Wirtschaft, Demographie und fiskalisches Potenzial im Kanton Aargau

Kurzgutachten
im Auftrag der Abteilung Finanzen des Kantons Aargau

Juni 2017

BAKBASEL
economic research & consultancy

Herausgeber
BAK Basel Economics AG

Projektleitung
Mark Emmenegger, T +41 61 279 97 29
mark.emmenegger@bakbasel.com

Projektbearbeitung
Mark Emmenegger
Michael Grass

Adresse
BAK Basel Economics AG
Güterstrasse 82
CH-4053 Basel
T +41 61 279 97 00
F +41 61 279 97 28
info@bakbasel.com
http://www.bakbasel.com

© 2017 by BAK Basel Economics AG

Das Copyright liegt bei BAK Basel Economics AG. Der Abonnent, die Abonnentin verpflichtet sich, dieses Produkt weder teilweise noch vollständig zu kopieren oder in anderer Form zu reproduzieren, um es so an Dritte kostenlos oder gegen Vergütung weiterzugeben.

Die Verwendung und Wiedergabe von Informationen aus diesem Produkt ist unter folgender Quellenangabe gestattet: "Quelle: BAKBASEL".

Inhalt

1 Einleitung 5

2 Ausgangslage 7

3 Analyse des fiskalischen Potenzials: Überblick 11
3.1 Kantonale Struktur der Fiskalerträge 11
3.2 Entwicklung der steuerlichen Bemessungsgrundlage 12

4 Analyse des fiskalischen Potenzials: Juristische Personen 13
4.1 Fundamentale Treiber der Gewinnentwicklung 13
4.2 Strukturelle Aspekte 14
4.3 Fazit 15

5 Analyse des fiskalischen Potenzials: Natürliche Personen 16
5.1 Fundamentale Treiber der Einkommensentwicklung 16
5.2 Strukturelle Aspekte 16
5.3 Fazit 17

6 Zusammenfassung 18

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1-1 Auswahl der Vergleichskantone 6
Abb. 2-1 Ressourcenindex 2018 7
Abb. 2-2 Vergleich von Ressourcen- und Steuerausschöpfungsindex 8
Abb. 2-3 Definition der Finanzkraft 9
Abb. 2-4 Vergleich von Ausgaben und Finanzkraft 10
Abb. 3-1 Vergleich von Ausgaben und Finanzkraft 11
Abb. 3-2 Beiträge zum kumulierten (Pro-Kopf-) Wachstum der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (dBSt) 2008-2014 12
Abb. 4-1 Branchenportfolio: Branchenanteile an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung 13
Abb. 5-1 Einfluss der Pendlerströme auf inländische Arbeitnehmereinkommen 17

1 Einleitung

Motivation

In den letzten 2 Dekaden hat der Kanton Aargau eine Reihe von Anstrengungen unternommen, um das Wachstum der kantonalen Wirtschaft zu fördern. Beispiele dafür sind Massnahmen im Steuerbereich, die Wachstumsinitiative, wirtschaftspolitische Massnahmen, eine aktive Ansiedlungspolitik und auch die Lancierung des High-Tech-Programms.

Ungeachtet diesen Massnahmen schneidet die Aargauer Wirtschaft über einen längeren Zeitraum betrachtet im Vergleich zur gesamten Schweizer Wirtschaft nur unterdurchschnittlich ab. Insbesondere in der jüngeren Vergangenheit konnte das Aargauer BIP- und Beschäftigungswachstum nicht mehr mit der gesamtschweizerischen Dynamik Schritt halten. Dies hat auch Spuren in der Entwicklung der Fiskalerträge hinterlassen. Neben der ungünstigeren Wirtschaftsentwicklung machten sich bei den Steuererträgen zusätzlich Tarifsenkungen bei den juristischen Personen ertragsmindernd bemerkbar.

Vor dem Hintergrund des oben skizzierten Befunds stellen sich verschiedene Fragen, auf die in der vorliegenden Analyse erste Antworten gefunden werden sollen.

- Worin liegen die fundamentalen, ökonomischen und demographischen Ursachen für die der enttäuschende Wirtschafts- und Steuerertragsentwicklung?
- Ist die enttäuschende Entwicklung in der jüngsten Vergangenheit das Resultat einer (temporären) überproportionalen Betroffenheit negativer konjunktureller Impulse oder die Folge struktureller (dauerhafter) Probleme?
- Mit welcher wirtschaftlichen Entwicklung ist in den kommenden 10 Jahren zu rechnen und welche Erwartungen ergeben sich hieraus für das Potenzialwachstum der Steuererträge?
- Wo bieten sich Ansatzpunkte für den Kanton Aargau, im Rahmen der Standort-, Wachstums- oder Steuerpolitik die künftige Entwicklung positiv zu beeinflussen?

Im Rahmen des vorliegenden Kurzgutachtens sollen erste Indizien und Evidenzen über den Zusammenhang von wirtschaftlicher, soziodemographischer und fiskalischer Entwicklung erarbeitet werden. Hieraus ergeben sich erste Schlussfolgerungen zu den Stärken, Schwächen, Herausforderungen und Chancen, die mit zusätzlichen Analysen vertieft werden können.

Aufbau

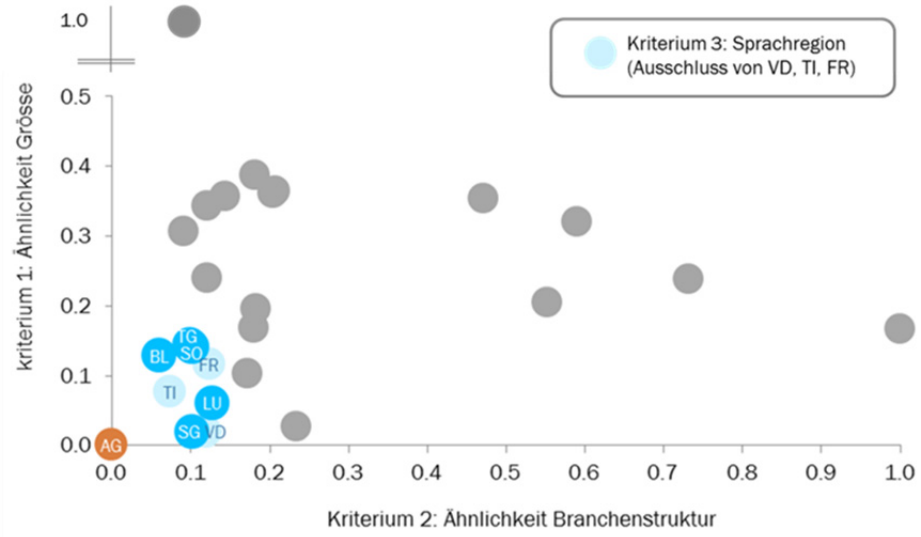
Das vorliegende Kurzgutachten ist folgendermassen aufgebaut: Nach einer Darstellung der Ausgangslage und einem Überblick zur Bedeutung einzelner Steuerarten sowie zur Entwicklung einzelner Komponenten des fiskalischen Potenzials werden diese Potenzialgrössen in zwei Analysemodulen getrennt nach Steuersubjekt (Juristische Personen, Natürliche Personen) vertieft. Hierbei werden sowohl die fundamentalen wirtschaftlichen und demographischen Treiber als auch spezifische strukturelle Aspekte untersucht.

