



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

Bern, 15. November 2022

Wirtschaftliche Auswirkungen der Bundesaktivitäten in den Kantonen 2017–2020

Bericht

in Erfüllung des Postulats 14.3951 Amherd vom
26.09.2014

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Ausgaben des Bundes, aufgeteilt auf die Kantone	4
3	Herkunft der Einnahmen des Bundes nach Kanton	8
4	Finanzierungssaldo des Bundes nach Kanton	11
5	Schlussfolgerungen	12
6	Anhang	14
6.1	Umsetzung des Postulats	14
6.1.1	Anleitung	14
6.1.2	Grenzen der Analyse	15
6.1.3	Quellen zur Aufteilung der Bundeseinnahmen und -ausgaben	17
6.2	Aufteilung der Bundesausgaben und -einnahmen auf die Kantone	21
6.2.1	Aufteilung der Bundesausgaben auf die Kantone	21
6.2.2	Aufteilung der Bundeseinnahmen auf die Kantone	27
6.3	Auswirkungen der Ausgaben im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie	28

1 Einleitung

Am 26. September 2014 reichte die damalige Nationalrätin und heutige Bundesrätin Viola Amherd das Postulat 14.3951 «Transparenz über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesaktivitäten in den Kantonen» ein¹. Das Postulat wurde vom Nationalrat am 22. September 2016 angenommen. Der Bundesrat wurde beauftragt, alle vier Jahre Bericht über die wirtschaftlichen Auswirkungen seiner Aktivitäten in den Kantonen zu erstatten. Dabei ist die Wertschöpfung von Arbeitsplätzen wie auch von Arbeitsvergaben zu berücksichtigen. Der erste Bericht über die Periode 2013–2016 erschien im Oktober 2018. Dieser Bericht umfasst die Periode 2017–2020.

Die geografische Lage der Kantone, ihre jeweilige wirtschaftliche Entwicklung und weitere Ursachen führen zu Unterschieden im Steuersubstrat. Um die sich dadurch ergebenden Disparitäten in Steuerbelastung und Ausstattung mit öffentlichen Gütern auf ein gesellschaftlich akzeptiertes Mass zu reduzieren, wurden auf kantonaler Ebene und auf Bundesebene Finanzausgleichssysteme entwickelt. Vor 2008 wurden neben Transferausgaben nach Finanzkraft auch Beschaffungs- und Personalausgaben dazu eingesetzt, Regionalpolitik zu betreiben und dadurch regionale Disparitäten zu reduzieren (Stichworte Dezentralisierung der Bundesverwaltung, Regionalisierung des Beschaffungswesens). Beschaffungs- und Personalausgaben sollten jedoch im Einklang mit dem Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005 nach wirtschaftlichen Kriterien getätigt werden, weshalb sie sich schlecht zum Abbau regionaler Disparitäten eignen.² Auch deswegen wurde im Rahmen des Nationalen Finanzausgleichs (NFA), der 2008 eingeführt worden ist, dem Abbau regionaler Disparitäten hohe Priorität eingeräumt. Seit Einführung des NFA erfolgt die Reduktion regionaler Disparitäten somit über Transferausgaben, während Beschaffungs- und Personalausgaben nach wirtschaftlichen Kriterien getätigt werden. Trotzdem kommt es weiterhin zu politischen Forderungen, auch mit Beschaffungs- und Personalausgaben Regionalpolitik zu betreiben. Zur Versachlichung dieser Diskussionen verlangt das Postulat explizit den Einbezug der kantonalen Verteilung von Bundesausgaben im Zusammenhang mit Arbeitsplätzen des Bundes, Arbeitsvergaben und Armeeaktivitäten in die Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesaktivitäten in den Kantonen. Der vorliegende Bericht «Wirtschaftliche Auswirkungen der Bundesaktivitäten in den Kantonen 2017–2020» ist der zweite Bericht aus der Umsetzung des obgenannten Postulats. Als Grundlage für den Bericht dient der konsolidierte Teilsektor Bund gemäss dem nationalen FS-Modell der Finanzstatistik.³ Um dem umfassenden Ansatz des Postulats möglichst gerecht zu werden, werden im Bericht die gesamten Ausgaben und Einnahmen des Bundes auf die Kantone verteilt. Wo immer möglich geschieht diese Aufteilung anhand von Zusatzinformationen, ansonsten proportional zur Bevölkerung. Das aktuellste Jahr, das anhand der verfügbaren Daten in die Auswertung einfließt, ist das Jahr 2020. Ausgehend von der alle vier Jahre stattfindenden Aktualisierung betrifft der vorliegende Bericht die Vierjahresperiode 2017–2020.

Abschnitt 2 befasst sich mit den auf die Kantone aufgeteilten Ausgaben des konsolidierten Teilsektors Bund. Die Fokussierung auf die Verteilung der Bundesausgaben reicht nicht aus, um die wirtschaftlichen Auswirkungen und damit auch die Verteilungswirkungen der Bundesaktivitäten auf die Kantone zu bemessen. Abschnitt 3 zeigt, dass allein schon die gemäss ihrer Herkunft den Kantonen zugerechneten Bundeseinnah-

1 <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20143951>

2 Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (SR 611.0, Finanzhaushaltsgesetz, FHG), Artikel 12 Absatz 4: Bundesrat und Verwaltung führen den Bundeshaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit und der Sparsamkeit.

3 Der konsolidierte Teilsektor Bund umfasst die zentrale Bundesverwaltung inklusive Sonderrechnungen und dezentrale Verwaltungseinheiten wie z. B. ETH-Bereich, Schweizerisches Nationalmuseum, Nationalfonds u. a. Im nationalen FS-Modell der Finanzstatistik werden die Finanzen von Bund, Kantonen, Gemeinden und öffentlichen Sozialversicherungen in Anlehnung an die Vorgaben des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells der Kantone und Gemeinden ausgewiesen.

men für einen beträchtlichen Umverteilungseffekt sorgen, auch wenn der Bund mit seinen Ausgaben keine Umverteilungspolitik betreiben würde. Eine umfassende Betrachtung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesaktivitäten in den Kantonen muss deshalb sowohl die auf die Kantone verteilten Bundesausgaben wie auch die Herkunft der Bundeseinnahmen umfassen. Deshalb werden die Finanzierungssalden der Kantone gegenüber dem Bund im Abschnitt 4 berechnet und verglichen. In Abschnitt 5 werden die Schlussfolgerungen aus der Analyse der Berichtsperiode 2017–2020 gezogen. Im Anhang finden sich eine Darstellung des Vorgehens zum vorliegenden Bericht, eine kritische Auseinandersetzung mit den zur Verfügung stehenden Datenquellen sowie eine Sensitivitätsanalyse der Ergebnisse ohne Covid-Ausgaben.

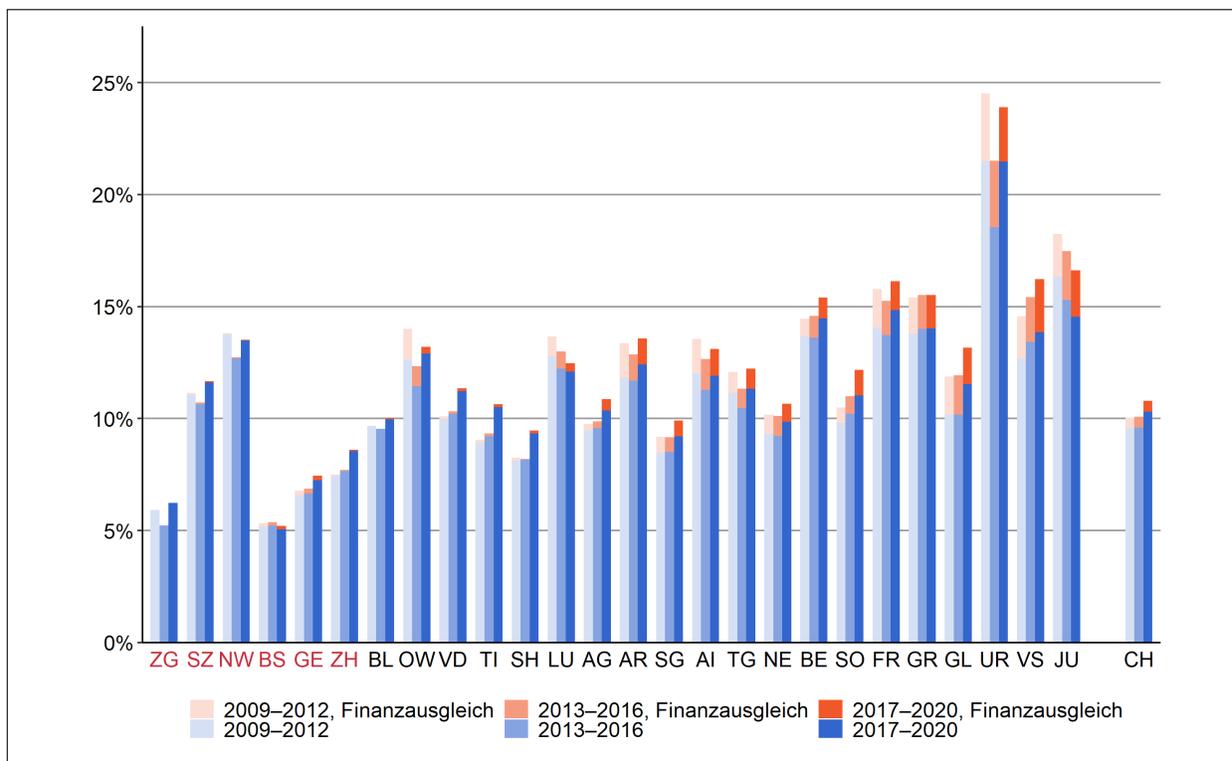
2 Ausgaben des Bundes, aufgeteilt auf die Kantone

Die Wirtschaftstätigkeit des Staates lässt sich anhand der Staatsquote messen, also mit dem Verhältnis der Staatsausgaben zum Bruttoinlandprodukt (BIP). In Analogie zu den Staatsquoten werden die auf die Kantone aufgeteilten Bundesausgaben in Relation zum kantonalen BIP gesetzt. Diese kantonalen Bundesausgabenquoten zeigen auf, wie viele Prozente der kantonalen Wirtschaftsleistung die durch den Kanton empfangenen Bruttoausgaben des Bundes ausmachen.

Abbildung 1 zeigt diese kantonalen Bundesausgabenquoten für die Periode 2017–2020 sowie für die beiden vorangegangenen Vierjahresperioden (2009–2012 und 2013–2016). Damit werden die Auswertungen der aktuellen Periode denjenigen der früheren Perioden gegenübergestellt. Diese Darstellung erlaubt einen Vergleich zwischen den Kantonen sowie einen Vergleich der zeitlichen Entwicklung dieser Quoten je Kanton. Abbildung 1 zeigt orange markiert den Anteil der Bundesausgaben, der im Rahmen des Finanzausgleichs umverteilt wird. Die Kantone sind auf der horizontalen Achse nach den aus dem Finanzausgleich resultierenden Nettobeträgen geordnet. Nettozahlerkantone sind rot markiert.⁴ Zum Vergleich wird auch der nationale Durchschnitt (auf der horizontalen Achse mit «CH» gekennzeichnet) dargestellt.

4 Die Rangliste basiert auf dem Durchschnitt der Zahlungen im Finanzausgleich in der aktuellen Periode (2017–2020). Die sechs Nettozahlerkantone sind über den gesamten Analysezeitraum (2008–2020) Nettozahler. Nicht-Nettozahlerkantone können für ein bestimmtes Jahr Nettozahler sein. Dies trifft auf die Kantone VD, OW, BL und SH zu.

Abbildung 1: Ausgaben des Bundes nach Kanton; in % des kantonalen BIP; Vierjahresmittel; Vergleich der aktuellen Periode (2017–2020) mit den beiden vorangegangenen Vierjahresperioden⁵



Die Bundesausgabenquoten nach kanton weisen eine grosse Streuung auf. In der Berichtsperiode 2017–2020 machen die durch den Kanton empfangenen Bundesausgaben in den Kantonen UR (23,9 %), JU (16,6 %), VS (16,2 %), FR (16,1 %) und GR (15,5 %) einen deutlichen Anteil an der kantonalen Wirtschaftsleistung aus. Demgegenüber ist die Bundesausgabenquote in den Kantonen BS (5,2 %), ZG (6,2 %), GE (7,4 %), ZH (8,6 %) und SH (9,5 %) nicht sehr bedeutend. Die Ausgaben im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich können bei einigen Kantonen bis zu 15 % des insgesamt erhaltenen Betrags ausmachen. Die Analyse des Anteils der Finanzausgleichzahlungen des Bundes⁶ an den Gesamtausgaben weist darauf hin, dass die Nettoausgaben für den Finanzausgleich den Grundsätzen und Zielen des Finanzausgleichs entsprechen, nämlich Disparitäten unter den Kantonen zu reduzieren. Die Relation zwischen Ressourcenindex und Ausgabenquote im Verhältnis zum BIP ist aber unvollkommen. Einerseits entsprechen sich BIP und Ressourcenpotenzial nicht zwingend, wie das Beispiel SZ zeigt (Abbildung 1). Andererseits erhalten auch die ressourcenstarken Kantone mit Ausnahme von ZG Lastenausgleich.

In den ersten beiden Vierjahresperioden betrug die Bundesausgabenquote respektiv 10 % und 10,1 %, in der Periode 2017–2020 ist sie auf 10,8 % gestiegen. Der Grund dafür sind die ausserordentlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der Covid-19-Krise.⁷ Während die Bundesausgabenquote für die meisten Kantone zwischen 2009–2012 und 2013–2016 relativ stabil geblieben ist, ist sie zwischen 2013–2016 und 2017–2020 in 23 Kantonen gestiegen, was auf den Anstieg der Bundesausgaben und nicht auf einen

⁵ Die Kantone sind auf der horizontalen Achse nach den aus dem Finanzausgleich resultierenden Nettobeträgen geordnet. Nettozahlerkantone sind rot markiert.

⁶ Sachgruppe 362, in den Abbildungen 1 und 2 orange.

⁷ Ohne Covid-Ausgaben hätte sich die Ausgabenquote 2017–2020 auf 10,3 % belaufen. Eine Sensitivitätsanalyse der Ergebnisse ohne Covid-Ausgaben ist in Anhang 6.3. enthalten.

Rückgang des BIP der Kantone im selben Zeitraum zurückzuführen ist. Den stärksten Anstieg verzeichnen die Kantone UR (+2,4 %P), TI und SH (je +1,3 %P), GL und SO (je +1,2 %P). In drei Kantonen ist die Quote im Vergleich zu 2013–2016 gesunken (JU –0,9 %P, LU –0,5 %P und BS –0,2 %P).

Wie eingangs erwähnt ist das Ziel der Transferausgaben im Rahmen des NFA die Reduktion regionaler Disparitäten. Die wichtigste Komponente des NFA ist der Ressourcenausgleich. Interessant ist die Feststellung, dass Nettoempfängerkantone wie JU, VS, UR, GL und SO im Verhältnis zu ihrem BIP am meisten von den Bundesausgaben profitieren, während diese in Nettozahlerkantonen wie ZG, NW, BS, GE, ZH und SZ deutlich weniger wichtig sind. SZ ist ein Beispiel dafür, dass sich Wirtschaftsleistung (gemessen am BIP) und Nettotransfers aus dem Finanzausgleich nicht zwingend entsprechen. Als zweitgrösster Nettozahler weist SZ eine durchschnittliche Bundesausgabenquote von 11,7 % auf. Dies jedoch nicht, weil SZ von vielen Bundesausgaben profitieren würde – tatsächlich erhält SZ am zweitwenigsten Bundesausgaben pro Kopf. Die Bundesausgabenquote ist deshalb relativ hoch, weil SZ gemessen am BIP pro Kopf der fünftschwächste Kanton ist.

