Die Finanzlage der Ostschweizer Kantone

Studie im Auftrag der IHK St.Gallen-Appenzell und der IHK Thurgau

Verfasst von
Dr. Frank Bodmer
Leiter IHK-Research
IHK St.Gallen-Appenzell

Im November 2016

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung i

1 Einleitung 1

2 Ein Überblick zur finanzpolitischen Lage der Ostschweiz 3

3 Der Zusammenhang zwischen Ausgaben, Steuerbasis und Steuerlast 9

4 Bevölkerungsstruktur 14

5 Wirtschaftliche Entwicklung 22

6 Steuerbelastung 27

7 Niveau und Entwicklung der Ausgaben nach funktionaler Gliederung 32

8 Bildung 41

9 Soziale Sicherheit 51

10 Gesundheit 59

11 Verkehr und Nachrichtenübermittlung 71

12 Allgemeine Verwaltung, Öffentliche Ordnung und Kultur & Sport 76

13 Umweltschutz und Raumordnung, Volkswirtschaft 80

14 Kennzahlen zur Finanzlage 84

15 Kanton St.Gallen 92

16 Kanton Thurgau 100

17 Kanton Appenzell Ausserrhoden 107

18 Kanton Appenzell Innerrhoden 113

19 Abschliessende Bemerkungen 118

Literaturverzeichnis 121

Bei der aktuellen Version handelt es sich um eine leicht korrigierte und neu formatierte Version der im November 2016 publizierten Studie. Der Datenzeitraum ist unverändert und umfasst im Oktober 2016 verfügbare Quellen.

Kurzfassung

Die Ostschweiz hat das Image, sparsam mit öffentlichen Mitteln umzugehen. Dieses Image der Sparsamkeit mag durchaus den historischen Gegebenheiten entsprechen, den aktuellen Verhältnissen wird es aber nicht mehr gerecht. Zwar gibt die Ostschweiz im Durchschnitt weniger aus als alle Kantone und Gemeinden der Schweiz. Allerdings reicht das noch nicht, um auch als sparsam gelten zu können. Erstens gilt es zu beachten, was sich ein Kanton überhaupt leisten kann. Die finanziellen Mittel stammen aus Steuereinnahmen, Einnahmen aus eigenen Leistungen und bei den ressourcenschwachen Kantonen aus dem Finanzausgleich. Bescheidene finanzielle Mittel erlauben damit auch nur bescheidene Ausgaben. Der Vergleich der eigenen Ausgaben mit dem schweizerischen Durchschnitt ist allein deshalb problematisch.

Zweitens liegen die Ausgaben zwar unter dem Durchschnitt aller Kantone und Gemeinden, erreichen aber keineswegs Tiefstwerte. Die Ostschweiz gibt inzwischen in vielen Bereichen erheblich mehr Geld aus als die sparsamsten Kantone. Diese liegen meist in der Innerschweiz und haben gegenüber der Ostschweiz noch einen weiteren zentralen Vorteil: sie verfügen über eine viel grössere Steuerbasis. Das bedeutet, dass sie ein bestimmtes Niveau an Steuereinnahmen mit einer deutlich tieferen Steuerbelastung erzielen können. Für die Ostschweiz ergibt diese Kombination von keineswegs tiefen Ausgaben und einer schwachen Steuerbasis dagegen eine Steuerbelastung, welche in vielen Bereichen in der Nähe des schweizerischen Durchschnitts und über dem Niveau des wirtschaftlichen Zentrums Zürich liegt. Steuerlich ist die Ostschweiz damit in den meisten Bereichen zwar noch besser als die Kantone des Espace Mittelland oder der Westschweiz. Nachdem die Konkurrenten im Steuer- und Standortwettbewerb allerdings rund um Zürich liegen, der Aargau und Schaffhausen gehören da ebenso dazu wie die Innerschweiz, ist dies nur ein bescheidener Trost.

Auf der Ausgabenseite fallen die hohen Ausgaben für die obligatorische Bildung auf. Die Gründe dafür sind nicht abschliessend klar. Es ist aber zu vermuten, dass die kleine Grösse vieler Schulgemeinden und damit die kleinen Schul- und Klassengrössen eine wichtige Rolle spielen. Mit geeigneten Massnahmen sollte es in diesem Bereich möglich sein, die Kosten zu senken ohne die Qualität in Mitleidenschaft zu ziehen. Auch bei der Gesundheit gibt die Ostschweiz inzwischen relativ viel Geld aus. Mit einer Reduktion der Anzahl Spitäler liessen sich nicht nur Kosten sparen, die höheren Fallzahlen würden auch zu einer Verbesserung der Qualität führen. Dabei wäre eine Koordination über die Kantonsgrenzen hinaus angezeigt. Im Raum St.Gallen bestehen mit Appenzell, Heiden, Herisau, Flawil, Rorschach und St.Gallen sechs kantonale Spitäler.

