprägt.

Zur Untersuchung der Anreize im schweizerischen und im schwyzerischen Finanzausgleich wird im vorliegenden Gutachten ein methodisch etwas anderes Vorgehen gewählt als bisher üblich. Insbesondere geht die Analyse bei den Komponenten der Steuerbasis und bei der Steuerstruktur stärker ins Detail. Die bisherigen empirischen Studien zu den Anreizwirkungen des Ressourcenausgleichs haben die Steuerausschöpfungsquote verwendet.⁵ Dabei handelt es sich um einen Durchschnittswert, berechnet als Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden dividiert durch die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) des neuen Finanzausgleichs. Dieser Durchschnittswert ist nicht immer angemessen, sei es wegen den hohen Abzügen bei der Berechnung der ASG oder weil die Steuerbelastung in einzelnen

⁵ So Schaltegger und Höhener (2013) oder Bodmer (2014).

Gemeinden signifikant tiefer ist. Dies kann gerade für den Kanton Schwyz relevant sein, aufgrund der sehr grossen Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Gemeinden.

Die Verwendung von Durchschnittszahlen für Kanton und Gemeinden übersieht zudem das Problem, dass der Ressourcenausgleich NFA vom Kanton bezahlt wird. Und effektiv wird die Grenze der Wirtschaftlichkeit für den Kanton allein in gewissen Fällen unterschritten. Ein weniger extremer aber in der Praxis sehr relevanter Fall ist zudem, dass die Abschöpfung NFA zu wenig Geld für die Finanzierung der restlichen Ausgaben übrig lässt.

3) Die Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen im Kanton Schwyz

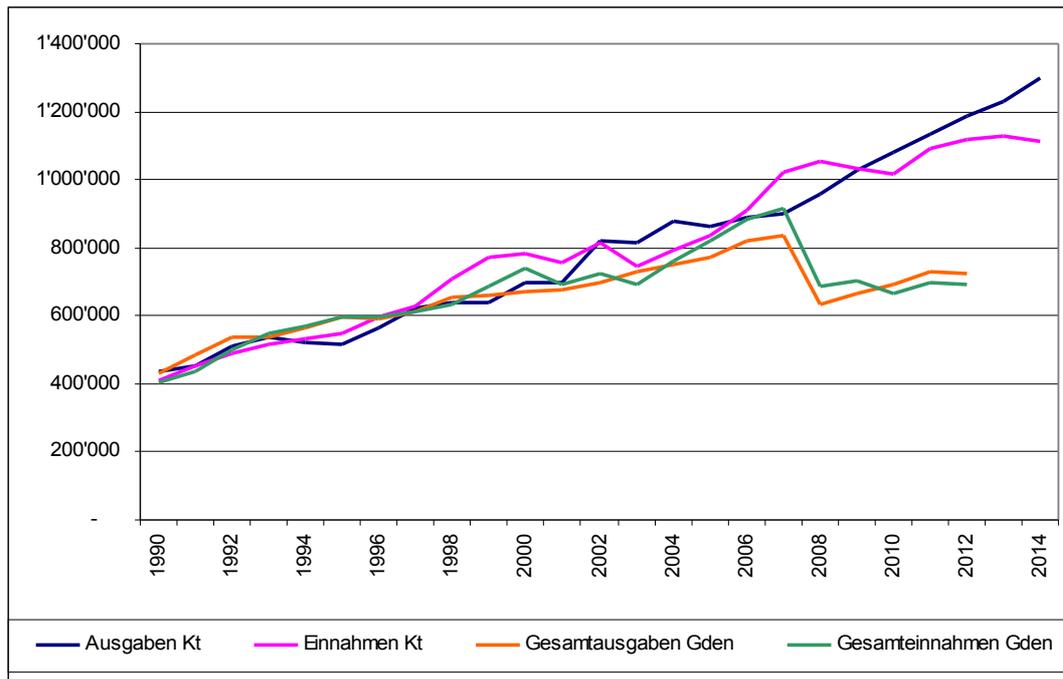
Der Kanton Schwyz verzeichnete seit dem Jahr 2009 durchwegs Defizite. Dazu trugen sowohl ein starkes Wachstum der Ausgaben als auch ein abgeschwächtes Wachstum der Einnahmen bei (*Abbildung 1*). Das Ausgabenwachstum beschleunigte sich speziell ab 2008, dem Jahr der Umstellung auf den neuen Finanzausgleich. Auch bei den Einnahmen begann der Bruch im Jahre 2008, dies wahrscheinlich wegen des Beginns der Wirtschafts- und Finanzkrise. Auffällig an *Abbildung 1* ist der grosse Unterschied in der Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen zwischen Kanton und seinen Gemeinden.⁶

Abbildung 2 vergleicht die Veränderungen bei den Zahlungen in den Ressourcenausgleich NFA mit den Veränderungen bei den Steuereinnahmen, letztere inklusive des Kantonsanteils an den Bundessteuern. Zwischen 2008 und 2014 lag die Zunahme der Steuereinnahmen mit knapp 50 Millionen klar unter der Zunahme der Zahlungen in den Ressourcenausgleich von 120 Millionen.⁷ Die Zahlungen in den Ressourcenausgleich absorbieren inzwischen mehr als 25% der Steuereinnahmen. Allerdings wuchsen die übrigen Ausgaben noch etwas stärker als die Zahlungen in den Ressourcenausgleich, nämlich nach Abzug von Gebühren und Beiträgen um 120 Millionen (*Abbildung 2*). Gründe für dieses Ausgabenwachstum lagen in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Prämienverbilligung, öffentlicher Verkehr und Bildung.

⁶ Der Bruch in den Ausgaben im Jahre 2008 stammt von einer neuen Art der Verbuchung der Spitalausgaben in den öffentlichen Finanzen. Die Bezirke werden von der EFV ebenfalls auf Stufe Gemeinden verbucht. Laut kantonaler Statistik betragen die Bruttoausgaben der Gemeinden im Jahre 2014 643 Millionen und der Bezirke 137 Millionen. Dies liegt zusammen leicht über den in der Finanzstatistik EFV ausgewiesenen Bruttoausgaben von 723 Millionen. Bei den Bezirken allein war zudem nur sehr verhaltenes Ausgabenwachstum zu verzeichnen, welches unter dem Wachstum der Ausgaben der Gemeinden lag.

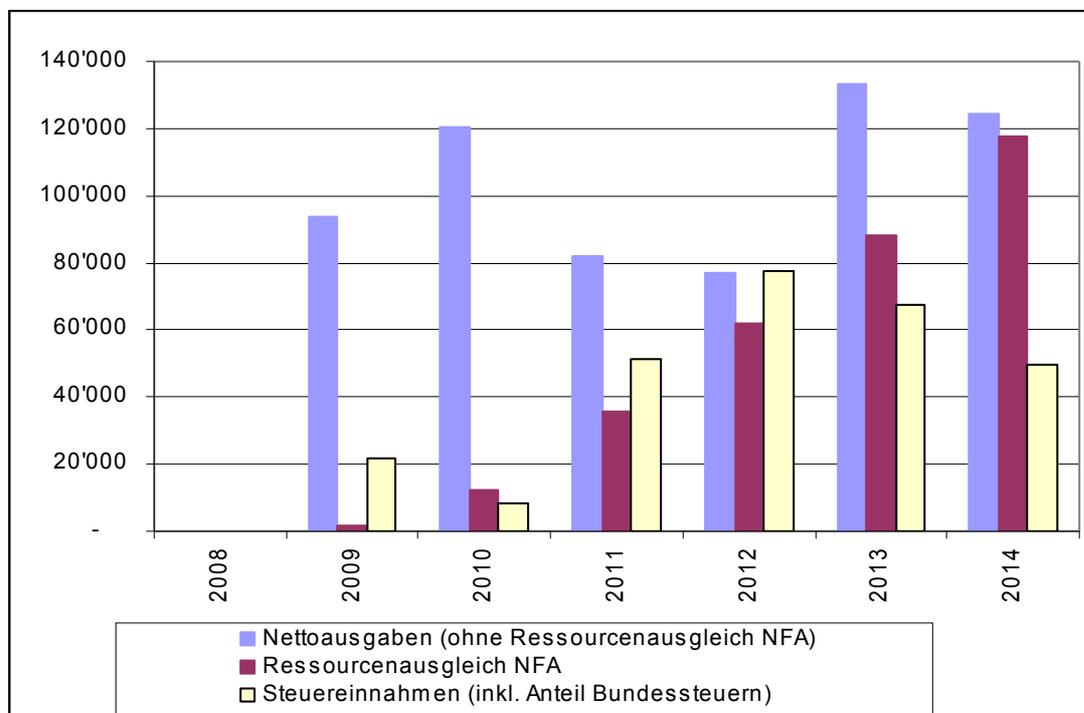
⁷ In der Finanzstatistik der EFV werden keine Zahlen zum Finanzausgleich für die Jahre vor 2008 publiziert, da Zahlungen in den Finanzausgleich einerseits in einem tieferen Kantonsanteil an den Bundessteuern, andererseits in nach Finanzkraft abgestuften Beiträgen für eine Reihe von Bereichen enthalten waren.

Abbildung 1: Die Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen



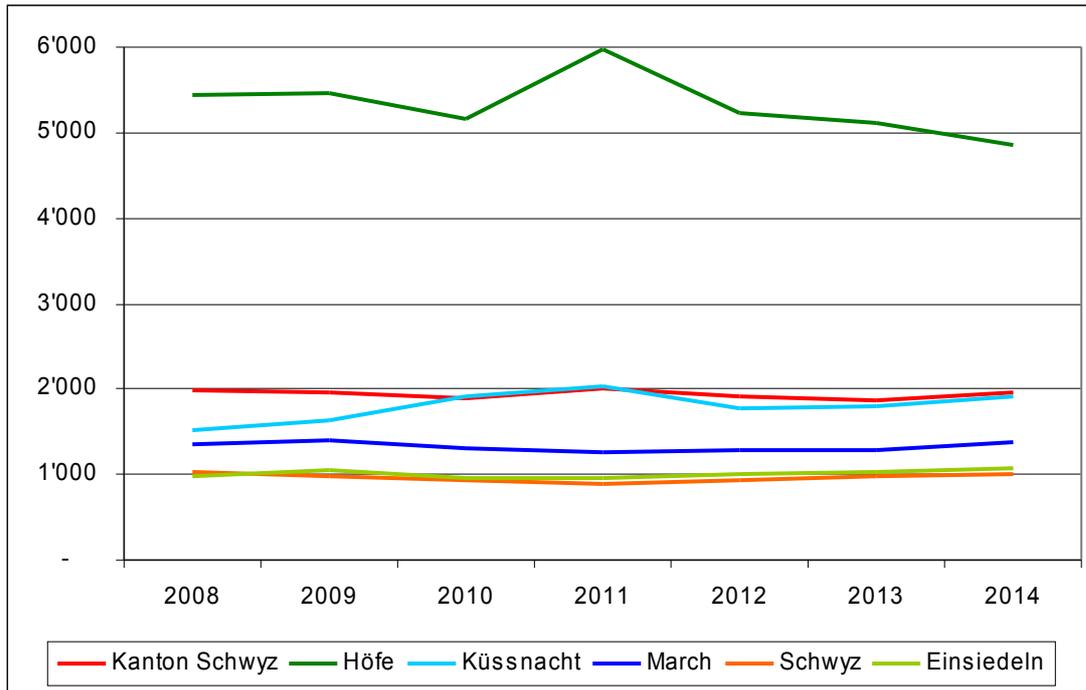
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Staatsrechnungen Kanton Schwyz und Finanzstatistik EFV, in 1000 Franken.

Abbildung 2: Zunahme von Nettoausgaben vor Ressourcenausgleich, Ressourcenausgleich und Steuereinnahmen, im Vergleich zu 2008



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Staatsrechnungen Kanton Schwyz und Finanzstatistik EFV, in 1000 Franken.

Abbildung 3: Entwicklung der Steuerkraft für Kanton und Bezirke, 2008-2014



Erklärung: Steuerkraft in Franken pro Einwohner; Daten des Kantons Schwyz. Die Zahlen für Gersau werden wegen der kleinen Bevölkerung von Gersau nicht gezeigt.

Die Entwicklung der Steuerkraft verläuft ähnlich wie die Entwicklung der Steuereinnahmen (*Abbildung 3*). Bei der Steuerkraft handelt es sich um die Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung bei einem hypothetischen Steuerfuss von 100. Nach einem Rückgang in den Jahren 2009 und 2010 erholte sich die Steuerkraft im Jahre 2011 wieder etwas. Ins Jahr 2010 fallen Steuerreduktionen, welche ab 2010 auch die Steuerkraft gesenkt haben. Interessant ist deshalb nicht zuletzt die Entwicklung der Bezirke, deren relative Position durch kantonale Steueränderungen nicht beeinflusst wird. Es zeigt sich ein deutlicher Rückgang im Bezirk Höfe, von einem starken Rückgang in seiner grössten Gemeinde Freienbach verursacht. Auch der Bezirk Schwyz musste einen leichten Rückgang verzeichnen. Die übrigen Bezirke konnten dagegen zulegen, am stärksten der Bezirk Küssnacht.

4) Arten des Finanzausgleichs und ihre ökonomischen Anreizwirkungen

In föderalen Systemen unterscheiden sich die Gebietskörperschaften typischerweise sowohl bei den zu erfüllenden Aufgaben als auch bei der Ressourcenausstattung. Reichere Gebietskörperschaften fällt es einfacher, ein gewisses Niveau an Aufgaben zu finanzieren. Gebietskörperschaften mit weniger intensiven Aufgaben (weniger Schüler, weniger

Pflegebedürftige, weniger Strassen etc.) wiederum benötigen weniger Steuereinnahmen und andere Finanzierungsquellen, um ein gewisses Niveau an staatlichen Leistungen zu erreichen. Um die Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften in Grenzen zu halten und allen Gebietskörperschaften ein gewisses Mass an staatlichen Leistungen zu garantieren, verfügen föderale Systeme typischerweise über ein mehr oder weniger stark ausgebautes System des Finanzausgleichs.

Abbildung 4: Arten des Finanzausgleichs am Beispiel des Kantons Schwyz

	Zweckfreier Finanzausgleich		Zweckgebundener Finanzausgleich
	Finanzkraftausgleich	Lastenausgleich	
Bund	Vertikal: - Zahlungen Bund in RA. Horizontal: - Zahlungen ressourcenstarke Kantone in RA.	Vertikal: - Ausgleich von Lasten der Topographie, Soziodemographie und von Kernstädten.	Vertikal: - Bundesbeiträge an Kantone. Horizontal: - Kantonsbeiträge an andere Kantone.
Kanton SZ	Vertikal: - Steuerkraftausgleich bei Grundstückgewinnsteuer. - Kompensation Normertrag im Normaufwandausgleich. Horizontal: - Steuerkraftausgleich zwischen Gemeinden und Bezirken.	Vertikal: - Kompensation Normaufwand im Normaufwandausgleich. Horizontal (geplant): - Kompensation Normaufwand im Normaufwandausgleich.	Vertikal: - Kantonsbeiträge an Gemeinden und Gemeindebeiträge an Kanton.

