

# Nationaler Finanzausgleich

**Funktionsweise, Reformen, steuerpolitische Implikationen**



**Patrick Leisibach**

MSc in Economics, wissenschaftlicher Assistent,  
Universität Luzern



**Christoph A. Schaltegger**

Prof. Dr. rer. pol., Direktor des Instituts für Schweizer  
Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern,  
Direktor am Institut für Finanzwissenschaft und  
Finanzrecht (IFF) der Universität St. Gallen

## INHALT

### 1 Einleitung

### 2 Aktuelle Reformen

2.1 Bundesgesetz über die Steuerreform  
und die AHV-Finanzierung (STAF)

2.2 Teilrevision des Bundesgesetzes über  
den Finanz- und Lastenausgleich

### 3 Funktionsweise

3.1 Verteilung der Mittel an die  
ressourcenschwachen Kantone

3.2 Abschöpfung der ressourcenstarken  
Kantone

### 4 Anreizwirkung

4.1 Grenzabschöpfung

4.2 Margenberechnung

### 5 OECD-Mindeststeuer

### 6 Fazit

Dieser Artikel zeigt auf, wie das bestehende System funktioniert, welche Anreizwirkungen damit einhergehen und welche Folgen aktuelle Reformen haben.

Seit 2008 kennt die Schweiz einen grundlegend reformierten Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. 2020 wurden erstmals bedeutende Änderungen am Ausgleichssystem vorgenommen.

## 1 Einleitung

Kaum ein föderaler Staat ist derart stark dezentral organisiert wie die Schweiz.<sup>1</sup> Kantone und Gemeinden tragen die Verantwortung für rund 55% aller Staatsausgaben und für 41% aller

<sup>1</sup> Diverse Inhalte dieses Artikels basieren auf einem Forschungspapier und auf Studien, welche die Autoren im Rahmen von Gutachtertätigkeiten verfasst haben. Vgl. LEISIBACH/SCHALTEGGER, Zielkonflikte und Fehlanreize: Eine Analyse der Anreizwirkungen im Schweizer Finanzausgleich, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 20(3), 2019, 254 ff.

Steuereinnahmen.<sup>2</sup> Die Kantone und in geringem Ausmass die Gemeinden geniessen weitreichende Autonomie bei der Erhebung ihrer Steuern. Grosse Unterschiede bei der Steuerbelastung und beim Steuersubstrat sind die Folge. Als Begleitmassnahme zum dezentralen Steuersystem kennt die Schweiz unterschiedliche Instrumente, die letztlich den Steuerwettbewerb bändigen sollen. Dazu zählen insbesondere die formelle Steuerharmonisierung und der Nationale Finanzausgleich.

Der aktuell bestehende Finanzausgleich wurde 2008 im Rahmen der *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen* (NFA) eingeführt. Als umfassende Föderalismusreform restrukturierte die NFA die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen grundlegend. Sie beinhaltete die Zuteilung der öffentlichen Aufgaben (*Finanzausgleich im weiteren Sinn*) und eine Neuordnung der Finanzflüsse zwischen Bund und Kantonen (*Finanzausgleich im engeren Sinn*). Hauptinstrumente des Finanzausgleichs im engeren Sinn sind der Ressourcen- und der Lastenausgleich. Während mittels Lastenausgleichs strukturell bedingte Sonderlasten von Zentrums- und Gebirgskantonen abgegolten werden, reduziert der Ressourcenausgleich die bestehenden finanziellen Disparitäten unter den Kantonen. Eine Mindestausstattung an Ressourcen soll zudem sicherstellen, dass die

öffentlichen Leistungen in den unterschiedlichen Landesteilen nicht zu stark divergieren. 2020 wurde das geltende Finanzausgleichssystem im Zuge zweier Reformen angepasst. Neben dem Ressourcen- und dem Lastenausgleich bestehen temporäre Instrumente, welche die Auswirkungen der unterschiedlichen Reformen dämpfen sollen.<sup>3</sup> 2022 belaufen sich die Finanztransfers in den unterschiedlichen Gefässen auf insgesamt CHF 5,3 Mrd. Davon fliessen CHF 4 Mrd. in den Ressourcenausgleich. Im Folgenden fokussieren wir auf den Ressourcenausgleich.<sup>4</sup> Dieser stellt bei weitem das wichtigste Ausgleichsinstrument dar und gibt immer wieder Anlass für politische Diskussionen. Rechtlich ist der Finanzausgleich in Artikel 135 der Bundesverfassung verankert und im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) und der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) geregelt.

## 2 Aktuelle Reformen

Per 1. Januar 2020 sind zwei Revisionen des FiLaG in Kraft getreten. Beide Revisionen verändern die Berechnungsmodalitäten des Finanzausgleichs und beeinflussen damit auch die systeminhärenten Anreize. Während einige Systemanpassungen vollständig implementiert sind, bleiben die konkreten Folgen der

<sup>2</sup> Gemäss Daten der OECD für 2020.

<sup>3</sup> Der 2008 eingeführte und bis 2034 befristete *Härteausgleich* stellt sicher, dass kein ressourcenschwacher Kanton beim Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich finanzielle Einbussen erleidet. *Abfederungsmassnahmen* in den Jahren 2021–2025 dämpfen die Auswirkungen der Finanzausgleichsreform 2020. Ferner wird ein befristeter *Ergänzungsbeitrag* ab 2024 die Folgen der STAF für die finanzschwächsten Kantone abfedern.

