

Beschluss vom 26. August 2014

Betreffend Kleine Anfrage 2014/10
«Ressourcenpotenzial des Kantons ausschöpfen»

In einer Kleinen Anfrage vom 24. Mai 2014 stellt Kantonsrätin Martina Munz im Zusammenhang mit der Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials durch den Kanton Schaffhausen unter Ziffer 5 wiedergegebene Fragen.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

Der Nationale Finanzausgleich (NFA), dessen Kernelement die Berechnung der Steueraus-schöpfung darstellt, ist Teil eines komplexen mathematischen Systems, dessen Nachvollzieh-barkeit erläuternde Ausführungen notwendig macht.

1. Steuerausschöpfung als Kernelement des Nationalen Finanzausgleichs

Die steuerliche Ausschöpfungsquote, mithin die steuerliche Ausschöpfung des Ressourcen-potenzials aller Kantone, wird jährlich erhoben und in einem Steuerausschöpfungsindex zu-sammengefasst. Die vorliegend genannten Zahlen basieren auf dem aktuellsten Steueraus-schöpfungsindex 2014, der am 5. Dezember 2013 publiziert worden ist.

Der Steuerausschöpfungsindex untersucht, zu welchem Anteil die steuerliche Bemessungs-grundlage eines Kantons durch Steuerabgaben belastet wird. Der Index setzt sämtliche Fis-kaleinnahmen eines Kantons – insbesondere direkte Steuern, Vermögens- Erbschafts- und Motorfahrzeugsteuern – in Relation zum Ressourcenpotenzial als gesetzlich definierte Steu-erbemessungsgrundlage. Dies ergibt die steuerliche Ausschöpfung eines Kantons. Diese wird wiederum in Beziehung zum Schweizer Mittel der Steuerausschöpfung gesetzt, woraus schliesslich der Steuerausschöpfungsindex resultiert.

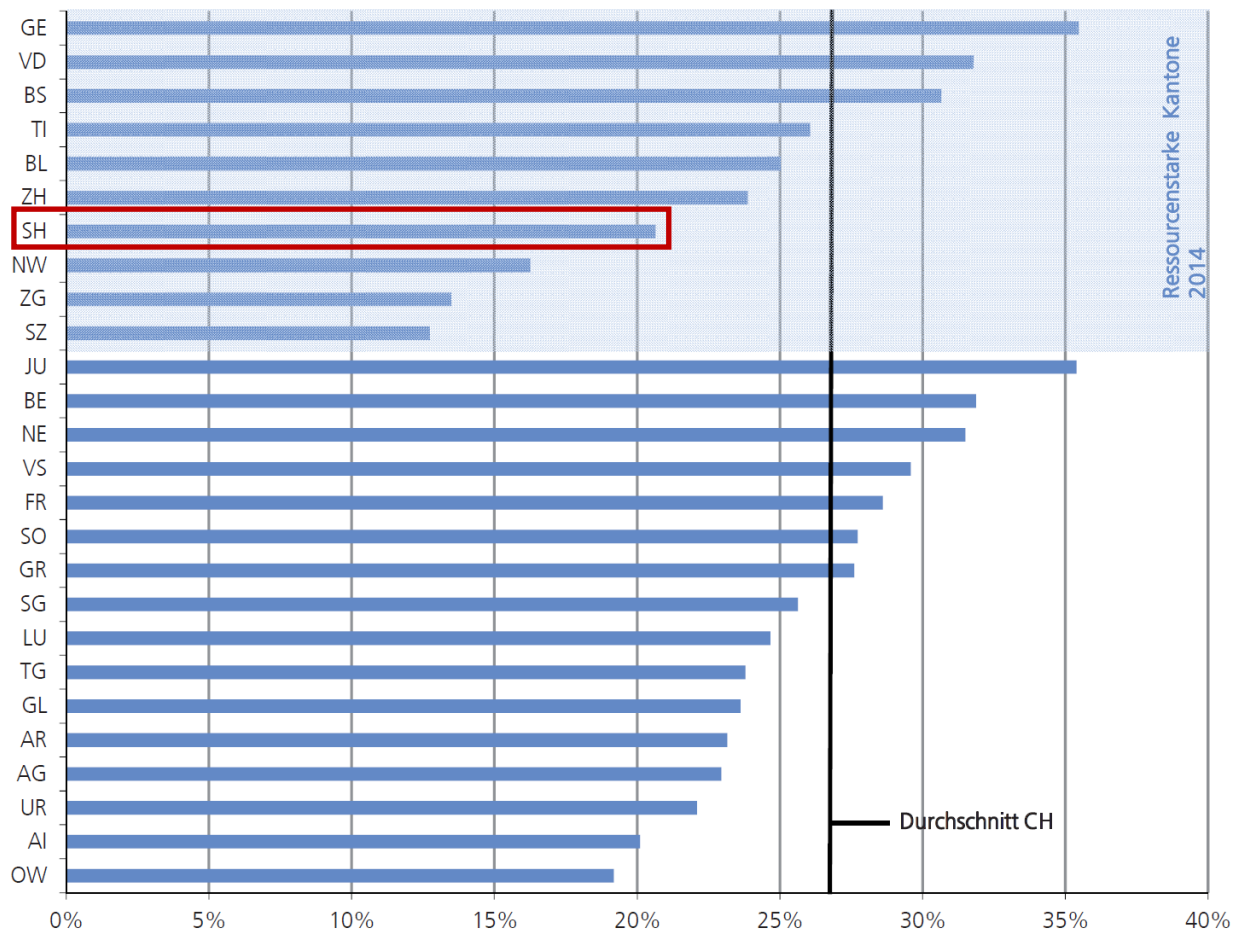
Die Steuerausschöpfung stellt ein Mass für die Fiskalbelastung des Ressourcenpotenzials dar und erlaubt keine Rückschlüsse auf Steuertarif und Steuersätze. Der Steuerausschöp-fungsindex eignet sich somit nicht als Messgrösse für die Belastung einzelner Wirtschaftssub-jekte. Zu diesem Zweck untersucht die BAK Basel Economics AG im jährlich erscheinenden «BAK Taxation Index» die effektive Steuerbelastung einerseits von Unternehmen, anderer-seits von hochqualifizierten (mithin auch gut verdienenden) natürlichen Personen. Auf diesen Bericht wird unter Ziffer 3 eingegangen.