Quelle: eigene Darstellung.

Der Finanzausgleich lässt sich nach verschiedenen Kriterien charakterisieren (*Abbildung 4*). Zweckfreie Beiträge gehen in den allgemeinen Haushalt und können für alle Arten von Ausgaben eingesetzt werden, während zweckgebundene Beiträge an die Ausgaben gekoppelt sind. Werden die Zahlungen von anderen Gebietskörperschaften des gleichen Niveaus geleistet, spricht man von horizontalem Finanzausgleich, bei Zahlungen zwischen verschiedenen Ebenen von vertikalem Finanzausgleich. Aus ökonomischer Sicht ist zudem die Unterscheidung zwischen Finanzkraftausgleich und Lastenausgleich von Bedeutung. Der Finanzkraftausgleich versucht die unterschiedliche Ausstattung an Ressourcen und damit Unterschiede auf der Einnahmenseite auszugleichen. Der Lastenausgleich kompensiert

dagegen Unterschiede bei der Struktur der Aufgaben, d.h. Unterschiede auf der Ausgabenseite.

Auf Ebene Bund und Kantone werden der Ressourcenausgleich und der Lastenausgleich zweckfrei ausgerichtet. Zusätzlich leistet der Bund aber erhebliche zweckgebundene Zahlungen an die Kantone, dies entweder für kantonale Aufgaben wie die kantonalen Hochschulen oder aufgrund von durchlaufenden Zahlungen, wie bei den Bundesbeiträgen für die Landwirtschaft. Aus ökonomischer Sicht bestehen zwar Unterschiede zwischen zweckgebundenen Beiträgen und dem Lastenausgleich, diese sind aber nicht fundamentaler Art. Bei zweckgebundenen Beiträgen erfolgen die Beiträge in Abhängigkeit von Ausgaben, beim Lastenausgleich in Abhängigkeit der zugrunde liegenden Determinanten der Ausgaben.

Im Kanton Schwyz bestehen im Bereich Finanzkraftausgleich drei Instrumente. Zwischen den Gemeinden kommt erstens ein Steuerkraftausgleich zur Anwendung, welcher von den ressourcenstarken Gemeinden finanziert wird. Zweitens wird ein Teil der Gemeindeanteile an der kantonalen Grundstückgewinnsteuer nach Steuerkraft abgestuft. Drittens enthält der so genannte Normaufwandausgleich ein Element des Ertragsausgleichs und damit letztlich wiederum ein Element des Finanzkraftausgleichs. Die ersten beiden Elemente des Finanzkraftausgleichs kommen zudem auch auf Stufe Bezirk zur Anwendung. Die Aufwandseite des Normaufwandausgleichs entspricht einem Lastenausgleich. Steuerkraftausgleich und Normaufwandausgleich werden zweckfrei ausgerichtet. Daneben fließen auch noch zweckgebundene Beiträge des Kantons an die Gemeinden und der Gemeinden an den Kanton. Zudem befindet sich eine Beteiligung der finanzstarken Gemeinden am Normaufwandausgleich in Planung.

Ziel des Finanzausgleichs ist ein Ausgleich der finanziellen Möglichkeiten zwischen Gebietskörperschaften. Eine grundlegende Einsicht der Ökonomie ist, dass ein solcher Ausgleich immer zu Anreizeffekten meist negativer Art führt. Nur im Fall eines Ausgleichs von positiven Externalitäten kann sich eine Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt ergeben. Von positiven Externalitäten spricht man, wenn die Leistungen einer Gebietskörperschaft für eine andere Gebietskörperschaft einen positiven Nutzen haben, ohne dass diese dafür zahlen muss. In allen anderen Fällen muss von letztlich unerwünschten Anreizeffekten ausgegangen werden. Sowohl beim gebundenen Finanzausgleich als auch beim Lastenausgleich entsteht ein Anreiz, diejenigen Aufgabenbereiche zu stärken, in welche die Ausgleichszahlungen fließen. Dies entspricht dem Fall einer Subvention. Der Finanzkraftausgleich wiederum reduziert den Anreiz, die eigene Ressourcenbasis zu pflegen.

Der Ressourcenausgleich wirkt damit wie eine Steuer auf zusätzlicher Steuerbasis und damit auf den Steuereinnahmen.⁸

5) Die Belastung der kantonalen Steuerbasis durch den Ressourcenausgleich NFA

Basis des Ressourcenausgleichs NFA ist das Ressourcenpotenzial, gemessen an der so genannten Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG).⁹ Diese soll die Steuerbasis eines Kantons und damit seine Möglichkeiten zur Finanzierung der Aufgaben reflektieren. Die ASG besteht aus Massen für die steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen, die steuerbaren Gewinne der juristischen Personen, die steuerbaren Vermögen und die quellenbesteuerten Einkommen und sowie eine Korrektur für Steuerrepartitionen.

Für die natürlichen Personen bilden die steuerbaren Einkommen aus der Statistik der direkten Bundessteuer den Ausgangspunkt. Dabei kommt zweimal ein Abzug von im Moment 30'600 Franken pro Kopf zur Anwendung. Erstens wird das Einkommen nur derjenigen Steuerpflichtigen mit einem Einkommen von über 30'500 Franken zusammengezählt, davon werden zweitens pro Kopf der Bevölkerung 30'600 Franken abgezogen. Bei den juristischen Personen beruht das Ressourcenpotenzial auf den steuerbaren Gewinnen. Für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften kommt jeweils eine tiefere Gewichtung zur Anwendung, welche die tiefere steuerliche Ausschöpfung reflektiert. Die Vermögen werden ebenfalls gewichtet, da es sich um eine Bestandesgrösse handelt.

Die Kantone mit einer ASG pro Kopf über dem schweizerischen Durchschnitt zahlen in den Ressourcenausgleich ein, die übrigen erhalten Gelder. Die Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone erfolgen auf Basis einer linearen Funktion. Die Auszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone erfolgen dagegen progressiv, mit für die schwächeren Kantone überproportional steigenden Beträgen. Die Summen des horizontalen und des vertikalen Ressourcenausgleichs werden periodisch neu bestimmt, ebenso wie die Parameter, welche die Verteilung bestimmen.

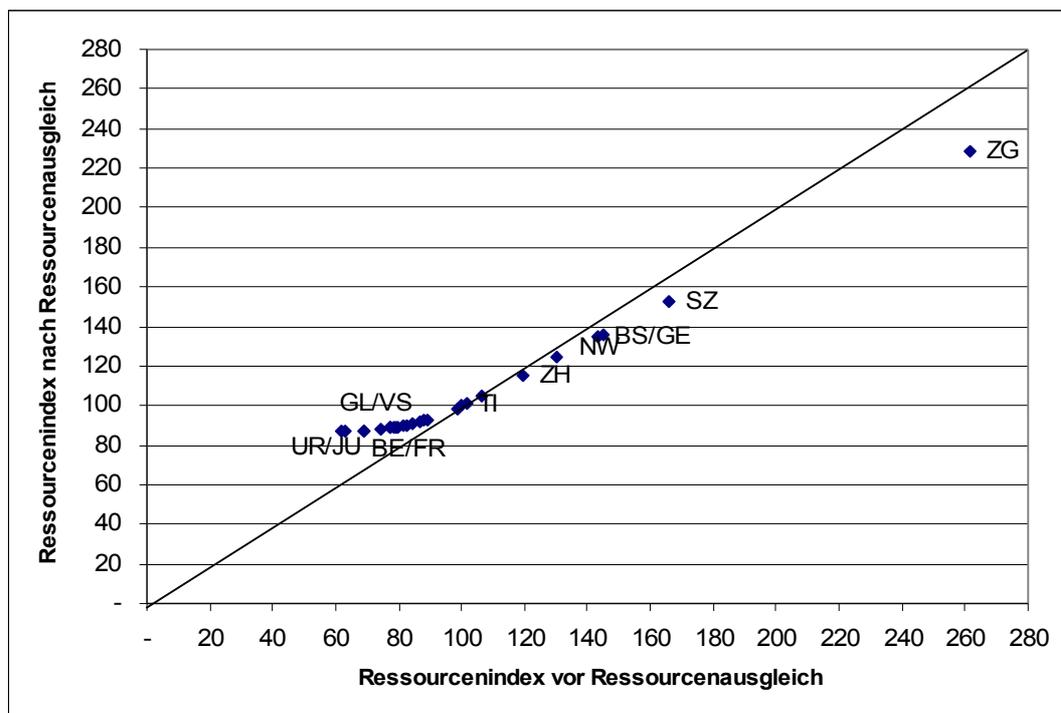
Die Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs ist insbesondere bei den ressourcenschwachen Kantonen sehr ausgeprägt, dies aufgrund des progressiven Charakters

⁸ Siehe z.B. Baretta et al. (2002) für Deutschland.

⁹ Im alten System des direkten Finanzausgleichs spielten die Finanzkraftzuschläge in einer Vielzahl von Bereichen eine Rolle und wurden auch zu einer Abstufung der Zahlungen im zweckgebundenen Finanzausgleich verwendet. Die Finanzkraft wurde zudem als eine Kombination von Volkseinkommen, Steuerbelastung und geographisch-topographischen Lasten definiert und stellte damit ein sehr konfuse Mass für die Finanzkraft eines Kantons dar.

der Zahlungen und eines hohen angestrebten Mindestniveaus von 85% des schweizerischen Mittels. Die Ausgleichswirkung wird üblicherweise anhand der so genannten standardisierten Steuereinnahmen (SSE) gemessen. Dabei handelt es sich um die hypothetischen Steuereinnahmen eines Kantons, falls er die durchschnittliche Steuerbelastung aufweisen würde. Nachdem für alle Kantone dieselbe Steuerbelastung zugrunde gelegt wird, handelt es sich dabei letztlich um ein skaliertes Mass für die Steuerbasis. Die standardisierten Steuereinnahmen gleichen der Steuerkraft, welche oft in kantonalen Finanzausgleichssystemen verwendet wird. Allerdings wird bei der Steuerkraft nicht die durchschnittliche Steuerbelastung zugrunde gelegt, sondern diejenige bei einem Steuerfuss von 100.

Abbildung 5: Ressourcenindex vor und nach Ressourcenaustrgleich, 2015



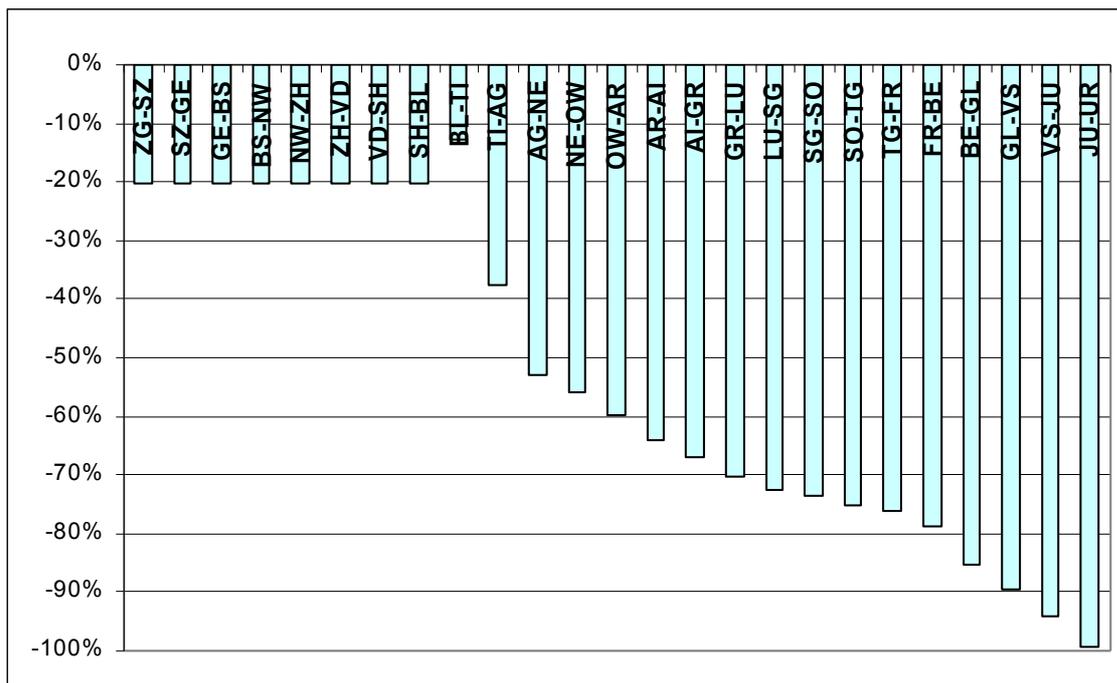
Quelle: EFV.

Die Ausgleichswirkung kann mit einem Vergleich von standardisierten Steuereinnahmen vor und nach Ressourcenaustrgleich dargestellt werden. Dies entspricht einem Vergleich von Ressourcenindex vor und nach Ressourcenaustrgleich, aufgrund der identischen angenommenen Steuerbelastung in allen Kantonen. Der ressourcenschwächste Kanton Uri kommt im Jahre 2015 beim Ressourcenindex auf einen Wert von 61 vor Ressourcenaustrgleich und knapp 87 nach Ressourcenaustrgleich (*Abbildung 5*). Die zehn ressourcenschwächsten Kantone, von Uri bis Luzern, landen nach Zahlungen bei einem Ressourcenindex zwischen

knapp 87 und leicht über 89. Damit gibt es zwischen diesen Kantonen kaum mehr Unterschiede in der finanziellen Ausstattung.

Nachdem die zehn finanzschwächsten Kantone dank Ressourcenausgleich eine praktisch identische Ressourcenausstattung erreichen, spielt die Entwicklung der eigenen Steuerbasis für ihre standardisierten Steuererträge nach Ressourcenausgleich praktisch keine Rolle mehr. Allfällige Veränderungen werden zu fast 100% durch die Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich kompensiert. Die zusätzliche Abschöpfung durch den Ressourcenausgleich liegt mit anderen Worten bei gegen 100%. Es ist dies die *Grenzabschöpfungsrate* des Ressourcenausgleichs, welche auch die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs bestimmt. Dieses Verhältnis der Veränderung von Zahlungen im Vergleich zu der Veränderung an standardisierten Steuereinnahmen kann annäherungsweise durch einen Vergleich der benachbarten Kantone bestimmt werden (Differenzmethode).