<sup>4</sup> Wir verwenden im Folgenden die Begriffe «Ressourcenausgleich», «Finanzausgleich» und «NFA» synonym.

AHV-Steuervorlage für den Finanzausgleich momentan noch unklar.

### 2.1 Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF)

Ursprung der 2019 vom Volk angenommenen Reform ist die Abschaffung der Steuerprivilegien für die sogenannten «Statusgesellschaften».<sup>5</sup> Mit der Reform wurden u. a. neue Instrumente (Patentbox, erhöhte Abzüge für Forschung und Entwicklung) eingeführt und der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer (DBST) von 17% auf 21,2% erhöht. Zudem werden im Ressourcenausgleich zukünftig die Gewinne aller juristischen Personen tiefer gewichtet (Einführung Zeta-Faktoren). Die Reform wird ab dem Referenzjahr 2024 im Finanzausgleich wirksam und ist nach einer Übergangsphase mit dem Referenzjahr 2031 vollständig umgesetzt.

### 2.2 Teilrevision des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich

Basierend auf einer Initiative der Konferenz der Kantonsregierungen wurde bei der Berechnung des Ressourcenausgleichs ein Systemwechsel vorgenommen.<sup>6</sup> Die Festlegung der Ausgleichssumme erfolgt neu direkt über gesetzliche Vorgaben, wobei den ressourcenschwächsten Kantonen eine Mindestausstattung von 86,5% des schweizerischen Durchschnitts garantiert wird. Mit den Ausgleichszahlungen 2022 ist die Übergangsregelung abgeschlossen, die Revision

ist vollständig umgesetzt. Abfederungsmassnahmen sind jedoch noch bis mindestens 2025 in Kraft.

## 3 Funktionsweise

Grundlage für die Berechnung des Ressourcenausgleichs bildet das Ressourcenpotenzial. Es widerspiegelt die jeweilige Wirtschaftskraft der Kantone, wobei zur Berechnung auf die harmonisierte aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) zurückgegriffen wird. Die ASG umfasst sämtliche innerhalb eines Kantons anfallenden steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen und die steuerbaren Gewinne der juristischen Personen.<sup>7</sup> Die ASG lässt sich somit als verfügbarer «Ressourcentopf» interpretieren, aus welchem die Kantone mittels Steuern und Abgaben ihre öffentlichen Leistungen finanzieren. Das Ressourcenpotenzial stützt sich auf die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen eines Kantons und nicht auf die effektiven Steuererträge. Damit wird strategisches Verhalten seitens der Kantone begrenzt, weil sich die Transferhöhe mittels Steuerpolitik nur indirekt über Veränderungen im Ressourcenpotenzial beeinflussen lässt.

Das Ressourcenpotenzial eines Referenzjahres (bzw. Ausgleichsjahres) basiert jeweils auf der durchschnittlichen ASG der drei letzten verfügbaren Steuerjahre. Aufgrund der Datenverfügbarkeit besteht eine zeitliche Verschiebung von

<sup>5</sup> Für weitere Informationen zur STAF vgl. Botschaft Steuervorlage 17, BBl 2018 2527 ff.

<sup>6</sup> Für weitere Informationen zur Teilrevision des FiLaG vgl. Botschaft FiLaG, BBl 2018 6577 ff. sowie Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen vom März 2018.

<sup>7</sup> Berücksichtigt werden ferner quellenbesteuerte Einkommen und interkantonale Steuerrepartitionen.

vier bis sechs Jahren zwischen dem jeweiligen Referenzjahr und den Steuerjahren (Beispiel: Der Ressourcenausgleich im Jahr 2022 basiert auf den Steuerjahren 2016, 2017 und 2018).

Die einzelnen Komponenten der ASG sind steuerlich ungleich ausschöpfbar. Sie werden deshalb für das Ressourcenpotenzial teilweise korrigiert und unterschiedlich stark gewichtet. Beim steuerbaren Einkommen wird ein Freibetrag von gegenwärtig CHF 30 800.– abgezogen. Vermögen wird mit einem einheitlichen Faktor (aktuell 1,5%) gewichtet, der die Ausschöpfung der Vermögen ins Verhältnis zu derjenigen der Einkommen setzt.

Eine grössere Anpassung gab es im Rahmen der STAF bei der Berücksichtigung der Gewinne juristischer Personen. Bis und mit Steuerjahr 2019 flossen die Gewinne mit gleicher Gewichtung wie die Einkommen in den Ressourcenausgleich ein. Einzig die im Ausland erzielten Gewinne der juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus wurden mit den sogenannten «Beta-Faktoren» tiefer gewichtet. Mit der Abschaffung der Statusgesellschaften wurden die Beta-Faktoren hinfällig. Stattdessen werden ab dem Steuerjahr 2020 neu die Gewinne aller juristischen Personen im Ressourcenausgleich tiefer gewichtet.<sup>8</sup> Damit wird die gegenüber natürlichen Personen geringere steuerliche Ausschöpfung der juristischen Personen adressiert. Die Umsetzung erfolgt über zwei neue Gewichtungsfaktoren: *Zeta-1* reduziert die Gewinne