Methodischer Ansatz

Methodisch wird ein Benchmarking-Ansatz verfolgt, d.h. die Entwicklung des Kantons Aargau wird in den interkantonalen Vergleich gestellt. Neben dem Vergleich mit dem Durchschnitt aller Kantone steht der Vergleich mit einer Gruppe von Kantonen im Mittelpunkt, welche im Hinblick auf die fundamentalen strukturellen Treiber möglichst viel Ähnlichkeit mit dem Kanton Aargau haben.

Die Definition der Vergleichsgruppe (VG) für die vorliegende Analyse ist das Ergebnis dreier Selektionskriterien. Zunächst wurden anhand einer statistischen Analyse jene Kantone ausgewählt, welche im Hinblick auf das Spezialisierungsmuster der regionalen Wirtschaft sowie die Grösse dem Kanton Aargau am ähnlichsten sind. In die Beurteilung der Grösse flossen sowohl die Bevölkerung als auch die Wirtschaftskraft mit ein. In einem weiteren Selektionsschritt wurden aus den gemäss den ersten beiden Kriterien ähnlichsten Kantonen die deutsch-sprachigen Kantone ausgewählt. Daraus ergibt sich die Vergleichsgruppe aus den Kantonen Basel-Landschaft, Luzern, St. Gallen, Solothurn und Thurgau.

Abb. 1-1 Auswahl der Vergleichskantone



Quelle: BAKBASEL

Einordnung des Kurzgutachtens

Aufgrund der im vorliegenden Projekt limitierten zeitlichen Ressourcen wurde vor allem auf bestehendes Datenmaterial zurückgegriffen, das mit der Modell- und Datenbankstruktur von BAKBASEL zur Verfügung steht. Vertiefende Analyse unter Einbezug zusätzlicher Daten oder Einsatz weiterer Analysemethoden können in einem zweiten Projektschritt durchgeführt werden. Empfehlungen für die Stossrichtung solcher Vertiefungen sind zum Schluss des Berichts formuliert.

2 Ausgangslage

Ausgangspunkt der Analyse ist die Identifikation einer strukturellen Lücke im Finanzhaushalt. Diese ergibt sich daraus, dass das Potenzial auf der Ertragsseite nicht ausreicht, um das gegenwärtige Ausgabenniveau auf Dauer zu finanzieren. In der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben im kantonalen Finanzhaushalt stellen sich folgende Fragen:

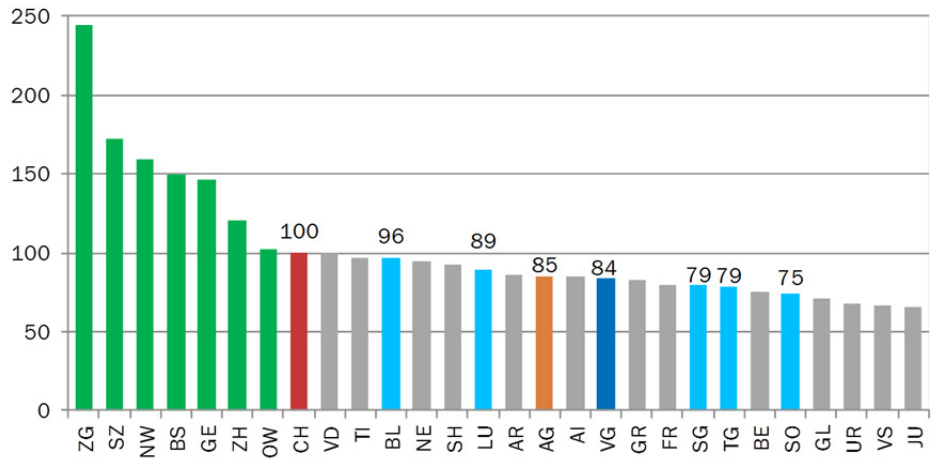
- Ausgabenseite: Wie hoch sind die Netto-Ausgaben, die der Kanton bei der staatlichen Leistungserbringung nach Abzug der aufgabenspezifischen, gebundenen Einnahmen (bspw. Bundeszuweisungen etc.) hat?
- Wie hoch sind die (ungebundenen) Einnahmen, die dem Kanton zur Finanzierung der Nettoausgaben zur Verfügung stehen? Das entsprechende Potenzial auf der Ertragsseite nennen wir Finanzkraft.

Ressourcenpotenzial

Wir betrachten zunächst den Ressourcenindex, der das relative Niveau der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage der direkten Bundessteuer pro Einwohner darstellt. Der Ressourcenindex dient als Grundlage für die Berechnung der Ausgleichszahlungen im Rahmen des interkantonalen Ressourcenausgleichs. Der Ressourcenindex bildet die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) pro Kopf der Wohnbevölkerung im Vergleich zum Durchschnitt aller Kantone ab. Die ASG fasst die Summe der massgebenden Einkommen, Vermögen und Gewinne für die Berechnung der direkten Bundessteuer zusammen.

Nachfolgende Abbildung zeigt den Ressourcenindex für das Jahr 2018, welcher auf den Bemessungsperioden 2012-2014 basiert. Der Kanton Aargau gehört zu den Kantonen mit einem unterdurchschnittlichen Ressourcenpotenzial. Für das Jahr 2018 resultiert ein Ressourcenindex von 85. Damit liegt der Kanton Aargau leicht über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe (84).

Abb. 2-1 Ressourcenindex 2018



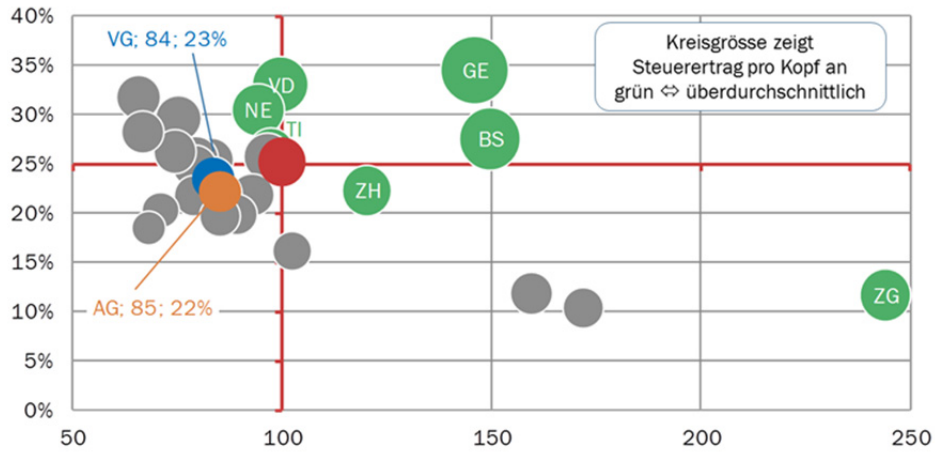
Quelle: EFV, BAKBASEL

Fiskalische Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials

Die Kantone schöpfen ihr Ressourcenpotenzial allerdings sehr unterschiedlich stark ab. Der kantonale Durchschnitt der Ausschöpfungsquote liegt bei 25 Prozent. Die Quote variiert zwischen den Kantonen stark und liegt zwischen 10 und 35 Prozent (Mittelwert: 25%). Darin reflektiert sich die stark unterschiedliche Positionierung der Kantone im interkantonalen Steuerwettbewerb.