Abbildung 2: Ausgaben des Bundes nach Kanton; CHF pro Kopf; Vierjahresmittel, Vergleich der aktuellen Periode (2017–2020) mit den beiden vorangegangenen Vierjahresperioden⁸

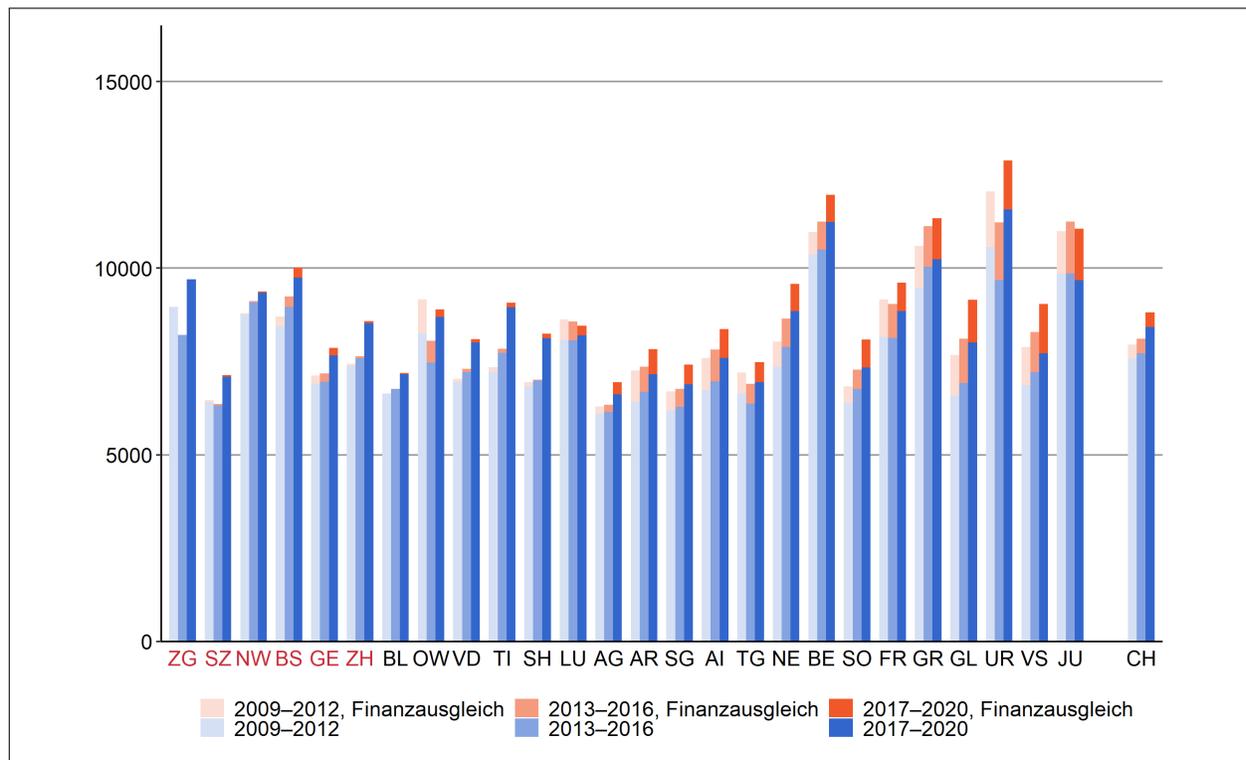


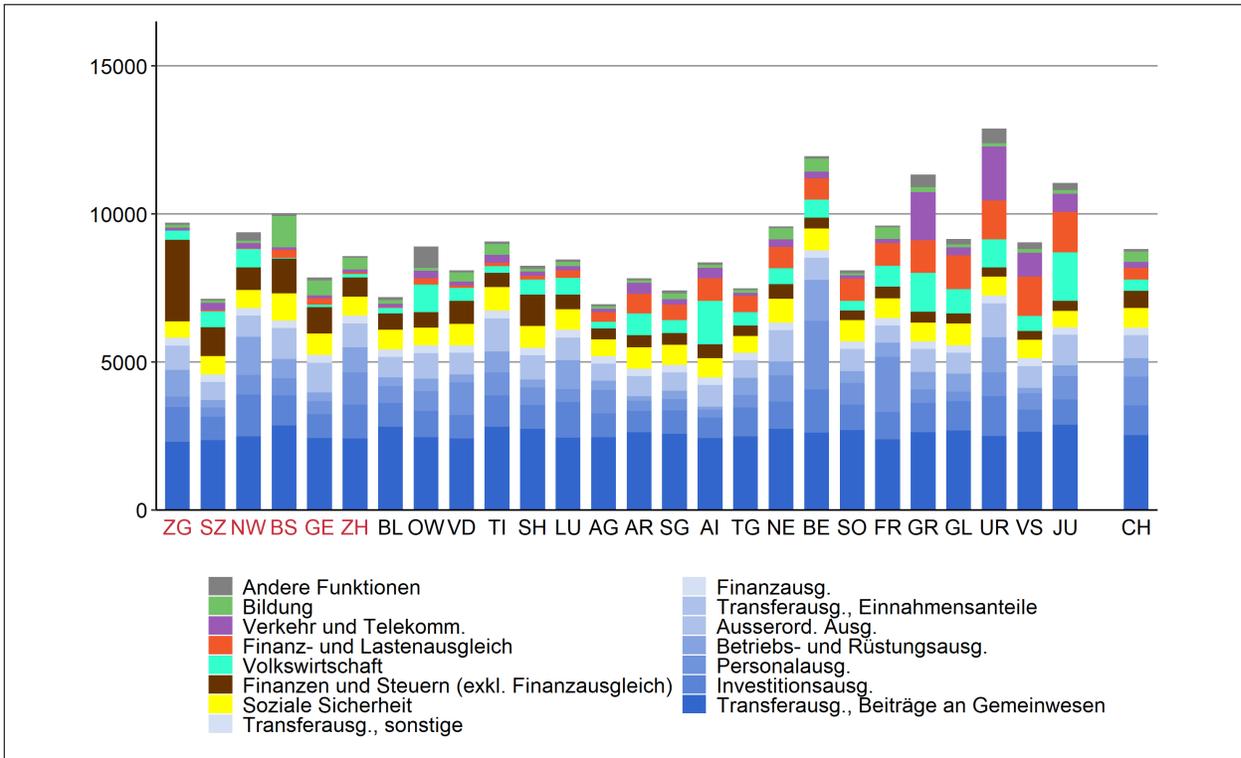
Abbildung 2 zeigt die Ausgaben des Bundes nach Kanton in Franken pro Kopf in den drei Vierjahresperioden. Die Betrachtung zeigt, dass die Bundesausgaben bei ressourcenschwachen Kantonen nicht zwingend höher sein müssen als bei ressourcenstarken. So befinden sich unter den zwölf Kantonen, denen der Bund in der aktuellen Vierjahresperiode im Schnitt mehr als 9000 Franken pro Kopf ausbezahlt hat, neben neun ressourcenschwachen (UR, BE, GR, JU, FR, NE, GL, TI, VS) auch drei ressourcenstarke

⁸ Die Kantone sind auf der horizontalen Achse nach aus dem Finanzausgleich resultierenden Nettobeträgen in der aktuellen Periode (2017–2020) geordnet. Nettozahlerkantone sind rot markiert.

Kantone (BS, ZG, NW). Abbildung 3 verdeutlicht, woher die beobachteten Differenzen unter den Kantonen in der Periode 2017–2020 stammen. Sie zeigt die Bundesausgaben in Franken pro Kopf und Kanton in den wichtigsten Ausgabenkategorien nach Sachgruppe. Zusätzlich ist die Kategorie der Transferausgaben an die Kantone (Sachgruppen 3601, 361⁹, 362, 3631, 3861 und 571) nach der funktionalen Gliederung des FS-Modells der Finanzstatistik nach Funktionen unterteilt. Abbildung 3 zeigt, dass die grössten Unterschiede bei den Personalausgaben entstehen, wobei der Kanton BE davon profitiert, dass ein Grossteil der Bundesverwaltung auf seinem Gebiet angesiedelt ist, und der Kanton FR von der Nähe zur Bundeshauptstadt, sowie bei den Transfers in den Bereichen Verkehr und Fernmeldewesen, Finanzausgleich, Volkswirtschaft, Bildung und Finanzen. Insbesondere die beiden letzteren Transferkategorien reduzieren tendenziell die Umverteilungswirkung der Bundesausgaben zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen. Dafür verantwortlich sind insbesondere die Ertragsanteile der Kantone an Bundeseinnahmen. Bundeseinnahmen wie die direkte Bundessteuer oder die Wehrpflichtersatzabgabe werden durch die Kantone auf ihrem Hoheitsgebiet erhoben. Von den auf ihrem Hoheitsgebiet erhobenen Bundeseinnahmen erhalten die Kantone einen gewissen Prozentsatz. Die direkte Bundessteuer ist die wichtigste Komponente des Anteils der Kantone an den Einnahmen. Ressourcen- respektive wirtschaftsstarke Kantone erhalten somit mehr Geld pro Kopf als die schwachen Kantone, da die Zuteilung aufgrund der Herkunft der Gelder erfolgt. Deshalb darf sich eine Analyse der wirtschaftlichen Aktivitäten des Bundes in den Kantonen und ihrer Umverteilungswirkung nicht auf die Ausgaben des Bundes beschränken, ansonsten sie zu falschen Schlussfolgerungen führen könnte. Eine umfassende Betrachtung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesaktivitäten in den Kantonen muss auch die Herkunft der Bundeseinnahmen berücksichtigen, die die Finanzierung der Ausgaben im Zusammenhang mit diesen Aktivitäten ermöglichen. Die Einnahmen des Bundes werden im folgenden Abschnitt analysiert.

9 Die Sachgruppe 361 «Entschädigungen» enthält auch Transfers an andere Einheiten als die Kantone, aber zu einem vernachlässigbaren Anteil (weniger als 5 %).

Abbildung 3: Ausgaben des Bundes nach Kanton, Sachgruppe und Funktion; CHF pro Kopf; Vierjahresmittel; aktuelle Periode (2017–2020)¹⁰



3 Herkunft der Einnahmen des Bundes nach Kanton

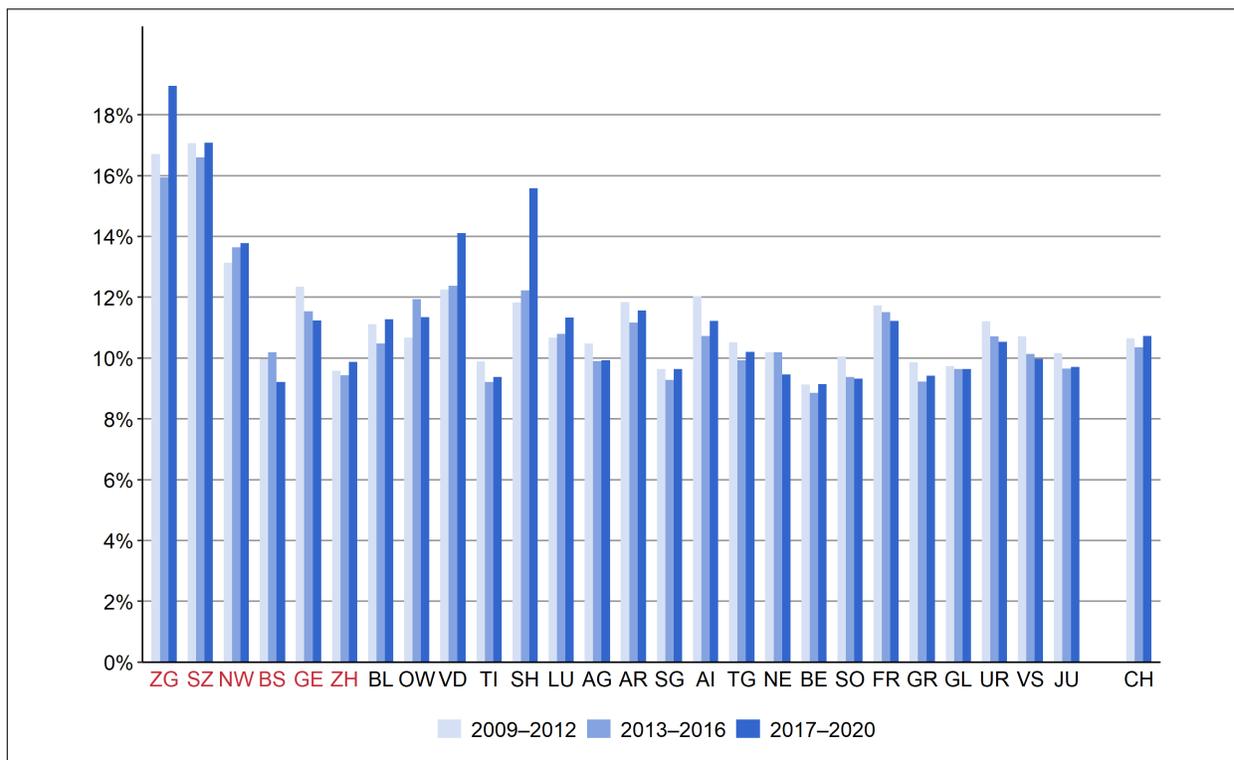
In diesem Kapitel wird die Aufteilung der Bundeseinnahmen nach kanton analysiert. Die Abbildungen 4 und 5 stellen die Einnahmen des Bundes nach kanton in Prozent des BIP respektive pro Kopf für die drei betrachteten Vierjahresperioden dar. Insofern die Bundeseinnahmen in der Periode 2017–2020 in einem Kanton stärker mit dem BIP als mit der Bevölkerungszahl korrelieren, beleuchten die beiden Abbildungen die Disparitäten zwischen den Kantonen auf unterschiedliche Weise.

Abbildung 4 zeigt, dass der Anteil der Bundeseinnahmen am BIP der Kantone ZG (19,0 %), SZ (17,1 %), SH (15,6 %), VD (14,1 %) und NW (13,8 %) in der Periode 2017–2020 hoch bleibt, während er in den Kantonen BE (9,1 %), BS (9,2 %), SO (9,3 %), TI und GR (je 9,4 %), NE (9,5 %) sowie GL und SG (je 9,6 %) und JU (9,7 %) deutlich niedriger ausfällt. Diejenigen Kantone, aus denen der Bund hohe Einnahmen gemessen an ihrem BIP bezieht, liefern dem Bund alle sehr hohe Anteile an direkten Bundessteuern (DBST) ab. Sie ziehen im Durchschnitt Steuerzahlende mit höherer Leistungsfähigkeit an. Während in SZ und NW die DBST der natürlichen Personen dominieren, sind es in ZG und SH diejenigen der juristischen Personen. Bei VD halten sich die DBST der natürlichen und juristischen Personen in etwa die Waage. Bei SZ erklärt diese Beobachtung teilweise die ausserordentliche Diskrepanz zwischen Ressourcenstärke (SZ

¹⁰ Die Kantone sind auf der horizontalen Achse nach aus dem Finanzausgleich resultierenden Nettobeträgen in der aktuellen Periode (2017–2020) geordnet. Nettozahlerkantone sind rot markiert.

ist der zweitstärkste Kanton) und das relativ niedrige BIP (SZ ist der Kanton mit dem fünftniedrigsten BIP pro Kopf). Diese Diskrepanz dürfte unter anderem damit zusammenhängen, dass ein wesentlicher Teil der hohen Einkommen der natürlichen Personen ausserhalb von SZ erarbeitet wird. Solche Einkommen tragen zum BIP anderer Kantone bei, während die Steuereinnahmen in SZ anfallen.