juristischer Personen im Ressourcenausgleich gegenüber den Einkommen/Vermögen natürlicher Personen, *Zeta-2* mindergewichtet zusätzlich die Patentboxgewinne gegenüber den ordentlichen Gewinnen. Die Berechnung der beiden Faktoren orientiert sich an der effektiven steuerlichen Ausschöpfung in den Kantonen. Die aktuellsten Schätzungen für die beiden Faktoren liegen bei 32,5% (*Zeta-1*) und 42,4% (*Zeta-2*).<sup>9</sup> Mit den Anpassungen im Rahmen der STAF dürften bedeutende Änderungen in den kantonalen Ressourcenpotenzialen einhergehen.

Die Einkommen stellen die gewichtigste Komponente im Ressourcenpotenzial dar. Sie machen schweizweit rund 65% des Ressourcenpotenzials aus (Steuerjahr 2018). Auf die Gewinne entfallen rund 25% des Ressourcenpotenzials, auf die Vermögen rund 10%. Die kantonalen Unterschiede in der Ressourcenstärke sind beachtlich. Im Referenzjahr 2022 reicht die Spannweite im Ressourcenpotenzial pro Einwohner von CHF 23 500.– (JU) bis CHF 91 500.– (ZG). Ohne jegliche Umverteilung von finanziellen Mitteln wären die landesweiten Unterschiede in der Finanzkraft folglich enorm.

Setzt man die ASG pro Einwohner eines Kantons ins Verhältnis zur gesamtschweizerischen ASG pro Einwohner, erhält man den Ressourcenindex des Kantons. Kantone mit einem Ressourcenpotenzial über dem schweizerischen Mittel gelten als ressourcenstark (Ressourcenindex >100; «Geberkantone») und leisten

---

<sup>8</sup> Während Gewinne von ordentlich besteuerten Unternehmen ab dem Steuerjahr 2020 vollständig der neuen Berechnungsmethodik unterliegen, sieht das Gesetz für ehemalige Statusgesellschaften eine Übergangsregelung vor. Vgl. Art. 23a Abs. 1 FiLaG.

<sup>9</sup> Vgl. EFV, Erläuterungen zur Revision der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (Umsetzung des STAF und der Teilrevision FiLaG) vom 4.11.2019.

proportional zu ihrer Stärke und Bevölkerungszahl einen Finanzausgleichsbeitrag. Kantone mit Ressourcenindex <100 gelten als ressourcenschwach («Nehmerkantone») und erhalten Finanztransfers.

Die Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs kann nicht anhand des Ressourcenpotenzials gemessen werden, da letzteres nicht die effektiven Einnahmen widerspiegelt. Es wird deshalb eine Hilfsgrösse, der standardisierte Steuerertrag eines Kantons (SSE) berechnet. Das ist derjenige hypothetische Ertrag, den ein Kanton erzielen würde, wenn er sein Ressourcenpotenzial gemäss dem schweizweiten Durchschnitt ausschöpfen würde. Zum SSE lassen sich die Ressourcenausgleichszahlungen addieren (bzw. subtrahieren), womit sich ein Ressourcenindex nach Ausgleich generieren lässt. Der zur Berechnung des SSE herangezogene Steuersatz entspricht der tatsächlichen steuerlichen Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials durch Fiskalabgaben der Kantone und Gemeinden (inkl. Kantonsanteil DBST). Er beträgt im Referenzjahr 2022 knapp 26%.

### 3.1 Verteilung der Mittel an die ressourcenschwachen Kantone

Seit der Teilrevision des FiLaG 2020 wird die Höhe der Dotation nicht mehr politisch festgelegt. Gemäss einem gesetzlichen Automatismus ergibt sich die Dotation aus der Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen. Wir verzichten an dieser Stelle auf eine Wiedergabe der konkreten Berechnungsformeln.

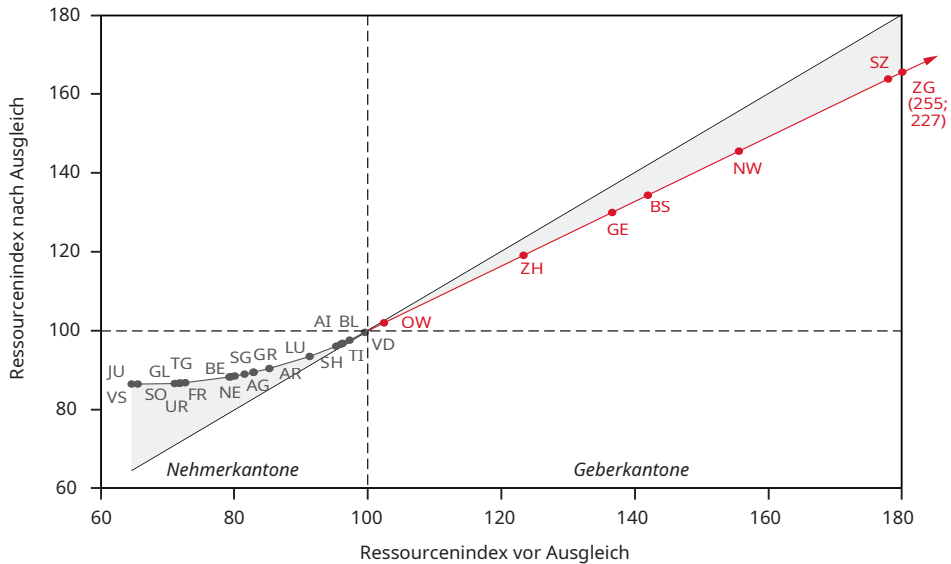
Vereinfacht dargestellt besteht eine Ausgleichsmatrix bzw. -kurve, die für jede Position im Ressourcenindex eine konkrete Transferhöhe (bzw. einen Indexwert nach Ausgleich) vorsieht (siehe auch Abbildung 1). Die Ausgleichskurve wird durch diverse im FiLaG vorgegebene Parameter (z. B. die Höhe der garantierten Mindestausstattung) definiert.