2. Steuerausschöpfungsindex 2014

Landläufig wäre anzunehmen, eine Steuerausschöpfung von gegen 100 % müsse möglich sein; Ausschöpfungsquoten im Bereich zwischen 20 % und 30 % erscheinen da auf den ers-ten Blick befremdlich. Die Berechnung der Steuerausschöpfung folgt einer mathematischen Formel und resultiert in einem Indexwert. Die Indexwerte für das Jahr 2014 – somit die steu-erliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials im Jahr 2014 – variierten zwischen 12.7 %

(Kanton Schwyz) und 35.5 % (Kanton Genf). Der Kanton Schaffhausen weist eine steuerliche Ausschöpfung von 20.6 % und liegt damit unter dem Schweizer Mittel von 26.7 %.

Steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials 2014



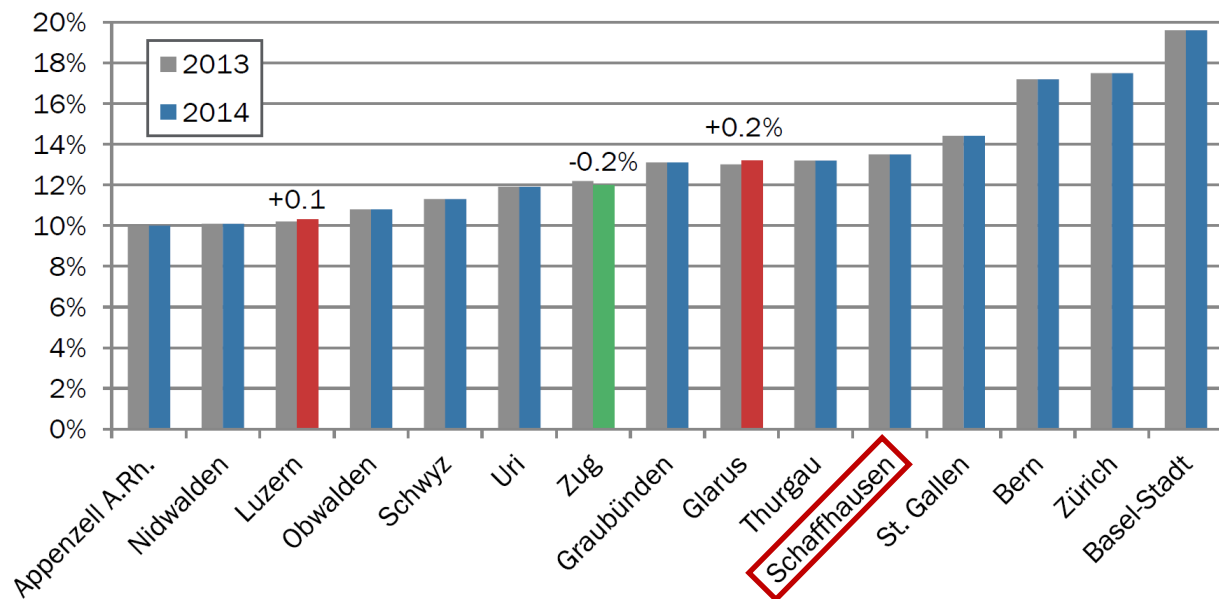
Quelle: Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen

3. Wie ist der Kanton Schaffhausen positioniert?

Die vorerwähnte steuerliche Ausschöpfung des Kantons Schaffhausen von 20.6 % darf nicht isoliert betrachtet werden; für eine möglichst vollständige Beurteilung der steuerlichen Attraktivität eines Kantons ist die effektive Steuerlast im Vergleich zu anderen Kantonen beizuziehen.

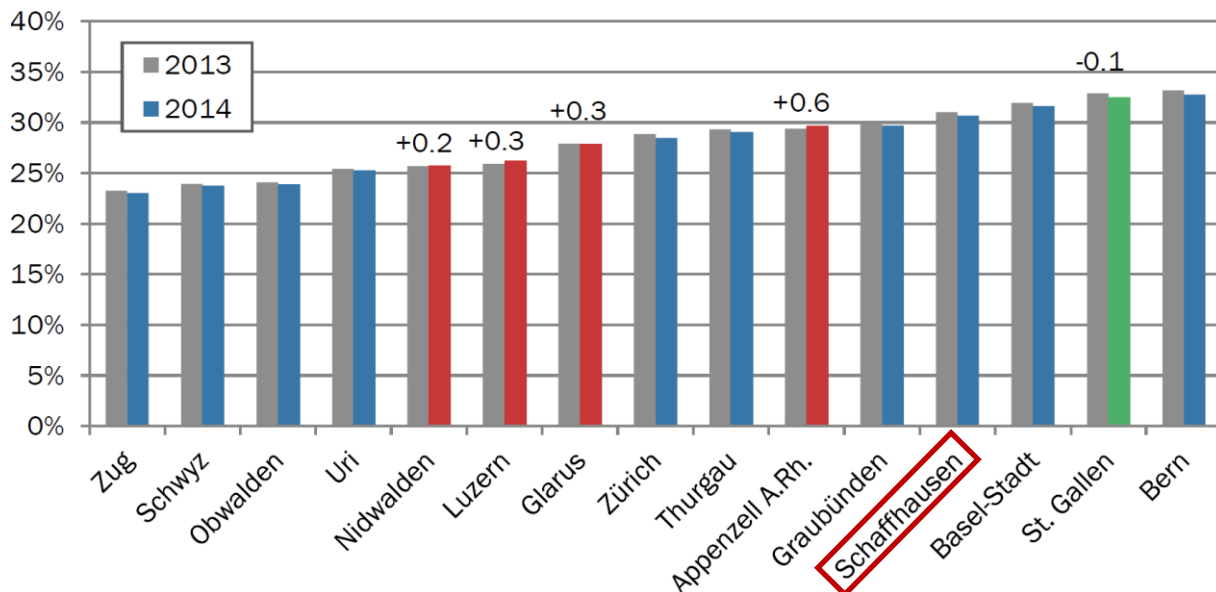
Die BAK Basel Economics AG veröffentlicht jährlich den «BAK Taxation Index», worin die effektive Steuerbelastung für Unternehmen und Hochqualifizierte in den Kantonen untersucht wird. Der Index bildet die steuerliche Standortattraktivität ausgewählter Kantone dar. Ein aktuelles Abbild der effektiven Steuerlast für Unternehmen und Hochqualifizierte kann den nachfolgenden Grafiken entnommen werden.