Abbildung 4: Einnahmen des Bundes nach Kanton; in % des kantonalen BIP; Vierjahresmittel; Vergleich der aktuellen Periode (2017–2020) mit den beiden vorangegangenen Vierjahresperioden¹¹



Besonders stark war der Anstieg im Vergleich zur Periode 2013–2016 im Kanton SH, wo die Quote von 12,2% auf 15,6 % gestiegen ist. Dies ist auf ein stärkeres Wachstum der Einnahmen als des BIP zurückzuführen. Die Einnahmen aus der DBST sind sowohl bei den natürlichen als auch bei den juristischen Personen stark angestiegen. Einen starken Anstieg verzeichnen auch ZG (von 15,9 % auf 19 %) und VD (von 12,4 % auf 14,1 %). Auch in diesen Kantonen sind die auf ihrem Gebiet generierten Bundeseinnahmen stärker gewachsen als das BIP. Umgekehrt ist der Indikator in BS seit der letzten Vierjahresperiode von 10,2 % auf 9,2 % gesunken. In geringerer Masse verzeichnen auch NE, OW und GE einen Rückgang zwischen den beiden Perioden, was in BS und GE auf ein stärkeres Wachstum des BIP als der Einnahmen und in NE und OW auf einen Rückgang der Einnahmen aus der DBST zurückzuführen ist.

¹¹ Die Kantone sind auf der horizontalen Achse nach aus dem Finanzausgleich resultierenden Nettobeträgen in der aktuellen Periode (2017–2020) geordnet. Nettozahlerkantone sind rot markiert.

Abbildung 5: Einnahmen des Bundes nach Kanton; CHF pro Kopf; Vierjahresmittel; Vergleich der aktuellen Periode (2017–2020) mit den beiden vorangegangenen Vierjahresperioden¹²

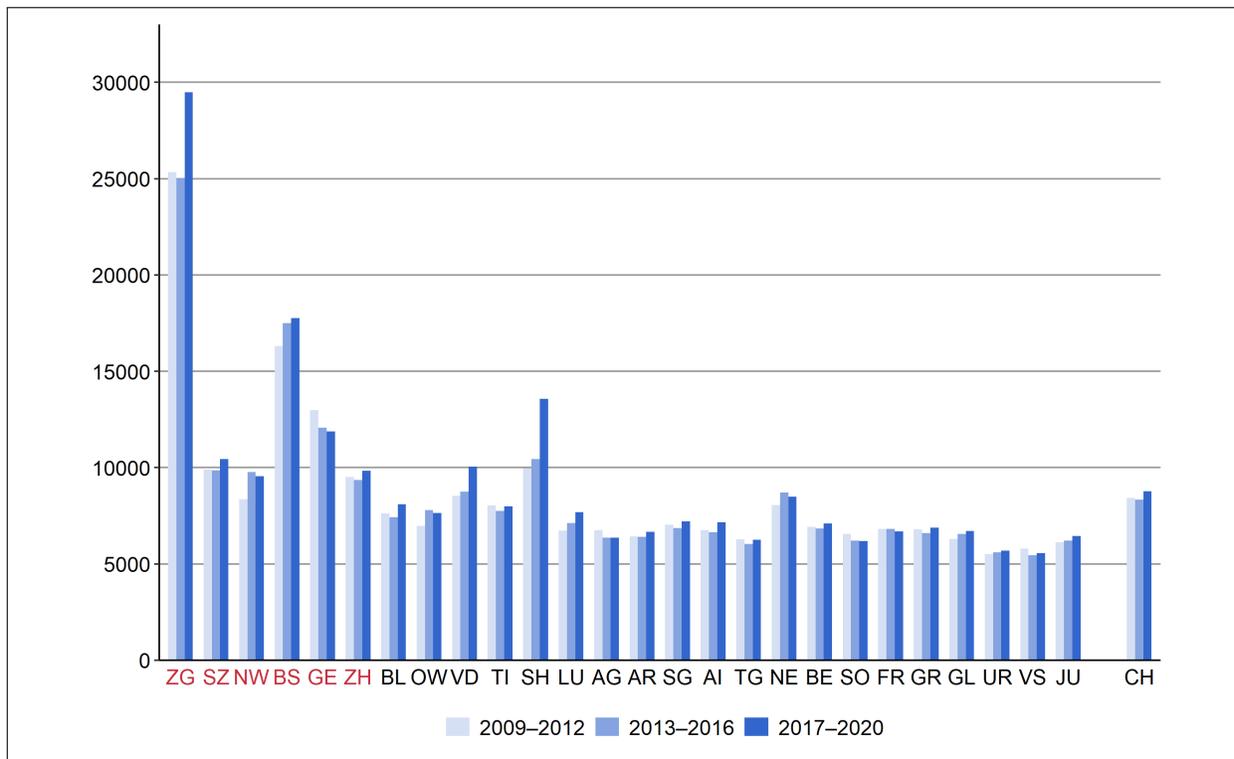


Abbildung 5 zeigt die Bundeseinnahmen nach Kanton pro Kopf der ständigen Wohnbevölkerung. ZG trägt mit rund 29480 Franken pro Kopf am meisten zu den Bundeseinnahmen bei, VS leistet mit gut 5550 Franken den geringsten Beitrag. In Abbildung 5 sind die Kantone nach dem an den/vom nationalen Finanzausgleich gezahlten/empfangenen Pro-Kopf-Betrag geordnet. Nettozahlerkantone sind rot markiert. Von den acht Kantonen, in denen der Bund die höchsten Pro-Kopf-Einnahmen generiert, sind sechs Nettozahler in den Finanzausgleich (ZG, BS, GE, SZ, ZH und NW). Die übrigen 18 Kantone, die relativ weniger zu den Bundeseinnahmen beitragen, sind ausnahmslos Nettoempfänger des Finanzausgleich (VS, UR, SO, TG, AG, JU, AR, FR, GL, GR, BE, AI, SG, OW, LU, TI, BL, NE). Zwischen Pro-Kopf-Einnahmen und aus Finanzausgleich resultierenden Nettobeträgen besteht somit eine klar positive Korrelation: Je höher der Beitrag eines Kantons an den Finanzausgleich, desto höher sind die generierten Bundeseinnahmen. Selbst unter der Annahme, dass die Bundesausgaben die Disparitäten zwischen den Kantonen nicht reduzieren, wird über die Finanzierung des Bundeshaushalts eine Umverteilung von Nettozahler- zu Nettoempfängerkantonen festgestellt.

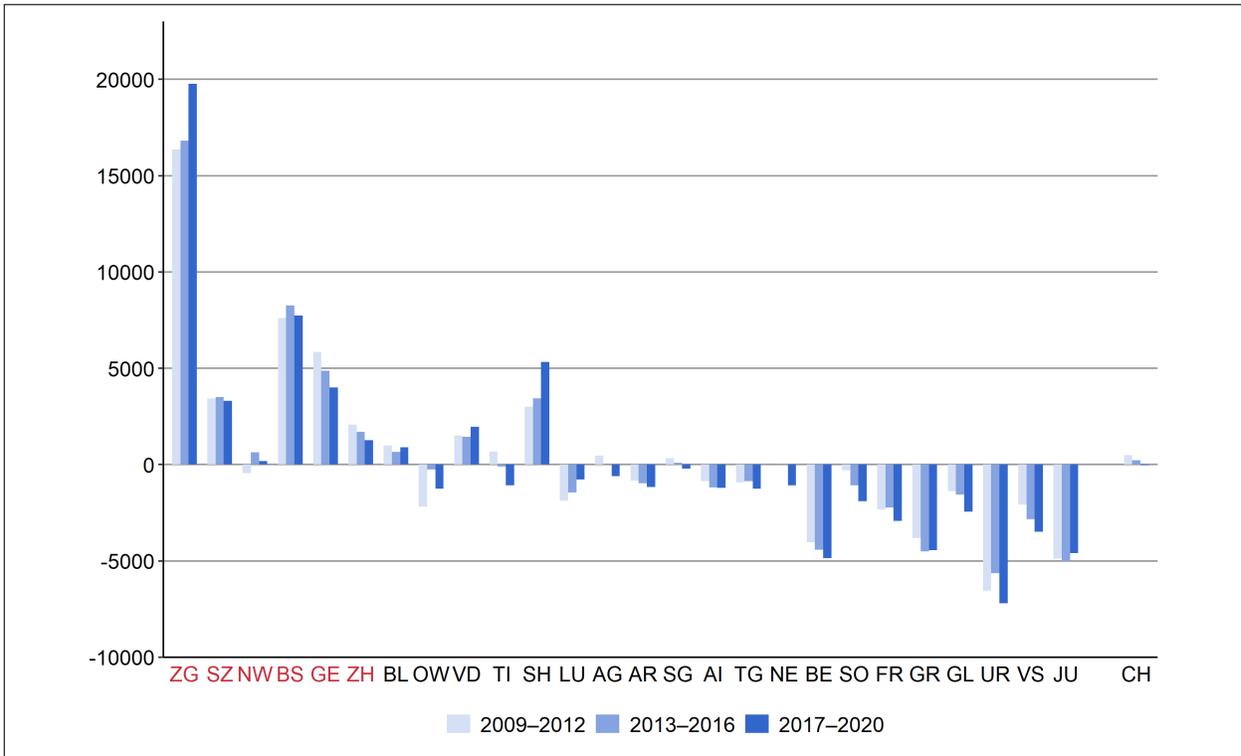
¹² Die Kantone sind auf der horizontalen Achse nach aus dem Finanzausgleich resultierenden Nettobeträgen in der aktuellen Periode (2017–2020) geordnet. Nettozahlerkantone sind rot markiert.

4 Finanzierungssaldo des Bundes nach Kanton

Wie in den Kapiteln 2 und 3 dargelegt, kann ein Umverteilungseffekt zwischen den Kantonen nicht nur durch die Art und Weise der Zuteilung der Bundesausgaben entstehen, sondern auch durch die Art und Weise, wie die von den Wirtschaftssubjekten geleisteten Steuern an den Bund unter ihnen verteilt sind. Eine vollständige Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesaktivitäten muss deshalb sowohl die auf die Kantone verteilten Bundesausgaben wie auch die Herkunft der Bundeseinnahmen nach Kanton umfassen. Um einen synthetischen Index der beiden Dimensionen der wirtschaftlichen Tätigkeit des Bundes in den Kantonen zu erhalten, wird für jeden Kanton der Saldo aus den durch ihn generierten Bundeseinnahmen und den von ihm empfangenen Bundesausgaben gebildet. Da die gesamten Einnahmen und Ausgaben des Bundes auf die Kantone aufgeteilt werden, summieren sich diese Finanzierungssalden, die der Bund gegenüber jedem Kanton aufweist, zum Finanzierungssaldo des Bundes gemäss Finanzstatistik.

In Abbildung 6 sind die kantonalen Finanzierungssalden für die drei Vierjahresperioden dargestellt. Kantone mit positivem Finanzierungssaldo sind Nettozahler, solche mit negativem Saldo Nettoempfänger der Bundesaktivitäten. Wie in den vorangegangenen Abbildungen werden auch in Abbildung 6 die Kantone nach aus dem Finanzausgleich resultierenden Nettobeträgen eingereiht und Nettozahlerkantone rot markiert. Die Abbildung zeigt, dass von den sechs Kantonen, die in der Periode 2017–2020 Nettozahler in den Finanzausgleich sind, ZG, SZ, BS, GE und ZH mit Beträgen zwischen 19777 Franken (ZG) und 1267 Franken pro Kopf (ZH) auch deutliche Nettozahler in den Bundeshaushalt sind. NW ist zwar Nettozahler in den Finanzausgleich, trägt aber mit 184 Franken pro Kopf in geringerer Masse zur Finanzierung der Bundesaktivitäten bei. SH, VD und BL sind bei den Bundesaktivitäten ebenfalls Nettozahler, beim Finanzausgleich aber Nettoempfänger. Sie verzeichnen gegenüber der letzten Vierjahresperiode einen starken Anstieg der Bundessteuereinnahmen auf ihrem Gebiet. SH ist mit 5324 Franken pro Kopf, 1888 Franken mehr als in der Periode 2013–2016, zum drittgrössten Nettozahler an die Bundesaktivitäten geworden. Nur ZG verzeichnet einen noch stärkeren Anstieg (2964 CHF).

Abbildung 6: Finanzierungssaldo des Bundes nach Kanton; CHF pro Kopf; Vierjahresmittel; Vergleich der aktuellen Periode (2017–2020) mit den beiden vorangegangenen Vierjahresperioden¹³



Die sechzehn Kantone, die Nettoempfänger der Bundesaktivitäten sind, sind auch Nettoempfänger beim Finanzausgleich. Die grössten Nettoempfänger in der Periode 2017–2020 sind UR (–7202 CHF), BE (–4857 CHF), JU (–4598 CHF) und GR (–4455 CHF). UR weist eine starke Verschlechterung des Finanzierungssaldos gegenüber der letzten Vierjahresperiode (–1566 CHF) aus. In NE, OW, TI, GL, GE, SO, FR, VS, AG, BS, NW, BE, ZH, TG, SG, SZ, AR und AI beträgt die Verschlechterung zwischen 1133 und 10 Franken pro Kopf. Diese Entwicklung ist weitgehend auf einen Anstieg der Bundesausgaben an diese Kantone insbesondere 2020 im Zuge der Covid-19-Massnahmen (Anhang 6.3.) zurückzuführen.

5 Schlussfolgerungen

In Erfüllung des Postulats 14.3951 Amherd «Transparenz über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesaktivitäten in den Kantonen» analysiert dieser Bericht die wirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesaktivitäten in den Kanton in der Periode 2017–2020. Bei der Verteilung der Bundesausgaben auf die Kantone zeigt der Bericht unabhängig davon, welcher Indikator (BIP oder Wohnbevölkerung) zur Normalisierung der Ausgaben nach kanton herangezogen wird, erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen. Zudem scheinen Kantone mit einem niedrigen Ressourcenindex mit einem etwas höheren Verhältnis von Ausgaben zum BIP verbunden zu sein. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Ausgaben für den Finanzausgleich in die Analyse einbezogen werden und diese Ausgaben namentlich das Ziel haben, die Disparitäten zwischen den Kantonen zu reduzieren. Der Indikator der Pro-Kopf-Ausgaben zeigt aber

¹³ Die Kantone sind auf der horizontalen Achse nach aus dem Finanzausgleich resultierenden Nettobeträgen in der aktuellen Periode (2017–2020) geordnet. Nettozahlerkantone sind rot markiert.

tendenziell, dass die Pro-Kopf-Ausgaben in den Kantonen, die Nettoempfänger des Finanzausgleichs sind, nicht zwingend und systematisch höher sind als in den Kantonen, die Nettozahler des Finanzausgleichs sind. Dieses Ergebnis ist nicht überraschend und bestätigt die Strategie des Bundes, die Beschaffungs- und Personalausgaben nach wirtschaftlichen Kriterien zu tätigen und nicht nach den Disparitäten zwischen den Kantonen zu differenzieren. Dieses Ergebnis ist auch auf den Anteil der Bundeseinnahmen zurückzuführen, der je nach Herkunft der Mittel an die Kantone zurückverteilt wird. Eine umfassende Betrachtungsweise der wirtschaftlichen Auswirkungen der Aktivitäten des Bundes in den Kantonen muss somit auch die Herkunft seiner Einnahmen berücksichtigen, mit denen die ausgabenseitigen Aktivitäten finanziert werden. Dieser Bericht nimmt deshalb eine Analyse der Herkunft der Bundeseinnahmen nach Kanton vor. Hier ergibt sich eine starke Diskrepanz unabhängig davon, welcher Indikator (BIP oder Wohnbevölkerung) zur Normalisierung der Einnahmen herangezogen wird. Beide Indikatoren zeigen einen starken Zusammenhang zwischen den in einem Kanton generierten Bundeseinnahmen und den im Finanzausgleich resultierenden Nettobeiträgen. Mit wenigen Ausnahmen tragen die Nettozahler des Finanzausgleichs auch stärker zu den Einnahmen des Bundes bei.