Alle Kantone mit einem Ressourcenindex unter 70 Punkten erhalten eine garantierte Mindestausstattung von einheitlichen 86,5% des schweizerischen Durchschnitts. Die Ausgleichszahlungen an die übrigen Nehmerkantone werden progressiv vorgenommen. Mit abnehmendem Indexwert erhöht sich der Ausgleich pro Kopf. Dieses Prinzip begünstigt die schwächsten Kantone und garantiert einen effizienten Mitteleinsatz.

### 3.2 Abschöpfung der ressourcenstarken Kantone

Die Ausgleichssumme wird vom Bund (60%) und den ressourcenstarken Kantonen (40%) finanziert. Die Abschöpfung der Geberkantone wird proportional zum Ressourcenindex berechnet, d. h., sie liefern einen fixen Teil ihres über dem Durchschnitt liegenden Ressourcenpotenzials ab. Der Pro-Kopf-Beitrag eines ressourcenstarken Geberkantons ist von drei Komponenten abhängig: vom gesamten Ausgleichsbetrag, von der Ressourcenstärke aller Geberkantone sowie von der Differenz des eigenen Indexwertes zum Schweizer Durchschnitt.

**Abbildung 1: Ressourcenausgleich 2022**



Quelle: Eigene Berechnungen

Abbildung 1 zeigt die Stellung der Kantone im Ressourcenindex vor (horizontale Achse) und nach dem Ressourcenausgleich (vertikale Achse) für das Referenzjahr 2022. Bei einem Wert von 100 verfügt ein Kanton über steuerbare Ressourcen im nationalen Mittel. Die Winkelhalbierende zeigt die Situation ohne Ausgleich. Gut zu erkennen ist die lineare Abschöpfung bei den Geberkantonen und die progressive Mittelverwendung bei den Nehmerkantonen. Aktuell erhalten 19 der 26 Kantone Transfers aus dem Ressourcenausgleich. Die Abbildung zeigt ferner eine starke Nivellierung am unteren Ende des Ressourcenindex – bestehende Unterschiede in der Ressourcenausstattung werden stark reduziert. Die beiden ressourcenschwächsten Kantone Wallis und Jura erhalten

je rund CHF 2000.– pro Einwohner, so dass sie die Mindestausstattung von 86,5% des schweizerischen Mittels erreichen. Je weiter man sich Richtung 100 Punkte bewegt, desto steiler wird die Ausgleichskurve und desto geringer fallen entsprechend die Ausgleichsbeiträge aus. Mit gut CHF 2600.– pro Einwohner leistet der Kanton Zug mit grossem Abstand die höchsten Pro-Kopf-Beiträge unter den Geberkantonen.

## 4 Anreizwirkung

Naturgemäss bewirkt die Umverteilung im Rahmen des Ressourcenausgleichs kurzfristig eine Verringerung der Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit. Die Ungleichheit

zwischen den Kantonen wird um rund einen Drittel reduziert.<sup>10</sup> Den schwächsten Kantonen wird zudem eine minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen gewährt.

Mit dem Finanzausgleich gehen jedoch auch Anreizwirkungen einher, welche die (steuer-)politischen Entscheide und damit auch die finanzielle Leistungsfähigkeit (vor dem Ausgleich) langfristig beeinflussen können. Einerseits lassen sich die Transfers bei den Nehmerkantonen für Standortpolitik (z. B. Steuersenkungen) einsetzen (bzw. fehlen dafür bei den Geberkantonen). Andererseits werden Mehreinnahmen infolge Verbesserung der eigenen Standortattraktivität teilweise oder sogar vollständig durch den NFA abgeschöpft. Nicht zuletzt Steuersenkungen verlieren deshalb infolge des Finanzausgleichs an Attraktivität, was den Steuerwettbewerb dämpft. Die Anreizwirkung des Ressourcenausgleichs lässt sich am besten in einem zweistufigen Vorgehen ermitteln. In einem ersten Schritt ist die Abschöpfung im Finanzausgleich zu berechnen.

D. h.: Wie verändern sich die Transfers, wenn das Steuersubstrat in einem Kanton steigt? Damit werden die dem Finanzausgleichssystem inhärenten Anreizwirkungen quantifiziert. In einem zweiten Schritt kann die Abschöpfung mit den zusätzlichen Steuereinnahmen verrechnet werden. Die resultierenden «Margen» zeigen, was einem Kanton aus zusätzlichen Gewinnen oder Einkommen finanziell effektiv bleibt.