Abbildung 6: Grenzabschöpfungsrate SSE des Ressourcenausgleichs (Differenzmethode)



Erklärung: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV, siehe Text für Berechnungsweise.

Wie *Abbildung 6* zeigt, liegt diese Grenzabschöpfungsrate für die meisten ressourcenschwachen Kantone bei über 70% der standardisierten Steuereinnahmen.¹⁰ Bei

¹⁰ Diese einfache und anschauliche Methode stammt von Brühlhart (2011). Bei Vorliegen von Progression stellt sie allerdings nur eine Annäherung dar.

den ressourcenstarken Kantonen ist sie deutlich tiefer, nämlich bei etwa 20%. Die kleinere Grenzabschöpfungsrate bei BL-TI ist darauf zurückzuführen, dass Tessin als Nehmer- und Baselland als Geberkanton unterschiedlichen Regeln unterliegen.

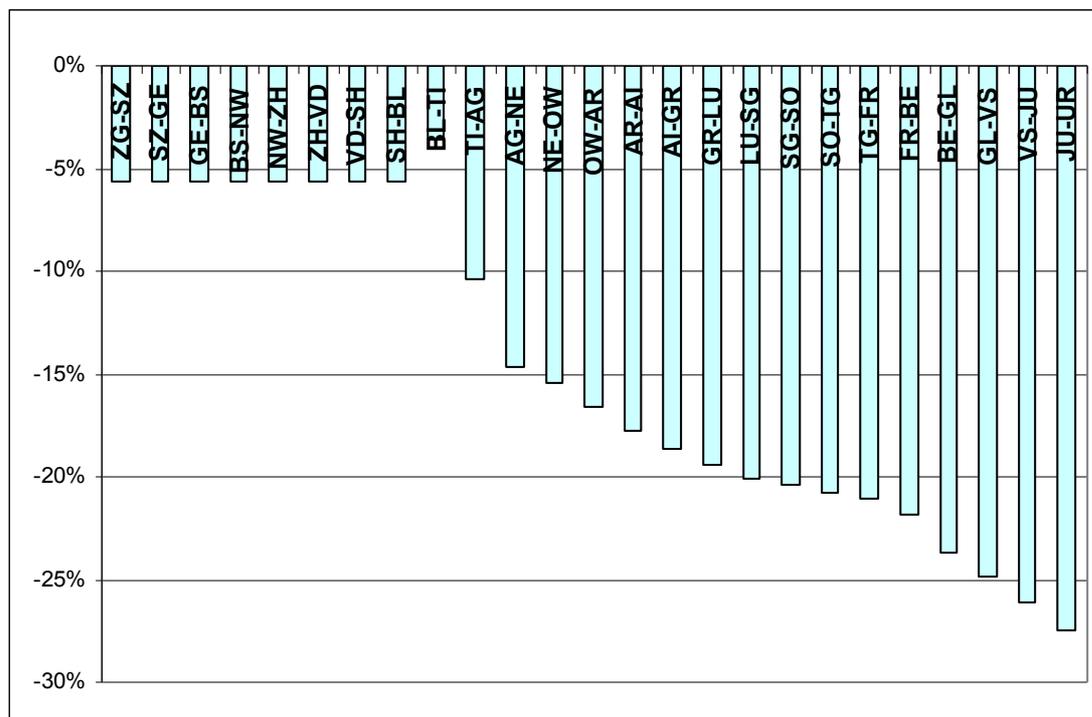
Die Grenzabschöpfungsrate gemessen an den standardisierten Steuereinnahmen hat den Vorteil, dass sie direkt auf einem Vergleich von Ressourcenindex vor und nach Zahlungen Ressourcenausgleich basiert. Die entsprechenden Zahlen werden von der Eidgenössischen Finanzverwaltung publiziert. Die Grenzabschöpfungsrate SSE wird denn auch oft in Analysen zum Finanzausgleich verwendet. Zudem wird auf kantonaler Ebene mit der Steuerkraft ein den standardisierten Steuereinnahmen ähnliches Mass verwendet.

Allerdings hat dieses Mass den Nachteil, dass kein Kanton die standardisierten Steuereinnahmen effektiv auch erzielt. Es wird ja der schweizerische Durchschnitt bei der Steuerbelastung zugrunde gelegt. Direkt relevant ist die Abschöpfungsrate SSE damit für keinen Kanton. Relevanter ist für einen Kanton der Vergleich der Belastung der eigenen Steuerbasis durch den Ressourcenausgleich mit den Steuereinnahmen, die sich aus dieser Steuerbasis erzielen lassen. Die weitere Analyse stützt sich deshalb ein alternatives Mass für die Belastung durch den Ressourcenausgleich, nämlich die Grenzabschöpfungsrate auf Basis ASG. Dabei wird die Veränderung des Ressourcenausgleichs mit der Veränderung der ASG verglichen.

Da die durchschnittliche Steuerbelastung 27.7% betrug, reduzieren sich die Werte für die Grenzabschöpfungsrate in *Abbildung 7* auf etwa einen Viertel. Bei den ressourcenschwachen Kantonen ergeben sich Grenzabschöpfungsrate ASG von bis zu 27%, bei den ressourcenstarken eine einheitliche Grenzabschöpfungsrate von 5.63%. Mit anderen Worten muss ein Geberkanton wie Schwyz 5.63 Rappen an zusätzlichem Ressourcenausgleich für jeden Franken an zusätzlicher ASG zahlen. Dieser Wert kann nun mit den Steuereinnahmen verglichen werden, die sich aus diesem zusätzlichen Franken ASG erzielen lassen.

Die Grenzabschöpfungsrate NFA ist nicht konstant, sondern kann sich jährlich je nach Ausgleichssumme und Verteilung der Abweichungen des Ressourcenindex der Geberkantone ändern. Im Finanzausgleichsjahr 2008 lag sie bei etwa 5.55%, sank dann bis 2011 auf etwa 4.9%, um seither wieder auf die gezeigten 5.63% anzusteigen.

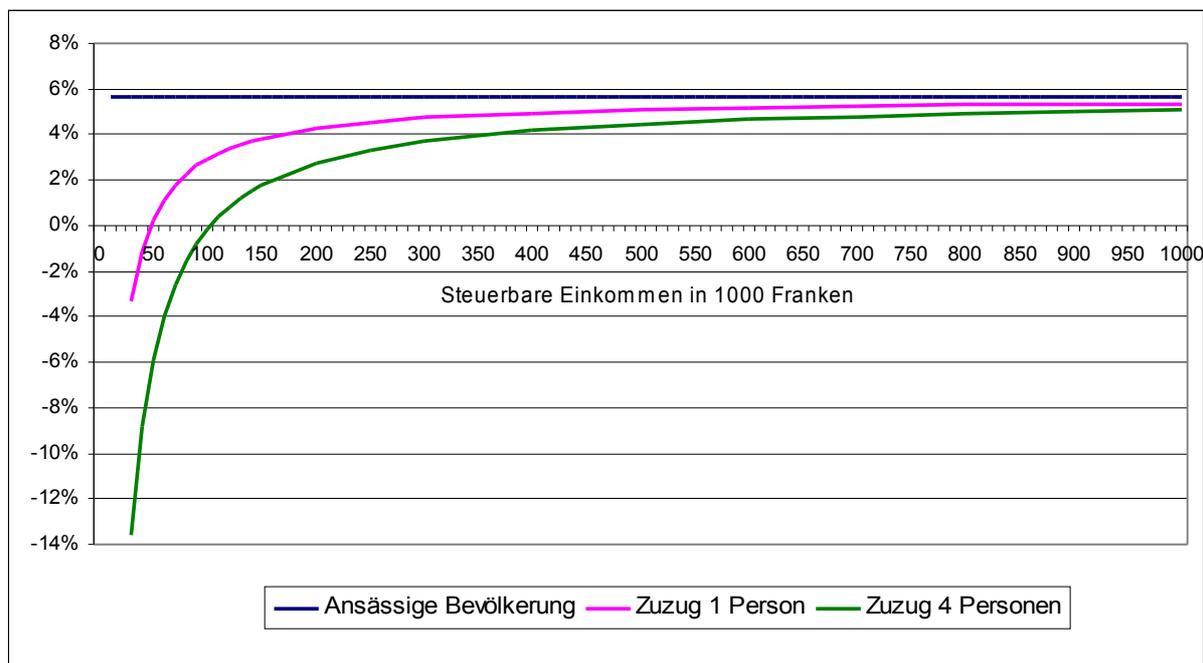
Abbildung 7: Grenzabschöpfungsrate ASG des Ressourcenausgleichs (Differenzmethode)



Erklärung: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV, siehe Text für Berechnungsweise.

Insbesondere bei den natürlichen Personen kann eine stärker disaggregierte Betrachtung angezeigt sein, welche auch die Einkommensgruppen berücksichtigt. Wie bereits beschrieben kommt bei der Berechnung der ASG ein Abzug von im Moment 30'600 Franken pro Kopf auf der Summe der steuerbaren Einkommen über dieser Grenze zur Anwendung. Zudem wird die resultierende ASG durch die Bevölkerungszahl dividiert, um den Ressourcenindex zu berechnen. Sowohl der doppelte Abzug als auch die Berechnung pro Kopf führen dazu, dass die Zahlungen in den Ressourcenausgleich bei einem Zuzug von Haushalten in den Kanton progressiv werden. Während sich bei einem zusätzlichen Einkommen der bereits im Kanton ansässigen Haushalte eine Belastung von 5.63% ergibt, so nähert sich bei Zuzügen die Belastung diesem Wert aufgrund der Abzüge und der Pro-Kopf-Formel an (*Abbildung 8*).

Abbildung 8: Belastung Ressourcenausgleich bei natürlichen Personen, drei Fälle



Erklärung: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV, siehe Text für Details.

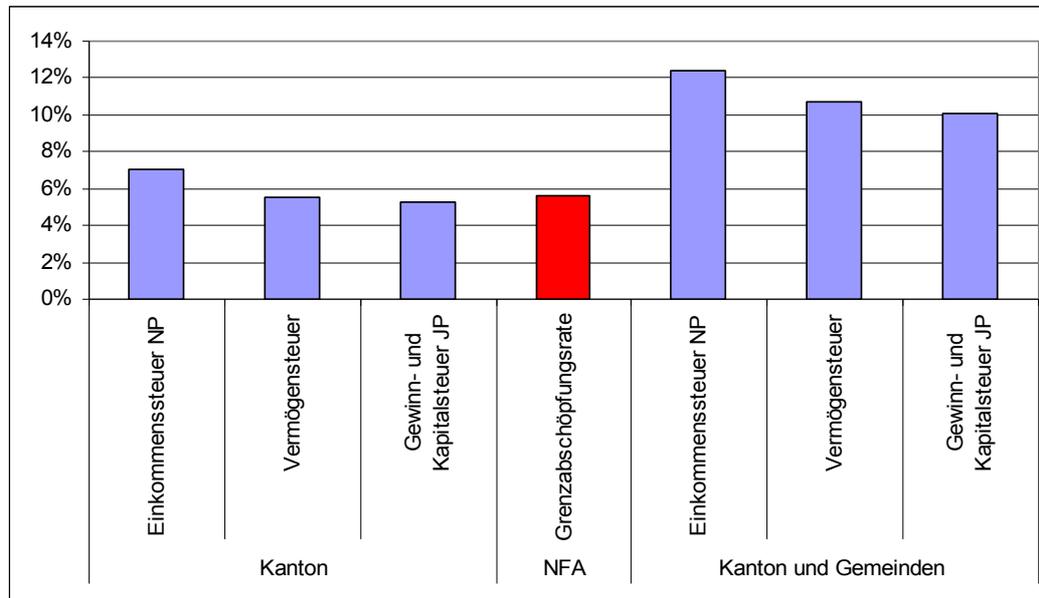
6) Belastung NFA und durchschnittliche Steuerbelastung Kanton und Gemeinden

Wie viel an zusätzlichen Steuereinnahmen ein Kanton aus zusätzlicher Steuerbasis generieren kann, hängt neben der Steuerbasis auch von der Steuerbelastung dieses Kantons ab. Ressourcenschwache Kantone der Inner- und der Ostschweiz haben z.B. in vielen Bereichen eine unterdurchschnittliche Steuerbelastung. Ziehen diese Kantone in den Bereichen mit tiefer Steuerbelastung zusätzliches Steuersubstrat an, verlieren sie oft mehr Geld aus dem Ressourcenausgleich als sie in Form zusätzlicher Steuereinnahmen gewinnen können (Bodmer (2014)). Für diese Kantone kann sich damit der extreme Fall ergeben, dass ein Schrumpfen der Steuerbasis als finanzpolitisch vorteilhafte Strategie erscheint. Dass die Abschöpfungsrate auf Basis der standardisierten Steuereinnahmen kleiner als Eins ist, ist für diese Kantone damit nur ein kleiner Trost.

Bei den ressourcenstarken Kantonen mit einer tiefen Steuerbelastung (Zug, Schwyz und Nidwalden) ergeben sich auf Basis der Zahlen zur durchschnittlichen Steuerbelastung bei den Einkommen der natürlichen Personen, den Gewinnen und den Vermögen keine Fälle, wo die Grenzabschöpfungsrate des Finanzausgleichs über der kombinierten Steuerabschöpfungsrate des Kantons und seiner Gemeinden liegt (Bodmer (2014)). Für die Kantone allein können sich

allerdings solche Fälle ergeben. *Abbildung 9* zeigt die durchschnittliche steuerliche Belastung für Schwyz für die Jahre 2009 bis 2011, die Basisjahre für den Finanzausgleich 2015, und vergleicht diese mit der Grenzabschöpfungsrate NFA.

Abbildung 9: Durchschnittliche Steuerabschöpfung und Grenzabschöpfungsrate NFA



Erklärung: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV, siehe Text für Details. Die Aufteilung der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer beruht auf kantonalen Zahlen.

Für den Kanton allein lag nur die steuerliche Abschöpfung bei den Einkommenssteuern über der Abschöpfung durch den Finanzausgleich. Sowohl bei den Gewinnen der juristischen Personen als auch bei den Vermögen verlor der Kanton allein dagegen bei einem Anstieg der Steuerbasis leicht an Einnahmen. Für den Kanton und seine Gemeinden lag die durchschnittliche steuerliche Abschöpfung aber bei allen drei Kategorien über der Abschöpfung durch den Finanzausgleich. Allerdings gilt es auch hier zu beachten, dass für Gemeinden mit einer tiefen Steuerbelastung die Summe der steuerlichen Abschöpfung von Kanton und Gemeinde ebenfalls unter dem Wert der Grenzabschöpfung des Ressourcenausgleichs liegen könnte. Dies ist für Schwyz speziell relevant, da sich ein Grossteil der Steuerbasis in den Tiefsteuergemeinden des Bezirks Höfe findet.