Eine vollständige Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesaktivitäten muss deshalb sowohl die auf die Kantone verteilten Bundesausgaben wie auch die Herkunft der Bundeseinnahmen nach Kanton umfassen. Die Berechnung der Finanzierungssalden ermöglicht es, einen synthetischen Indikator für beide Dimensionen der wirtschaftlichen Tätigkeit des Bundes in den Kantonen zu erhalten. Die Analyse der resultierenden Finanzierungssalden des Bundes mit den Kantonen zeigt, dass Nettozahlerkantone des NFA auch Nettozahler beim Bundeshaushalt sind, während die Nettoempfängerkantone des NFA mehrheitlich Defizite mit dem Bund aufweisen und somit Nettoempfänger seiner Aktivitäten sind. Dieses zentrale Resultat ist hinsichtlich der Wahl der Zusatzinformationen zur Aufteilung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes auf die Kantone ziemlich robust. Dies vor allem deshalb, weil ein wichtiger Teil der Verteilungswirkung der Bundesaktivitäten einnahmeseitig erfolgt, insbesondere über die direkte Bundessteuer, deren Herkunft nach Kanton bekannt ist. Dies bedeutet, dass der Bundeshaushalt insgesamt zu einer zielgerichteten Umverteilung von ressourcenstarken zu ressourcenschwachen Kantonen führt. Die jährlichen Zahlungen im Rahmen des NFA, insbesondere der horizontale Ressourcenausgleich, haben als direkten Effekt einen Abbau regionaler Disparitäten zur Folge. Da diese Zahlungen nicht zweckgebunden erfolgen, können sie durch die Empfängerkantone auch zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und damit zur Stärkung des kantonalen Ressourcenpotenzials eingesetzt werden. Damit zeigt der Bericht tendenziell, dass das System im Hinblick auf den Abbau regionaler Disparitäten gut funktioniert, sodass es keinen sachlichen Grund gibt, wie vor Einführung des NFA auch mit Beschaffungs- und Personalausgaben Regionalpolitik zu betreiben. Beschaffungs- und Personalausgaben sind für regionalpolitische Anliegen nicht das richtige Gefäss. Der vorliegende Bericht bestätigt somit die Strategie des Bundes, die Disparitäten zwischen den Kantonen über die NFA und die Finanzierung des Bundeshaushaltes und nicht über die Beschaffungs- und Personalausgaben zu verringern.

6 Anhang

6.1 Umsetzung des Postulats

6.1.1 Anleitung

Das Postulat verlangt alle vier Jahre einen Bericht über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Aktivitäten des Bundes in den Kantonen. Zudem fordert das Postulat explizit den Einbezug der kantonalen Verteilung von Bundesausgaben im Zusammenhang mit Arbeitsplätzen des Bundes, Arbeitsvergaben und Armeekaktivitäten in die Analyse. Der Auftrag des Postulats ist sehr umfassend. Als Grundlage für den vorliegenden zweiten Bericht dient der konsolidierte Teilsektor Bund gemäss dem nationalen FS-Modell der Finanzstatistik.¹⁴ Damit ist die Forderung des Postulats erfüllt, die dezentrale Bundesverwaltung in die Analyse einzubeziehen. Mit dem FS-Modell verfügt die Eidgenössische Finanzverwaltung über eine aussagekräftige Statistik, mit der die Zuordnung der Transferzahlungen des Bundes an die Kantone ausgewiesen werden kann.¹⁵ Damit wird ein grosser Teil des Anliegens dieses Postulats bereits erfüllt. Zur Erfüllung des Postulats müssen auch die verbleibenden Ausgabenpositionen des konsolidierten Teilsektors Bund vollständig auf die Kantone aufgeteilt werden. Wo dies möglich ist, erfolgt dies anhand von Zusatzinformationen. Falls solche fehlen, erfolgt die Aufteilung auf die Kantone proportional zur ständigen Wohnbevölkerung. So werden z. B. Ausgaben an das Ausland sinnvollerweise proportional zur Wohnbevölkerung auf die Kantone verteilt, weil die Auslandaktivitäten des Bundes für die gesamte Volkswirtschaft von Nutzen sind. Tabelle 1 zeigt die zur Aufteilung der Bundesausgaben auf die Kantone zur Anwendung kommenden Statistiken respektive die daraus abgeleiteten Aufteilungsvariablen. Die Aufteilungsvariablen mit den Quellen sind in Tabelle 3 beschrieben.¹⁶ So werden z. B. die Personalausgaben des Bundes anteilig auf die Wohnsitzkantone des Bundespersonals (zentrale Bundesverwaltung und ETH-Bereich) aufgeteilt und die Sach-, Rüstungs- sowie gewisse Investitionsausgaben werden anteilig auf die Kantone der Zahlungsempfänger gemäss der Statistik Beschaffungszahlungen (SB_eZ) des Bundesamts für Bauten und Logistik (BBL) verteilt. Eine einseitige Fokussierung auf die Ausgaben des Bundes wird dem umfassenden Auftrag des Postulats jedoch nicht gerecht. Zu den wirtschaftlichen Aktivitäten des Bundes gehören auch die Einnahmen, die der Bund in unterschiedlichem Ausmass von den Wirtschaftssubjekten in den Kantonen bezieht. Die Belastung der Wirtschaftssubjekte durch Steuern und andere Abgaben an den Bund ist in den Kantonen sehr unterschiedlich. Dadurch tragen die Kantone in unterschiedlichem Ausmass zur Finanzierung der Bundesausgaben bei. Das den Wirtschaftssubjekten über Steuern und Abgaben entzogene Geld fehlt für private Investitionen und Konsum. Somit haben auch die Bundeseinnahmen wirtschaftliche Auswirkungen in den Kantonen, die umso grösser sind, je höher die Abgaben an den Bund ausfallen. Die Aufteilung der Bundeseinnahmen auf die Kantone erfolgt wo immer möglich anhand von Zusatzinformationen über die Herkunft der Einnahmen. Falls solche fehlen, erfolgt die Aufteilung proportional zur ständigen Wohnbevölkerung. In Tabelle

14 Der konsolidierte Teilsektor Bund umfasst das Stammhaus Bund sowie diejenigen Sonderrechnungen, die zwar in der Finanzberichterstattung des Bundes ausgewiesen, aber nicht mit dem Stammhaus konsolidiert werden (ETH-Bereich, Eidg. Alkoholverwaltung, Infrastrukturfonds, Fonds für die Eisenbahngrossprojekte und ab 2016 den diesen ablösenden Bahninfrastrukturfonds BIF). Dazu kommen dezentrale Einheiten, die nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) zu mehr als 50 % durch den Bund finanziert sind (Schweizerischer Nationalfonds, Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung, Stiftung Pro Helvetia, Schweizerisches Nationalmuseum, Schweiz Tourismus, Eidgenössisches Institut für Metrologie METAS, Netzzuschlagsfonds KEV sowie die Fondation des immeubles pour les Organisations Internationales FIPOL). Im nationalen FS-Modell der Finanzstatistik werden die Finanzen von Bund, Kantonen, Gemeinden und öffentlichen Sozialversicherungen in Anlehnung an die Vorgaben des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells der Kantone und Gemeinden HRM2 ausgewiesen.

15 In Erfüllung der Motion Fetz (14.3207, «Kantonale Verteilung von Bundesgeldern jährlich ausweisen») werden seit 2014 die Einnahmen der Kantone aus Transferausgaben des Bundes im Jahresbericht der Finanzstatistik publiziert.

16 Die Tabellen 1,2 und 3 sind in Abschnitt 6.1.3 «Quellen zur Aufteilung der Bundeseinnahmen und -ausgaben» enthalten.

2 sind die zur Aufteilung der Bundeseinnahmen auf die Kantone zur Anwendung kommenden Statistiken respektive die daraus abgeleiteten Aufteilungsvariablen dargestellt – die Beschreibung der Aufteilungsvariablen kann Tabelle 3 entnommen werden. Das aktuellste Jahr, das anhand der verfügbaren Daten in die Auswertung einfließt, ist das Jahr 2020. Da der Bericht alle vier Jahre aktualisiert werden soll, wird in die Analyse jeweils die aktuellste Vierjahresperiode einfließen – d. h. im vorliegenden Bericht die Periode 2017–2020. Die im Bericht ausgewiesenen Vierjahresmittel zur aktuellen Berichtsperiode sowie zu den vorangegangenen Perioden (2009–2012 und 2013–2016) werden wie folgt am Beispiel des Vierjahresmittels der Pro-Kopf-Ausgaben an den Kanton *X* berechnet:

$$= \frac{\text{Durchschnitt der Ausgaben 2017–2020 an den Kanton } X}{\text{Durchschnitt der ständigen Wohnbevölkerung 2017–2020 im Kanton } X}$$

6.1.2 Grenzen der Analyse

In einer umfassenden Definition wird in der finanzwissenschaftlichen Literatur unter Inzidenz die Verteilungs- und Allokationswirkungen staatlicher Einnahmen und Ausgaben verstanden. Aus dem Saldo zwischen den Verteilungswirkungen der öffentlichen Einnahmen und jenen der öffentlichen Ausgaben ergeben sich die gesamten Verteilungswirkungen öffentlicher Budgets. Dabei wird unterschieden zwischen:

- **Formaler Inzidenz:** Die Auswirkungen staatlicher Einnahmen und Ausgaben werden anhand des Zahlungsempfängers respektive des Zahlenden ermittelt.
- **Materieller Inzidenz:** Die Auswirkungen staatlicher Einnahmen und Ausgaben werden nach Abschluss aller Anpassungsreaktionen und unter Berücksichtigung sämtlicher indirekten Effekte ermittelt.

Grundsätzlich gilt es festzuhalten, dass sich die effektiven wirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesaktivitäten in den Kantonen und damit auch die materielle Inzidenz kaum ermitteln lassen. Dies gilt insbesondere für die Auswirkungen der Bundesausgaben, bei denen es nach erfolgter Zahlung an einen Kanton zu Zweitrundeneffekten in anderen Kantonen kommen kann. Mit den vorhandenen Daten ist die Ermittlung dieser indirekten Effekte nicht möglich, weshalb sich der Bericht auf die formale Inzidenz konzentriert. Trotz Fokussierung auf die Ermittlung der formalen Inzidenz sei hier darauf hingewiesen, dass die ermittelten Zahlen nicht überinterpretiert werden dürfen. Zum einen ist die Auswahl einiger Aufteilungsvariablen naturgemäss mit einer gewissen Willkür behaftet, zum andern gibt es bei einigen Aufteilungsvariablen beträchtliche statistische Unschärfen. Das Postulat fordert den Einbezug von Arbeitsvergaben und Armeeaktivitäten einerseits sowie Arbeitsplätzen andererseits in die Analyse. Deshalb werden die dazu verwendeten Statistiken, zu denen keine vernünftigen Alternativen existieren, mitsamt den vorhandenen Unschärfen kurz dargestellt:

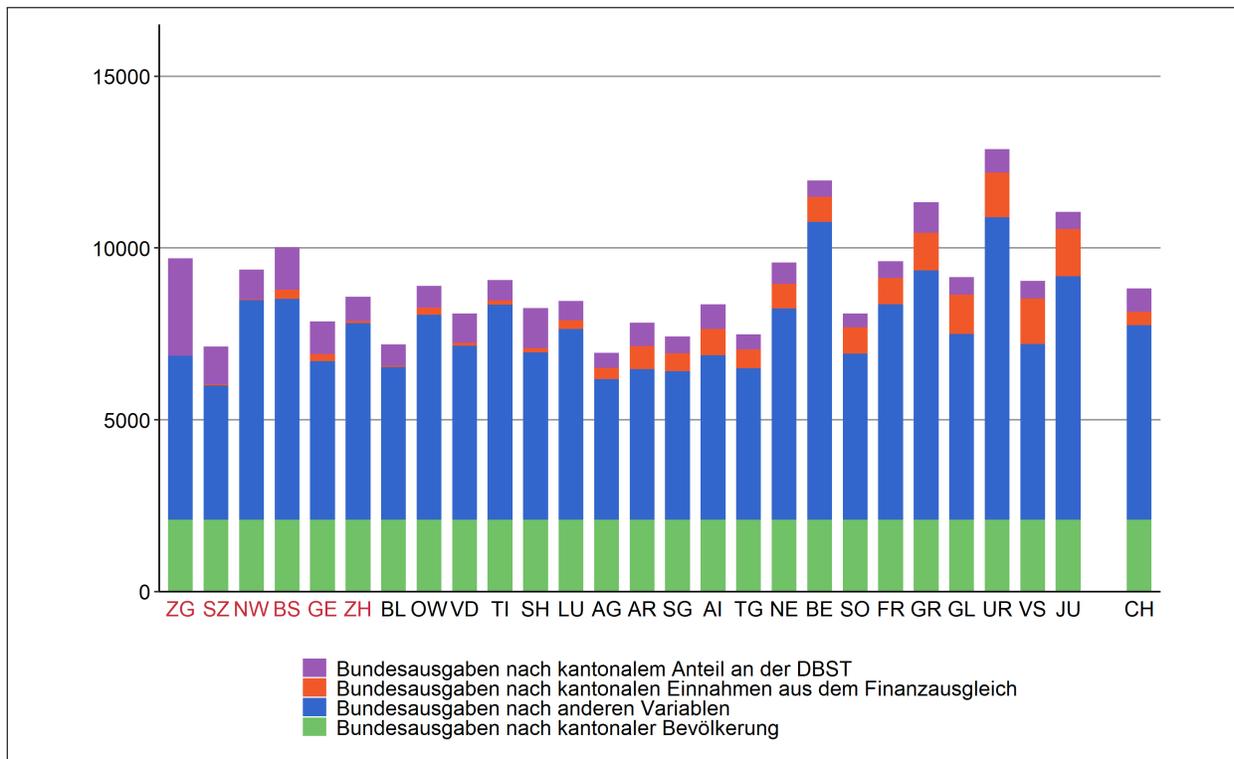
- **Arbeitsvergaben und Armeeaktivitäten**
Die Sach-, Rüstungs- sowie gewisse Investitionsausgaben des Bundes werden anhand der *Statistik Beschaffungszahlungen* (SBeZ) des BBL auf die Kantone aufgeteilt.
 - Die SBeZ umfasst nur die zentrale Bundesverwaltung, aufgeteilt werden jedoch die erwähnten Ausgaben für den konsolidierten Teilsektor Bund.