### 4.1 Grenzabschöpfung

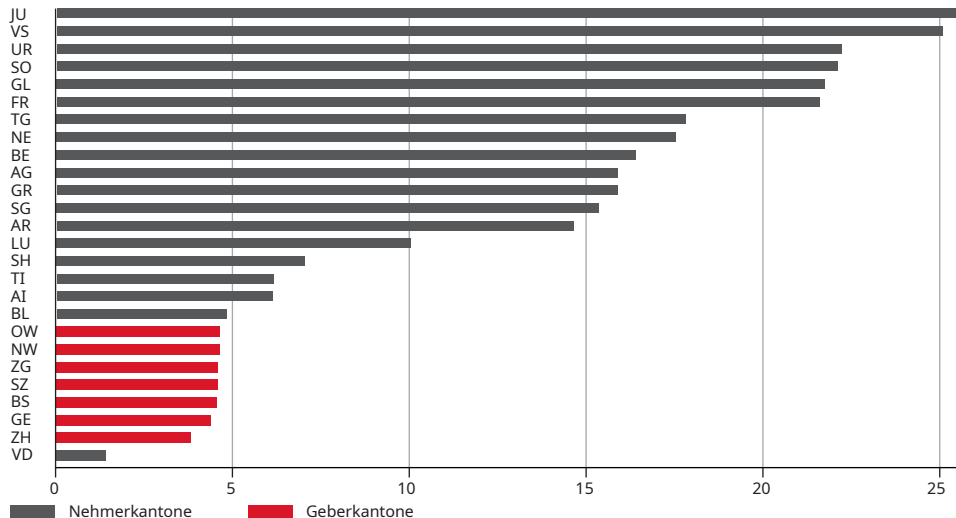
Steigen die steuerbaren Gewinne oder Einkommen in einem Kanton, steigt das kantonale Ressourcenpotenzial. Als Folge verändern sich (*ceteris paribus*) die Zahlungen in den bzw. aus dem Ressourcenausgleich. Dieser NFA-Effekt kann mittels sogenannter «Grenzabschöpfungsquote» (GAQ) quantifiziert werden. Die GAQ zeigt, um wie viel die Transfers an einen Nehmerkanton gekürzt werden, respektive um wie viel sich der Beitrag eines Geberkantons erhöht, wenn die Finanzkraft des Kantons wächst.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Vgl. Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen vom März 2018.

<sup>11</sup> Streng genommen bestehen für jeden Kanton jeweils unterschiedliche GAQ – abhängig von der Herkunft des Steuersubstrates. Neue Ressourcen können einerseits von bestehenden oder aus dem Ausland zuziehenden natürlichen oder juristischen Personen stammen. Andererseits können Einkommen und Gewinne von einem Kanton in einen anderen verschoben werden. Beide Konstellationen führen zu unterschiedlichen GAQ, weil das relative Gefüge im Ressourcenausgleich sowie die relevanten Berechnungsparameter in unterschiedlichem Mass beeinflusst werden. Die Unterschiede sind in den meisten Fällen jedoch relativ gering. Wir beschränken uns auf die GAQ gemäss erster Konstellation. Bei den Einkommen der natürlichen Personen ist für die NFA-Abschöpfung zudem von Bedeutung, ob es sich um bestehende oder neu zugezogene Personen handelt. Bei neu zugezogenen Personen ist die NFA-Abschöpfung (*ceteris paribus*) tiefer, weil gleichzeitig ein Bevölkerungseffekt wirkt (geringeres Pro-Kopf-Ressourcenpotenzial infolge Bevölkerungszunahme).



**Abbildung 2: Grenzabschöpfungsquote (in %) auf neue Ressourcen im Referenzjahr 2022**



Quelle: Eigene Berechnungen

Abbildung 2 zeigt die GAQ der einzelnen Kantone für das Referenzjahr 2022.<sup>12</sup> Steigt beispielsweise das Ressourcenpotenzial des Kantons Zürich um CHF 100.–, muss dieser knapp CHF 4.– mehr in den Ressourcenausgleich einzahlen. Diese Zahlung ist unabhängig davon, wie stark der Kanton das zugewonnene Potenzial steuerlich ausschöpft. Der GAQ kommt entsprechend die Bedeutung einer impliziten Mindestbesteuerung zu. Da der Bund 60% der Dotation finanziert und die Abschöpfung linear erfolgt, sind die GAQ bei den Geberkantonen vergleichsweise moderat. Die Problematik hoher GAQ ist bei den Nehmerkantonen aufgrund der progressiven Ausgleichsformel ausgeprägter. Bei den

schwächsten Kantonen führen CHF 100.– zusätzliche steuerbare Ressourcen dazu, dass die Transfers aus dem Ressourcenausgleich um über CHF 25.– sinken.

