

# Finanzausgleich bremst Innovation

Der neue Finanzausgleich NFA bindet den Kantonen die Hände und auch der Bund hat kaum steuerrechtliche Reformanreize. Dieses Instrumentarium muss daher rasch weiterentwickelt werden. **REINER EICHENBERGER**

Der Bundesrat arbeitet hart an der Unternehmenssteuerreform III. Sie soll die steuerliche Privilegierung von Holding-, Verwaltungs- und gemischten Gesellschaften durch die Kantone abschaffen. Diese wird von der EU als diskriminierend abgelehnt, weil sie in- und ausländische Einnahmen unterschiedlich behandelt. Als Ersatz sollen die Kantone – so wie die Niederlande und viele andere Staaten – sogenannte Lizenzboxen einführen und damit die Einnahmen aus Lizenzen und Patenten niedriger besteuern als andere Einnahmen. Das macht den Standort besonders für Firmenhauptsitze und Lizenzverwaltungstöchter attraktiv. Weil Lizenzboxen in- und ausländische Einnahmen gleich behandeln, sind sie vorläufig EU-konform.

Die Reform des Bundes zielt also hauptsächlich auf kantonale Steuern. Eine solche Zentralisierung der Steuerpolitik ist höchst problematisch und erklärungsbedürftig. Der Bund argumentiert, er müsse eingreifen, weil die EU sonst schwerwiegende Konsequenzen androht hat. Doch die entscheidende Frage wird kaum je gestellt: Weshalb können die Kantone ihre Steuern nicht selbst in Ordnung bringen, und weshalb haben die Niederländer – und nicht Schweizer Kantone – die Lizenzboxen erfunden? Wegen des Finanzausgleichs lohnen sich Steuerinnovationen für die Kantone kaum noch oder schaden ihnen sogar!

## Anreiz tötende Ausgleichszahlungen

Der föderalistische Wettbewerb zwischen den Kantonen war einst entscheidend für den Erfolg der Schweiz. Zusammen mit der direkten Demokratie brachte er eine im internationalen Vergleich pflegliche Besteuerung mit einem effizienten und innovativen Steuermix. Nach und nach wurde er aber durch den wachsenden Finanzausgleich unterwandert. Der seit 2008 geltende Neue Finanzausgleich (NFA) ist zwar um Welten besser als sein Vorgänger, doch seine höhere Transparenz macht auch die negativen Anreize sichtbar und wirksamer. Diese hängen v.a. von der Abschöpfungsquote des Ressourcenpotentials der Kantone ab. Die ressourcenstarken, also wirtschaftlich und finanziell leistungsfähigen Kantone müssen zahlen, die ressourcenschwachen erhalten Geld.

Gemäss dem Wirksamkeitsbericht des Bundesrats zum NFA beträgt die Grenzabschöpfungsquote beim standardisierten Steuersatz (der mittleren durchschnittlichen Steuerbelastung) für die ressourcenstarken Kantone 20% und für die ressourcenarmen 79%. Reiche Kantone, die ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit steigern können, müssen also von jedem neu gewonnenen standardisierten Steuerfranken 20% an die anderen Kantone abgeben, arme Kantone hingegen 79%.

Diese auf den ersten Blick absurde Ungleichheit ist nur logische Folge der anvisierten Umverteilung. Heute werden den armen Kantonen im Durchschnitt 79% ihres Ressourcenmangels ausgeglichen. Folglich beträgt die

Kürzung der Zahlungen 79%, wenn sie reicher werden. Natürlich mindern solche Abschöpfungsquoten die Anreize der ressourcenschwachen Kantone stark, ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern. Langfristig droht deshalb der Finanzausgleich die Unterschiede zwischen den Kantonen eher zu vergrössern als zu verkleinern.



«Der Steuerföderalismus droht vom Innovationsmotor zur Bremse zu werden.»

Auch die Abschöpfungsquote für die ressourcenstarken Kantone ist weit problematischer, als sie auf den ersten Blick erscheint. In der kantonalen Praxis ist sie zu meist weit höher als die vom Bund errechneten theoretischen 20%. Die ressourcenstarken Kantone haben unterdurchschnittliche Steuersätze und damit eine unterdurchschnittliche steuerliche Ausschöpfung. Kantone wie Zug oder Schwyz mit einer tatsächlichen Besteuerung von etwa der Hälfte des standardisierten Steuersatzes müssen rund 40% ihrer dank guter Politik tatsächlich neugewonnenen Steuerfranken abliefern. Noch dramatischer sind die negativen Anreize auf die Steuerpolitik.