- Die SBeZ erfasst die Zahlungen des Bundes gemäss Domizil des primären Zahlungsempfängers. Bei grösseren Unternehmen muss der primäre Zahlungsempfänger (z. B. Konzernzentrale, Hausbank) nicht im selben Kanton ansässig sein wie der eigentliche Zahlungsempfänger, der den Beschaffungsauftrag ausführt. Dies bedeutet auch für die Ermittlung der formalen Inzidenz eine Unschärfe, die zu hohe Ausgabenzuteilungen an wirtschaftsstarke Kantone zur Folge haben dürfte.
- Arbeitsplätze
Die Personalausgaben des Bundes werden anhand der Lohnstatistiken des Eidgenössischen Personalamts (EPA) und des ETH-Bereichs auf die Kantone aufgeteilt.
 - Die Statistiken umfassen die zentrale Bundesverwaltung und den ETH-Bereich. Damit wird zwar der Grossteil abgedeckt, aufgeteilt werden aber die gesamten Personalausgaben des konsolidierten Teilsektors Bund.
 - Unter der Annahme, dass der grösste Teil der Auswirkungen der Löhne des Bundespersonals dort anfällt, wo die Löhne besteuert werden, erfolgt die Aufteilung der Personalausgaben nach Wohnsitzkanton.

Während die Zuteilung zu den Kantonen bei gewissen Ausgaben- und Einnahmenpositionen des Bundes klar ist, ist die Auswahl der Aufteilungsvariablen bei anderen Positionen naturgemäss mit einer gewissen Willkür behaftet. Trotz der gemachten Vorbehalte darf festgehalten werden, dass die zentralen Aussagen zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesaktivitäten in den Kantonen hinsichtlich der Auswahl der verschiedenen mit Willkür behafteten Aufteilungsvariablen ziemlich robust sind. Gemäss dem Kriterium der kantonalen Finanzierungssalden sind die ressourcenstarken Kantone Nettozahler und die ressourcen-schwachen Kantone Nettoempfänger (siehe Abb. 6). Diese wichtige Aussage bleibt erhalten, auch wenn die gesamten Bundesausgaben pro Kopf und damit gleichmässig auf die Kantone aufgeteilt werden. Diese Robustheit ist vor allem dadurch bedingt, dass ein wichtiger Teil der Verteilungswirkung der Bundesaktivitäten einnahmeseitig erfolgt, insbesondere über die direkte Bundessteuer, deren Herkunft nach Kanton bekannt ist. Auch wenn die zentralen Aussagen im Hinblick auf die Auswahl der Aufteilungsvariablen robust sind, ändern sich die im Bericht erwähnten Zahlen zu den Pro-Kopf-Auswirkungen der Bundesaktivitäten in Franken und Rappen bei einer anderen Kombination der Aufteilungsvariablen. Deshalb dürfen diese Pro-Kopf-Zahlen nicht überinterpretiert werden.

Abbildung 7 stellt die Zuteilung der Bundesausgaben nach den wichtigsten Aufteilungsvariablen für die aktuelle Periode (2017–2020) dar und zeigt insbesondere den Anteil der Bundesausgaben, der nach der Bevölkerung aufgeteilt wird (Standard-Aufteilungsvariable). Dieser Pauschalbetrag pro Kopf von etwas mehr als 2000 Franken entspricht im Durchschnitt rund 24 % der durch die Kantone empfangenen Bundesausgaben und stellt ein Verbesserungspotenzial für die Analyse dar. Der Betrag ist in den verschiedenen Berichtsperioden mit 24 % in der Periode 2013–2017 und 25 % in der Periode 2009–2012 vergleichbar.

Abbildung 7: Ausgaben des Bundes nach Kanton; CHF pro Kopf; Vierjahresmittel, aktuelle Periode (2017–2020); nach Aufteilungsvariable¹⁷



6.1.3 Quellen zur Aufteilung der Bundeseinnahmen und -ausgaben

Die folgenden beiden Tabellen zeigen die im Bericht für die Aufteilung der Bundesausgaben (Tabelle 1) respektive der Bundeseinnahmen (Tabelle 2) auf die Kantone verwendeten Aufteilungsvariablen mitsamt durch sie aufgeteilten Sachgruppen (fs_art) sowie deren Bezeichnung des konsolidierten Teilsektors Bund gemäss dem FS-Modell der Finanzstatistik. Der Übersichtlichkeit halber sind in den Tabellen die ein- und zweistelligen Sachgruppen dargestellt, auch wenn diese nicht direkt, sondern via Subpositionen aufgeteilt werden. Ansonsten umfassen die Tabellen nur diejenigen Sachgruppen des Bundes, auf denen in den Jahren 2009–2020 Beträge erfasst waren. In Tabelle 3 sind die Aufteilungsvariablen und ihre Quellen beschrieben. Auch diese Tabelle enthält nur die Variablen, die in der Periode 2009–2020 tatsächlich zur Anwendung kamen.

¹⁷ Die Kantone sind auf der horizontalen Achse nach aus dem Finanzausgleich resultierenden Nettobeträgen in der aktuellen Periode (2017–2020) geordnet. Nettozahlerkantone sind rot markiert.

Tabelle 1: Variablen zur Aufteilung der Ausgaben des Bundes auf die Kantone

fs_art	fs_art Bezeichnung	Aufteilungsvariable
3	Ausgaben	
30	Personalausgaben	
300	Behörden, Kommissionen und Richter	lohn
301	Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals	lohn
303	Temporäre Arbeitskräfte	lohn
305	Arbeitgeberbeiträge	c_305
306	Arbeitgeberleistungen	lohn
309	Übrige Personalausgaben	lohn
31	Sach- und übrige Betriebsausgaben	sbez
32	Rüstungsausgaben	sbez
34	Finanzausgaben	pop
36	Transferausgaben	
3601	Ertragsanteile an Kantone und Konkordate	4600k
3603	Einnahmensanteile an öffentlichen Sozialversicherungen	c_3603
361	Entschädigungen	4610k
362	Finanz- und Lastenausgleich	4620k
3631	Beiträge an Kantone und Konkordate	4630k
3632	Beiträge an Gemeinden und Gemeindezweckverbände	4630g
3633	Beiträge an öffentliche Sozialversicherungen	c_3633
3634	Beiträge an öffentliche Unternehmungen	pop
3635	Beiträge an private Unternehmungen	pop
3636	Beiträge an private Organisationen ohne Erwerbszweck	pop
3637	Beiträge an private Haushalte	pop
3638	Beiträge an das Ausland	pop
369	Übrige Transferausgaben	pop
38	Ausserordentliche Ausgaben	
380	Ausserordentliche Personalausgaben	pop
381	Ausserordentliche Sach- und Betriebsausgaben	pop
3860	Ausserordentliche Transferausgaben; Bund	pop
3861	Ausserordentliche Transferausgaben; Kantone und Konkordate	4860k
3863	Ausserordentliche Transferausgaben; öffentliche Sozialversicherungen	pop, kae
3865	Ausserordentliche Transferausgaben; private Unternehmungen	pop, c_3865
3866	Ausserordentliche Transferausgaben; private Organisationen ohne Erwerbszweck	pop
3867	Ausserordentliche Transferausgaben; private Haushalte	pop
3868	Ausserordentliche Transferausgaben; Ausland	pop
5	Investitionsausgaben	
50	Sachanlagen	sbez
52	Investitionen, immaterielle Anlagen	sbez
54	Darlehen	pop
55	Beteiligungen und Grundkapitalien	pop
57	Investitionsbeiträge	
571	Investitionsbeiträge, Kantone und Konkordate	670k
574	Investitionsbeiträge, öffentliche Unternehmungen	pop
575	Investitionsbeiträge, private Unternehmungen	pop
576	Investitionsbeiträge, private Organisationen ohne Erwerbszweck	pop
577	Investitionsbeiträge, private Haushalte	pop
58	Ausserordentliche Investitionsausgaben	
580	Ausserordentliche Investitionen für Sachanlagen	pop
584	Ausserordentliche Investitionen für Darlehen	pop
585	Ausserordentliche Investitionen für Beteiligungen und Grundkapitalien	pop

Tabelle 2: Variablen zur Aufteilung der Einnahmen des Bundes auf die Kantone

fs_art	fs_art Bezeichnung	Aufteilungsvariable
4	Einnahmen	
40	Fiskaleinnahmen	
400	Direkte Steuern natürliche Personen	46000k
401	Direkte Steuern juristische Personen	46000k
402	Übrige direkte Steuern	dbst.jp
4040	Mehrwertsteuer	gdp
4041	Stempelabgabe	gdp
4042	Mineralölsteuer auf Treibstoffen	pop
4043	Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen	pop
4044	Mineralölsteuer auf Brennstoffen und and. Mineralölprodukten	pop
4045	Tabaksteuer	pop
4046	Biersteuer	pop
4047	Besteuerung gebrannter Wasser (EAV)	pop
4049	Verbrauchssteuern n.a.g.	gdp
405	Verkehrsabgaben	pop
406	Zölle (nur Bund)	pop
407	Übrige Abgaben	pop
41	Regalien und Konzessionen	pop
42	Entgelte	
420	Ersatzabgaben	46002k
421	Gebühren für Amtshandlungen	pop
423	Schul- und Kursgelder	pop
424	Benützungsgebühren und Dienstleistungen	pop
425	Erlös aus Verkäufen	pop
426	Rückerstattungen	pop
427	Bussen	pop
429	Übrige Entgelte	pop
43	Übrige Einnahmen	pop
44	Finanzeinnahmen	pop
46	Transfereinnahmen	
461	Entschädigungen	pop
4631	Beiträge von Kantonen und Konkordaten	3630k
4632	Beiträge von Gemeinden und Gemeindezweckverbänden	3630g
4634	Beiträge von öffentlichen Unternehmungen	pop
4635	Beiträge von privaten Unternehmungen	pop
4636	Beiträge von privaten Organisationen ohne Erwerbszweck	pop
4638	Beiträge aus dem Ausland	pop
469	Übrige Transfereinnahmen	pop
48	Ausserordentliche Einnahmen	
481	Ausserordentliche Einnahmen von Regalien, Konzessionen	pop
483	Ausserordentliche verschiedene Einnahmen	pop
484	Ausserordentliche Finanzeinnahmen	pop
4864	Ausserordentliche Transfereinnahmen, öffentliche Unternehmungen	pop
6	Investitionseinnahmen	
60	Übertragung von Sachanlagen in das Finanzvermögen	pop
61	Rückerstattungen	pop
62	Abgang immaterielle Sachanlagen	pop
64	Rückzahlung von Darlehen	pop
65	Übertragung von Beteiligungen	pop
67	Investitionsbeiträge	
671	Investitionsbeiträge, Kantone und Konkordate	570k
674	Investitionsbeiträge, öffentliche Unternehmungen	pop
68	Ausserordentliche Investitionseinnahmen	
680	Ausserordentliche Investitionseinnahmen für Sachanlagen	pop
684	Ausserordentliche Rückzahlung von Darlehen	pop
685	Ausserordentliche Übertragung von Beteiligungen	pop

Tabelle 3: Beschreibung der Variablen zur Aufteilung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes

Aufteilungsvariable	Beschreibung
3630g	FS-Modell: Beiträge von Gemeinden an den Bund.
3630k	FS-Modell: Beiträge von Kantonen an den Bund.
46000k	FS-Modell: Anteil der Kantone an Einnahmen Direkter Bundessteuer.
46002k	FS-Modell: Anteil der Kantone an Einnahmen Wehrpflichtersatz.
4600k	FS-Modell: Anteil der Kantone an Einnahmen Direkter Bundessteuer.
4610k	FS-Modell: Entschädigungen der Kantone vom Bund.
4620k	FS-Modell: Finanz- und Lastenausgleich der Kantone vom Bund.
4630g	FS-Modell: Beiträge des Bundes an Gemeinden.
4630k	FS-Modell: Beiträge des Bundes an Kantone.
570k	FS-Modell: Investitionsbeiträge der Kantone an den Bund.
670k	FS-Modell: Investitionsbeiträge an die Kantone vom Bund.
c_305	Compound-Gewichte zur Aufteilung der Arbeitgeberbeiträge (fs_art 305): Löhne (EPA, ETH; zur Aufteilung des Pensionskassenanteils), AHV+IV-Renten (BSV; zur Aufteilung der restlichen Arbeitgeberbeiträge). Diese Aufteilungsvariable enthält auch einen Anteil, der nicht direkt den Kantonen zugeordnet werden kann – dieser wird mit dem Bevölkerungsanteil aufgeteilt.
c_3603	Compound-Gewichte zur Aufteilung der Einnahmenanteile an öffentliche Sozialversicherungen (fs_art 3603): AHV-Renten (BSV; zur Aufteilung der Einnahmenanteile an die AHV) und IV-Renten (BSV; zur Aufteilung der Einnahmenanteile an die IV).
c_3633	Compound-Gewichte zur Aufteilung der Beiträge an öffentliche Sozialversicherungen (fs_art 3633): AHV-Renten (BSV; zur Aufteilung der Beiträge an die AHV) und IV-Renten (BSV; zur Aufteilung der Beiträge an die IV).
dbst_jp	ESTV: Direkte Bundessteuer Juristische Personen.
gdp	BFS: Kantonales Bruttoinlandprodukt.
lohn	EPA, ETH: Lohnzahlungen zentrale Bundesverwaltung und ETH nach Wohnsitzkanton. Diese Aufteilungsvariable enthält auch einen Anteil, der nicht direkt den Kantonen zugeordnet werden kann – dieser wird mit dem Bevölkerungsanteil aufgeteilt.
pop	BFS: Ständige Wohnbevölkerung am Jahresende.
sbez	BBL: Beschaffungszahlungen der Bundesverwaltung an Firmen mit Sitz in der Schweiz. Diese Aufteilungsvariable enthält auch einen Anteil, der nicht direkt den Kantonen zugeordnet werden kann – dieser wird mit dem Bevölkerungsanteil aufgeteilt.
4860k	[Covid-19] SF-Modell: ausserordentliche Transfereinnahmen des Bundes an die Kantone.
c_3865	[Covid-19] Compound-Gewichte zur Aufteilung der Beiträge an private Unternehmen (sf_art 3865): BSV; Covid-19-Erwerbsersatz. Ein Anteil von sf_art 3865 (rund 3,2 %) betreffen andere Beiträge, die nach Bevölkerung aufgeteilt werden.
kae	[Covid-19] SECO: Zahlungen der Arbeitslosenversicherung für Kurzarbeit (KAE) nach Kanton.

6.2 Aufteilung der Bundesausgaben und -einnahmen auf die Kantone

6.2.1 Aufteilung der Bundesausgaben auf die Kantone

Abbildung 8: Ausgaben des Bundes nach Kanton; in % des kantonalen BIP; Vierjahresmittel; Vergleich der aktuellen Periode (2017–2020) mit den beiden vorangegangenen Vierjahresperioden.