Allein bei diesen beiden Aufgabenbereichen kommen mehrere hundert Franken Mehrausgaben pro Kopf gegenüber führenden Kantonen zusammen. Bei einer Bevölkerung von knapp 500'000 Personen machen 100 Franken Unterschied für St.Gallen allein etwa 50 Millionen Franken aus. Das entspricht etwa 1% des laufenden Aufwandes resp. knapp 3% der Einnahmen aus direkten Steuern von natürlichen und juristischen Personen. Mit einer Ausgabenreduktion von 100 Franken pro Kopf könnte der kantonale Steuerfuss damit um knapp 3.5 Punkte reduziert werden, mit einer Ausgabenreduktion von 500 Franken pro Kopf um rund 16.5 Punkte.

Auch im Bereich Soziales geben St.Gallen und Appenzell Ausserrhoden relativ viel Geld aus. In beiden Kantonen sind allerdings auch die Fallzahlen insbesondere bei der IV hoch. Auf diese IV-Fallzahlen hat ein Kanton kaum Einfluss, eine Reduktion der Ausgaben muss damit allein über die EL-Zuschüsse pro Fall gehen. Bundesregeln reduzieren auch hier den Spielraum. Ähnliches

gilt für die Ergänzungsleistungen zur AHV. Bei der Sozialhilfe, einer Gemeindeaufgabe, würde im Prinzip ein grösserer Spielraum bestehen. Die bundesweiten Regeln der SKOS, welche von den meisten Gemeinden befolgt werden, führen aber auch hier zu einer weitgehenden Harmonisierung. Bei den Zugangsbedingungen nutzen viele Gemeinden ihren nach wie vor bestehenden Spielraum aber durchaus. Erheblicher Spielraum besteht auch bei der individuellen Prämienverbilligung. In diesem Bereich zeigt nicht zuletzt AI, dass es auch mit tiefen Ausgaben geht.

Angesichts der knappen Ressourcen und der Herausforderungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales ist eine Konzentration der Mittel angezeigt. Einerseits ist mehr Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und zwischen Kantonen notwendig. Neben der Bildung und der Gesundheit betrifft dies auch den Tourismus oder die Kultur. Andererseits muss gefragt werden, welche Angebote im öffentlichen Bereich wirklich notwendig sind und der Region einen Vorteil verschaffen. So gibt z.B. der Kanton SG im kulturellen Bereich relativ viel Geld aus, ohne dass die subventionierten kulturellen Angebote überregional sehr bekannt sind und eine positive Wirkung für die Region erzielen. Beim öffentlichen Verkehr wiederum sollten die Subventionen in Zukunft in Bereichen konzentriert werden, wo die Nutzerzahlen auch entsprechend gesteigert werden können. Es geht mit anderen Worten um die Effizienz, d.h. die Wirkung pro eingesetzten Steuerfranken.

Im Kanton TG finden seit einigen Jahren Bemühungen statt, die Kostenexplosion im öffentlichen Bereich in den Griff zu bekommen. Im Kanton AR ist die Phase der hohen Investitionen vorbei, und Sparen ist angesagt. Und auch beim Kanton SG wurden in den letzten Jahren Anstrengungen unternommen, das Kostenwachstum einzudämmen. Für die Kantone stellt insbesondere die Entwicklung im Gesundheitsbereich eine Herausforderung dar. Das Kostenwachstum ist nach wie vor ungebremst, Lösungen sind nicht in Sicht. Im Gegenteil, alle Kantone planen die aktuelle Spitalinfrastruktur mehr oder weniger unverändert weiterzuführen. Das führt nicht nur zu einem hohen Investitionsbedarf, sondern zementiert auch die aktuellen ineffizienten Strukturen auf Jahrzehnte hinaus.

1 Einleitung

Die Finanzlage der Ostschweizer Kantone präsentiert sich sehr unterschiedlich. Appenzell Innerrhoden hat eine Serie von positiven Abschlüssen abgeliefert und weist keine Verschuldung und ein hohes Eigenkapital auf. Bei Thurgau waren die Abschlüsse mehrheitlich positiv. St.Gallen und Appenzell Ausserrhoden mussten dagegen eine ganze Reihe von teilweise hohen Defiziten verbuchen. Im 2015 resultierten zwar in beiden Kantonen positive Abschlüsse. Es bleibt aber offen, ob es sich dabei bereits um eine Trendwende handelt. Trotz diesen Fragezeichen ist die aktuelle Lage aber auch in diesen beiden Kantonen nicht als dramatisch zu bezeichnen. Sowohl AR als auch SG verfügen nach wie vor über eine tiefe Nettoverschuldung und ein erhebliches Eigenkapital.