Zudem kann es auch innerhalb der drei Aggregate der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage zu extremen Fällen kommen, wo die zusätzlichen Steuereinnahmen unter den Abgaben in den Finanzausgleich liegen. So wurde für den Kanton

Schwyz festgestellt, dass bei Dividenden auf qualifizierten Beteiligungen bei einem steuerlichen Abzug von 75% das Mass der Wirtschaftlichkeit ebenfalls unterschritten wird.¹¹

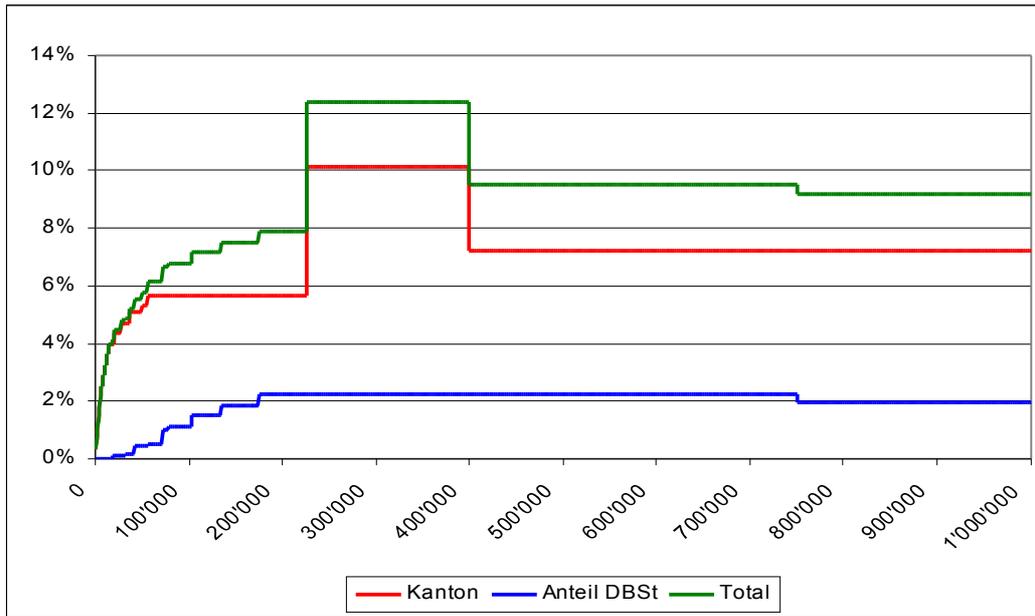
Noch andere Gründe sprechen gegen die Verwendung der durchschnittlichen Steuerbelastung. So beruht diese auf Werten für die Steuereinnahmen und der Ressourcenbasis aus der Vergangenheit. Dies ist für Schwyz aktuell besonders problematisch, da die Situation nach der Steuergesetzrevision von Interesse ist und weniger die Situation der Jahre von 2009 bis 2011. Zudem ist die Periodengerechtigkeit der Daten bei den Steuereinnahmen nicht immer gegeben. Es kann deshalb zu starken Fluktuationen bei der durchschnittlichen Steuerbelastung kommen, welche nicht durch Änderungen im Steuergesetz bedingt sind. Dies dürfte auch der wichtigste Grund dafür sein, dass die in *Abbildung 10* gezeigte steuerliche Abschöpfung bei den juristischen Personen deutlich über den später gezeigten Werten liegt. Und zuletzt ist bei den natürlichen Personen eine differenzierte Betrachtung nach Einkommen angezeigt, aufgrund der Effekte der Progression sowohl bei den Steuern als auch beim Finanzausgleich.

7) Belastung NFA und Steuereinnahmen: Natürliche Personen

Nützlicher Ausgangspunkt für eine stärker disaggregierte Analyse ist der Vergleich der Abschöpfungsrate Ressourcenausgleich mit den zusätzlichen Steuereinnahmen auf Stufe Kanton. Bei den natürlichen Personen gilt seit der im Jahre 2014 angenommenen Steuergesetzrevision ein neuer Steuertarif. Bei der einfachen Steuer steigt die Grenzsteuerbelastung für einen ledigen Steuerpflichtigen ohne Kinder bei einem steuerbaren Einkommen von etwa 400'000 Franken bis 7%, um dann wieder auf 5% zu sinken (*Abbildung 10*). Zudem gilt neu ein kantonaler Steuerfuss von 145 anstelle des bisher gültigen von 120. Dazu kommen noch 17% der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer, mit ihrem stärker progressiven Tarif. Für sehr hohe Einkommen ergibt dies eine Grenzsteuerbelastung von 9.21%. Für hohe Einkommen liegt die Grenzbesteuerung damit deutlich über der zusätzlichen Belastung durch den Ressourcenausgleich von 5.63%. Auch bei den privilegierten Dividenden konnte die Wirtschaftlichkeit erreicht werden. Diese werden in Schwyz nach der Steuergesetzrevision zu 50% besteuert, beim Bund zu 60%. Für jeden Franken zusätzliches Dividendeneinkommen bezahlt der Kanton damit 3.38 Rappen in den Finanzausgleich und erhält dafür bei Spitzensteuersätzen 4.8 Rappen an Steuereinnahmen.

¹¹ Schaltegger und Höhener (2013), Föllmi (2014).

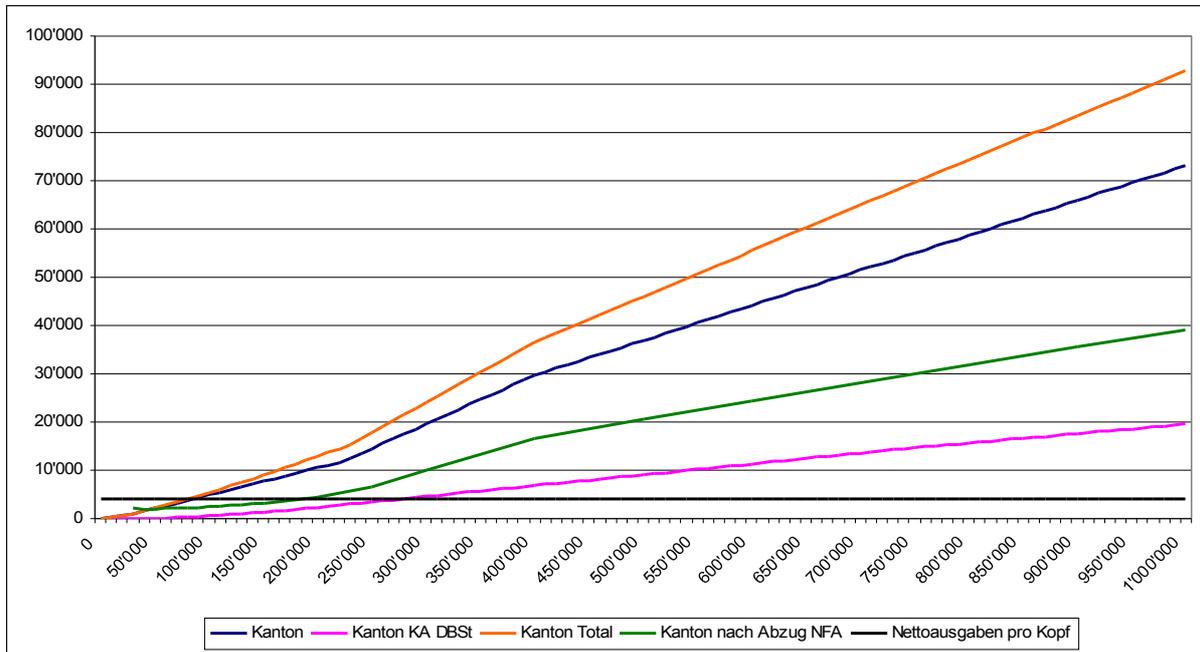
Abbildung 10: Grenzsteuersätze, Alleinstehender



Quelle: eigene Darstellung.

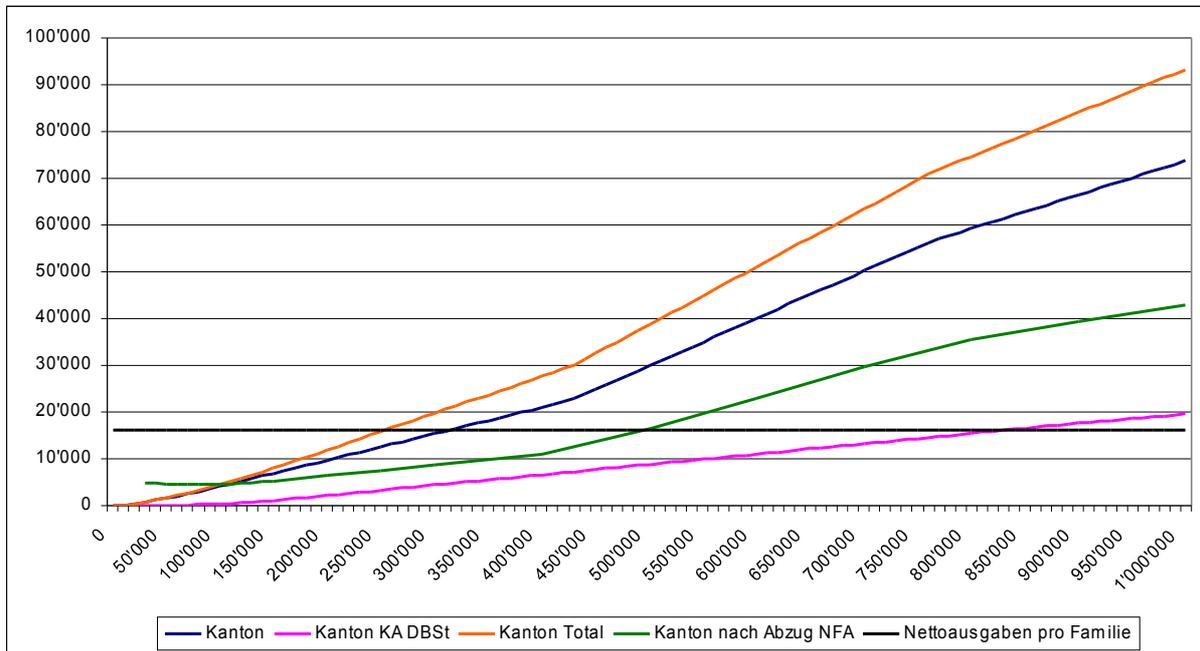
Relevant ist auch der Vergleich von zusätzlichen Steuereinnahmen mit dem Betrag an zusätzlichem Finanzausgleich im Falle eines Wachstums der Bevölkerung. *Abbildung 11* zeigt die Steuereinnahmen aus Arbeits- und Kapitaleinkommen (ausgenommen privilegierte Dividenden) für eine Einzelperson, welche neu in den Kanton Schwyz zieht, *Abbildung 12* für einen Haushalt mit vier Personen. Die kombinierten Einnahmen aus Kantonssteuern und Kantonsanteil der direkten Bundessteuer liegen durchwegs über den Abgaben in den Ressourcenausgleich. Allerdings bleibt die Differenz auch bei sehr hohen Einkommen relativ klein. Der Finanzausgleich absorbiert bei den hohen Einkommen zwischen 55 und 60% der Steuereinnahmen. Mit anderen Worten bleibt für den Kanton nach Abzug des Finanzausgleichs auch bei den ganz hohen Einkommen nur relativ wenig zur allgemeinen Finanzierung der Ausgaben übrig.

Abbildung 11: Steuerbelastung und Belastung Finanzausgleich, Alleinstehender



Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 12: Steuerbelastung und Belastung Finanzausgleich, vierköpfige Familie



Quelle: eigene Berechnungen.

Der kleine Deckungsbeitrag stellt insbesondere bei einem Zuzug ein Problem dar. Eine Zunahme der Bevölkerung führt im Durchschnitt nämlich auch zu einer Zunahme der Ausgaben. Die netto nach Finanzausgleich noch verbleibenden Einnahmen bei einem Zuzug

müssen deshalb mit den zusätzlichen Ausgaben verglichen werden. Dazu verwenden wir die durchschnittlich durch den Kanton mit Steuergeldern zu finanzierenden Ausgaben, d.h. kantonale Ausgaben minus Einnahmen aus anderen Quellen als Steuern. Diese lagen im Kanton Schwyz im Jahre 2014 bei etwa 4000 Franken pro Kopf.¹² Für eine allein stehende Person liegt der Break-even point damit bei etwa 200'000 Franken an steuerbarem Einkommen (*Abbildung 12*). Für eine vierköpfige Familie steigt der Break-even Point auf etwa 500'000 Franken (*Abbildung 13*). Das sind sehr hohe und entsprechend schwer zu erreichende Werte, trotz des hohen Anteils an Haushalten mit einem hohen Einkommen.

Besser sieht es für den Kanton Schwyz im Moment noch bei der Vermögenssteuer aus. Der gesetzliche Steuersatz beträgt hier 0.06%, was bei einem kantonalen Steuerfuss von 145 eine Belastung von 0.087% ergibt. Die Vermögen werden für die ASG im Jahre 2015 mit 0.8% gewichtet, wovon 5.63% in den Ressourcenausgleich gehen. Die Belastung eines Frankens Vermögen durch den Ressourcenausgleich liegt damit bei 0.044%, was um etwa 50% unter den Steuereinnahmen liegt. Im Jahr 2016 soll die Gewichtung der Vermögen für die ASG aber von 0.8% auf 1.5% erhöht werden. Zusammen mit einer leicht reduzierten Grenzabschöpfungsrate des Ressourcenausgleichs von 5.39% anstelle von 5.63% ergibt dies im Jahr 2016 eine neue Abschöpfungsrate von 0.076% bei Vermögen. Dies wird immer noch leicht unter der steuerlichen Abschöpfung liegen (Föllmi (2015b)).

Der Kanton Schwyz musste sich in den letzten Jahren vermehrt auf eine Einkommensquelle verlassen, welche keinen Eingang in die ASG findet, nämlich die Grundstückgewinnsteuer. Die Einnahmen aus dieser Steuer stiegen bis auf 87 Millionen im Jahre 2013, etwa 17% der kantonalen Steuereinnahmen. Vor der Steuergesetzrevision floss davon allerdings die Hälfte in den innerkantonalen Finanzausgleich. Nach der Revision sind es noch 25%. Im Jahre 2014 musste bei der Grundstückgewinnsteuer aber ein Rückgang von etwa 20 Millionen verzeichnet werden. Das zeigt, dass es sich um eine relativ volatile Steuerquelle handelt.

