



VÉRONIQUE DE VIGUERIE / GETTY IMAGES REPORTAGE

FOTO-TABLEAU

Sand stehlen – warum? 2/5

«Wie Sand am Meer» sagen wir, wenn etwas derart im Überfluss vorhanden ist, dass sich niemand darum schert. Da überrascht es zunächst, dass Sand der meistgebrauchte feste Rohstoff der Welt – und eine gefährdete Ressource – sein soll. Doch auf den Kapverden ist der Diebstahl von Sand tatsächlich ein oft begangenes und strafbares Vergehen. Die Hotelbauten, die seit der touristischen Erschliessung Anfang der 1990er Jahre vielerorts hochgezogen werden, verschlingen Tonnen und Tonnen des allenthalben frei zugänglichen Materials – ein Segen, so scheint es, für die ärmeren Bevölkerungsschichten. Aber die Fotografin Véronique de Viguerie erfuhr, dass die Menschen damit an dem Ast sägen, auf dem sie sitzen: Die schönsten Strände, dank denen die Touristen erst ins Land kommen, sind durch den Raubbau akut gefährdet.

Nach dem Absturz der USR III

Wenn Unternehmensgewinne die Kantonsfinanzen belasten

Gastkommentar

von CHRISTOPH A. SCHALTEGGER
und PATRICK LEISIBACH

Laut Befürwortern der USR III hätte die Vorlage die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort gesichert. Gute (steuerliche) Rahmenbedingungen sind dafür zwar nötig, allein aber noch keine Erfolgsgarantie. Eine wichtige Rolle spielt auch die Anreizsituation der Kantone, die wesentlich vom nationalen Finanzausgleich (NFA) mitbestimmt wird.

Diesen Aspekt gilt es zu berücksichtigen, sollten sich Kantone nun dazu entschliessen, trotz oder gerade wegen des Abstimmungsergebnisses steuerpolitisch aktiv zu werden. Eine langfristig attraktive Standortpolitik kann nur führen, wer auch die entsprechenden Margen auf Unternehmensgewinnen erzielt. Zieht ein Kanton Unternehmen an, steigt die eigene Finanzkraft und somit in der Regel auch die Zahlung in den Finanzausgleich (bzw. sinken die Transfers bei Nehmerkantonen). Für den finanziellen Erfolg ist letztlich also eine Nettobetrachtung aus Steuerermehreinnahmen abzüglich veränderter NFA-Zahlungen entscheidend.

Fehlende Anreize

Finanzschwache Kantone erhalten vom Bund und von den finanzstarken Kantonen aus dem sogenannten Ressourcenausgleich Transferzahlungen. Kantone mit überdurchschnittlicher Finanzkraft zahlen proportional zu ihrer Stärke in den Finanzausgleich ein. Bei den Transfers zu den finanzschwachen Kantonen wird dagegen eine stark progressive Berechnungsformel angewandt. Dies begünstigt die schwächsten Kantone, untergräbt aber gleichzeitig deren Anreize, die eigene Situation zu verbessern.

Bei Unternehmensgewinnen mindert ein zweiter Faktor die Anreize zusätzlich: Heute erhöht ein Gewinnfranken die Finanzkraft in gleichem Masse wie ein Einkommensfranken. Unternehmensgewinne lassen sich jedoch steuerlich weniger stark ausschöpfen und stellen deshalb für viele Kantone ein finanzielles «Verlustgeschäft» dar. Die Steuerermehreinnahmen aus zusätzlichen Unternehmensgewinnen reichen nicht, um die tieferen NFA-Zahlungen auszugleichen. Schmerzhafte Erfahrungen macht in dieser Hinsicht der Kanton Luzern. Dessen Tiefsteuerstrategie führte zwar durchaus auch zu Ansiedlungen und Zusatzeinnahmen.

Dies zeigt sich in der überdurchschnittlichen Erhöhung der Finanzkraft. Die Ausfälle – insbesondere durch markant tiefere NFA-Zahlungen – bescherten

Jeder zweite Kanton fährt am besten, wenn bei ihm gar keine neuen Unternehmensgewinne anfallen. Die USR III hätte in dieser Beziehung Verbesserungen gebracht.

dem Kanton aber in der Nettobetrachtung rote Zahlen. Die Mehrheit der finanzschwachen Kantone verzeichnet für 2016 negative Margen auf zusätzlichen Unternehmensgewinnen. Die Steuereinnahmen von Kanton und Hauptort reichen folglich nicht aus, um die tieferen NFA-Zahlungen zu kompensieren. Erwirtschaftet ein Unternehmen etwa im Kanton Genf einen Neugewinn von 100 Franken (vor Steuern), bleiben Kanton und Stadt Genf zusammen effektiv rund 15 Franken. Der gleiche Gewinn verursacht im Kanton Uri indes einen Verlust für Kanton und Hauptort von rund 14 Franken. Diese partielle Betrachtung zeigt: Jeder zweite Kanton fährt am

besten, wenn bei ihm gar keine neuen Unternehmensgewinne anfallen. Die USR III hätte in dieser Beziehung Verbesserungen gebracht. So sah die Reform vor, zukünftig sämtliche Unternehmensgewinne in der Finanzkraftberechnung reduziert zu berücksichtigen. Damit hätten sich für viele Kantone die Anreize verbessert, am Standortwettbewerb um Unternehmen teilzunehmen.