Der Kanton Aargau gehört zu den Kantonen mit einer unterdurchschnittlichen Steuerausschöpfungsquote. Im Kanton Aargau liegt die Ausschöpfungsquote bei 22 Prozent und damit unterhalb des Durchschnitts der Kantone. Die Kantone der Vergleichsgruppe liegen bei einer Ausschöpfungsquote von 23 Prozent.

Abb. 2-2 Vergleich von Ressourcen- und Steuerausschöpfungsindex



Ressourcenindex und Steuerausschöpfungsindex 2018 (Basisjahre 2012-2014)
Die Kreisgrösse zeigt die Relationen der Steuererträge pro Kopf an (CH=Durchschnitt), grün: überdurchschnittlich
Quelle: EFV, BAKBASEL

Fiskalische Finanzkraft: Steuererträge pro Kopf

Der Kanton Aargau verfügt also sowohl über ein unterdurchschnittliches Ressourcenpotenzial als auch über eine unterdurchschnittliche fiskalische Ausschöpfung dieses Potenzials. In der Kombination liegen die Steuererträge pro Einwohner noch deutlicher unter dem Durchschnitt. Der Indexwert für die sogenannte fiskalische Finanzkraft liegt bei einem Wert von 75, d.h. die Steuererträge pro Einwohner liegen im Kanton Aargau etwa ein Viertel unterhalb des Schweizerischen Durchschnitts. Die Kantone der Vergleichsgruppe kommen auf einen Indexwert von 78.

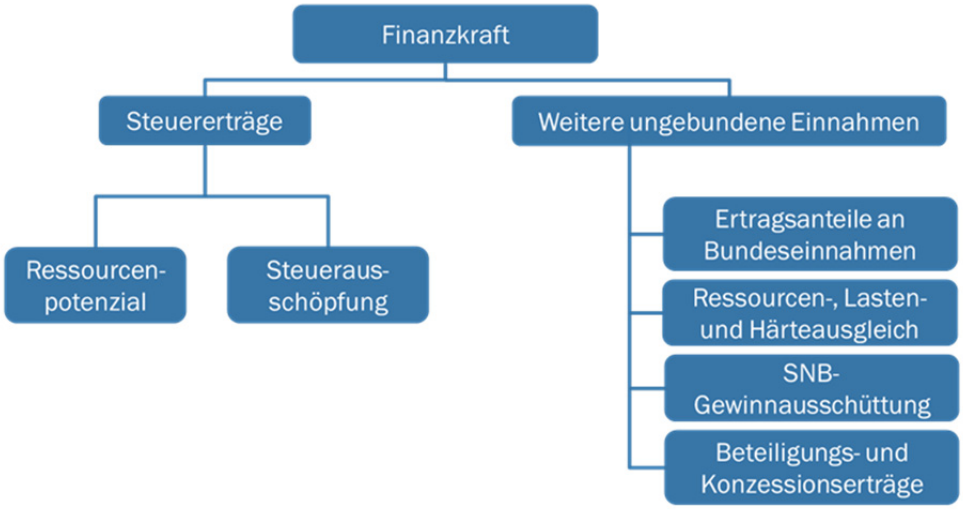
Effektive Finanzkraft

Die effektive Finanzkraft eines Kantons (und seinen Gemeinden), die ihm zur Finanzierung seiner Nettoausgaben zur Verfügung steht, umfasst neben den Fiskaleinnahmen zusätzlich weitere ungebundene Einnahmen. Hierzu gehören die Ertragsanteile an den Bundeseinnahmen, die Einnahmen aus dem Ressourcen-, Lasten und Härteausgleich, die Einnahmen aus der Gewinnausschüttung der SNB sowie Beteiligungs- und Konzessionserträge.

Die relative Position der Kantone in Bezug auf die effektive Finanzkraft pro Einwohner nennen wir Finanzkraftindex.

- Der Finanzkraftindex berücksichtigt sämtliche ungebundene Einnahmen
- Mit dem Finanzkraftindex kann aufgezeigt werden, welche finanziellen Mittel ein Kanton zur Finanzierung der Nettoausgaben bei der Erfüllung seiner staatlichen Aufgaben im Vergleich zu allen anderen Kantonen zur Verfügung stehen. Die Nettoausgaben ergeben sich aus den Ausgaben abzüglich der gebundenen Einnahmen (bspw. Bundesbeiträge, etc.).
- Der Finanzkraftindex kann als Erweiterung des Ressourcenindexes betrachtet werden. Während der Ressourcenindex am Potenzial ansetzt, stehen beim Finanzkraftindex die effektiven Einnahmen im Zentrum.

Abb. 2-3 Definition der Finanzkraft



Quelle: BAKBASEL

Für den Kanton Aargau ergibt sich insgesamt ein Finanzkraftindex von 78, d.h. zur Finanzierung seiner staatlichen Aufgaben verfügt der Kanton (und seine Gemeinden) über finanzielle Mittel, die 22 Prozent tiefer als im Durchschnitt der Kantone ausfallen.

Ausgaben pro Kopf

Auf der Ausgabenseite setzt das Benchmarking bei den Nettoausgaben an, welche als Differenz von Ausgaben und gebundenen Einnahmen definiert sind. Der entsprechende Standardkostenindex gibt an, wie hoch die Nettoausgaben eines Kantons (inklusive seiner Gemeinden) pro Einwohner im Vergleich zum Durchschnitt aller Kantone ausfallen. Im Kanton Aargau liegt der Standardkostenindex gemäss einer Studie von BAKBASEL (2016) bei einem Wert von 85. Das Ausgabenniveau pro Einwohner liegt im Kanton Aargau also 15 Prozent unterhalb des Durchschnitts aller Kantone.

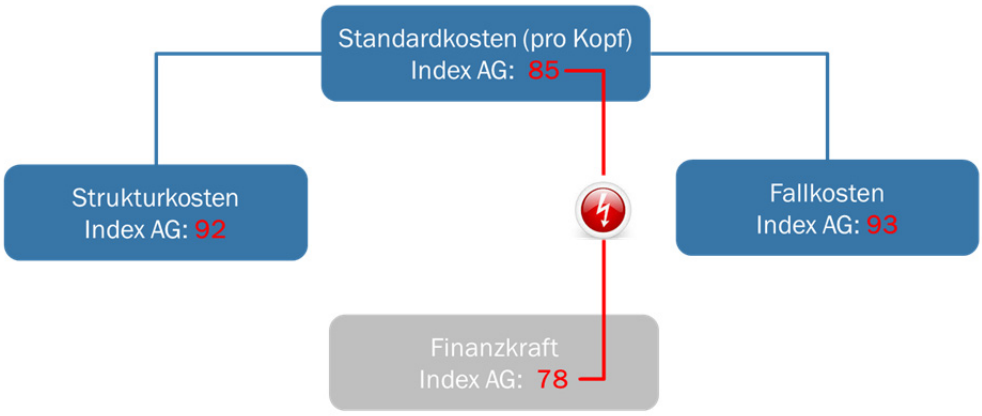
Ein weiterer Analyseschritt zeigt die verschiedenen Komponenten der Standardkosten auf. Hierbei wird zwischen Struktur- und Fallkosten unterschieden. Bei dieser Zerlegung der Kostentreiber zeigt sich, dass der Kanton Aargau davon profitiert, dass er eine vergleichsweise günstige Bedarfsstruktur aufweist. Die Analyse zeigt, dass die sozio-demographischen, topographischen und anderen strukturellen Faktoren im Kanton Aargau ein Ausgabenniveau determinieren, das c.p. lediglich bei 92 Prozent des Durchschnitts liegt (Strukturkostenindex: 92).