8) Belastung NFA und Steuereinnahmen: Juristische Personen

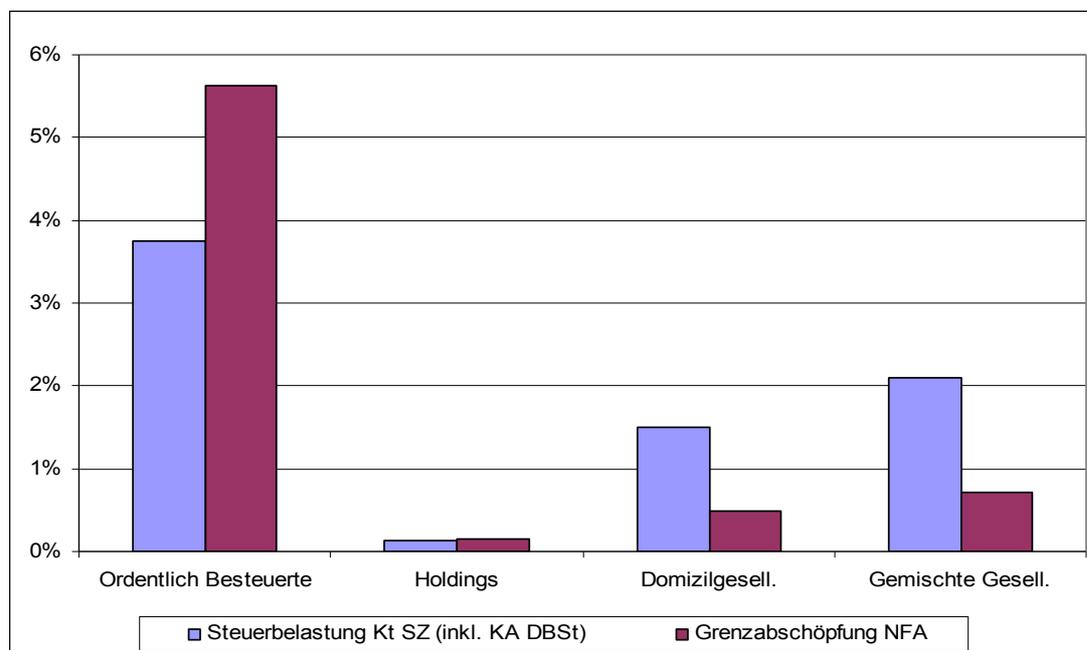
Wie die Zahlen zur durchschnittlichen Steuerbelastung bereits angedeutet haben, ist die Situation bei den juristischen Personen problematischer als bei den natürlichen Personen. Hier

¹² Es handelt sich hier um eine Vollkostenbetrachtung. Für einen einzelnen oder nur wenige Zuzüger sind die Grenzkosten relevanter, welche in der Regel sehr viel tiefer sind. Eine Vollkostenbetrachtung ist dagegen aus zwei Gründen sinnvoll. Erstens ist langfristig bei einer Verdoppelung der Bevölkerung auch mit einer Verdoppelung der Kosten zu rechnen. Zweitens erlaubt die Vollkostenbetrachtung den Vergleich zwischen der Marge und den durchschnittlich zu finanzierenden Kosten.

beträgt der einfache Steuersatz 2.25%. Bei einem kantonalen Steuerfuss von 145 macht das 3.26% oder nach Vorsteuerabzug noch 2.80%.¹³ Dazu kommen noch 17% der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer, d.h. 1.24%. Zusammen ergibt dies 4.04%, was um 28% unter dem Abschöpfungssatz des Ressourcenausgleichs von 5.63% liegt.

Bei den Gesellschaften mit einem steuerlichem Sonderstatus (Holding-, Domizil- und Verwaltungsgesellschaften) muss auf die durchschnittliche steuerliche Belastung abgestellt werden. Das Verhältnis von Steuereinnahmen zu steuerbaren Gewinnen ergibt die in *Abbildung 13* gezeigte durchschnittliche Steuerbelastung für die verschiedenen Gruppen. Bei den ordentlich besteuerten Gesellschaften liegt die durchschnittliche steuerliche Belastung ebenfalls etwa 30% unter der Abschöpfung durch den Ressourcenausgleich, was ähnlich zu den Berechnungen gemäss Steuertarifen ist. Bei den Holdings liegt die steuerliche Abschöpfung dagegen nur leicht darunter. Und bei den Domizilgesellschaften und den gemischten Gesellschaften liegt sie deutlich über der Abschöpfung durch den Ressourcenausgleich.

Abbildung 13: Durchschnittliche Steuerbelastung Juristische Personen (2009-2012), nach Steuerstatus (inkl. Kantonsanteil an direkter Bundessteuer) im Vergleich zu Grenzabschöpfung NFA



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von unveröffentlichten kantonalen Daten.

¹³ Bei den Gewinnsteuern kann der Betrag der Gewinnsteuer vom Gewinn abgezogen werden, was die effektive Belastung reduziert. Dabei können auch die Gewinnsteuern von Gemeinden und Bezirken sowie die Kirchensteuern abgezogen werden. Für die Berechnungen wurden die Gewinnsteuern der Gemeinde Freienbach zugrunde gelegt, der Gemeinde mit dem höchsten Beitrag an die kantonalen Gewinnsteuern.

Angesichts des kleinen Überschusses bei den natürlichen Personen kann auch nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass die Ansiedlung von neuen Unternehmen über den Zuzug von hochqualifizierten Angestellten einen namhaften Beitrag an die Finanzierung der kantonalen Aufgaben leistet. Allerdings ist auch zu beachten, dass die Gewinnsteuereinnahmen (inklusive Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer) für den Kanton nur etwa 8% der Steuereinnahmen ausmachen. Damit könnte es für den Kanton Schwyz durchaus sinnvoll sein, sich mit Hilfe einer tiefen Gewinnsteuer als attraktiven Unternehmensstandort zu positionieren.

Zudem kommen auch auf Stufe Gemeinde noch Gewinnsteuern hinzu. Im Falle der Gemeinde Freienbach, welche den höchsten Beitrag an die kantonalen Gewinnsteuereinnahmen leistet, kommen inklusive Bezirks- und Kirchensteuern nach Vorsteuerabzug noch einmal 1.56% dazu. Damit liegt die Summe von Kanton, Bezirk Höfe und Gemeinde Freienbach mit 5.60% nur minim unter der Abschöpfungsrate Ressourcenausgleich von 5.63%.

9) Innerkantonaler Finanzausgleich: Ausgleich der Finanzkraft zwischen Gemeinden

Ebenso wie der Bund auf die Kantone angewiesen ist, um das Steuersubstrat zu pflegen, so ist der Kanton auf seine Gemeinden angewiesen. Und ebenso wie der Bundesfinanzausgleich für die Kantone eine zusätzliche Ansiedlung von Steuersubstrat als weniger attraktiv erscheinen lässt, kann der innerkantonale Finanzausgleich das Wachstum der Gemeinden behindern. Der Schwyzer Finanzausgleich wurde in einer vergleichenden Studie der innerkantonalen Finanzausgleichssysteme von Avenir Suisse als insbesondere am unteren Rand sehr stark nivellierend beurteilt (Rühli (2013)). Es bleibt die Frage, wie stark der schwyzerische Finanzausgleich die Anreize der finanzkräftigen Gemeinden beeinflusst.

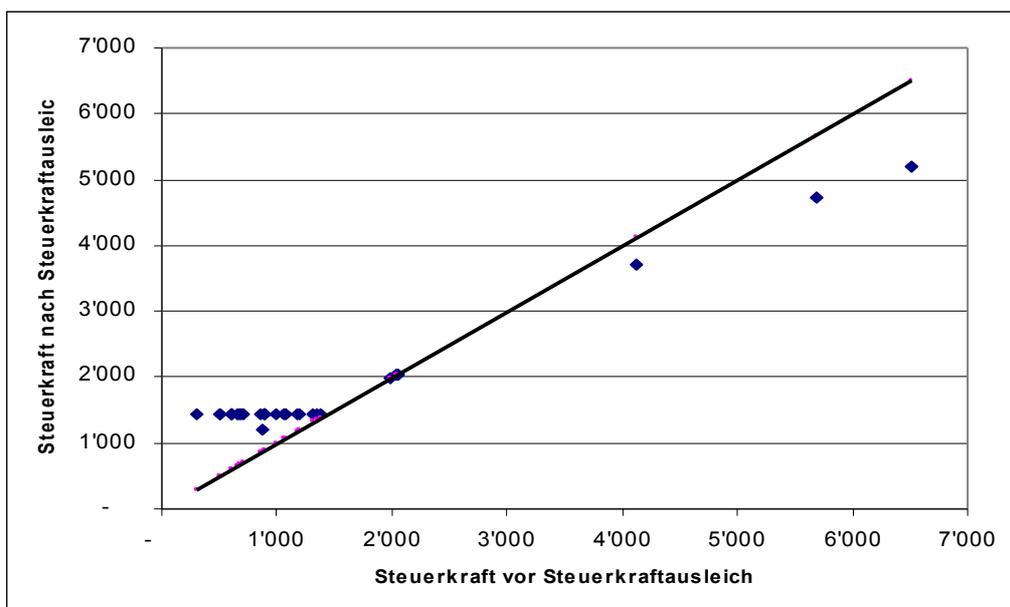
Für den Ausgleich der Finanzkraft kennt der Kanton Schwyz drei Instrumente, wie bereits in *Kapitel 4* beschrieben. Es sind dies der Steuerkraftausgleich von finanzkräftigen Gemeinden und Bezirke an finanzschwache Gemeinden und Bezirken, die nach Steuerkraft abgestuften Anteile der Gemeinden an der Grundstückgewinnsteuer und der Normertragsausgleich im Normaufwandausgleich. Der Steuerkraftausgleich wird auf Basis der Steuerkraft berechnet, d.h. den hypothetischen Einnahmen bei einem Steuerfuss von 100. Da die effektive durchschnittliche Steuerbelastung der Schwyzer Gemeinden höher ist als bei einem Steuerfuss von 100, nämlich um knapp 25%, liegt die Steuerkraft unter den standardisierten

Steuereinnahmen wie sie z.B. für die Analyse des Ressourcenausgleichs NFA verwendet wird. Bei den Bezirken verhält es sich genau umgekehrt.

Es gibt noch einen weiteren wesentlichen methodischen Unterschied zwischen Ressourcenausgleich NFA und Steuerkraftausgleich. Beim Ressourcenausgleich wird jeder Franken Steuerbasis gleich behandelt, sieht man von den Abzügen bei den natürlichen Personen und der tieferen Gewichtung bei den juristischen Personen unter kantonalem Sonderregime ab. Beim Steuerkraftausgleich wird dagegen implizit eine Gewichtung mit der Steuerbelastung vorgenommen. Damit reicht es aus, die Grenzabschöpfungsrate beim Steuerkraftausgleich mit dem Steuerfuss zu vergleichen. Eine Unterscheidung zwischen natürlichen und juristischen Personen, wie das für den Ressourcenausgleich NFA gemacht wurde, ist dagegen nicht notwendig.

Der Steuerkraftausgleich zwischen den Gemeinden erhöht die Steuerkraft der Nehmergemeinden um 80 Rappen für jeden Franken tiefere Steuerkraft. Wird der Steuerkraftzuschlag der Grundstückgewinnsteuer dazu gezählt, erhöht sich das auf einen Franken zusätzlicher Finanzausgleich pro Franken tiefere Steuerkraft. Mit anderen Worten haben alle finanzschwachen Gemeinden nach dem Ausgleich eine identische Steuerkraft von knapp 73% des schwyzerischen Mittels (*Abbildung 14*).¹⁴

Abbildung 14: Steuerkraft vor und nach Steuerkraftausgleich, Gemeinden SZ 2015

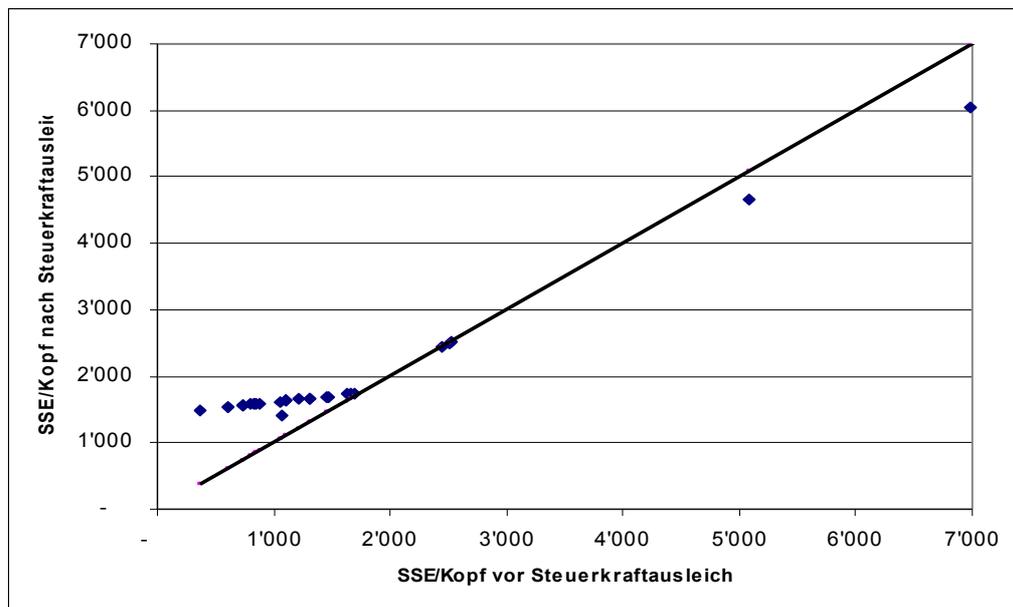


Erklärung: Steuerkraft in Franken pro Einwohner; eigene Darstellung auf Basis von kantonalen Daten.

¹⁴ Beim Ausreisser handelt es sich um die Gemeinde Arth.

Vergleicht man den Finanzausgleich mit den standardisierten Steuereinnahmen, welche etwa einem Gemeindesteuerfuss von 125 entsprechen, so reduziert sich die Abschöpfungsquote um etwa 20%. Bei den finanzschwachen Gemeinden resultieren anstelle der 100% Abschöpfung bei der Steuerkraft noch etwa 80% bei den standardisierten Steuereinnahmen. Die Gemeinde mit der tiefsten Finanzkraft (Illgau) kommt so auf 63% des schwyzerischen Mittels, ausgehend von etwa 15% vor Finanzausgleich (*Abbildung 15*).