BAK Taxation Index für Unternehmen 2014 und 2013



Quelle: BAK Taxation Index 2014; Steuersätze in % und Veränderung in %-Punkten

BAK Taxation Index für Hochqualifizierte 2014 und 2013



Quelle: BAK Taxation Index 2014; Steuersätze in % für ledige, alleinstehende Person mit Nettoeinkommen von 100'000 Euro (Wechselkurse 2014: 1.320 CHF/€, 2013: 1.262 CHF/€, zu Basispreisen 2010). Ausgewiesene Veränderungen (in %-Punkten) basieren auf Steuerrechtsänderungen; Wechselkurs- und Inflationsänderungen werden nicht ausgewiesen.

Die Grafiken zeigen auf, dass der Kanton Schaffhausen keinen Spitzenplatz einnimmt. Vielmehr wird er sowohl bei der Belastung der Unternehmen wie auch bei der Belastung von Hochqualifizierten vom Nachbarkanton Thurgau und weiteren – notabene finanzschwachen Kantonen – unterboten.

4. Folgen einer Erhöhung der Steueraus schöpfungsquote

Die Kleine Anfrage suggeriert gestützt auf Ausführungen der BAK Basel Economics AG im Bericht zur Evaluation des Finanzhaushaltes des Kantons Schaffhausen vom 19. Februar

2014, die Steueraussschöpfung sei im Kanton Schaffhausen zu tief und möchte diese Vermutung mit der Sanierung des Finanzhaushaltes in Verbindung bringen.

Aufgrund der offenen schweizerischen Volkswirtschaft und des intensiven nationalen und internationalen Standortwettbewerbs ist die Standortwahl grundsätzlich das Ergebnis einer Gesamtbetrachtung. Hierbei liegt es auf der Hand, dass allfällige Nachteile mit Vorteilen in anderen Bereichen kompensiert werden müssen. Je höher die natürliche Attraktivität eines Standortes, umso eher lassen sich höhere Steuern durchsetzen, ebenso umgekehrt.

Juristische wie natürliche Personen entscheiden sich beim Zuzug in den Kanton Schaffhausen aufgrund eines für sie stimmigen «Gesamtpakets». Während bei natürlichen Personen die Nähe zu Naherholungsgebieten, die Bildungsangebote etc. im Vordergrund stehen, ist die Höhe der Steuerbelastung bei juristischen Personen ein zentrales Element bei der Wahl ihres Domizils. Für den Kanton Schaffhausen hat dies umso mehr Bedeutung, als er in hohem Mass von den Erträgen aus Gewinnen von juristischen Personen und den Quellensteuereinnahmen abhängig ist:

Diese tragende Rolle von Unternehmen wird auch im aktuellen Bericht über den Finanzausgleich 2015 zwischen Bund und Kantonen untermauert. Gewinne von juristischen Personen *ohne* besonderen Steuerstatus machen mit 30.9 % Anteil an der Bemessungsgrundlage des Finanzausgleichs nahezu einen Drittel aller im Finanzausgleich massgebenden Einkünfte aus, mit steigender Tendenz. Weitere 6.4 % stammen von Gewinnen von juristischen Personen *mit* besonderen Steuerstatus, wobei deren Bedeutung im Abnehmen begriffen ist (2009 betrug deren Gewichtung noch 10.1 %). Schliesslich machen die massgebenden quellenbesteuerten Einkommen weitere 6.8 % bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage im Finanzausgleich aus; Einkommen von Mitarbeitenden international tätiger Unternehmen also, die sich im Kanton Schaffhausen niedergelassen haben. Damit stehen mindestens 44.1 % aller massgebenden Einkünfte direkt oder indirekt mit im Kanton Schaffhausen ansässigen Unternehmen im Zusammenhang. Mit diesem Wert nimmt Schaffhausen schweizweit den Spitzenplatz ein (vgl. zum Ganzen Bericht über den Finanzausgleich 2015, S. 6 und 13 f.).