Auch die Kosten pro Versorgungseinheit (pro Bezüger, pro Bedarfseinheit) liegen im Kanton Aargau tiefer als in den Vergleichskantonen. Die sogenannten Fallkosten liegen im Durchschnitt üb er alle Aufgabenfelder 7 Prozent tiefer als in den Vergleichskantonen, d.h. die Kosten (Fallkostenindex: 93). Allerdings gibt es auch verschiedene Aufgabenfelder mit überdurchschnittlichem Fallkostenniveau. Die Analyse aus dem Jahr 2016 zeigt, dass die grössten potenziellen Handlungsfelder für Leistungsreduktionen bei der Volksschule und bei den Spitälern liegen.

Strukturelle Lücke

Da die Finanzkraft pro Einwohner (Index 78) stärker unter dem Durchschnitt liegt als die Ausgaben pro Einwohner (Index 85), ergibt sich ein gewisser struktureller Konsolidierungsbedarf („Strukturelle Lücke“), dem der Kanton mit entsprechenden Massnahmen auf der Ausgabenseite bereits aktiv Rechnung trägt. Grundsätzlich kann die strukturelle Lücke auch durch eine Verbesserung der Finanzkraft geschlossen werde. Diese kann von Seiten der Politik vor allem im Rahmen der Standort-, Wachstums- und Steuerpolitik beeinflusst werden. Hier liegt der Fokus der vorliegenden Analyse.

Abb. 2-4 Strukturelle Lücke



Quelle: BAKBASEL

3 Analyse des fiskalischen Potenzials: Überblick

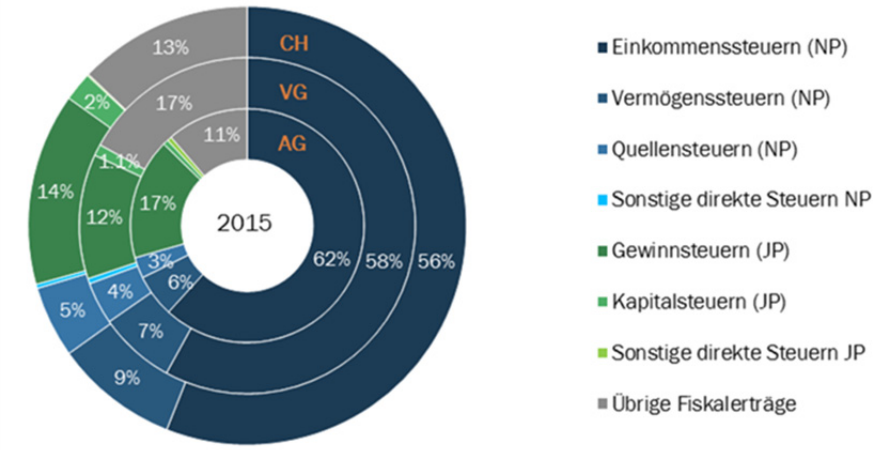
3.1 Kantonale Struktur der Fiskalerträge

Fast drei Viertel der Fiskalerträge stammen im Kanton Aargau aus der Besteuerung der natürlichen Personen. Auch wenn dieser Teil in etwa dem kantonalen Durchschnitt entspricht, darf dies nicht darüber hinweg täuschen, dass die Bedeutung einzelner Komponenten deutlich vom Durchschnitt abweicht. Während im Kanton Aargau die Einkommenssteuer einen Anteil von 62 Prozent hat, liegt der Anteil gesamtschweizerisch lediglich bei 56 Prozent. Hingegen hat die Vermögenssteuer im Durchschnitt der anderen Kantone eine deutlich höhere Bedeutung als im Kanton Aargau.

Im Bereich der Unternehmensbesteuerung dominiert die Gewinnsteuer. Sie ist im Kanton Aargau gemessen am Anteil an den gesamten Fiskalerträgen deutlich wichtiger als in den Vergleichskantonen und weist auch gegenüber dem Schweizer Durchschnitt einen hohen Anteilswert auf.

In der Periode zwischen 2008 und 2015 konnte der Kanton Aargau die Fiskalerträge lediglich unterdurchschnittlich steigern. Hierbei verzeichneten insbesondere die Vermögenssteuer, die Gewinnsteuer und die Kapitalsteuer eine sehr stark unterdurchschnittliche Dynamik (siehe nachfolgende Abbildung). Hierfür waren teilweise auch Steuerrechtsänderungen verantwortlich.

Abb. 3-1 Vergleich von Ausgaben und Finanzkraft



Nur Anteile >= 1% beschriftet

Quelle: EFV, BAKBASEL

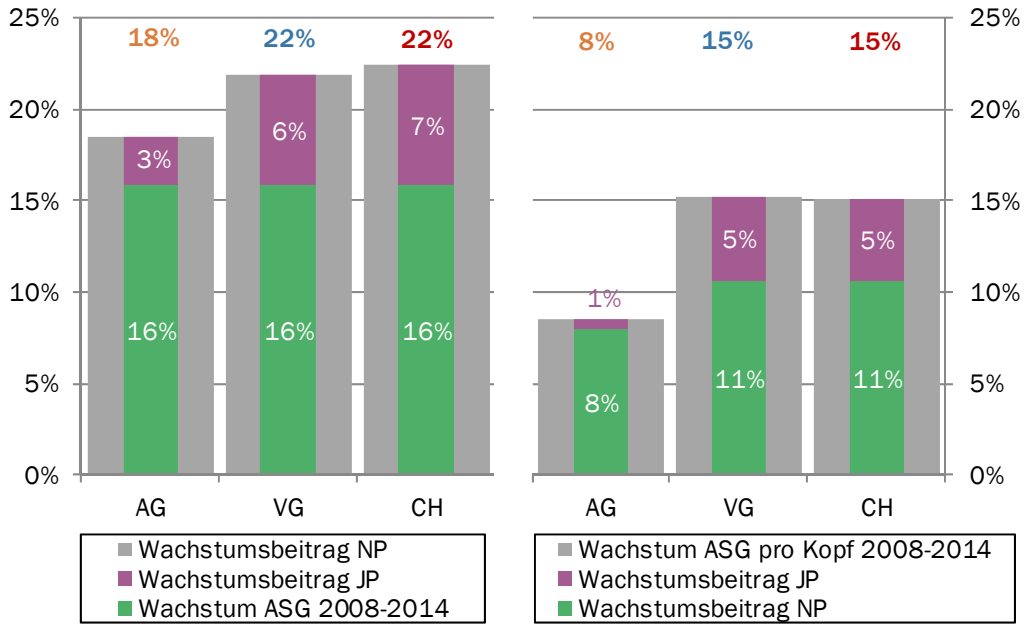
3.2 Entwicklung der steuerlichen Bemessungsgrundlage

Die Analyse der Fiskalerträge im interkantonalen Vergleich ist überlagert von zahlreichen Steuerrechtsänderungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Strukturelle Entwicklungen in der Bemessungsgrundlage und Strukturbrüche in der steuerlichen Abschöpfung sind deshalb kaum auseinander zu halten.