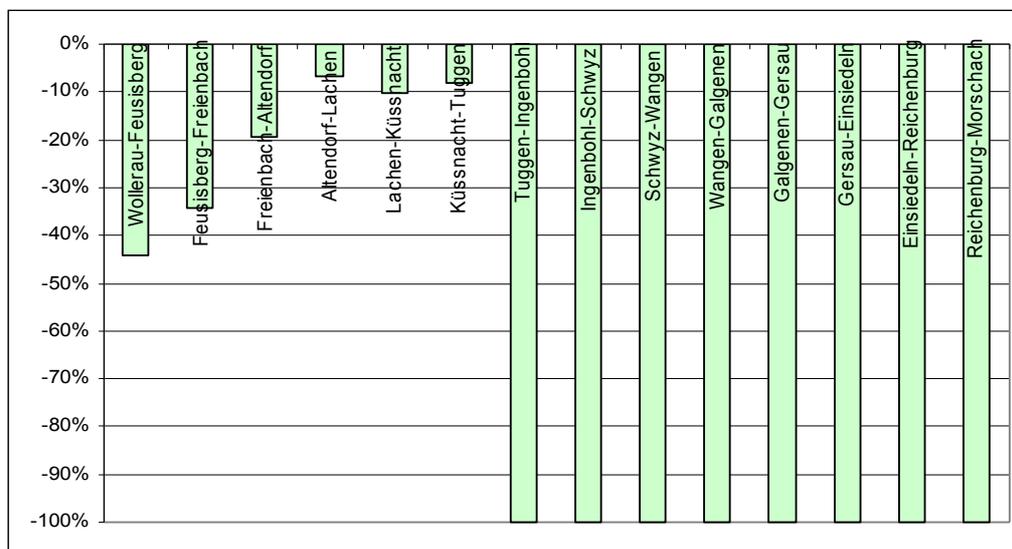
Abbildung 15: Standardisierte Steuereinnahmen vor und nach Steuerkraftausgleich, Gemeinden SZ 2015



Erklärung: SSE in Franken pro Einwohner; eigene Darstellung auf Basis von kantonalen Daten.

Die Grenzabschöpfungsraten lassen sich wie schon beim Ressourcenausgleich NFA mit Hilfe der Differenzmethode berechnen (*Abbildung 16*). Bei den finanzschwachen Gemeinden resultiert der bereits erwähnte Grenzabschöpfungssatz von 100% auf Basis der Steuerkraft. Bei den finanzstarken Gemeinden wird ein progressiver Mechanismus angewandt. Für die finanzstärkste Gemeinde Wollerau resultiert auf Basis der Differenzmethode ein Grenzabschöpfungssatz von 44%. Wegen der Progression ist dieser in der Realität aber etwas höher, wie im nächsten Kapitel gezeigt wird.

Abbildung 16: Grenzabschöpfung Steuerkraftbeiträge, Differenzmethode auf Basis Steuerkraft 2015



Erklärung: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV, siehe Text für Berechnungsweise.

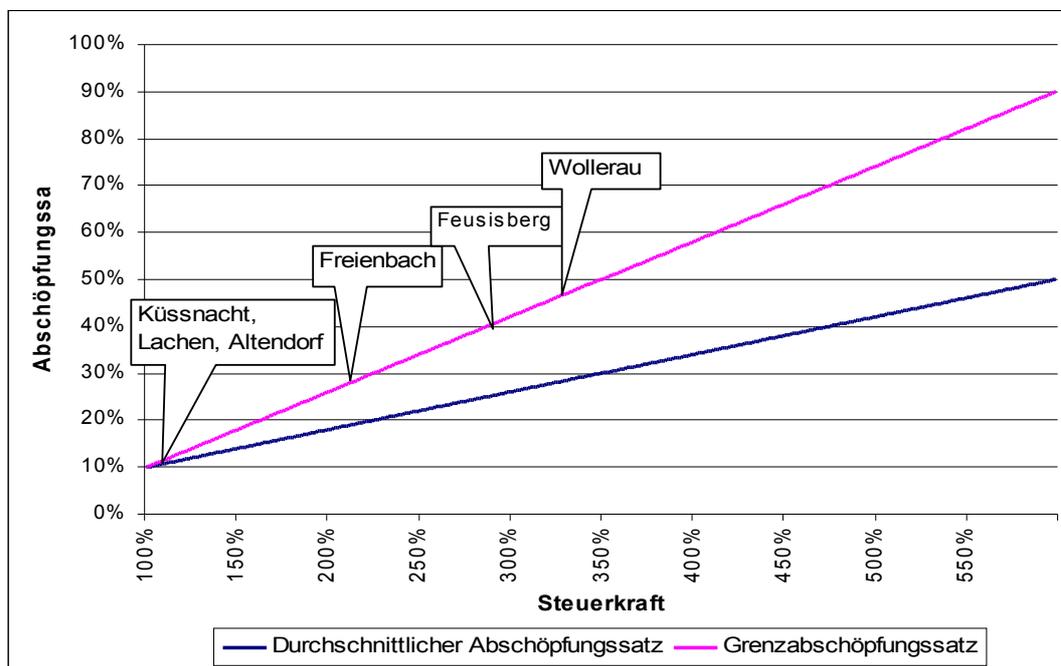
Zu diesem Steuerkraftausgleich kommt bei den finanzschwachen Gemeinden noch der Normaufwandausgleich hinzu, bei welchem Normaufwand und Normerträge verglichen werden. Zu den Normerträgen gehören neben den Steuerkraftzuschlägen auch die hypothetischen Steuererträge bei einem Steuerfuss von 193. Verschlechterungen bei den Steuereinnahmen, welche nicht bereits über den Steuerkraftausgleich kompensiert wurden, werden so über den Normaufwandausgleich kompensiert. Dabei wird allerdings ein hoher Steuerfuss von 193 verwendet, welcher von keiner der Gemeinden im Normaufwandausgleich erreicht wird. Die Steuerfüsse der Gemeinden im Normaufwandausgleich liegen im Jahre 2015 zwischen 135 (Riemenstalden und Vorderthal) und 180 (Morschach und Rothenturm). Die Normerträge liegen deshalb über dem Betrag, welche die Gemeinden an Steuererträgen effektiv erwarten können. Riemenstalden und Vorderthal erhalten 62% der tieferen Steuereinnahmen zurück, welche nicht bereits über den Steuerkraftausgleich kompensiert werden, Morschach und Rothenturm 93%.

10) Vergleich Steuerkraftausgleich und Steuereinnahmen bei finanzstarken Gemeinden

Bei den finanzstarken Gemeinden kommt ein progressiver Mechanismus zur Anwendung, welcher einen steigenden Anteil der über dem kantonalen Durchschnitt liegenden Steuerkraft

abschöpft.¹⁵ Der Beschluss des Regierungsrates zum Finanzausgleich vom 19.8.2014 legt folgendes fest: „Übersteigt die relative Steuerkraft einzelner Gemeinden den gewichteten Mittelwert aller Gemeinden, werden mindestens 10% und höchstens 50% des Steuerkraftüberhangs abgeschöpft und umverteilt. Der Abschöpfungssatz steigt von 10% bis 50% linear an. Der Regierungsrat legt die als untere und obere Abschöpfungsgrenze massgeblichen Prozentsätze fest. Die untere Abschöpfungsgrenze wird bei 100% und die obere bei 599% festgesetzt.“ (Regierungsrat (2014), Seite 3)).

Abbildung 17: Abschöpfungssatz Steuerkraftausgleich für finanzstarke Gemeinden (exakte Methode)



Erklärung: eigene Berechnungen, siehe Text für Details.

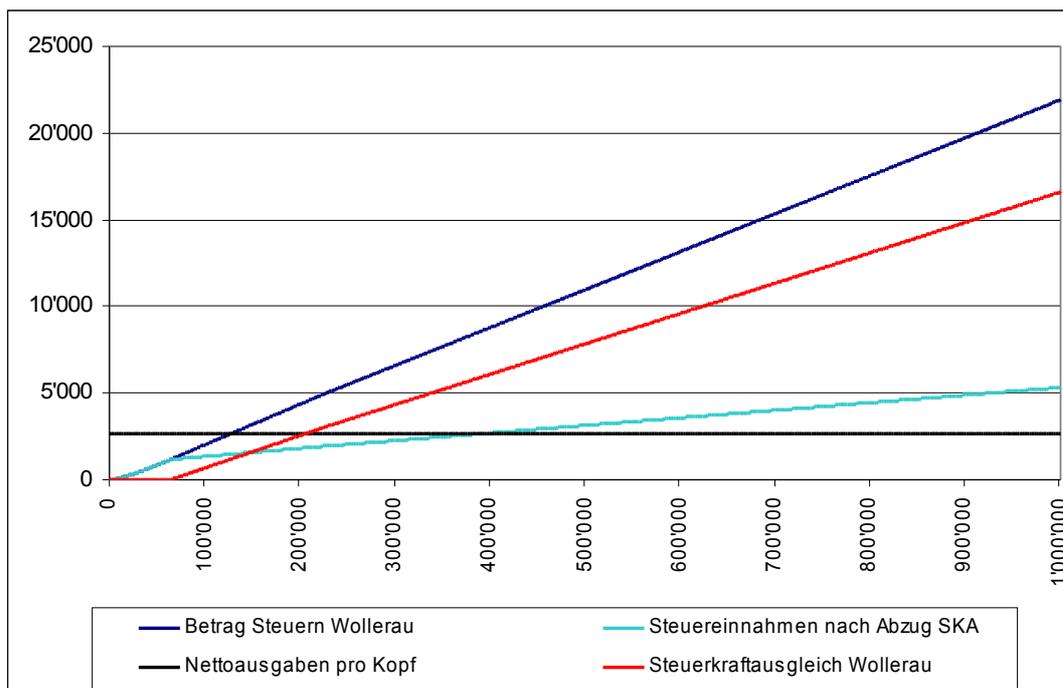
Mit anderen Worten kommt bei Gemeinden mit einem Steuerkraftindex von 100 ein (durchschnittlicher) Abschöpfungssatz von 10% zur Anwendung, welcher bei einem Steuerkraftindex von 599 den maximalen Wert von 50% erreicht. Die Zahlungssumme berechnet sich als Abschöpfungssatz mal Abweichung der Steuerkraft vom Durchschnitt der Steuerkraft mal Bevölkerung. Aus der Abhängigkeit der Zahlungen von der Steuerkraft lässt sich dann die Grenzabschöpfungsrate numerisch berechnen. Diese steigt von einem minimalen Wert von 10% bei einem Steuerkraftindex von 100 auf einen maximalen Wert von 90% bei einem Steuerkraftindex von 599. Für Küssnacht, Lachen und Altendorf liegt die

¹⁵ Eine vertiefte Analyse des Schwyzer Steuerkraftausgleichs findet sich in Föllmi (2015a).

Grenzabschöpfungsrate nach dieser exakten Methode bei 10 bis 11%, für Freienbach bei etwa 28%, für Feusisberg bei etwa 41% und für Wollerau bei etwa 48% (*Abbildung 17*). Diese Werte liegen leicht über den mit der Differenzmethode berechneten Werten in *Abbildung 15*.

Für Wollerau stellt sich ebenso wie bereits für den Kanton die Frage, ob sich Wachstum überhaupt noch auszahlt. Die Grenzabschöpfung von 48% liegt zwar unter dem Steuerfuss von 60%. Ein Wachstum der Steuerkraft zahlt sich für Wollerau deshalb nach wie vor aus, allerdings mit einer relativ tiefen Marge. Wie bereits besprochen, ist beim Steuerkraftausgleich eine differenzierte Betrachtung zwischen natürlichen und juristischen Personen nicht notwendig, da die Steuerkraft bereits ein mit der Steuerbelastung gewichtetes Mass der Steuerbasis ist. Eine Analyse nach Einkommensgruppen kann aber gemacht werden. Für jeden Franken an zusätzlichen Steuereinnahmen muss Wollerau 80 Rappen in den Steuerkraftausgleich abliefern (*Abbildung 18*). Dies trifft allerdings nur steuerbare Einkommen von mehr als 64'000 Franken. Diese zahlen bei einem Steuerfuss von 100 mehr als die durchschnittliche Steuerkraft von 1952 Franken. Bei Neuzuzügen kann es auch für Wollerau schwierig werden, die steigenden Kosten zu decken. Ein Alleinstehender müsste knapp 400'000 Franken verdienen, um die durchschnittlichen Nettoaufwendungen von 2650 Franken mit seinen Steuern zu decken.

Abbildung 18: Durchschnittliche Besteuerung und Belastung Finanzausgleich für einen allein stehenden Steuerpflichtigen, Wollerau

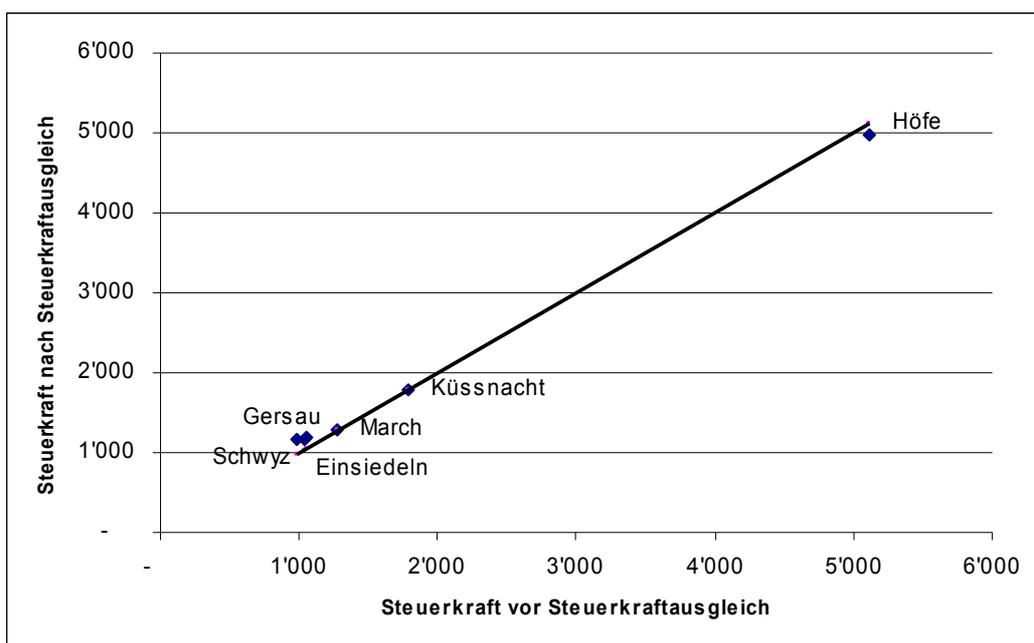


Quelle: eigene, siehe Text für Details.