Die im Kanton Schaffhausen domizilierten grossen Unternehmen sind erwiesenermassen steuersensibel. Die Höhe der Steuerbelastung spielt bei der Wahl des Standortes eine bedeutende, wenn nicht gar entscheidende Rolle. Im Unterschied zu den grossen Städten wie Zürich und Basel kann der Kanton Schaffhausen weder mit einer annähernd vergleichbaren Infrastruktur konkurrenzieren noch sog. «Cluster» anbieten. So steht Basel als einer der weltweit bedeutendsten Standorte der Pharma-Industrie bei der Standortwahl von branchennahen Unternehmen im Vordergrund. Gleichermassen attraktiv ist der Standort Zürich etwa für Finanzdienstleister, Versicherer, Consulting-Unternehmen sowie Unternehmensberater und damit einhergehend ebenfalls für weitere Unternehmen, die direkt oder indirekt mit diesen Branchen in Verbindung stehen. Der Kanton Schaffhausen weist keine ähnlichen «Cluster» vor und kann entsprechende Vorteile bei der Anwerbung neuer Unternehmen nicht ins Feld führen. Er muss daher den interessierten Unternehmen andere Alternativen zeigen, von denen im heutigen Zeitpunkt steuerliche Aspekte klar im Vordergrund stehen.

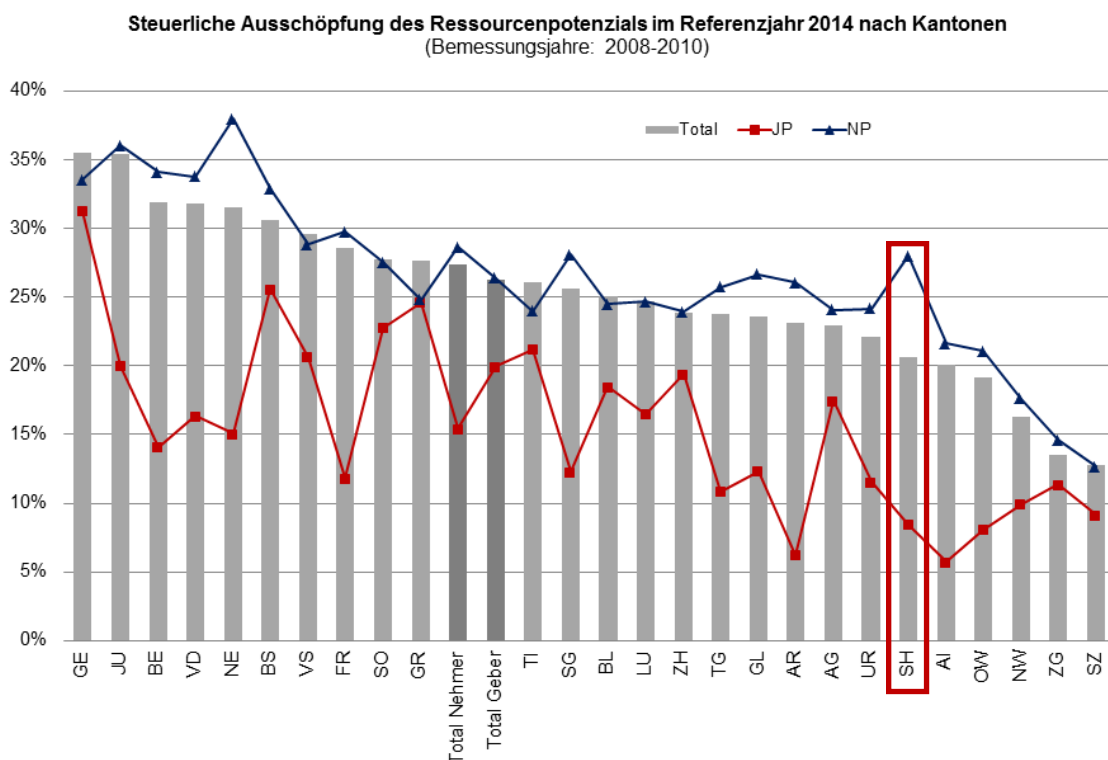
Eine Erhöhung der steuerlichen Ausschöpfung bedeutet ein «Drehen an der Steuerschraube» und wirkt sich damit unmittelbar auf die international agierenden und entsprechend mobilen Unternehmen aus. Dabei ist die Steuersensibilität umso grösser, als Schaffhausen – wie eben dargelegt – bei Standortvorteilen der grossen Städte Zürich und Basel nicht mithalten kann. Nach Einschätzung des Regierungsrates ist davon auszugehen, dass eine Erhöhung der steuerlichen Ausschöpfung in der Summe zu einem Rückgang der Steuererträge führen würde. Zwar würden die im Kanton Schaffhausen verbleibenden Unternehmen höhere Steuern abliefern; der zu erwartende Wegzug von Unternehmen in andere Kantone und ins Ausland würde jedoch unter dem Strich finanziell nachteilig; sowohl bei den juristischen als auch bei den natürlichen, namentlich der Quellenbesteuerung unterliegenden, Personen – und schliesslich auch beim Ertragsanteil an der direkten Bundessteuer (zurzeit 17%). Selbstredend würde sich die Anwerbung neuer Unternehmen bei bereits anspruchsvollem Umfeld noch schwieriger gestalten, da der Kanton Schaffhausen für potentielle Interessenten aus dem Kreis möglicher Standorte herausfallen würde.