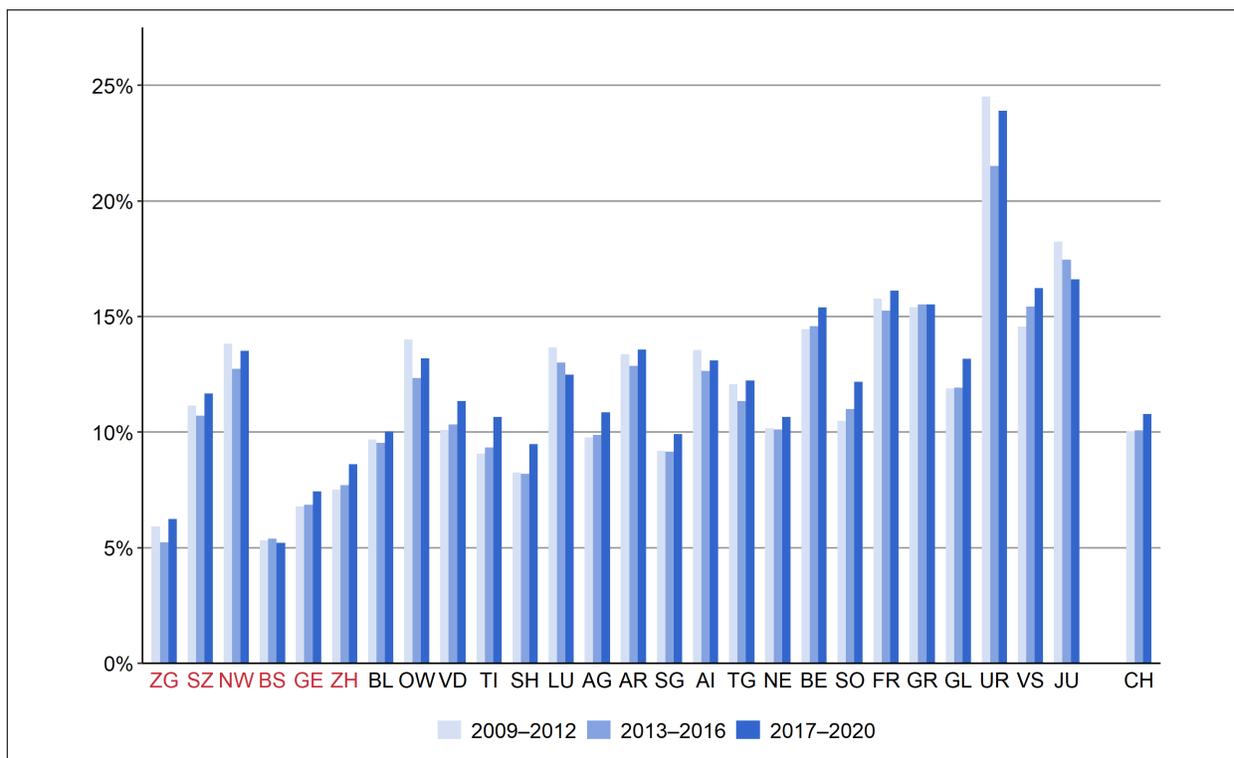


Abbildung 9: Ausgaben des Bundes nach Kanton; CHF pro Kopf; Vierjahresmittel, Vergleich der aktuellen Periode (2017–2020) mit den beiden vorangegangenen Vierjahresperioden.

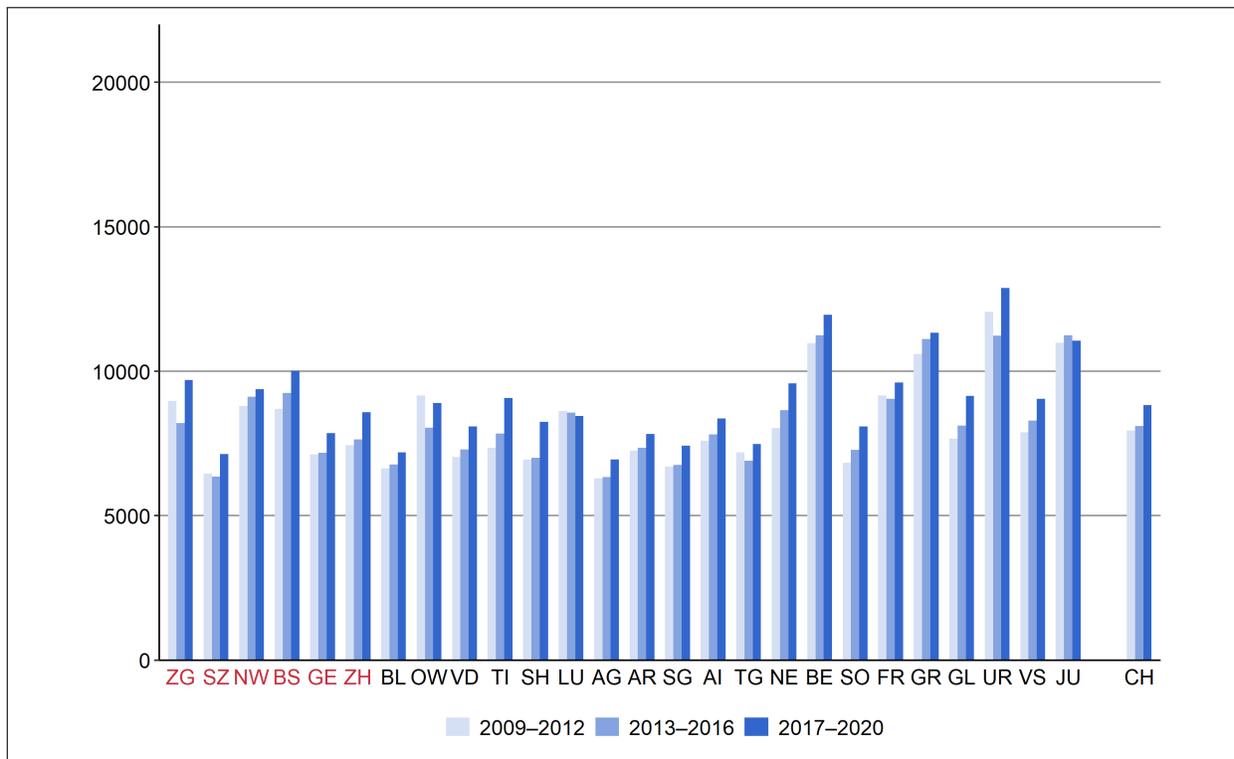


Abbildung 10: Ausgaben des Bundes nach Kanton; CHF pro Kopf; Vierjahresmittel; aktuelle Periode (2017–2020); nach Art.

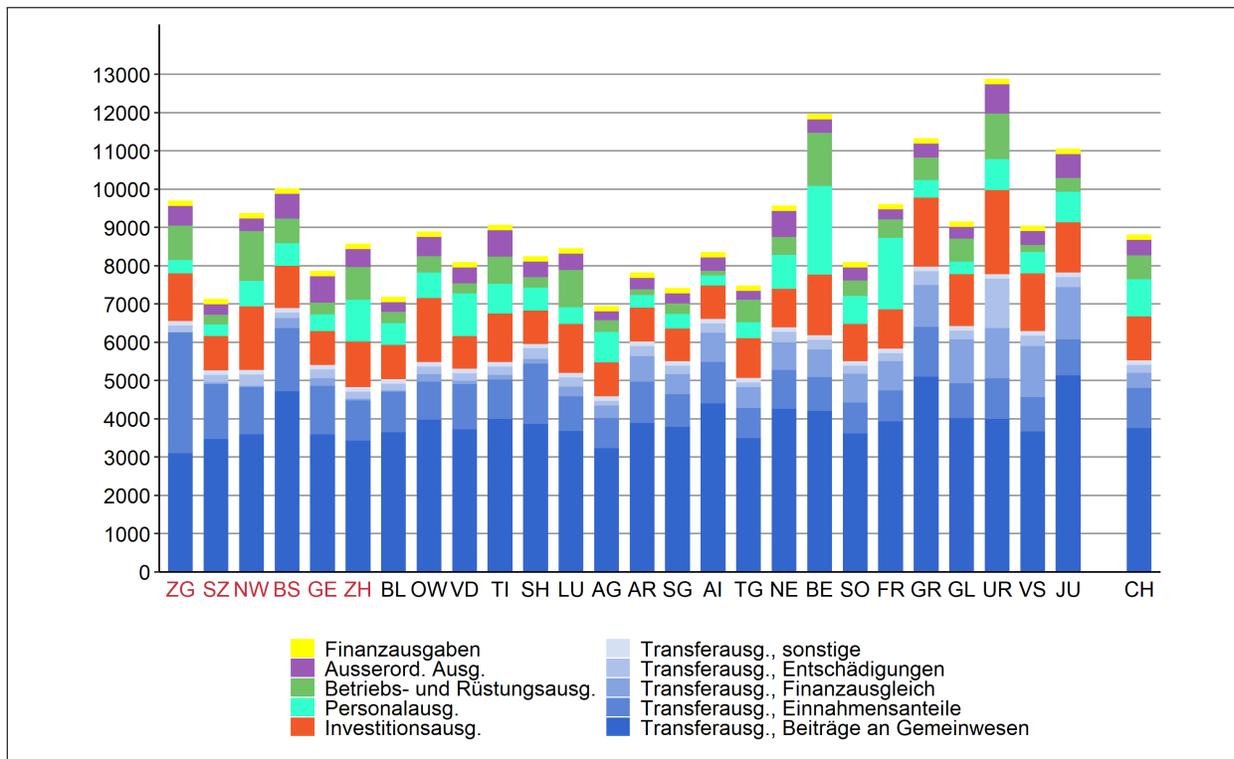


Abbildung 11: Ausgaben des Bundes nach Kanton; CHF pro Kopf; Vierjahresmittel, Vergleich der aktuellen Periode (2017–2020) mit den beiden vorangegangenen Vierjahresperioden; nach Art.

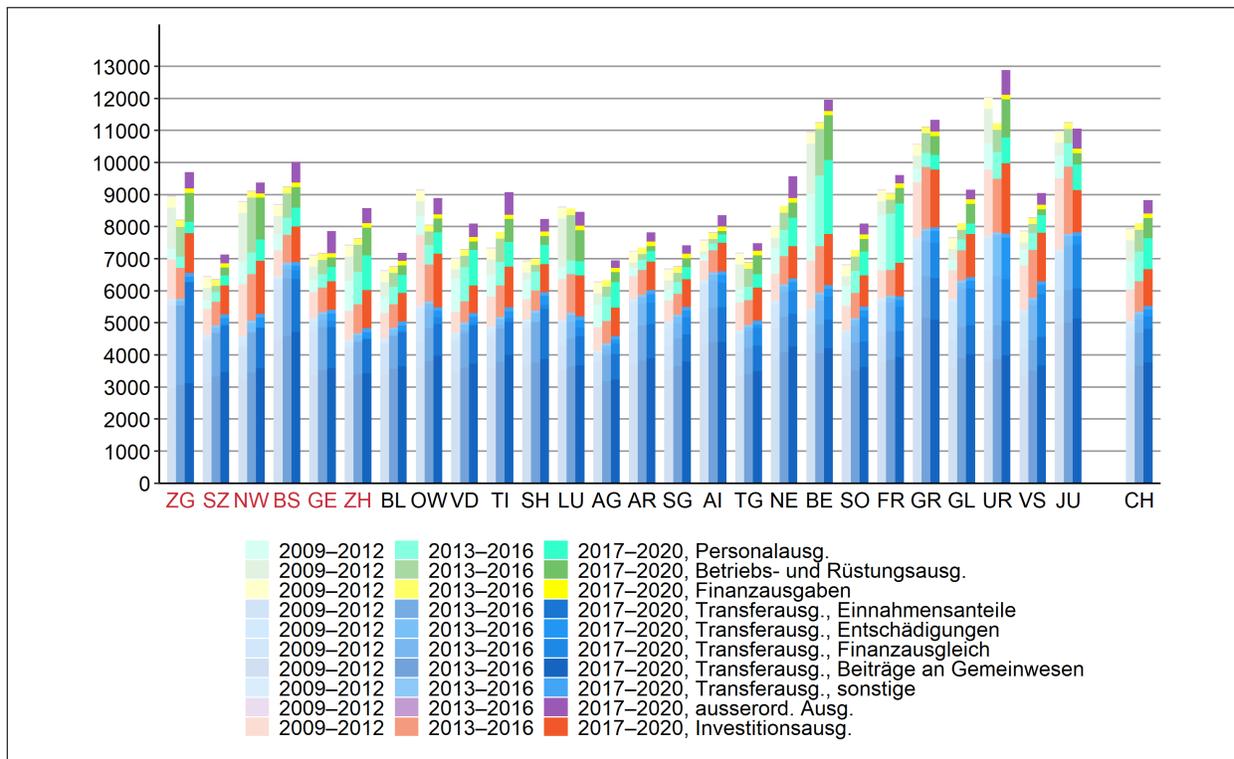


Abbildung 12: Ausgaben des Bundes nach Kanton; CHF pro Kopf; Vierjahresmittel; aktuelle Periode (2017–2020); nach Funktion.

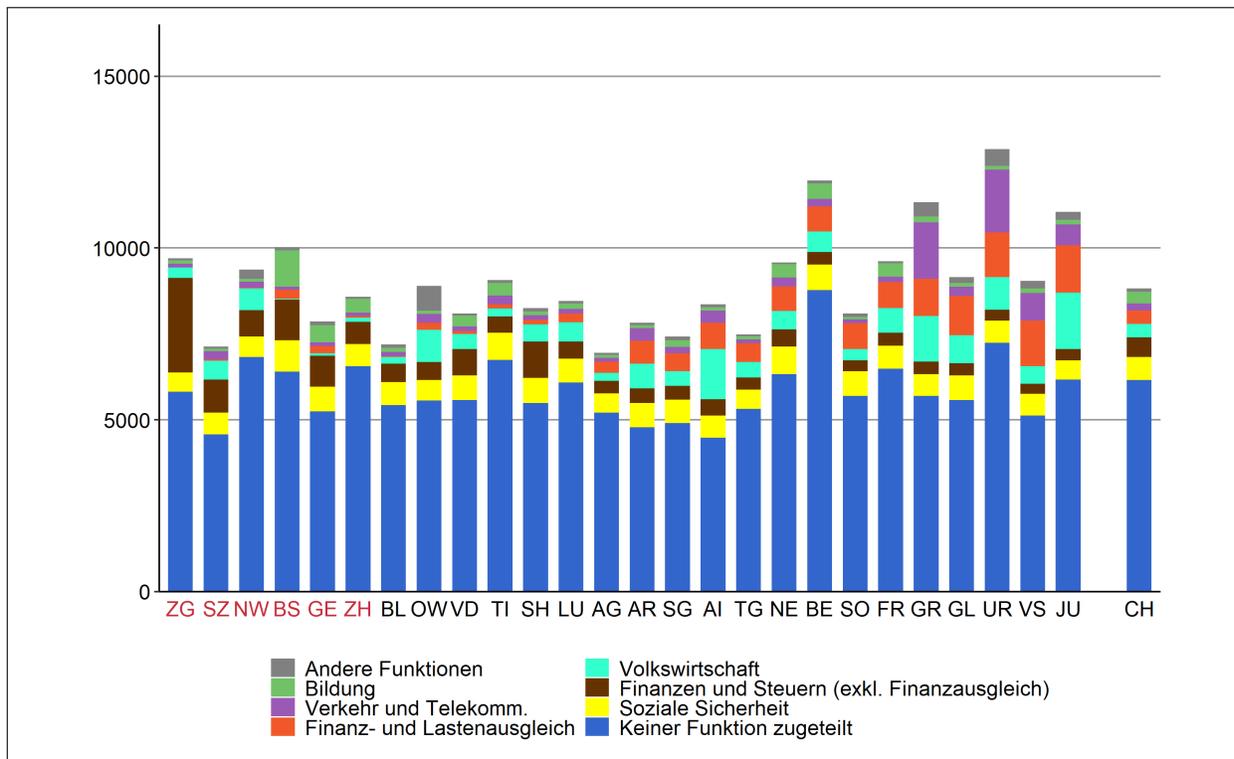
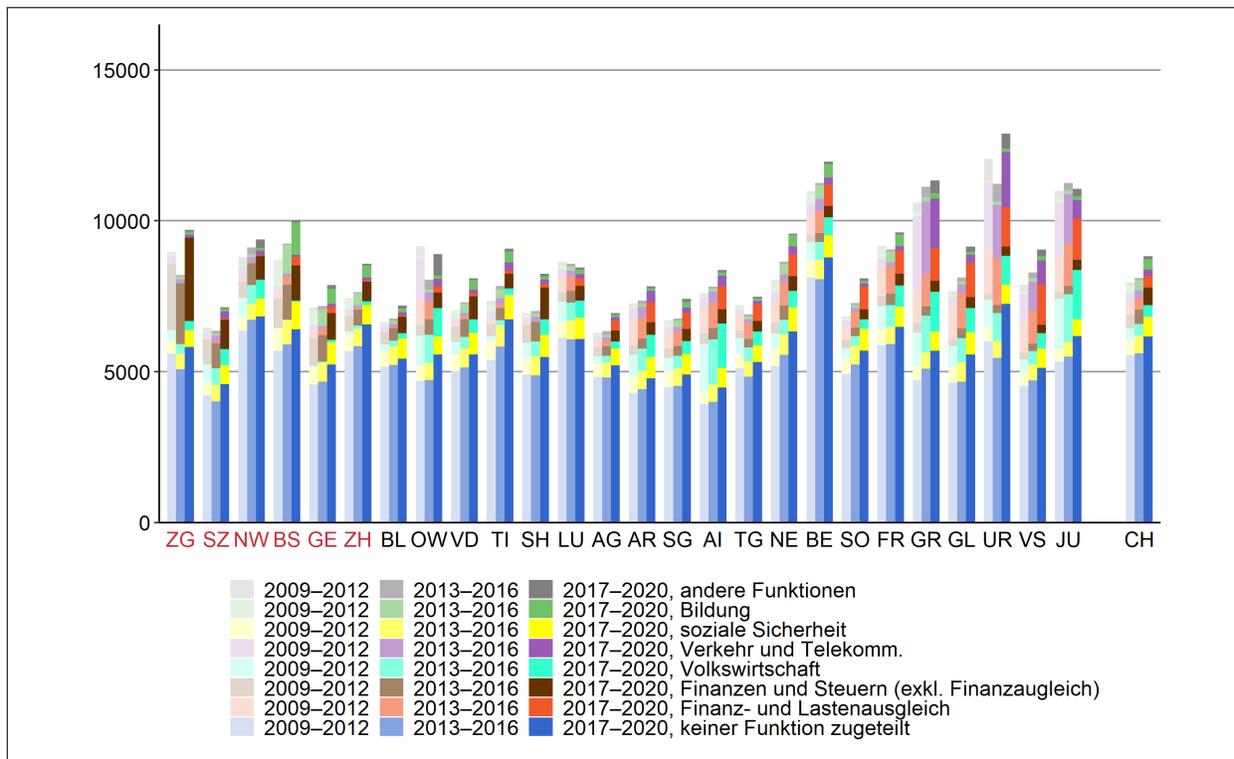