11) Innerkantonaler Finanzausgleich: Ausgleich der Finanzkraft zwischen Bezirken

Bei den Bezirken kommt ebenfalls ein Finanzausgleich auf Basis der Steuerkraft zur Anwendung. Die Bezirke Gersau, Einsiedeln und Schwyz erhalten Beiträge aus dem Steuerkraftausgleich vom Bezirk Höfe und nach Steuerkraft abgestufte Beiträge des Kantons aus der Grundstückgewinnsteuer. Beim Bezirk Höfe werden 20% des Steuerkraftüberhangs abgeschöpft. Basierend auf der Steuerkraft sind die Beiträge relativ bescheiden und führen nur zu einer geringen Veränderung der Steuerkraft (*Abbildung 19*).

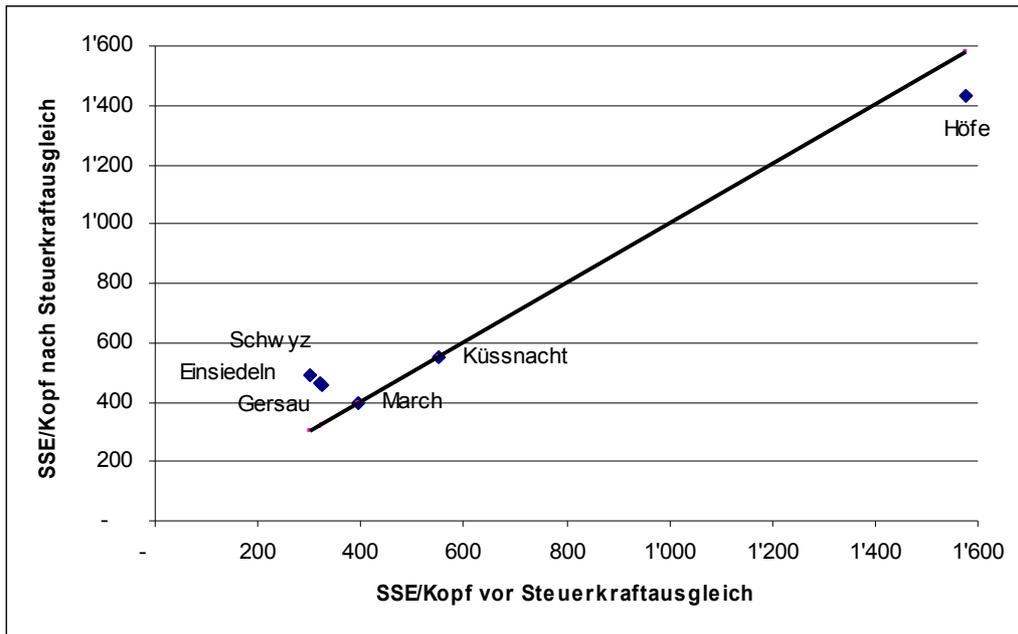
Abbildung 19: Steuerkraft vor und nach Steuerkraftausgleich, Bezirke SZ



Erklärung: Steuerkraft in Franken pro Einwohner; eigene Darstellung auf Basis von kantonalen Daten.

Die Steuerfüsse der Bezirke liegen allerdings deutlich unter dem Wert von 100, welcher für die Steuerkraft verwendet wird. Legt man die durchschnittliche Belastung und damit die standardisierten Steuereinnahmen zugrunde, erhält man entsprechend höhere Werte (*Abbildung 20*). Nach Steuerkraftausgleich liegen die standardisierten Steuereinnahmen des Bezirks Schwyz sogar über denjenigen des Bezirks March, welcher weder Beiträge leistet noch solche bezieht, und nicht mehr allzu weit unter denjenigen des Bezirks Küssnacht, welcher selber Beiträge leistet. Auch am oberen Ende sind die Auswirkungen deutlich, insbesondere wenn man den Abschöpfungssatz von 20% für den Bezirk Höfe mit einem Steuerfuss von 17 vergleicht. Steigt im Bezirk Höfe die Steuerkraft, muss dieser deshalb mehr in den Steuerkraftausgleich einzahlen als er an Steuereinnahmen erhält.

Abbildung 20: Standardisierte Steuereinnahmen vor und nach Steuerkraftausgleich, Bezirke SZ



Erklärung: SSE in Franken pro Einwohner; eigene Darstellung auf Basis von kantonalen Daten.

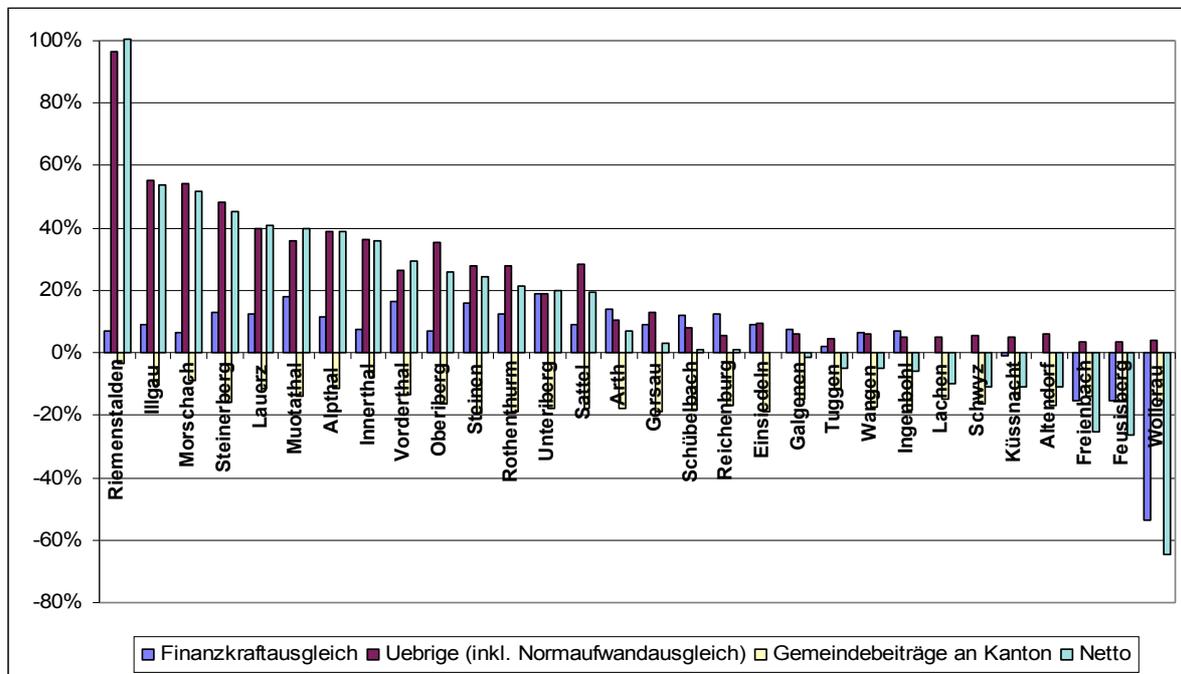
12) Beiträge des Kantons an die Gemeinden und der Gemeinden an den Kanton

Im Bereich zweckgebundener Finanzausgleich fliessen sowohl Gelder vom Kanton an die Gemeinden als auch von den Gemeinden an den Kanton. Bei den Beiträgen des Kantons an die Gemeinden handelt es sich um Kantonsbeiträge an die Lehrerbesoldung an der Unterstufe sowie um Kantonsbeiträge an Strassen und Wege. Die Bezirke erhalten Kantonsbeiträge an die Lehrerbesoldung der Oberstufe sowie Beiträge an Strassen und Wege. Die Kantonsbeiträge machen etwa 5% des Nettoaufwands der Gemeinden aus und sind damit im kantonalen Durchschnitt von untergeordneter Bedeutung. Dazu kommt noch ein Lastenausgleich von etwa 5% in Form des Normaufwandausgleichs. Für kleinere und finanzschwache Gemeinden sind die Beiträge des Kantons in Form von Beiträgen und Lastenausgleich allerdings von erheblicher Bedeutung (*Abbildung 21*). Riemenstalden erhielt im Jahre 2013 fast 100% des Nettoaufwands in Form solcher kantonalen Zahlungen, Illgau und Morschach über 50%. Dazu kommen noch die Beiträge aus dem Steuerkraftausgleich der finanzstarken Gemeinden.

Für die Anreize des Kantons könnte der innerschwyzerische indirekte Finanzausgleich ebenfalls von Bedeutung sein, da die Gemeindebeiträge die Anreize des Kantons

beeinflussen. Allerdings ist das Volumen der Gemeindebeiträge mit 73 Millionen bei einem Gesamtvolumen der Ausgaben von etwa 1.4 Milliarden wohl zu klein, um erhebliche Auswirkungen zu haben.¹⁶

Abbildung 21: Anteil Finanzausgleichsgruppen am Nettoaufwand der Gemeinden



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Finanzstatistik 2013 des Kantons Schwyz.

13) Handlungsfelder

Der Kanton Schwyz durchläuft finanzpolitisch schwierige Zeiten. Seit dem Jahre 2009 erwirtschaftet der Kanton Defizite in der Staatsrechnung, im Jahre 2014 ein solches von 211 Millionen Franken (inkl. der einmaligen Ausfinanzierung der Pensionskasse von knapp 40 Mio. Franken). Mit der ab 2015 gültigen Steuergesetzrevision und der Erhöhung des kantonalen Steuerfusses von 120 auf 145 wurden Massnahmen zur Steigerung der Einnahmen ergriffen. Nimmt man das Jahr 2014 als Ausgangspunkt, so könnten die Steuererhöhungen beinahe ausreichen um die Lücke zu schliessen. Einem Defizit (ohne Ausfinanzierung Pensionskasse) von etwa 170 Millionen stehen geschätzte Mehreinnahmen bei den Steuern von rund 135 Millionen Franken gegenüber.

¹⁶ Die Auswirkungen der Kantonsbeiträge auf die finanziellen Anreize bei Neuzuzügen von Einwohnern wurden implizit bereits berücksichtigt. Sie sind in den gesamten Aufgaben enthalten, welche über Steuereinnahmen und andere Einnahmen zu finanzieren sind. An dieser Stelle erfolgt deshalb keine vertiefte Analyse dieses Aspektes.

Diese statische Sicht könnte sich allerdings als problematisch herausstellen. Zentrale Merkmale der Entwicklung der letzten Jahre waren nämlich sowohl ein hohes Wachstum bei den Ausgaben, insbesondere bei bundesrechtlich vorgegebenen Ausgaben wie NFA und Spitalfinanzierung, als auch eine Stagnation bei den Steuereinnahmen und damit wahrscheinlich auch bei der Steuerbasis. Dieses doppelte Problem lässt sich mit einer einmaligen Steuererhöhung nicht lösen. Sollte sich die Stagnation bei der Steuerbasis fortsetzen, so müsste entweder das Wachstum bei den Ausgaben gestoppt werden oder es würden laufend neue Steuererhöhungen notwendig.

Die steigenden Zahlungen in den neuen Finanzausgleich sind ein wichtiger Grund für das Ausgabenwachstum. Da die Zahlungen nur mit einer Verzögerung von vier bis sechs Jahren auf die Entwicklung der Steuerbasis reagieren, befindet sich Schwyz aktuell in der ungemütlichen Lage, steigende Zahlungen leisten zu müssen während gleichzeitig die Steuereinnahmen stagnieren oder sogar sinken. Der Finanzausgleich stellt deshalb nicht nur eine grosse finanzielle Last dar, er erschwert auch die Budgetierung. In Schwyz wurden seit 2008 implizite Verbindlichkeiten aufgrund des wachsenden Ressourcenpotenzials angehäuft, für welche nun die Deckung fehlt. Die Finanzierung des Finanzausgleichs war in den ersten Jahren nach 2008 nämlich nur deshalb relativ einfach möglich, weil das Wachstum der Steuerbasis zu höheren Steuereinnahmen aber vorerst noch nicht zu wesentlich höheren Zahlungen in den Ressourcenausgleich führte.

In Zukunft sollte die Wiederholung einer solchen Situation über eine Bildung von Rückstellungen vermieden werden. Zwar schwankt der Abschöpfungssatz durch den Ressourcenausgleich von Jahr zu Jahr, bisher mit Werten zwischen 4.9% und 5.7%. Für die Rückstellungen könnte aber ein relativ hoher Abschöpfungssatz von 6% angenommen werden. Schwieriger ist die Abschätzung der Entwicklung der Steuerbasis, welche ebenfalls notwendig wäre. Aktuell müssten möglicherweise auf Basis der Steuereinnahmen von 2014 Rückstellungen für die zukünftigen Zahlungen in den Finanzausgleich gebildet werden. Dazu würde es aber Schätzungen für die Steuerbasis 2014 brauchen. Diese sind aktuell ebenfalls nur mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung vorhanden (Regierungsrat (2015)). Es wäre deshalb angezeigt, die Datenlage im Bereich der Entwicklung der Steuerbasis zu verbessern.

Die Höhe der Zahlungen in den nationalen Finanzausgleich lässt sich von Schwyz nicht direkt beeinflussen, ausser man nimmt bewusst ein Zurückfallen beim Ressourcenpotenzial in Kauf. Verlockend wäre es natürlich auch auf eine grundlegende Reform des Ressourcenausgleichs zu hoffen. Wie die kürzliche Auseinandersetzung im Bundesparlament um eine bescheidene

Reduktion der Mittel für den vertikalen Finanzausgleich aber gezeigt hat, bleibt eine solche Hoffnung schon allein aufgrund der politischen Mehrheitsverhältnisse zumindest im Moment wenig realistisch. Um die Anreize sowohl am unteren als auch am oberen Ende der Ressourcenskala spürbar zu verbessern, müsste nämlich die angepeilte Mindestausstattung nach Ressourcenausgleich von aktuell 85% des schweizerischen Mittels deutlich reduziert werden, z.B. auf 75%. Zum Vergleich: die kürzliche Debatte drehte sich um eine Reduktion der Mindestausstattung von 87 auf 85%. Für einen solchen radikalen Wechsel müsste zuerst breiten politischen Kreisen bewusst werden, dass der Finanzausgleich die Wachstumsanreize sowohl bei finanzstarken als auch bei finanzschwachen Kantonen verschlechtert und damit möglicherweise eine signifikante Wachstumsbremse darstellt.