Die vorliegende Analyse fokussiert vor allem auf die Entwicklung der Bemessungsgrundlage im Sinne einer fiskalischen Potenzialgrösse. Die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) der direkten Bundessteuer, die den Berechnungen des Ressourcenindex zugrunde liegt, stellt hierbei eine interkantonal vergleichbare Grösse für das fiskalische Potenzial in den Kantonen dar.

In der Wachstumsanalyse der ASG und deren Komponenten zeigte sich, dass der Beitrag der Gewinne juristischer Personen zum Wachstum des fiskalischen Potenzials im Kanton Aargau seit 2008 besonders schwach ausfiel. Während der Beitrag der Natürlichen Personen zum Wachstum der Bemessungsgrundlage gleich auf liegt mit der Vergleichsgruppe und der gesamten Schweiz, machen die Gewinne juristischer Personen den Unterschied aus: Hier liegt der Wachstumsbeitrag im Kanton Aargau bei 3 Prozent, in der Vergleichsgruppe bei 6 Prozent und in der gesamten Schweiz bei 7 Prozent. In Bezug auf die Natürlichen Personen ist allerdings festzuhalten, dass der Kanton Aargau pro Einwohner betrachtet ebenfalls unterdurchschnittlich abschneidet.

Abb. 3-2 Beiträge zum kumulierten (Pro-Kopf-) Wachstum der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (dBSt) 2008-2014



Quelle: BAKBASEL

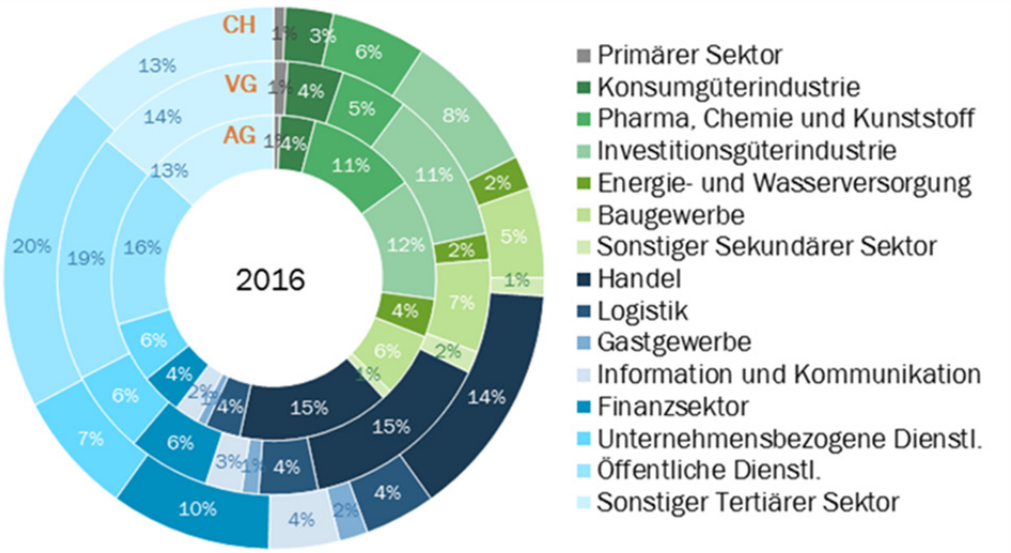
4 Analyse des fiskalischen Potenzials: Juristische Personen

4.1 Fundamentale Treiber der Steuerbemessungsgrundlage

Regionales Spezialisierungsmuster

Das regionale Spezialisierungsmuster des Kantons Aargau ist gekennzeichnet durch eine starke industrielle Basis. Hierzu tragen vor allem die chemisch-pharmazeutische Industrie sowie die Investitionsgüterindustrie bei. Der Anteil der Dienstleistungen ist entsprechend weniger stark ausgeprägt, hierzu trägt auch der vergleichsweise kleine öffentliche Sektor bei.

Abb. 4-1 Branchenportfolio: Branchenanteile an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung



Quelle: BAKBASEL

Die regionale Branchenstruktur ist grundsätzlich positiv zu beurteilen: Ein starker industrieller Kern spiegelt eine hohe aussenwirtschaftliche Orientierung wieder, ein unterdurchschnittlicher öffentlicher Sektor schont die Ausgabenseite.

Zyklische Effekte wirkten sich in der jüngsten Wirtschaftskrise überproportional aus

Allerdings deutet einiges darauf hin, dass sich die Branchenstruktur gerade in der letzten Wirtschaftskrise und der Periode seit 2008 wohl insgesamt ungünstig auf das regionale Wirtschaftswachstum ausgewirkt hat:

- Mit dem starken Industriefokus ist die Aargauer Wirtschaft überdurchschnittlich von der globalen Nachfrageentwicklung abhängig, die in der Wirtschaftskrise in manchen Segmenten geradezu eingebrochen ist.

- Hinzu kam, dass sich die starke Aufwertung des Schweizer Frankens zusätzlich negativ auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ausgewirkt hat. Über Margenverzicht finanzierte Preisanpassungen waren die Folge und schmälerten die fiskalische Ergiebigkeit des Unternehmenssektors zusätzlich.

- Sowohl die Konsumgüterindustrie als auch die Investitionsgüterindustrie entwickelten sich seit 2008 deutlich schlechter als zuvor und mussten wertmässig einen Rückgang der Bruttowertschöpfung hinnehmen. Sogar in der chemisch-pharmazeutischen Industrie lag die nominale Entwicklung aufgrund der Margenerosion trotz solider realwirtschaftlicher Performance leicht im Minus.

- Neben der Industrie erlitt auch der Handel hingegen in den vergangenen Jahren einen Einbruch in der nominalen Wertschöpfungsentwicklung. Hier machte sich auch der hohe Kaufkraftabfluss ins Ausland aufgrund des stark ansteigenden Einkaufstourismus negativ bemerkbar.

Ausblick: Aargauer Wirtschaft mit hohem Potenzial

Mit Blick auf die Zukunft schätzen wir die Spezialisierung der regionalen Wirtschaft aber als Trumpfkarte für den Wirtschaftsstandort Aargau ein. Die Industrie dürfte sowohl von zyklischen Elementen (Aufholeffekte bei den globalen Ausrüstungsinvestitionen) wie auch von strukturellen Faktoren (hoher zusätzlicher Investitionsbedarf sowie eigene Produktivitätsgewinne aufgrund von Industrie 4.0) profitieren.