Abbildung 13: Ausgaben des Bundes nach Kanton; CHF pro Kopf; Vierjahresmittel, Vergleich der aktuellen Periode (2017–2020) mit den beiden vorangegangenen Vierjahresperioden; nach Funktion.



6.2.2 Aufteilung der Bundeseinnahmen auf die Kantone

Abbildung 14: Einnahmen des Bundes nach Kanton; CHF pro Kopf; Vierjahresmittel; aktuelle Periode (2017–2020); nach Art.

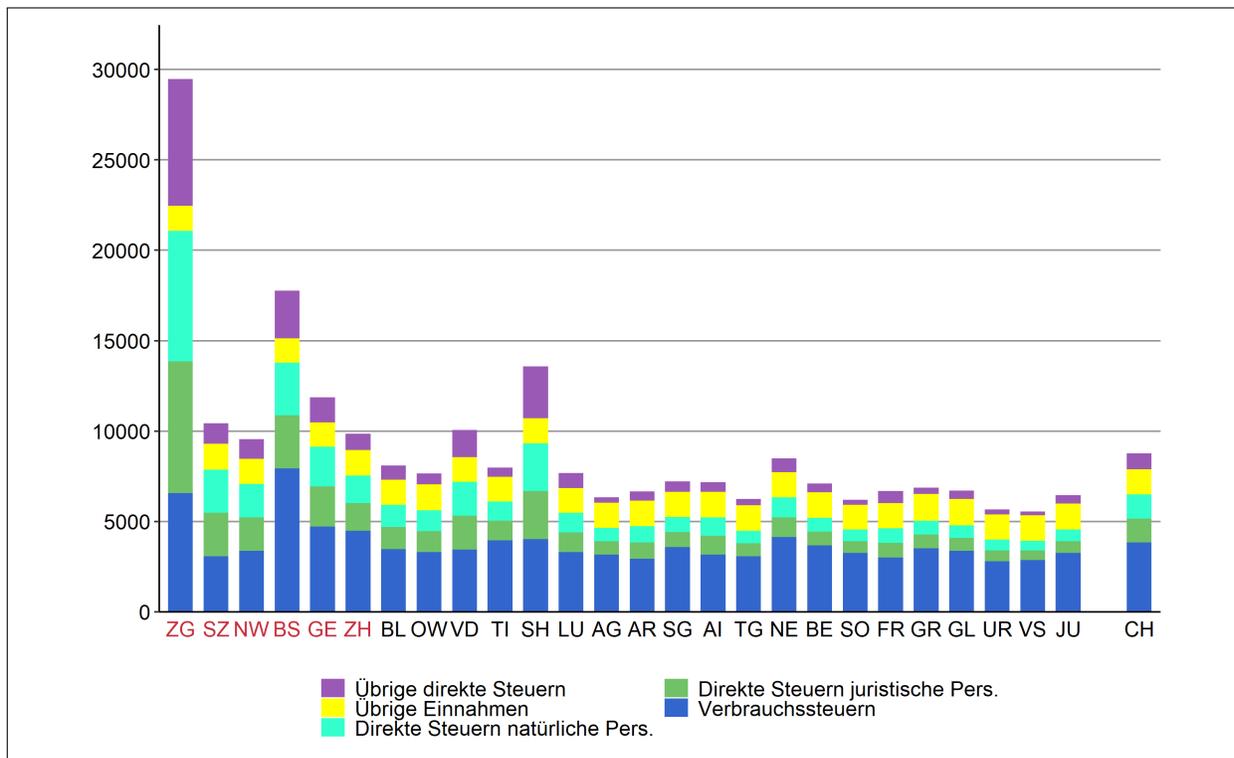
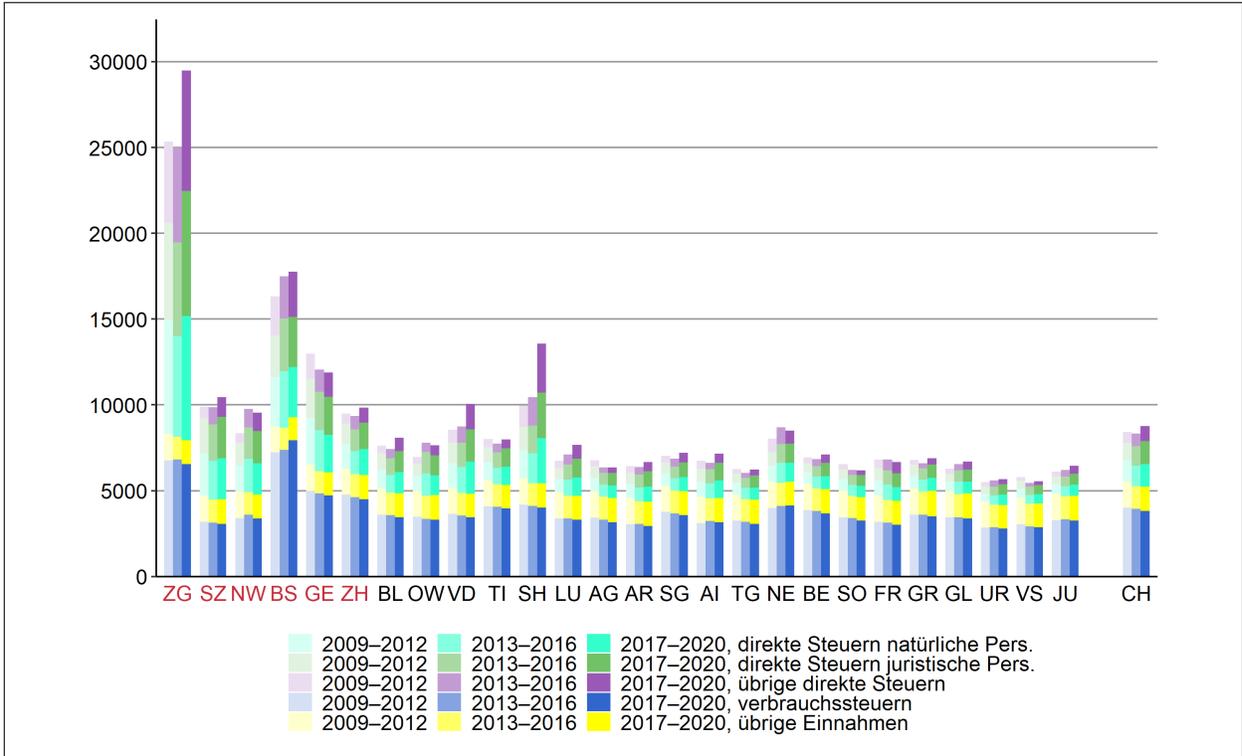


Abbildung 15: Einnahmen des Bundes nach Kanton; CHF pro Kopf; Vierjahresmittel; Vergleich der aktuellen Periode (2017–2020) mit den beiden vorangegangenen Vierjahresperioden; nach Art.



6.3 Auswirkungen der Ausgaben im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie

Alle in den Kapiteln 2-4 dargestellten Ergebnisse beinhalten die ordentlichen und ausserordentlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie (Ausgaben unten). Es handelt sich zumeist um grosse ausserordentliche Ausgaben, die nur ein Jahr (2020) in der Berichtsperiode betreffen, was den Vergleich unter den analysierten Perioden erschweren könnte. Um den ausserordentlichen Charakter der Covid-19-Krise und der damit verbundenen Ausgaben zu berücksichtigen, wird in diesem Abschnitt eine Sensitivitätsanalyse unserer Resultate ohne Covid-19-Ausgaben vorgeschlagen. Die Analyse erfolgt in zwei Schritten. Zunächst wurden die Covid-19-Ausgaben mithilfe spezifischer Verteilungsschlüssel für diese Ausgaben auf die Kantone aufgeteilt. Anschliessend wurden die Ausgaben des Bundes sowie die Finanzierungssalden pro Kopf ohne Covid-19-Ausgaben neu berechnet und den ursprünglichen Zahlen gegenübergestellt.

Die Ausgaben des Bundes im Zusammenhang mit Covid-19 belaufen sich auf 14,7 Milliarden für das Jahr 2020, wovon 10,8 Milliarden auf den Beitrag des Bundes an die Arbeitslosenversicherung zur Finanzierung von Kurzarbeitsentschädigungen (KAE) entfallen. Aus den Statistiken des SECO ist die Verteilung der Entschädigungen nach kanton bekannt, was eine Aufteilung des Gesamtbetrags ermöglicht.¹⁸ Ein weiterer wichtiger Ausgabenposten des Bundes zur Bekämpfung von Covid-19 sind die 2,2 Milliarden zur Finanzierung der Erwerbsausfallentschädigung (EO). Damit wurden die Verluste von Selbständigerwerbenden

¹⁸ Ausschlaggebend ist der Sitz des Unternehmens, nicht die einzelnen Niederlassungen. Diese Ergebnisse dürfen deshalb nicht überinterpretiert werden.

ausgeglichen, die ihre Tätigkeit wegen der Pandemie unterbrechen oder stark einschränken mussten. Anhand der EO-Statistik des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) können die ausbezahlten Beträge nach Kanton ermittelt und der Gesamtbetrag auf die Kantone aufgeteilt werden. Die restlichen Covid-19-Ausgaben, bei denen die Verteilung nicht bekannt ist, werden nach der Bevölkerung aufgeteilt.¹⁹

Abbildung 16: Ausgaben des Bundes im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie nach Kanton; CHF pro Kopf; nach Aufteilungsvariable; Jahr 2020²⁰

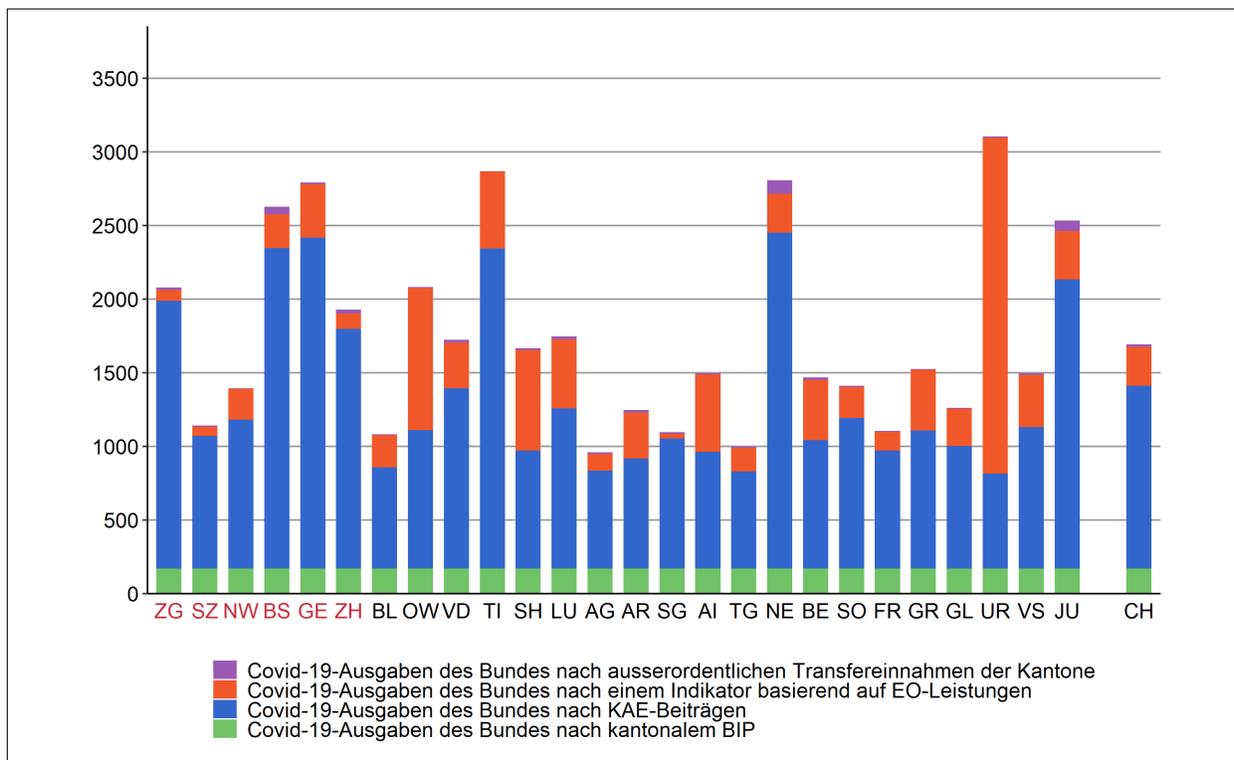


Abbildung 16 zeigt die Covid-19-Ausgaben des Bundes nach Kanton in Franken pro Kopf und differenziert nach der verwendeten Aufteilungsvariable. Wie bei den anderen Abbildungen sind die Kantone nach den im Rahmen des Finanzausgleichs gezahlten/empfangenen Beträgen geordnet. Diese Abbildung zeigt grosse Unterschiede bei den Ausgaben zwischen den Kantonen, ohne dass ein klarer Zusammenhang zwischen diesen Ausgaben und den Ausgleichstransfers deutlich würde. Dies ist insofern nicht überraschend, als die Covid-19-Ausgaben den Kantonen aufgrund der Auswirkungen der Covid-19-Krise zugeteilt wurden und nicht aufgrund ihrer strukturellen Lage bezüglich Ressourcen oder Lasten.