Das hat kürzlich der Kanton Schwyz schmerzlich erfahren. Er wollte mittels der heute international üblichen Teilbesteuerung von Dividendeneinkommen mobiles Steuersubstrat anziehen. Deshalb hat er die Besteuerung des Dividendeneinkommens qualifizierter Aktionäre (die wenigstens 10% der Aktien einer Firma besitzen) nicht wie die anderen Kantone und der Bund auf 50 bis 60% der Normalbesteuerung gesenkt, sondern auf 25%. Damit schöpft Schwyz das so angezogene Steuersubstrat nur zu rund 20% des standardisierten Steuersatzes aus (knapp die Hälfte der Standardbelastung von Dividenden multipliziert mit seiner niedrigen Normalbesteuerung von der Hälfte der anderen Kantone). Soviel muss Schwyz aber über die Grenzabschöpfungsquote von 20% gerade wieder an den NFA abliefern. Deshalb hat der Kanton diese innovative Steuerpraktik wieder aufgeben – obwohl er damit viel Steuersubstrat aus dem Ausland anzog, das vom Bund voll besteuert werden konnte.

Aufgrund des gleichen Mechanismus haben die Schweizer Kantone die rechtzeitige Einführung von Lizenzboxen verpasst: Sie hätte ihnen finanziell geschadet. Nidwalden hat als bisher einziger Kanton 2011 eine Lizenzbox mit einer Besteuerung von nur 20% der Normalbesteuerung eingeführt. Die zusätzlichen Steuereinnahmen dank neu zufließendem Steuersubstrat dürften

durch die Mindereinnahmen auf bisher voll besteuertem Substrat sowie vor allem den zusätzlichen Finanzausgleichszahlungen überkompensiert werden. Die Innovation lohnt sich nur, wenn der Finanzausgleich bald angepasst wird und Lizenzeinnahmen nicht mehr voll ins kantonale Ressourcenpotenzial gerechnet werden. Das strebt Nidwalden nun mit einer Standesinitiative an.

Der Finanzausgleich hinderte die Kantone auch an all den anderen Innovationen, die heute in der EU und OECD erfolgreich sind. Das gilt etwa für Finanzboxen, die Finanzerträge niedriger besteuern und z.B. in Irland höchst erfolgreich waren, oder für die Teilbesteuerung hochmobiler Manager und Spezialisten. So besteuert Dänemark mit grossem Erfolg gutverdienende Zuzüger aus dem Ausland für drei Jahre nur mit dem halben Steuersatz. Das macht Dänemark trotz seiner hohen Steuern für internationale Firmen mit grossem Personalwechsel attraktiv. Zudem verursachen diese Personen dem Staat kaum Kosten, da sie nur wenig Staatsleistungen konsumieren. Weil die Regel auch für Dänen gilt, die aus dem Ausland zurückkehren, gilt die Besteuerung nicht als diskriminierend und ist EU-konform.

## Dringend nötige Reformen

Der Steuerföderalismus droht vom Innovationsmotor zur Bremse zu werden. Der NFA bindet den Kantonen die Hände, und auch der Bund hat nur schwache Innovationsanreize, weil er einen relativ kleinen Anteil der direkten Steuern erhebt und deshalb seine Steuern nur einen kleineren Teil der Standortattraktivität ausmachen. Folglich muss der NFA schnell weiterentwickelt werden.

Sinnvoll sind drei Massnahmen: Erstens sollten die Kantone, wenn sie ihre Situation dank innovativen Massnahmen verbessern, nicht so schnell wie heute durch die Anpassung der Finanzausgleichszahlungen bestraft werden. Die Ausgleichszahlungen sollten erst mit einer Karenzfrist von acht bis zehn Jahren der finanziellen Situation der Kantone angepasst werden. Das gäbe den Regierungen Anreize, die finanzielle Situation des Kantons zu verbessern. Zweitens sollten diese Anreize noch gestärkt werden: Kantone, die ihre Situation verbessern, sollten nicht wie heute mit der Kürzung der Ausgleichszahlung bestraft, sondern schnell mit einem Bonus belohnt werden. Drittens sollte unterschieden werden, ob Kantone Ressourcen aus anderen Kantonen oder aus dem Ausland anziehen. Für letztere sollte es grössere Boni und kleinere Anpassungen der Ausgleichszahlungen geben.

Dank diesen Massnahmen ginge es den heute finanzschwachen Kantonen bald besser. Dann könnte die gesamte Umverteilung zwischen den Kantonen reduziert und so ihre Anreize und damit ihre wirtschaftliche und finanzielle Situation weiter verbessert werden.

Reiner Eichenberger ist Leiter des Seminars für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg i. Üe.