Für die kommenden 10 Jahre erwarten wir deshalb für den Kanton Aargau ein überdurchschnittliches Wachstumspotenzial. Um dieses Potenzial zu valorisieren, müssen die Chancen, die das neue Technologiezeitalter gerade für Industrieunternehmen mit sich bringt, genutzt und die damit verbundenen Herausforderungen gemeistert werden.

4.2 Strukturelle Aspekte der Steuerbemessungsgrundlage

In der Analyse von Ressourcenpotenzial und Fiskalerträgen zeigte sich das Bild, dass im Kanton Aargau vor allem die Entwicklung bei den juristischen Personen problematisch verlief. Mit der erwarteten Wirtschaftsentwicklung sind hier von den Fundamentalfaktoren her gute Bedingungen dafür gegeben, dass sich diese Entwicklung nicht wie zwischen 2008 und 2016 fortsetzt.

Allerdings konnte auch festgestellt werden, dass abseits von konjunkturellen Einflüssen auch die Struktur der Unternehmenslandschaft eine stärkere Transmission der Wirtschaftsentwicklung in entsprechende Steuererträge behindern.

- So ist der Kanton Aargau nicht nur ein ausgeprägter Wohnkanton mit einer eher niedrigen Dichte an Unternehmen. Die Anzahl der Unternehmen pro 1‘000 Einwohner liegt deutlich unter dem nationalen Durchschnitt.

- Es fehlt vor allem an grossen, gewinnintensiven Unternehmen. Insbesondere in der aus fiskalischer Sicht am interessantesten Kategorie von Unternehmen mit den höchsten Gewinnen weist der Kanton Aargau eine unterdurchschnittliche Unternehmensdichte auf. Die Dichte an Unternehmen mit einem Reingewinn von mindestens einer Million Schweizer Franken liegt im Kanton Aargau 24 Prozent unterhalb des nationalen Durchschnitts. Die Vergleichskantone liegen lediglich 4 Prozent unter dem Schweizer Schnitt.

- Hinzu kommt, dass bei einigen der grossen regionalen Unternehmen die Konzernzentralen nicht im Kanton Aargau angesiedelt sind. Das könnte sich fiskalisch zusätzlich ungünstig auswirken.

- Auf Basis der Daten zu den steuerpflichtigen Reingewinnen bei der direkten Bundessteuer lässt sich erahnen, wie stark der Impact dieser Grössenstruktur auf die Steuererträge ist: Grossunternehmen erwirtschaften im Kanton Aargau rund 6 Mal so viel Gewinn wie die (erfolgreichen) KMU (mit einem positiven Reingewinn unter 1 Mio. CHF). In den Vergleichskantonen liegt dieses Verhältnis bei 7, in der Schweiz gar bei rund 20!

4.3 Fazit

Die Analyse weist für die Aargauer Wirtschaft eine überaus positive Wachstumsperspektive für die kommende Dekade aus. Dieses Potenzial auszuschöpfen ist zu allererst eine unternehmerische Aufgabe. Der Kanton kann allerdings im Rahmen seiner Standortpolitik versuchen, ein möglichst günstiges Milieu für die Freisetzung innovativer Kräfte und die Stärkung des regionalen Technologieclusters zu schaffen.

Die Anstrengungen des Kantons im Rahmen des Programms „Hightech Aargau“ zielen somit in die richtige Richtung. Zur weiteren Standortbestimmungen könnten eine Analyse der Wettbewerbsfähigkeit der Aargauer Industrie im internationalen Kontext sowie eine vertiefte Analyse des regionalen Technologieportfolios dienlich sein.

Mit Blick auf die künftige Entwicklung bietet sich zudem an, die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Aargau für grosse, gewinnintensive Unternehmen kritisch zu überprüfen. Im Bereich der Unternehmensansiedlungen könnten sich in den kommenden Jahren sowohl Chancen als auch Risiken bieten.

Bei Standortfaktoren wie bspw. Erreichbarkeit, Mieten oder Baulandressourcen ist der Kanton Aargau bereits gut positioniert, in Bezug auf die Steuerbelastung von Unternehmen liegt der Kanton Aargau im Mittelfeld. Darauf deuten Ergebnisse des BAK Taxation Index hin. Unter Berücksichtigung der aktuellen Haushaltssanierung und der in den vergangenen Jahren bereits ergriffenen Massnahmen zur Entlastung der juristischen Personen könnte die anstehende Steuergesetzrevision zur Umsetzung der Steuervorlage 2017 dazu genutzt werden, den Handlungsspielraum für eine (massvolle) Anpassung der Steuerstrategie auszuloten, um unter Wahrung der fiskalischen Ergiebigkeit die steuerliche Attraktivität weiter zu verbessern.

5 Analyse des fiskalischen Potenzials: Natürliche Personen

5.1 Fundamentale Treiber der Steuerbemessungsgrundlage

Die konjunkturelle Entwicklung prägte in den vergangenen Jahren nicht nur die Gewinnentwicklung der Unternehmen, sondern führte auch zu einem eher verhaltenen Anstieg der Arbeitnehmereinkommen. Dies ist das Ergebnis einer schwächeren Dynamik sowohl der Beschäftigten als auch der Löhne. Die Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen war nicht nur deutlich weniger günstig wie in der Periode davor, sondern liegt auch deutlich unter jener in den Vergleichskantonen.

Bemerkenswerterweise spiegelt sich diese fundamentale Entwicklung nicht in der Dynamik der Einkommenssteuern wieder. Die kantonalen Steuererträge zeigen - vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklung der Fundamentalfaktoren - für die Periode seit 2008 eine überaus erfreuliche Entwicklung.

Analog zur Erwartung einer überdurchschnittlichen Dynamik der kantonalen Wirtschaftskraft ergeben sich für die kommenden 10 Jahre auch mit Blick auf die Einkommensseite günstige Rahmenbedingungen.

Trotz deutlicher Produktivitätssteigerungen erwartet BAKBASEL einen Aufbau von Arbeitsplätzen. Die Zahl der vollzeitäquivalenten Beschäftigung steigt bis 2026 um durchschnittlich 0.7 Prozent pro Jahr. Die Lohnsumme der Inländer (d.h. die um Pendlerströme bereinigten Arbeitnehmereinkommen) steigt im Kanton Aargau zwischen 2016 und 2026 um durchschnittlich 2.8 Prozent pro Jahr und damit leicht über dem Durchschnitt der Vergleichskantone.

Analog zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist auch mit Blick auf die Entwicklung die Arbeitnehmereinkommen zu betonen, dass dieses Wachstumspotenzial nur realisiert werden kann, wenn der Kanton Aargau die wirtschafts- und steuerpolitischen Rahmenbedingungen zur Nutzung des Potenzials schafft und die Aargauer Wirtschaft dieses Potenzial auch tatsächlich nutzt.