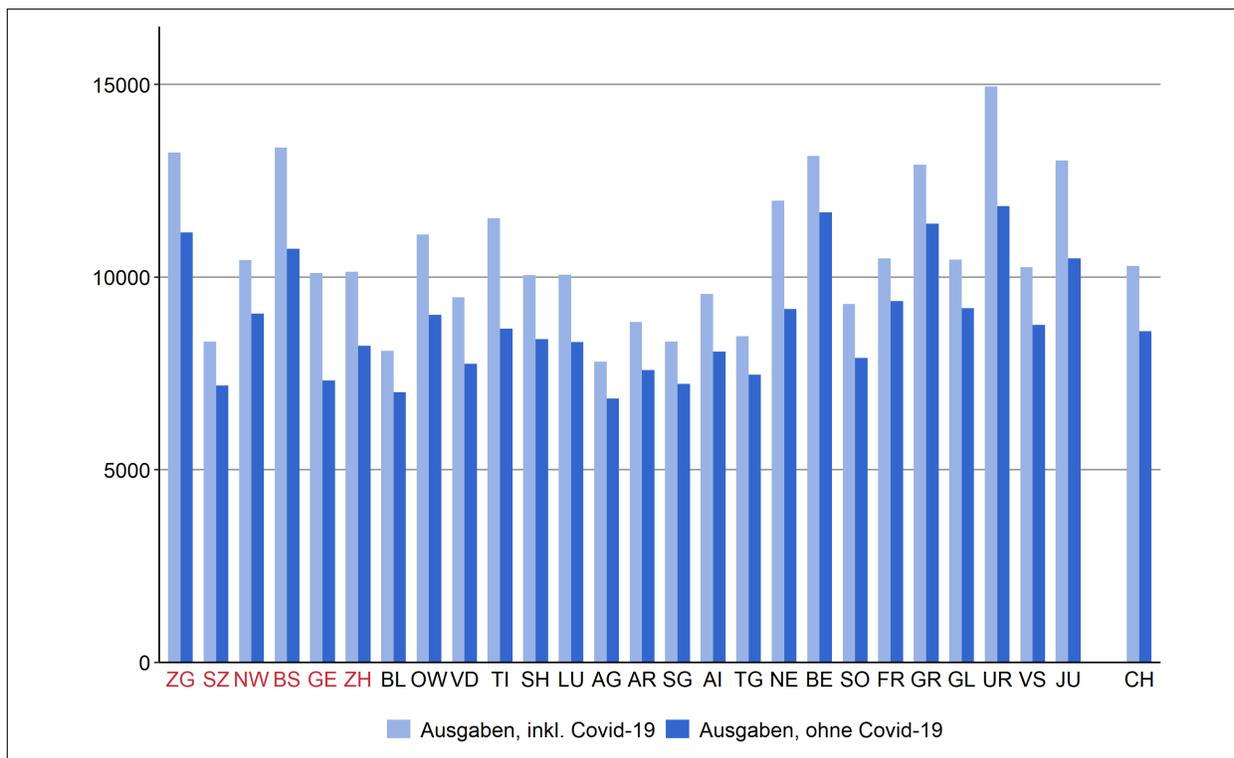
Abbildung 17 stellt die Bundesausgaben nach Kanton in Franken pro Kopf für das Jahr 2020 mit oder ohne Covid-19-Ausgaben dar. Sie zeigt, dass der Nichteinbezug der Covid-19-Ausgaben im Jahr 2020 einen klaren Einfluss auf die Pro-Kopf-Ausgaben hat. Abbildung 18 zeigt aber, dass die Analyse in Kapitel 2 und die Schlussfolgerungen dieses Berichts durch den Einbezug oder Nichteinbezug dieser Ausgaben nicht grund-

19 Die Sachgruppe 3861 «Ausserordentliche Transferausgaben; Kantone und Konkordate» der Bundesrechnung wird nicht ausgehend von der Bevölkerung auf die Sachgruppe 4860 «Ausserordentliche Transfereinnahmen, Bund» der Kantonsrechnungen aufgeteilt.

20 Die Kantone sind auf der horizontalen Achse nach aus dem Finanzausgleich resultierenden Nettobeträgen in der aktuellen Periode (2017–2020) geordnet. Nettozahlerkantone sind rot markiert.

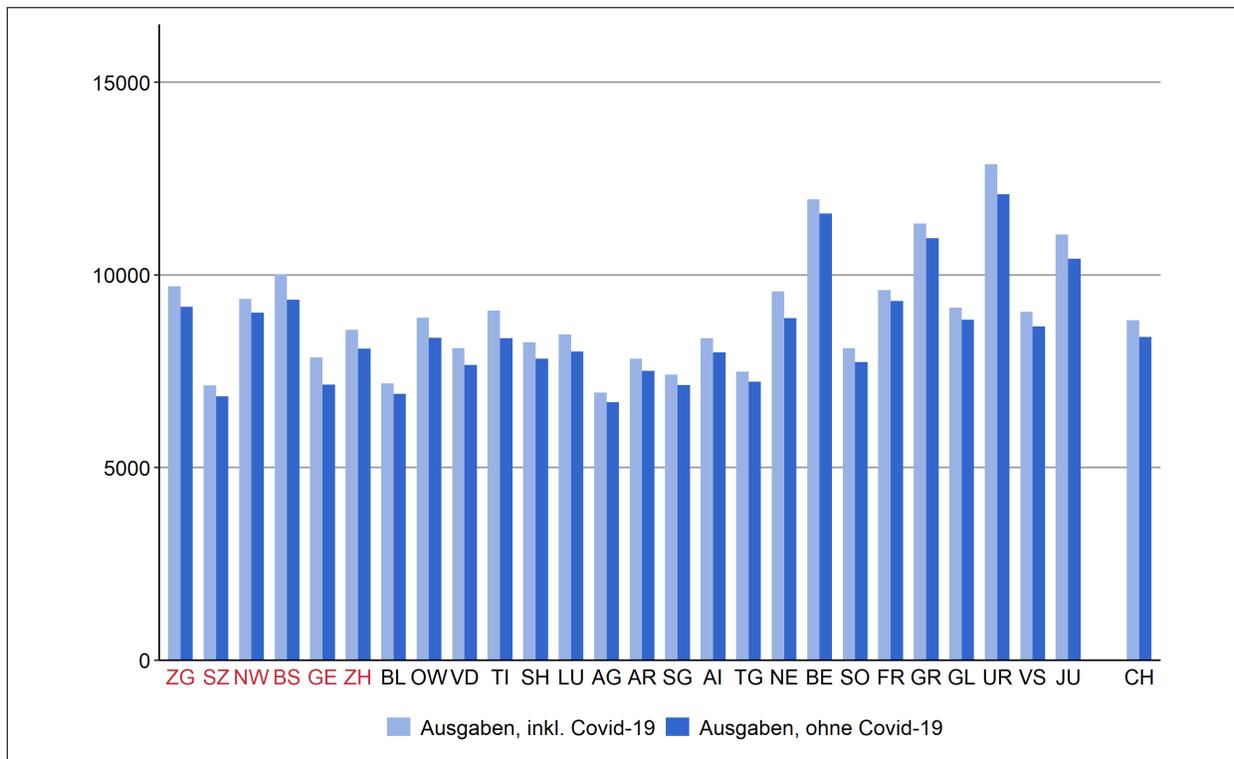
legend verändert werden. Der Effekt der Covid-19-Ausgaben wird insbesondere dadurch abgeschwächt, dass die Analyse über eine Periode von vier Jahren durchgeführt wird. Dasselbe gilt für die Betrachtung der Finanzierungssalden (siehe Abb. 19 und 20).

Abbildung 17: Ausgaben des Bundes nach Kanton; CHF pro Kopf; mit und ohne Covid-19-Ausgaben; Jahr 2020²¹



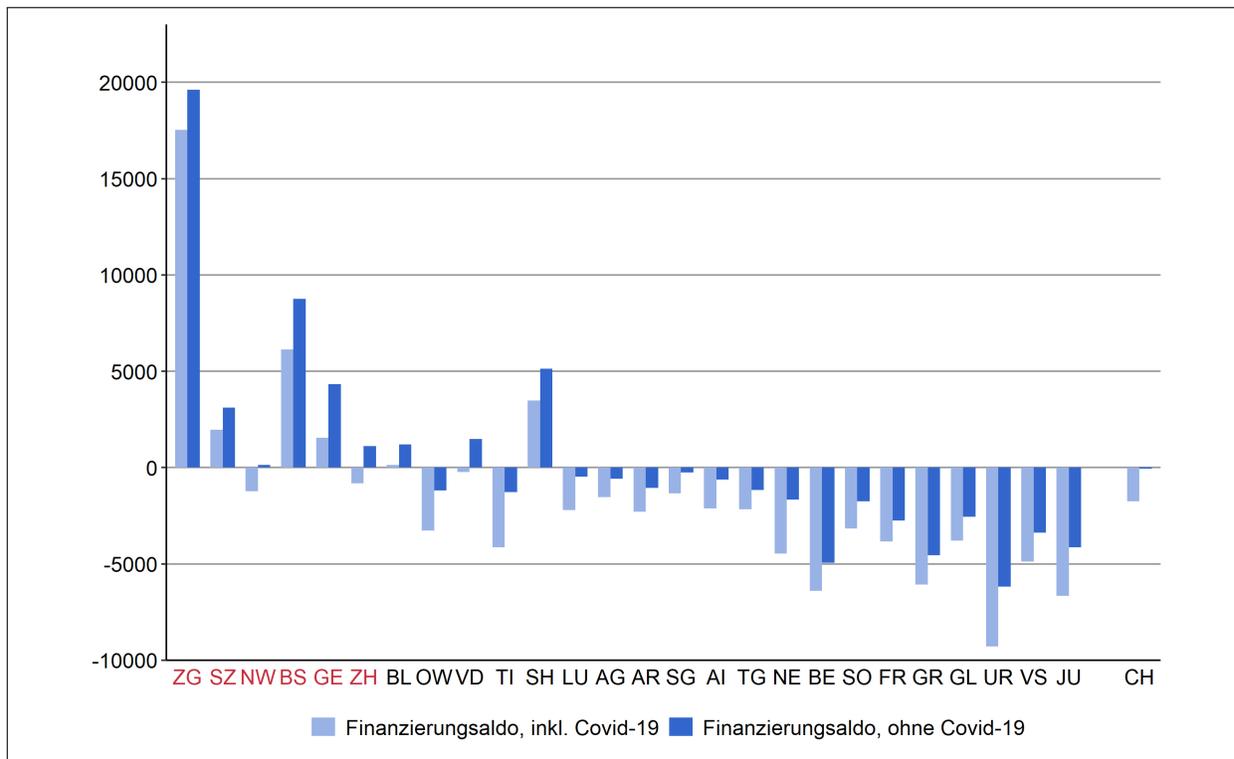
21 Die Kantone sind auf der horizontalen Achse nach aus dem Finanzausgleich resultierenden Nettobeträgen in der aktuellen Periode (2017–2020) geordnet. Nettozahlerkantone sind rot markiert.

Abbildung 18: Ausgaben des Bundes nach Kanton; CHF pro Kopf; Vierjahresmittel; mit und ohne Covid-19-Ausgaben; aktuelle Periode (2017-2020)²²



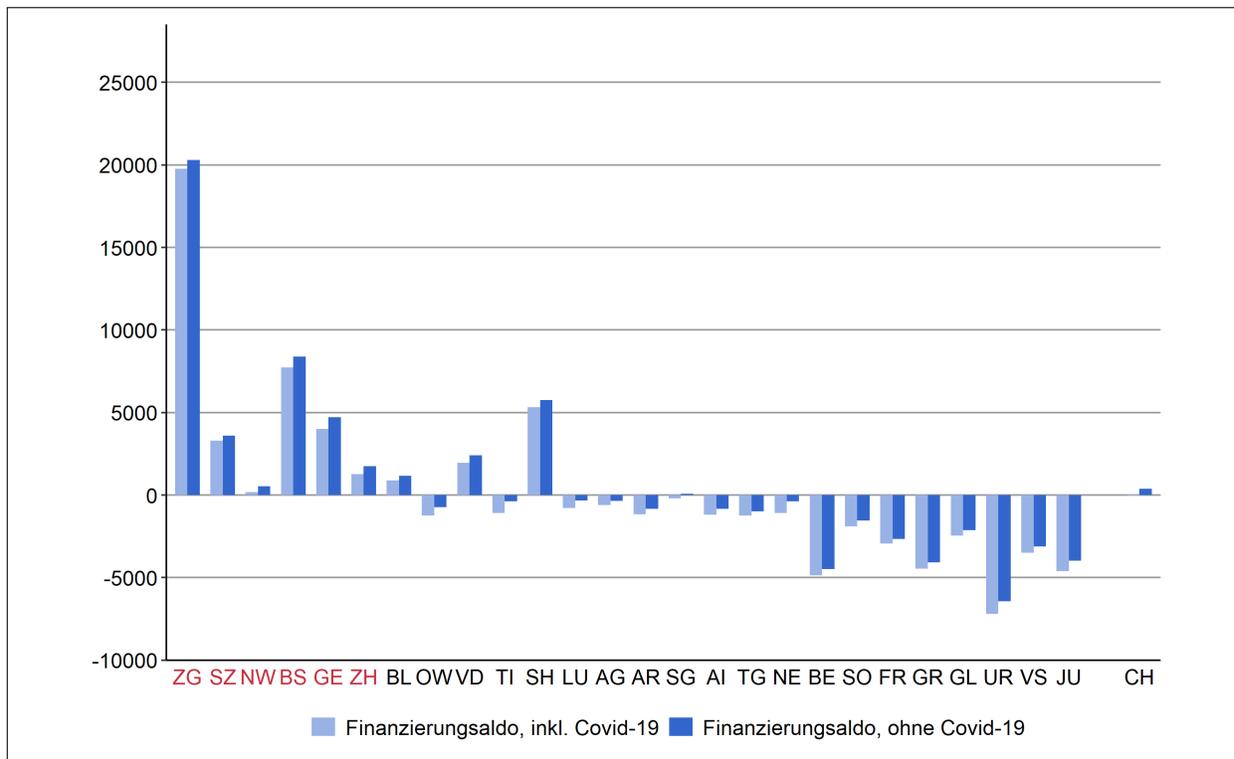
²² Die Kantone sind auf der horizontalen Achse nach aus dem Finanzausgleich resultierenden Nettobeträgen in der aktuellen Periode (2017–2020) geordnet. Nettozahlerkantone sind rot markiert.

Abbildung 19: Finanzierungssaldo des Bundes nach Kanton; CHF pro Kopf; mit und ohne Covid-19-Ausgaben; Jahr 2020²³



²³ Die Kantone sind auf der horizontalen Achse nach aus dem Finanzausgleich resultierenden Nettobeträgen in der aktuellen Periode (2017–2020) geordnet. Nettozahlerkantone sind rot markiert.

Abbildung 20: Finanzierungssaldo des Bundes nach Kanton; CHF pro Kopf; Vierjahresmittel; mit und ohne Covid-19-Ausgaben; aktuelle Periode (2017-2020)²⁴



²⁴ Die Kantone sind auf der horizontalen Achse nach aus dem Finanzausgleich resultierenden Nettobeträgen in der aktuellen Periode (2017–2020) geordnet. Nettozahlerkantone sind rot markiert.