Die GAQ sind nicht konstant, sondern ändern von Jahr zu Jahr zumindest marginal – je nach Ressourcenentwicklung in den einzelnen Kantonen. Aufgrund der mehrjährigen Verzögerung in der Finanzausgleichsberechnung ist jeweils erst im Nachhinein bekannt, welcher Anteil heutiger Einkommen und Gewinne effektiv durch den Ressourcenausgleich abgeschöpft wird. Ausser bei grösseren Veränderungen im Ressourcenpotenzial sind die GAQ jedoch nicht allzu grossen Schwankungen unterworfen.

<sup>12</sup> Die dargestellte GAQ bezieht sich auf das NFA-Referenzjahr 2022 und nicht auf ein einzelnes Steuerjahr. Um die GAQ bestimmen zu können, muss die Berechnung des Ressourcenausgleichs neu modelliert werden. Dazu erhöhen wir das Ressourcenpotenzial eines einzelnen Kantons marginal, während alle anderen Kantone konstant gehalten werden.



## 4.2 Margenberechnung

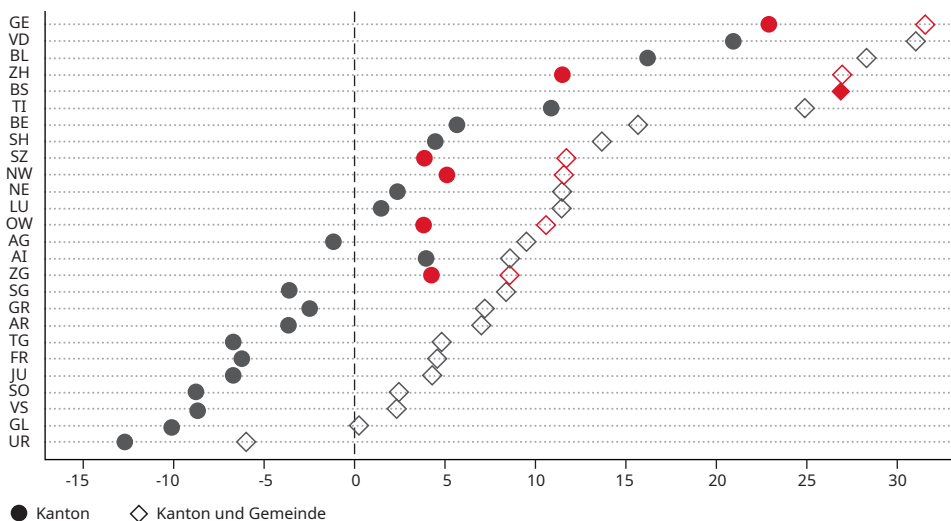
Aufgrund der kantonalen Steuerautonomie ist für die letzte Anreizwirkung nicht nur die GAQ, sondern auch die Steueraus schöpfung von Bedeutung. Im Endeffekt entscheidend ist eine Nettobetrachtung («Marge») aus den Steuermehreinnahmen (inkl. Kantonsanteil DBST) abzüglich der Abschöpfung durch den Finanzausgleich.<sup>13</sup> Das Steuerjahr 2022 wird erstmals im Jahr 2026 NFA-wirksam. Die Berechnungen zu den Margen für aktuelle Steuerjahre müssen deshalb auf Parametern basieren, die zum heutigen Zeitpunkt

nur geschätzt werden können. Dies betrifft die GAQ und bei Unternehmensgewinnen zusätzlich den Zeta-Faktor.

Wir berechnen die Margen jeweils für den Kantonshaushalt alleine wie auch inkl. Gemeindehaushalt (Kantonshauptort). Der Finanzausgleich ist eine Beziehung zwischen Bund und Kantonen – die Zahlungen belasten bzw. begünstigen den Kantons haushalt. Die Gemeinden sind in der Regel nicht an den NFA-Transfers beteiligt.<sup>14</sup> In der föderalen Praxis ist Folge dessen insbesondere auch die Marge des Kantons alleine von Relevanz.

### 4.2.1 Margen auf Einkommen

Abbildung 3: Margen (in %) auf neue Spitzeneinkommen im Steuerjahr 2022



Quelle: Eigene Berechnungen

<sup>13</sup> Die hier vorgenommene Margenbetrachtung stellt natürlich eine Vereinfachung der Realität dar. Gewisse Aspekte und Folgeeffekte werden ausgeblendet. Unternehmen beispielsweise generieren Arbeitsplätze und weitere Steuereinnahmen (u. a. Kapitalsteuern), verursachen aber ebenso Kosten (u. a. Steuervollzug).