Für Schwyz geht es im Moment beim nationalen Finanzausgleich deshalb vor allem darum, die Verbindlichkeiten zu decken. Mit der Steuererhöhung wurde ein grosser Schritt dazu gemacht. Bei den natürlichen Personen mit hohen und sehr hohen Einkommen wird nun nach Abzug der Zahlungen in den Ressourcenausgleich ein höherer Überschuss resultieren, welcher zur Finanzierung der übrigen Ausgaben verwendet werden kann. Auch bei den Vermögenssteuern resultiert für den Kanton eine positive Marge, welche im Jahre 2016 aber fast vollständig verschwinden könnte. Dagegen verliert der Kanton bei den juristischen Personen nach Abzug der Zahlungen in den Finanzausgleich immer noch Geld. Allerdings wird im Zuge der Unternehmenssteuerreform III diskutiert, die Gewichtung der steuerbaren Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial zu reduzieren, was die Grenzabschöpfung bei den Gewinnen um die für Schwyz nötigen 30% verringern könnte.

Trotz der erfolgten Steuererhöhungen verbleibt im Voranschlag 2015 ein Defizit von 66 Millionen Franken. Es fragt sich deshalb, ob nicht weitere kantonale Steuererhöhungen angezeigt wären. Zudem besteht bei den juristischen Personen die erwähnte Unterdeckung gegenüber den NFA-Verpflichtungen. Aus politischer Sicht erscheint es allerdings als problematisch, die Steuern ein Jahr nach den erfolgten Steuererhöhungen bereits wieder erhöhen zu wollen. Zudem dürfte es von Vorteil sein, zuerst die Auswirkungen der Steuererhöhungen sowohl auf die Entwicklung der Steuereinnahmen als auch die Entwicklung der Steuerbasis abzuwarten.

Als Antwort auf die zunehmende Belastung des Kantons durch den Finanzausgleich wird vermehrt vorgeschlagen, die finanzkräftigen Gemeinden im Bezirk Höfe an den Zahlungen zu beteiligen. Der Kanton hat dies bisher abgelehnt, mit dem Argument, dass diese Gemeinden über ihre Steuerbasis einen angemessenen Anteil zur Finanzierung der Zahlungen leisten

(Regierungsrat (2015)). Dies war bereits vor der Steuergesetzrevision der Fall und ist es nach der Revision noch mehr, da vor allem die Steuerbelastung bei den Haushalten mit hohem Einkommen gestiegen ist und ein Grossteil von diesen im Bezirk Höfe wohnhaft sind.

Die Anreizwirkungen des innerkantonalen Finanzausgleichs sprechen ebenfalls gegen eine zusätzliche Belastung der finanzstarken Gemeinden. Bereits jetzt muss Wollerau bei einem Anstieg der Steuerbasis knapp 80% der zusätzlichen Einnahmen in den Steuerkraftausgleich abführen. Eine weitere Belastung würde wohl eine Erhöhung des Steuerfusses nötig machen. Damit würde die Attraktivität der finanzstarken Gemeinden für Zuzüger sinken, was angesichts des bereits in den letzten Jahren fehlenden Wachstums bei der Steuerbasis problematisch sein könnte.

Eine weitere mögliche Massnahme wäre eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden. Während der Kanton ein hohes Ausgabenwachstum verzeichnen musste, war dieses bei den Gemeinden und Bezirken sehr viel tiefer. Um den Kanton zu entlasten, könnten deshalb Aufgaben vom Kanton zu den Gemeinden verschoben werden. Allerdings würde dies notwendigerweise auch die delikate Balance zwischen den Gemeinden stören. Eine stärkere Belastung der finanzschwachen Gemeinden würde nämlich mit einiger Wahrscheinlichkeit zu einer Forderung nach zusätzlichen Zahlungen aus dem Steuerkraftausgleich führen und damit wiederum eine stärkere finanzielle Belastung der finanzstarken Gemeinden nach sich ziehen. Damit ergäbe sich letztlich ein ähnliches Resultat wie bei einer direkten Beteiligung der finanzstarken Gemeinden an den Zahlungen für den Ressourcenausgleich.

Grundsätzlich wäre es in der aktuellen Situation sehr gefährlich, sich nur auf eine statische Verteilungsdiskussion zu konzentrieren. Zwar lassen sich Verteilungsfragen nicht ausblenden, und sowohl die notwendige Höhe der Steuern als auch die Verteilung der finanziellen Lasten zwischen den Staatsebenen sind wichtige Themen. Die grosse Herausforderung liegt für Schwyz aber bei den dynamischen Aspekten. Schwyz muss ein weiteres Wachstum der Ausgaben vermeiden und wieder zu einem höheren Wachstum zurückfinden.

Literaturhinweise

- Baretti, Christian, Bernd Huber und Karl Lichtblau (2002), A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany, *International Tax and Public Finance* 9, 631–649.
- Bodmer, Frank (2014), Fehlanreize im Neuen Finanzausgleich, Manuskript, Universität Basel.
- Brühlhart, Marius (2011), Überlegungen zum neu gestalteten Finanzausgleich, Hearing vor der Finanzkommission des Nationalrats, 27.1.2011.
- Föllmi, Reto (2014), Schwarzer Peter NFA, in: Schwyzer Bote vom 24.6.2014.
- Föllmi, Reto (2015a), Die Abschöpfung der Steuerkraft in Finanzausgleichssystemen, Arbeitsnotiz, Universität St. Gallen.
- Föllmi, Reto (2015b), Nachtrag zum Gutachten von Frank Bodmer. Aktualisierung des NFA und innerkantonalen FA für das Jahr 2016, Arbeitsnotiz, Universität St. Gallen.
- Regierungsrat (2014), Innerkantonaler Finanzausgleich im Rechnungsjahr 2015. Sammelbeschluss über die Zusicherungen und Verpflichtungen. Beschluss Nr. 853/2014 des Regierungsrats des Kantons Schwyz.
- Regierungsrat (2015), Wer verursacht die hohe NFA-Zahllast und mit welchen Steuergeldern wird diese bezahlt? Beschluss Nr. 82/2015 des Regierungsrats des Kantons Schwyz.
- Rühli, Lukas (2013), Irrgarten Finanzausgleich, Kantonsmonitoring 5, Avenir Suisse.
- Schaltegger, Christoph und Janine Höhener (2013), Wirkung der privilegierten Dividendenbesteuerung auf die Ressourcenausgleichszahlungen des Kantons Schwyz, Gutachten für das Finanzdepartement des Kantons Schwyz, IFF, Universität St.Gallen.

Nachtrag zum Gutachten von Frank Bodmer¹ Aktualisierung des NFA und innerkantonalen FA für das Jahr 2016

Reto Föllmi, SIAW-HSG, Universität St. Gallen

17. Juli 2015

NFA 2016²

Die Grenzabschöpfung des NFA beträgt im 2016 neu 5.39% (2015: 5.63%) für Zuzügereinkommen und –gewinne bzw. 5.06% (2015: 5.43%) für neue Einkommen (bzw. solche aus dem Ausland). Allerdings wurde der Faktor Alpha auf Vermögen von 0.8 auf neu 1.5 angehoben.

Bei priv. Dividenden (Tabelle 1) und Einkommen (Tabelle 2) entlastet sich darum die Grenzabschöpfung ein wenig. Auf Vermögen (Tabelle 3) erhöht sich die NFA-Abschöpfung allerdings deutlich: Neu müssen 0.76 Promille in den NFA einbezahlt werden. Mit dem neuen Steuergesetz und einem Kantonssteuerfuss von 145% nimmt der Kanton 0.87 Promille ein, es resultiert damit netto ein knapp positives Resultat.

Bei der Gewinnsteuer (Tabelle 4) ist trotz dem leichten Rückgang der NFA-Abschöpfung die kantonale Gewinnbesteuerung nicht ausreichend, um die NFA-Zahlung zu decken. Der Kanton nimmt auf Gewinnen 2.87% plus zusätzlich 1.27% als Anteil der DBSt ein, total also 4.14%. Er muss aber 4.74% in den NFA einzahlen (bzw. 4.45% wenn es sich um neue Gewinne handelt).³

Innerkantonaler FA 2016⁴

Die (temporär) erhöhten Beiträge der Gebergemeinden haben auch steigende Grenzabschöpfungen zur Folge. Oberhalb einer relativen Steuerkraft von 323% wird das Maximum von 50% des Steuerkraftüberhanges abgeschöpft. Wollerau liegt mit einer relativen Steuerkraft von 338% knapp darüber. Auf den letzten Steuerfranken muss Wollerau damit an der Grenze bis gegen 90% einzahlen. Feusisberg weist mit 290% relativer Steuerkraft eine Grenzbelastung von 78.1% auf. Die Steuerfüsse dieser Gemeinden liegen sogar darunter, bei 60% bzw. 70%, womit die erhöhten Beiträge nur temporär möglich sind, ausser die Gebergemeinden erhöhen mittelfristig ihre Steuerfüsse deutlich. Für den Bezirk Höfe ergibt sich dasselbe Fazit wie in der Studie von Bodmer (2015).

¹ Frank Bodmer, Die Bedeutung des Finanzausgleichs für die finanzpolitische Lage des Kantons Schwyz, Juli 2015.

² Eidg. Finanzverwaltung, Finanzausgleich 2016 zwischen Bund und Kantonen, Juni 2015.
Rohdaten siehe

http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich.php.

³ Die NFA-Abschöpfungsbeträge liegen bei der Gewinnsteuer tiefer, da die Firmen die Gewinnsteuer vom Gewinn selber absetzen können. Ein Anstieg der Gewinne (vor Gewinnsteuerabzug) um CHF 100 erhöht damit das NFA-relevante Substrat um weniger als CHF 100. Das Beispiel ist für Wollerau gerechnet, in Gemeinden mit höheren Steuern ergeben sich die praktisch gleichen Resultate.

⁴ Regierungsrat des Kantons Schwyz, Innerkantonaler Finanzausgleich im Rechnungsjahr 2016, RRB 645/2015, 30. Juni 2015.

Tabelle 1**Abschöpfungsraten NFA für Geberkantone: Priv. Dividenden**

Definition Grenzabschöpfung (GA):

Wie stark steigt NFA-Zahlung, wenn 100 Fr.DBSt-pflichtiges Einkommen aus einem anderen Geberkanton in den Kt. SZ wechselt.

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Grenzabschöpfung von Zuzügereinkommen	4.92%	5.38%	5.54%	5.73%	5.63%	5.39%
Kantonsanteil DBSt	1.96%	1.96%	1.96%	1.96%	1.96%	1.96%
Netto-GA	2.96%	3.42%	3.58%	3.77%	3.67%	3.44%
Netto-GA von privil. Dividenden	1.78%	2.05%	2.15%	2.26%	2.20%	2.06%
Kantonaler Spitzensteuersatz	120%	120%	120%	120%	145%	145%
Kant. Durchschnittssteuer auf Spitzeneinkommen	4.38%	4.38%	4.38%	4.38%	7.25%	7.25%
Abschöpfungsraten bei 75% / ab 2015 50% Rabatt	162.28%	187.64%	196.37%	206.66%	60.81%	56.93%
Break-Even Teilbesteuerung für privil. Dividenden	40.57%	46.91%	49.09%	51.67%	30.41%	28.47%

bis 2014 Spitzenprogression 3.65% je Einheit

neues Steuergesetz

Progression 5% je Einheit (nur Kantonssteurfuss)

Tabelle 2

Abschöpfungsraten NFA für Geberkantone: Einkommen

Definition Grenzabschöpfung (GA):

Wie stark steigt NFA-Zahlung, wenn 100 Fr.DBSt-pflichtiges Einkommen aus einem anderen Geberkanton in den Kt. SZ wechselt.

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Grenzabschöpfung von Zuzügereinkommen	4.92%	5.38%	5.54%	5.73%	5.63%	5.06%
Grenzabschöpfung von neuem Einkommen	4.73%	5.13%	5.26%	5.43%	5.43%	5.39%
Kantonsanteil DBSt	1.96%	1.96%	1.96%	1.96%	1.96%	1.96%
Netto-GA	2.96%	3.42%	3.58%	3.77%	3.67%	3.11%
Kantonaler Spitzensteuersatz	120%	120%	120%	120%	145%	145%
Kant. Durchschnittssteuer auf Spitzeneinkommen	4.38%	4.38%	4.38%	4.38%	7.25%	7.25%
Abschöpfungsraten	67.61%	78.18%	81.82%	86.11%	50.68%	42.83%

bis 2014 Spitzenprogression 3.65% je Einheit

neues Steuergesetz

Progression 5% je Einheit (nur Kantonssteuern)

Tabelle 3**Abschöpfungsraten NFA für Geberkantone: Vermögen**

Definition Grenzabschöpfung (GA):

Wie stark steigt NFA-Zahlung, wenn 1'000 Fr. steuerbares Vermögen aus einem anderen Geberkanton in den Kt. SZ wechselt.

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Grenzabschöpfung von Zuzügervermögen	4.92%	5.38%	5.54%	5.73%	5.63%	5.06%
Grenzabschöpfung von neuem Vermögen	4.73%	5.13%	5.26%	5.43%	5.43%	5.39%
Faktor Alpha	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	1.5%
Netto-GA von Vermögen	0.039%	0.043%	0.044%	0.046%	0.045%	0.076%
Kantonaler Spitzensteuersatz	120%	120%	120%	120%	145%	145%
Kant. Vermögenssteuer	0.06%	0.06%	0.06%	0.06%	0.087%	0.087%
Abschöpfungsrate	65.55%	71.72%	73.85%	76.35%	51.76%	87.24%

*0.5 Promille je Einheit*neues Steuergesetz
0.6 Promille je Einheit

Faktor Alpha 1.6 ab 2016, 0.8 für die Jahre 2008-2015, 0.7 im Jahr 2007

Tabelle 4**Abschöpfungsraten NFA für Geberkantone: Gewinne**

Definition Grenzabschöpfung (GA):

Wie stark steigt NFA-Zahlung, wenn 100 Fr.Gewinne (vor Steuerabzug) aus einem anderen Geberkanton in den Kt. SZ wechseln.

Firmenstandort Wollerau : 86.3% Steuer (2015) (K)Gde.+Bezirk

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016
Grenzabschöpfung zugezogener Gewinne	4.75%	4.90%	5.06%	4.95%	4.74%
Kantonsanteil DBSt	1.28%	1.28%	1.28%	1.27%	1.27%
Netto-GA	3.48%	3.62%	3.78%	3.68%	3.47%
Kantonaler Steuersatz	120%	120%	120%	145%	145%
Gewinnsteuer Kanton	2.39%	2.39%	2.39%	2.87%	2.87%
Einheitssteuer Kanton 2.25%					
Einheitssteuer Gde 2.25%					
Abschöpfungsrate	145.72%	151.62%	158.58%	128.25%	121.06%
Breakeven Steuerfuss	176.84%	184.27%	193.06%	187.52%	176.64%
Breakeven Gewinn-Steuersatz zum Steuerfuss von 145%				2.91%	2.74%