Der Finanzausgleich leidet insbesondere bei den Nehmerkantonen unter einem Anreizproblem. Trotzdem kam der Steuerwettbewerb in den letzten Jahren nicht zum Erliegen. Kantone wie Obwalden, Luzern oder Appenzell Ausserrhodon wurden steuerpolitisch aktiv. Inzwischen ist vielerorts aber Ernüchterung eingetreten. Die schlechte Lage der Kantonsfinanzen und die mittlerweile klare Sichtbarkeit der Anreizwirkungen werden den Steuerwettbewerb langfristig beeinträchtigen.

Steuerpolitische Experimente und Innovationen drohen zu erlahmen – mit negativen Auswirkungen auf die internationale Standortattraktivität. Elemente der abgelehnten USR III wie die Patentbox oder die zinsbereinigte Gewinnsteuer werden in anderen Ländern bereits eingesetzt. Den Kantonen ist die Einführung solcher Instrumente teilweise nicht erlaubt. Oder sie würden aufgrund des Finanzausgleichs kaum etwas in die Kassen spülen. Der Steuerföderalismus als Entdeckungswettbewerb verkommt so zum «Schlafmützen- und Subventionswettbewerb».

Ferner bietet eine attraktive Steuerpolitik gerade für ländliche Kantone oft die einzige Möglichkeit, sich als Unternehmensstandort gegenüber den Ballungszentren zu positionieren. Die Kompensation der eigenen Standortnachteile durch eine attraktive Steuerpolitik wird jedoch durch den Finanzausgleich bestraft. Langfristig dürften sich die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Kantone deshalb eher vergrössern und die räumliche Segregation vorantreiben. Angestrebt wurde das Gegenteil.

Umfassende Reformen nötig

Auch die Neuaufgabe der Reform muss sich zwingend der Anreizproblematik im Finanzausgleich annehmen. Die Neugewichtung der Unternehmensgewinne darf aber nur ein Etappenziel darstellen. Viele der diskutierten Reformvorschläge (wie z. B. die Entpolitisierung der Dotation) sind wichtig, ändern an der Anreizstruktur allerdings wenig. Grundproblem für die fehlenden Anreize ist die progressive Verteilung der Transfers.

Eine naheliegende Lösung wäre deshalb eine lineare Berechnungsmethode. Diese gäbe allen

Kantonen denselben Anreiz, die eigene Finanzkraft zu verbessern. Allerdings bestehen bei der Ausgestaltung klare Zielkonflikte zwischen Anreizhöhe, Mindestausstattung und Finanzierbarkeit. Ein Trilemma, das sich auch in der Sozialpolitik immer wieder zeigt. Eine lineare Verteilung bei gleichzeitiger Beibehaltung der heute definierten Mindestausstattung wäre kaum finanzierbar, eine Variante mit tieferer Mindestausstattung kaum mehrheitsfähig. Die gleichzeitige Einführung einer neutralen Zone, also eines Bereichs, in dem Kantone weder Mittel bekommen noch beisteuern, würde zwar bestehende Fehlanreize abschwächen, dafür an der Schwelle neue schaffen.

Denkbar wären auch neue Ansätze. Beispielsweise die Unternehmensgewinne bei der Berechnung der Finanzkraft nicht mehr direkt zu berücksichtigen. Für den Finanzausgleich wären die Unternehmensgewinne über Zufluss von Dividenden, Zinsen und Kapitalgewinnen bei den Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen allerdings weiterhin relevant. Die restlichen Parameter, wie etwa das Mindestausstattungsziel, blieben bestehen, und die Dotation blieb in vergleichbarem Rahmen. Ein solches System würde die Anreize für die Ansiedlung von Unternehmen durch kluge Standortpolitik markant verbessern. Steuerpolitische Innovationen würden nicht mehr länger bestraft, die Standortattraktivität der Schweiz gestärkt.

Eine Simulation mit den Zahlen zum Finanzausgleich 2017 zeigt: Ohne Berücksichtigung der Unternehmensgewinne würden insbesondere die Kantone Neuenburg, Zug, Schaffhausen und Basel-Stadt an relativer Stärke verlieren und bei den Transfers entsprechend profitieren. Auf der anderen Seite gewinnen namentlich die Kantone Wallis, Graubünden und Schwyz an relativer Finanzkraft hinzu. Die fehlenden Anreize drohen die Attraktivität des Standortes Schweiz langfristig zu schwächen. Die USR III hätte diesbezüglich eine Besserung gebracht.

Den grundsätzlichen Anreizproblemen ist aber nur mit weitergehenden Reformen beizukommen. Im System des Schweizer Föderalismus kommt dem Finanzausgleich als wirksames und nötiges Korrektiv zu den kantonalen Unterschieden eine wichtige Rolle zu. Wirkt er allerdings zu stark als Bremsklotz, nimmt das System als Ganzes Schaden.

Christoph A. Schaltegger ist Ordinarius für Politische Ökonomie an der Universität Luzern, er lehrt auch an der Universität St. Gallen zum Thema öffentliche Finanzen.

Patrick Leisibach ist wissenschaftlicher Assistent an der Universität Luzern.