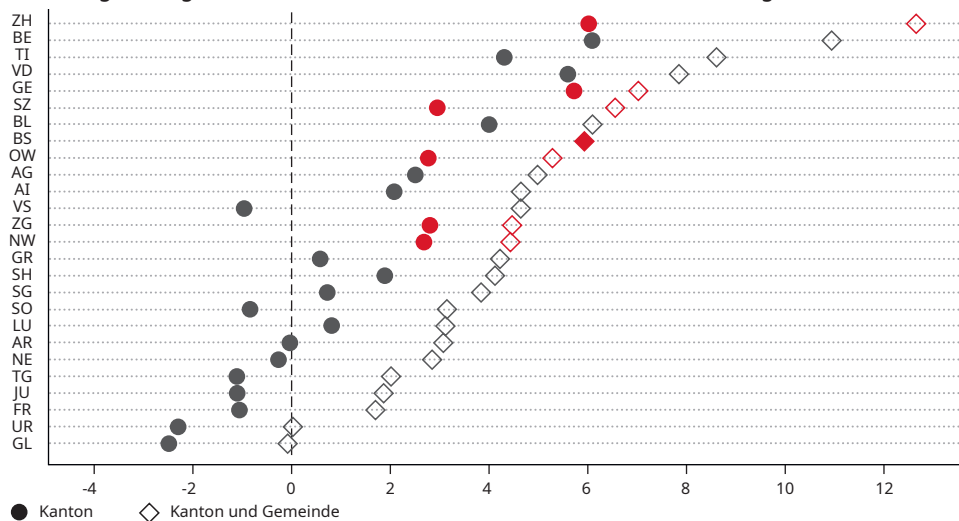
<sup>14</sup> Eine Ausnahme stellt der ressourcenstärkste Kanton Zug dar, wo die Gemeinden jeweils einen geringen Beitrag an die kantonalen NFA-Zahlungen leisten.

Abbildung 3 zeigt die Margen auf Einkommen, die dem kantonalen Spitzensteuersatz unterliegen.<sup>15</sup> Da die meisten Kantone über ein progressives Steuersystem verfügen, reduzieren sich die Margen bei geringeren Einkommen. Die Steuermehreinnahmen reichen bei einer Mehrheit der Nehmerkantone nicht aus, um die geringeren NFA-Transfers zu kompensieren. Von CHF 100.– Einkommen, die zum Spitzensteuersatz besteuert werden, bleiben Kanton und Stadt Genf zusammen effektiv rund CHF 32.–. Derselbe Gewinn verursacht im Kanton Uri aufgrund des Finanzausgleichs indes einen Verlust für Kanton und Hauptort von rund CHF 6.–. Das Kantonsbudget alleine belastet der Gewinn mit knapp CHF 13.–.

## 4.2.2 Margen auf Unternehmensgewinne

Bis zum Steuerjahr 2020 wurden ordentlich besteuerte Gewinne im Ressourcenpotenzial gleich gewichtet wie die Einkommen der natürlichen Personen. Da Gewinne aber steuerlich weniger stark ausgeschöpft werden, war der negative Anreizeffekt bei juristischen Personen besonders problematisch.<sup>16</sup> Bei zwei von drei Kantonen vermochten die Steuermehreinnahmen infolge von neuen Unternehmensgewinnen die Abschöpfung durch den Finanzausgleich nicht zu kompensieren. Insbesondere dank der tieferen Gewichtung der Gewinne im Zuge der STAF hat sich die Problematik stark abgeschwächt.

**Abbildung 4: Margen (in %) auf neue, ordentlich besteuerte Unternehmensgewinne nach STAF**



Quelle: Eigene Berechnungen

<sup>15</sup> Die Berechnungen basieren auf folgenden Parametern: Steuereinnahmen gemäss kombiniertem Spitzensteuersatz der Einkommensteuer (ledig, keine Kinder, keine Konfession) im Jahr 2022; NFA-Grenzabschöpfung gemäss Referenzjahr 2022. Der kombinierte Spitzensteuersatz (Bund, Kantone, Gemeinden) variiert 2022 zwischen 22,2% (ZG) und 45% (GE).

<sup>16</sup> Vgl. LEISIBACH/SCHALTEGGER, (Fn. 1), Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 20(3), 2019, 254 ff.

Abbildung 4 zeigt die Margen auf neue, ordentlich besteuerte Unternehmensgewinne nach STAF.<sup>17</sup> Inklusive Gemeinden verfügen praktisch alle Kantone über positive Margen. Betrachtet man den Kantonshaushalt alleine, so stellen neue Unternehmensgewinne jedoch für diverse ressourcenschwache Kantone ein finanzielles «Verlustgeschäft» dar.

Die Transferzahlungen im Ressourcenausgleich reduzieren beim Zuzug von natürlichen oder juristischen Personen nicht nur die zusätzlichen Steuererträge – sie führen je nach Kanton sogar zu Nettoverlusten. Nicht zuletzt bei den Nehmerkantonen reduziert der Finanzausgleich folglich die Anreize, das eigenen Ressourcenzentrum mittels attraktiver (Steuer-)Politik zu steigern. Der NFA bremst folglich den interkantonalen Steuerwettbewerb. Ausgebremst hat er ihn jedoch nicht, wie die zahlreichen Steuersenkungen (trotz schlechter Anreizwirkung) seit NFA-Einführung zeigen. Zudem sind die Anreize, sich um Unternehmensgewinne zu bemühen, dank den Zeta-Faktoren wieder gestiegen. Der Finanzausgleich kann aber nicht nur die Ansiedlung neuer Unternehmen oder die Pflege des bestehenden Steuersubstrats beeinflussen. Negative Anreize könnten auch zu einer eher laxen Steurdurchsetzung führen oder individuelle Steuerarrangements

zwischen Unternehmen und den Steuerbehörden attraktiv machen.<sup>18</sup>

## 5 OECD-Mindeststeuer

Säule 2 des OECD-Projekts zur globalen Unternehmensbesteuerung beinhaltet die Einführung von Mindestbesteuerungsregeln. International tätige Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mindestens EUR 750 Mio. sollen einer Mindeststeuer von 15% unterliegen. In der Schweiz verfügt eine Mehrheit der Kantone über effektive Gewinnsteuersätze unterhalb dieser Vorgabe. Was sind die Folgen im Finanzausgleich, wenn sich aus der Reform (zumindest kurzfristig) Mehreinnahmen ergeben sollten? Für das Ressourcenpotenzial ist der steuerbare Reingewinn gemäss DBG entscheidend. Die Höhe der kantonalen Steuersätze ist für die NFA-Berechnung grundsätzlich unbedeutend.