5.2 Strukturelle Aspekte der Steuerbemessungsgrundlage

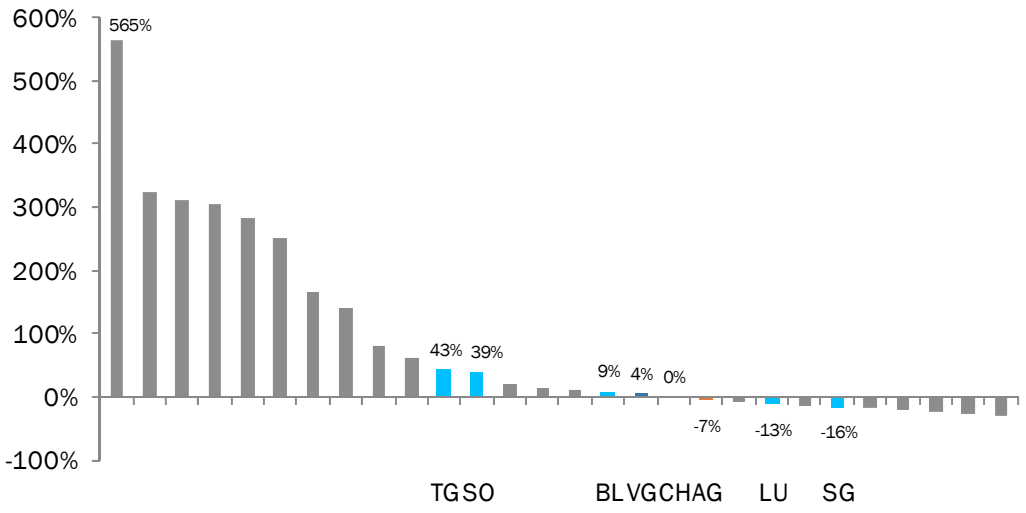
Auf den ersten Blick scheinen die natürlichen Personen aus fiskalischer Sicht ein Garant der Stabilität für den Kanton Aargau. Die stilisierten Fakten zum Verlauf der Steuererträge im Segment der natürlichen Personen dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass es auch hier problematische Aspekte gibt. Vor dem Hintergrund sozio-demographischer Aspekte relativiert sich das positive Bild teilweise.

- Den Vorteil des überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstums und der im interkantonalen Vergleich günstigen Altersstruktur mit einem überdurchschnittlichen Anteil von Einwohnern im erwerbsfähigen Alter konnte der Kanton Aargau in den vergangenen Jahren wohl nicht ganz ausschöpfen.

- So sind bspw. die Einkommen sowie die Vermögen pro Kopf betrachtet deutlich unter dem Schnitt gewachsen (Bemessungsgrundlage).

- Die bisherigen Analysen deuten darauf hin, dass der Kanton Aargau insgesamt von seinem Satus als Wohnkanton aus fiskalischer Sicht weniger profitiert als man annehmen könnte.
- Die Auswertungen zu den Pendlerdaten deuten darauf hin, dass dem Kanton Aargau – obwohl mehr Personen in andere Kantone auspendeln als umgekehrt – von der Situation als Wohnkanton kein Vorteil in Bezug auf die Steuerbasis der Einkommen natürlicher Personen erwächst.
- Betrachtet man nicht die Zahl der Pendler, sondern das von diesen verdiente Lohneinkommen, resultiert nämlich für den Kanton Aargau per Saldo ein Minus. Das kann dadurch zustande kommen, dass in den höheren Einkommensklassen ein Einpendlerüberschuss besteht und/oder die Auspendler eher unterdurchschnittliche Löhne verdienen. Beides ist aus fiskalischer Sicht ungünstig.

Abb. 5-1 Einfluss der Pendlerströme auf inländische Arbeitnehmereinkommen



Quelle: BAKBASEL

5.3 Fazit

Der Kanton Aargau ist bekannt als Wohnkanton, doch er ist trotz der bereits ergriffenen spürbaren Entlastungen noch immer zu wenig attraktiv für Beschäftigte aus den oberen Einkommensklassen. Dieser Befund scheint auch für Personen mit hohem Vermögen zu gelten, zumindest wenn man sich auf Daten zu den für die dBSt massgeblichen Vermögen abstützt. Das durchschnittliche Vermögen pro Kopf liegt deutlich unter dem Durchschnitt, das entsprechende Wachstum ebenfalls.

Auf Basis dieses Befunds bietet sich an, die steuerliche Attraktivität in Bezug auf die hohen Einkommen und Vermögen vertieft zu analysieren. Hier könnten sich möglicherweise Ansatzpunkte für steuerpolitische Massnahmen finden. Erste Anhaltspunkte ergeben sich bspw. aus dem BAK Taxation Index für die Besteuerung von Hochqualifizierten. Dort schneidet der Kanton Aargau im interkantonalen Vergleich bei höheren Einkommen tendenziell weniger günstig ab als bei mittleren Einkommen. Zudem haben andere Kantone gegenüber dem Kanton Aargau in den vergangenen 10 Jahren in Bezug auf die steuerliche Attraktivität für höhere Einkommen aufgeholt.

6 Zusammenfassung

Ausgangslage

- Der Kanton Aargau verfügt über eine unterdurchschnittliche Finanzkraft zur Finanzierung seiner staatlichen Aufgaben. Dieser Befund ergibt sich aus der kombinierten Betrachtung von Ressourcenpotenzial, Steuerausschöpfung und sonstigen ungebundenen Einnahmen des Kantons.
- Die Finanzkraft liegt 22 Prozent unterhalb des Durchschnitts aller Kantone. Das relative Ausgabenniveau liegt ebenfalls (15 %) unterhalb des Durchschnitts, jedoch weniger stark als die Finanzkraft.
- Hieraus ergibt sich ein gewisser Konsolidierungsbedarf, dem der Kanton mit entsprechenden Massnahmen auf der Ausgabenseite bereits aktiv Rechnung trägt.
- Grundsätzlich kann die strukturelle Lücke auch durch eine Verbesserung der Finanzkraft geschlossen werden. Diese kann von Seiten der Politik vor allem im Rahmen der Wachstums- und Steuerpolitik beeinflusst werden.

Treiber und Struktur der Reingewinnentwicklung der juristischen Personen

Beurteilung der fundamentalen Treiber der Steuerbemessungsgrundlage

- Die regionale Branchenstruktur ist grundsätzlich positiv zu beurteilen: Ein starker industrieller Kern spiegelt eine hohe aussenwirtschaftliche Orientierung wieder, ein unterdurchschnittlicher öffentlicher Sektor schont die Ausgabenseite.
- Allerdings deutet einiges darauf hin, dass sich die Branchenstruktur gerade in der letzten Wirtschaftskrise und der Periode seit 2008 wohl insgesamt ungünstig auf das regionale Wirtschaftswachstum ausgewirkt hat.
- Gerade mit Blick auf die Zukunft schätzen wir die Spezialisierung der regionalen Wirtschaft aber als Trumpfkarte für den Wirtschaftsstandort Aargau ein. Die Industrie dürfte sowohl von zyklischen Elementen (Aufholeffekte bei den globalen Ausrüstungsinvestitionen) wie auch von strukturellen Faktoren (hoher zusätzlicher Investitionsbedarf sowie eigene Produktivitätsgewinne aufgrund von Industrie 4.0) profitieren.
- Für die kommenden 10 Jahre erwarten wir deshalb für den Kanton Aargau ein überdurchschnittliches Wachstumspotenzial.
- Um dieses Potenzial zu valorisieren, müssen die Chancen, die das neue Technologiezeitalter gerade für Industrieunternehmen mit sich bringt, genutzt und die damit verbundenen Herausforderungen gemeistert werden.
- Das ist zu allererst eine unternehmerische Aufgabe. Der Kanton kann im Rahmen seiner Standortpolitik versuchen, ein möglichst günstiges Milieu für die Freisetzung innovativer Kräfte und die Stärkung des regionalen Technologieclusters zu schaffen.