Weniger positiv präsentiert sich die Lage in struktureller Hinsicht. Die Ostschweiz schneidet vor allem bei der Wirtschaftskraft, wie z.B. durch den Ressourcenindex im Neuen Finanzausgleich gemessen, relativ schwach ab. Das geht natürlich mit relativ tiefen Steuereinnahmen einher. Um diese zu kompensieren sind entweder ein sparsames Haushalten bei den Ausgaben oder aber eine hohe Steuerbelastung nötig.

Eine etwas weiter gestellte Frage wäre deshalb, ob die Finanzpolitik für die Ostschweiz angemessen ist, angesichts der wirtschaftlichen und demographischen Situation und der zu erwartenden zukünftigen Herausforderungen. Grundsätzlich braucht eine attraktive Region eine nachhaltige Finanzpolitik. Nur was heisst nachhaltig? Sicherlich gehört dazu das Vermeiden einer untragbaren Verschuldung. Daneben muss aber auch die Steuerbelastung in einem Rahmen liegen, der die Attraktivität der Region für Zuzüge von Unternehmen und hochqualifizierten Arbeitskräften erhält. Zudem sollen die Höhe und Verwendung der Mittel den Erwartungen der Stimmbürgerinnen und -bürger an den Staat und seine Aufgabenerfüllung gerecht werden. Diese Frage entscheidet das Volk letztlich an der Urne. Einzelne Akteure werden aber auch einen Wegzug ins Auge fassen, falls die Politik über längere Zeit nicht ihren Erwartungen entspricht, d.h. „mit den Füssen abstimmen". Da es sich bei diesen Akteuren oft um die guten Steuerzahler handelt, sollten sie nicht ignoriert werden.

1.1 Zum Aufbau der Studie

Die Studie beginnt mit einem allgemeinen Überblick zur Finanzpolitik der vier Ostschweizer Kantone, wobei die Region als Ganzes im Mittelpunkt steht (Kapitel 2). Nach den hohen Defiziten in den Jahren nach 2009 hat sich die Lage in den letzten Jahren wieder verbessert. Für eine attraktive Region braucht es allerdings mehr als eine mittelfristig ausgeglichene Staatsrechnung. Für die Attraktivität fast noch wichtiger dürfte das Niveau und die Verteilung der Ausgaben und Einnahmen sein. Ein erster Vergleich zwischen Ausgaben und nachhaltig erzielbaren Einnahmen wird das Thema von Kapitel 3 sein.

Kapitel 4 gibt einen Überblick zu den soziodemographischen Indikatoren, welche wichtige Determinanten der Ausgaben sind. Der Anteil junger Leute an der Bevölkerung ist ein Bestimmungsfaktor bei den Bildungsausgaben, der Anteil alter Leute für die Ausgaben in den Bereichen Soziales und Gesundheit. Damit sind auch bereits die drei Aufgabenbereiche genannt, welche den Grossteil der Ausgaben der Kantone (und ihrer Gemeinden) in Anspruch nehmen.

Kapitel 5 ist Niveau und Entwicklung der Steuerbasis gewidmet. Die Steuerbasis ist eine wesentliche Determinante für die Nachhaltigkeit des Ausgabenniveaus. Auf der Ausgabenseite ist zudem die soziodemographische Struktur von Bedeutung. Gewissermassen als Residualgrösse zwischen Ausgabenniveau und Höhe der Steuerbasis folgt dann die Steuerbelastung. Kapitel 6 betrachtet die durchschnittliche Höhe der Steuerbelastung sowie deren Aufteilung auf einzelne Steuerarten.

In den Kapiteln 7 bis 13 wird die Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen funktionalen Aufgabenbereiche untersucht. Eine wichtige grundsätzliche Frage ist dabei, welcher Vergleichsmassstab gewählt wird. Es wäre verlockend, das schweizerische Mittel als Vergleichsmassstab zu verwenden. Dabei würde die Ostschweiz in der Regel gut abschneiden, wird im Allgemeinen doch weniger Geld ausgegeben als im schweizerischen Mittel. Ein solcher Vergleich ist allerdings nicht angemessen. Erstens weist die Ostschweiz deutlich weniger finanzielle Mittel auf als die schweizerischen Kantone im Durchschnitt. Zweitens gehört die Ostschweiz zu den Regionen, welche traditionell sparsam mit dem Geld umgehen. So ist in der Schweiz ein klares Ost-West-Gefälle bei den Ausgaben zu beobachten. Das reflektiert nicht zuletzt die grundsätzlichen Erwartungen, welche die Bürgerinnen und Bürger an den Staat haben.