Zusätzliche Gewinnsteuereinnahmen erhöhen (bei unveränderter Bemessungsgrundlage) die Steuerausschöpfung, womit das Umverteilungsvolumen im NFA steigt. So erfordert beispielsweise die Mindestausrüstung von 86,5% des schweizerischen Durchschnitts mehr Mittel, weil für die Transferhöhe die schweizweite Steuerausschöpfung entscheidend ist. Bund und

<sup>17</sup> Die Berechnungen basieren auf folgenden Parametern: Gewinnsteuersätze im Jahr 2022 oder zukünftiger Wert (gemäss kantonalen Steuergesetzen); Faktor Zeta-1: 32,5% (Schätzung EFV); NFA-Grenzabschöpfung gemäss Referenzjahr 2022. Der effektive ordentliche Gewinnsteuersatz (Bund, Kantone, Gemeinden) variiert 2022 zwischen 11,9% (ZG) und 21% (BE). Die Margenberechnung erfolgt jeweils im Verhältnis zum Gewinn vor Steuern.

<sup>18</sup> Während es für die Schweiz keine empirische (bzw. nur eine anekdotische) Evidenz gibt, zeigt z. B. Literatur aus Deutschland, dass negative Anreize im Rahmen des Finanzausgleichs zu höheren Steuern und einer weniger effektiven Steuereinzahlung (u. a. zu höheren Steuerabzügen) führen. Vgl. u. a. THIESS BÜTTNER, The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy, *Journal of Public Economics*, 90(3), 2006, 477 ff. sowie BÖNKE/JOCHIMSEN/SCHRÖDER, Fiscal Equalization and Tax Enforcement, *German Economic Review*, 18(3), 2017, 377 ff.

Geberkantone werden stärker belastet, wobei die Steuermehreinnahmen in den Tiefsteuernkantonen (z. B. ZG) die zusätzlichen NFA-Zahlungen klar überkompensieren dürften. Anders sieht die Situation für den Kanton Zürich aus, der aufgrund seiner vergleichsweise hohen Steuerbelastung nicht von Steuermehreinnahmen profitiert. Dies entspricht allerdings der Natur des Systems und bedarf keiner zusätzlichen Umverteilung allfälliger Steuermehreinnahmen. Sollten die Disparitäten zwischen den Kantonen zunehmen, würde sich das Transfervolumen zusätzlich erhöhen. Ferner steigen die Zeta-Faktoren, weil die fiskalische Ausschöpfung der juristischen Personen im Vergleich zu den natürlichen Personen steigt. Dies hat bei Unternehmensgewinnen höhere GAQ zur Folge, was die Margen reduziert und negativ auf die Anreize wirkt.

Wie der Bundesrat richtig erkannt hat, macht die OECD-Mindeststeuer keine Anpassung des NFA-Regelwerks notwendig.<sup>19</sup> Die Einnahmen aus der geplanten *Ergänzungssteuer* sollen im Ressourcenausgleich analog ordentlicher Steuereinnahmen behandelt werden. Gerade in der langen Frist sind Mehreinnahmen im Zuge der Reform jedoch keineswegs sicher. Fliesst stattdessen Steuersubstrat ab, so sänke auch das Transfervolumen im Finanzausgleich.

## 6 Fazit

Als wirksamer Ausgleich zum Steuerwettbewerb kommt dem Finanzausgleich eine wichtige Bedeutung zu. Allerdings steht er – wie alle staatlichen Transfers – im Spannungsfeld von Anreizen, Verteilungszielen (Mindestausstattung) und Finanzierbarkeit. Die heutige Ausgestaltung (relativ hohe Mindestausstattung und starke Progression bei der Mittelverteilung) priorisiert eher die letzten beiden Aspekte. Damit steht das System im Widerspruch zum beabsichtigten Ziel, die finanziellen Disparitäten zwischen den Kantonen langfristig abzubauen. Diese bleiben trotz deutlich erhöhtem Mittelausatz unverändert hoch.<sup>20</sup> Die Anreize wären letztlich jedoch nur durch eine tiefere Mindestausstattung oder ein (massiv) höheres Transfer-volumen zu erreichen. Beides genießt politisch wenig Sympathien. Der Finanzausgleich dürfte deshalb auch zukünftig eine bedeutende Rolle in der kantonalen Steuerpolitik einnehmen.

---

*Après un bref délai de traitement, cet article sera également publié en français sur [portailfiscal.ch](http://portailfiscal.ch).*

---

<sup>19</sup> Vgl. Erläuternder Bericht zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) vom 11.3.2022.

<sup>20</sup> Vgl. Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen vom März 2018.