5. Beantwortung der Kleinen Anfrage

1. *In welchen Bereichen und in welchem Umfang (konkrete Zahlen) wird das Ressourcenpotenzial des Kantons Schaffhausen nicht oder unterdurchschnittlich ausgeschöpft?*

Die Steuerauserschöpfung des Kantons Schaffhausen beträgt insgesamt 20.6 %. Dabei werden die massgeblichen Gewinne der juristischen Personen zu 8.5 %, die massgeblichen Einkünfte der natürlichen Personen zu 27.9 % ausgeschöpft.

Die geringere steuerliche Ausschöpfung von Gewinnen juristischer Personen ist eine kantonsunabhängige statistische Tatsache:



Der Kanton Schaffhausen ist als ressourcenstarker Kanton intensiv bemüht, diesen Systemmangel im interkantonalen Finanzausgleich zu beheben, denn trotz statistisch erwiesener unterschiedlicher steuerlicher Ausschöpfung in praktisch allen Kantonen (siehe Grafik) werden die Gewinne juristischer Personen im NFA gleich behandelt wie die Einkommen natürlicher Personen. Dadurch wird das tatsächliche Ressourcenpotenzial der Kantone verzerrt dargestellt, und es entspricht immer weniger dem tatsächlichen Steuerpotenzial. Der Regierungsrat hat im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Wirksamkeitsbericht 2012 – 2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen im Juni 2014 gegenüber dem Bund entsprechend Stellung genommen.

2. *Welche konkreten Handlungsfelder für die Sanierung des Finanzhaushaltes des Kantons lassen sich aus diesen Feststellungen ableiten?*

Die Regierung ist vor dem Hintergrund der angespannten finanziellen Lage des Staatshaushaltes in hohem Mass daran interessiert, die Steuererträge zu steigern, mithin die steuerliche Ausschöpfung in optimaler Weise zu nutzen. Der Erfolg der bisher verfolgten Steuerstrategie zeigt sich nicht zuletzt darin, dass der Kanton Schaffhausen in der kleinen Gruppe der ressourcenstarken Kantone (neun Kantone 2015, mutmasslich nur noch acht Kantone 2016) seine wirtschaftliche Stärke beweist und von der intensiven Zusammenarbeit unter den Geberkantonen profitieren kann. Die aktuellen finanziellen Schwierigkeiten sind denn auch nicht auf die Höhe der steuerlichen Ausschöpfung zurückzuführen, sondern sind in anderen, äusseren Umständen begründet: reduzierte Erträge aus Beteiligungen, der Wechsels beim NFA vom Nehmer- zum Geberkanton sowie steigende Kosten im Sozial- und Gesundheitsbereich. Gerade auch die Wirtschaftskrise sorgte dafür, dass die Kantone schweizweit zu schmerzhaften Einsparungen gezwungen wurden; auch solche, die eine hohe steuerliche Ausschöpfung aufweisen.

Die Unternehmenssteuerreform III (USR III) macht zudem aktuelle Überlegungen zu einer möglichen Erhöhung der steuerlichen Ausschöpfung bei den juristischen Personen hinfällig. Die mit USR III verbundene Abschaffung der Sonderstatus bei der Besteuerung juristischer Personen verunmöglicht eine aussagekräftige Prognostizierung der steuerlichen und damit finanziellen Auswirkungen. Die Kantone befinden sich diesbezüglich im «Blindflug», bis der Bundesrat die Leitplanken für künftig international akzeptierte Steuersysteme gesetzt hat. Ein entsprechender Bericht wird Ende September 2014 erwartet.

DER STAATSSCHREIBER:


Dr. Stefan Bilger