Strukturelle Aspekte der Steuerbemessungsgrundlage der juristischen Personen

- In der Analyse von Ressourcenpotenzial und Fiskalerträgen zeigte sich das Bild, dass im Kanton Aargau vor allem die Entwicklung bei den juristischen Personen problematisch verlief.
- Mit der erwarteten Wirtschaftsentwicklung sind hier von den Fundamentalfaktoren her gute Bedingungen dafür gegeben, dass sich diese Entwicklung nicht wie zwischen 2008 und 2016 fortsetzt.
- Allerdings konnte auch festgestellt werden, dass abseits von konjunkturellen Einflüssen auch die Struktur der Unternehmenslandschaft eine stärkere Transmission der Wirtschaftsentwicklung in entsprechende Steuererträge behindern.
- So ist der Kanton Aargau nicht nur ein ausgeprägter Wohnkanton mit einer eher niedrigen Dichte an Unternehmen. Insbesondere in der aus fiskalischer Sicht am interessantesten Kategorie von Unternehmen mit den höchsten Gewinnen weist der Kanton Aargau eine unterdurchschnittliche Unternehmensdichte auf.
- Hinzu kommt, dass bei einigen der grossen regionalen Unternehmen die Konzernzentralen nicht im Kanton Aargau angesiedelt sind. Das könnte sich fiskalisch zusätzlich ungünstig auswirken.

Treiber und Struktur der Einkommensentwicklung der natürlichen Personen

Beurteilung der fundamentalen Treiber der Steuerbemessungsgrundlage

- Die konjunkturelle Entwicklung prägte in den vergangenen Jahren nicht nur die Gewinnentwicklung der Unternehmen, sondern führte auch zu einem eher verhaltenen Anstieg der Arbeitnehmereinkommen. Die kantonalen Steuererträge zeigen für die Periode seit 2008 dennoch eine überaus erfreuliche Entwicklung.
- Auf den ersten Blick scheinen die natürlichen Personen aus fiskalischer Sicht ein Garant der Stabilität für den Kanton Aargau. Das zeigt sich auch im interkantonalen Vergleich des fiskalischen Potenzials. Allerdings relativiert sich hier das Bild bei einer Pro-Kopf-Betrachtung, bei welcher der Kanton Aargau unterdurchschnittlich abschneidet. Man konnte also nicht vom überdurchschnittlichen Wachstum der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter profitieren. Auch was die Vermögen der natürlichen Personen angeht, ist hier festzustellen, dass andere Kantone hier eine deutlich höhere Dynamik an den Tag legen.
- Für die kommenden 10 Jahre ergeben sich analog zur Erwartung einer überdurchschnittlichen Dynamik der kantonalen Wirtschaftskraft auch mit Blick auf die Einkommensseite günstige Rahmenbedingungen.
- Genauso wie beim allgemeinen Wachstumspotenzial gilt allerdings auch hier, dass dieses Wachstumspotenzial nur realisiert werden kann, wenn der Kanton Aargau die wirtschafts- und steuerpolitischen Rahmenbedingungen zur Nutzung des Potenzials schafft und die Aargauer Wirtschaft dieses Potenzial auch tatsächlich nutzt.

Strukturelle Aspekte der Steuerbemessungsgrundlage der natürlichen Personen

- Den Vorteil des überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstums und der im interkantonalen Vergleich günstigen Altersstruktur mit einem überdurchschnittli-

chen Anteil von Einwohnern im erwerbsfähigen Alter konnte der Kanton Aargau in den vergangenen Jahren wohl nicht ganz ausschöpfen.

- So sind bspw. die Einkommen sowie die Vermögen pro Kopf betrachtet deutlich unter dem Schnitt gewachsen (Bemessungsgrundlage). Zudem dürfte sich in Zukunft die Altersstruktur des Kantons Aargaus jener der Vergleichsregionen angleichen und der Kanton sich folglich mit vergleichbaren demographischen Herausforderungen konfrontiert sehen.
- Die bisherigen Analysen deuten darauf hin, dass der Kanton Aargau insgesamt von seinem Status als Wohnkanton weniger profitiert als man annehmen könnte. Die Auswertungen zu den Pendlerdaten deuten zudem darauf hin, dass zwar mehr Personen vom Kanton Aargau in andere Kantone auspendeln als umgekehrt, der Kanton Aargau hiervon aber fiskalisch nicht profitieren kann.
- Der Kanton Aargau ist bekannt als Wohnkanton, doch die Analysen deuten darauf hin, dass er davon fiskalisch nicht profitieren kann. Offenbar ist der Kanton Aargau zu wenig attraktiv für Beschäftigte aus den oberen Einkommensklassen. Dieser Befund gilt auch für Personen mit hohem Vermögen.

Schlussfolgerungen mit Blick auf die politische Stossrichtung

- Die Analyse der Branchenstruktur hat gezeigt, dass die regionale Spezialisierung grundsätzlich positiv zu beurteilen ist und die Basis für ein überdurchschnittliches Wachstumspotenzial in den kommenden Jahren darstellt.
- Die Anstrengungen des Kantons im Rahmen des Programms „Hightech Aargau“ zielen grundsätzlich in die richtige Richtung. Eine regelmässige Evaluation der Wirtschaftsstrategie im Hinblick auf die Konsistenz mit den erwarteten technologischen und den globalen wirtschaftlichen Trends ist sinnvoll.
- Zur weiteren Standortbestimmungen könnten eine Analyse der Wettbewerbsfähigkeit der Aargauer Industrie im internationalen Kontext sowie eine vertiefte Analyse des regionalen Technologieportfolios dienlich sein.
- Mit Blick auf das fiskalische Potenzial bietet sich zudem an, die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Aargau für grosse, gewinnintensive Unternehmen kritisch zu überprüfen. Im Bereich der Unternehmensansiedlungen könnten sich in den kommenden Jahren sowohl Chancen als auch Risiken bieten. Während der Kanton Aargau bei anderen Standortfaktoren wie bspw. Erreichbarkeit, Mieten oder Baulandressourcen bereits gut positioniert ist, liegt er in Bezug auf die Steuerbelastung von Unternehmen lediglich im Mittelfeld. Dieser Thematik sollte im Rahmen der Steuervorlage 2017 entsprechende Aufmerksamkeit geschenkt werden.
- Die Strukturanalyse des fiskalischen Potenzials bei den natürlichen Personen deutet darauf hin, dass auch eine kritische Überprüfung der steuerlichen Attraktivität in Bezug auf die hohen Einkommen und Vermögen lohnend sein könnte.
- Angesichts der in den letzten Jahren bereits umgesetzten Steuererleichterungen und des allgemein sehr engen finanzpolitischen Spielraums dürften die fiskalpolitischen Handlungsmöglichkeiten begrenzt sein. Für die Nutzung und Umsetzung der Zukunftspotenziale sind deshalb gezielte Bestrebungen zur Optimierung der nichtfiskalischen Rahmenbedingungen umso wichtiger.