Vergleichsmassstab sollte damit nicht der schweizerische Durchschnitt, sondern Regionen mit ähnlichen Erwartungen gegenüber dem Staat sein. Die Innerschweiz drängt sich als Vergleichsmassstab nicht nur deshalb auf. Vielmehr handelt es sich dabei um eine in den letzten Jahren sehr erfolgreiche Region. Die Ostschweiz sollte sich am Erfolg der Innerschweiz orientieren und weniger an einer Region wie dem Espace Mittelland, welche selber mit erheblichen Problemen zu kämpfen hat. Insbesondere muss gefragt werden, warum die Ostschweizer Kantone nicht mit einem ähnlichen Niveau bei den Ausgaben zurechtkommt wie vergleichbare Innerschweizer Kantone. Auch in der Innerschweiz wird die Finanzpolitik nämlich zu einem grossen Teil vom Volk bestimmt. Dabei gibt es keine Anzeichen, dass das Volk dort mit den tiefen Ausgaben unzufrieden ist, mitunter den Staat als übertrieben schlank wahrnimmt.

Für den Vergleich einzelner Kantone müssen natürlich noch zusätzliche Kriterien erfüllt sein, um den Vergleich auch sinnvoll zu machen. Kantone mit grossen städtischen Zentren stehen in der Regel grösseren Herausforderungen im Bereich Soziales gegenüber und haben aufgrund von Universitäten und Forschungsspitälern höhere Ausgaben in den Bereichen Bildung und Gesundheit. In der Ostschweiz stellt die Stadt St.Gallen das einzige mittelgrosse städtische Zentrum dar und ist Standort einer Universität und eines Universitätsspitals. In der Innerschweiz findet sich Luzern in einer ähnlichen Situation. Für die beiden Appenzell kommt Nidwalden als Vergleichskanton in Frage. Nicht vergessen werden sollte zudem das Beispiel von Schwyz, einem weiteren mittelgrossen Kanton, der die Ausgaben in vielen Bereichen tief hält, trotz hohem Einkommen.

Die Kapitel 14 bis 18 widmen sich der Finanzlage der Kantone. Bei einzelnen Aufgaben bleiben die Resultate aus den Vergleichen von Kantonen und Gemeinden zu wenig schlüssig. Eine Betrachtung der Entwicklung der Ausgaben in den Staatsrechnungen kann hier zusätzliche Erkenntnisse geben. Neben den Ausgaben werden auch die allgemeine Entwicklung der finanziellen Lage und die weiteren Aussichten betrachtet.

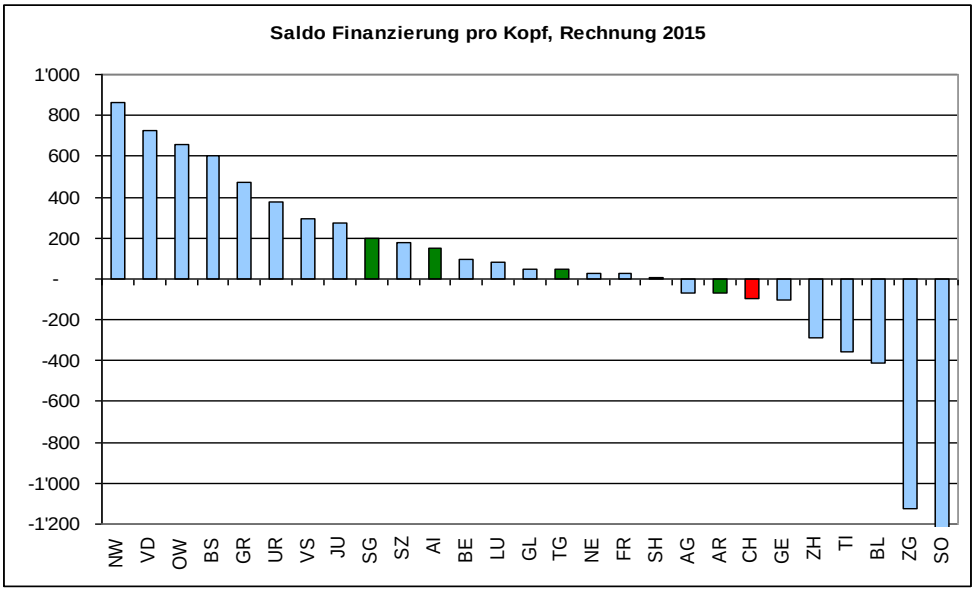
2 Ein Überblick zur finanzpolitischen Lage der Ostschweiz

Die Abschlüsse der Kantone fielen im 2015 überraschend gut aus. Während die Wirtschaft mit den Folgen des Frankenschocks kämpfte, konnten die öffentlichen Haushalte noch von überraschend hohen Steuereinnahmen profitieren, welche vor allem auf die Steuerjahre 2013 und 2014 zurückzuführen waren. Dies gilt auch für die Ostschweizer Kantone. AR und SG mussten vorher eine Reihe von teils stark negativen Abschlüssen bei den Staatsrechnungen verbuchen. In AI und TG war die Lage dagegen bereits vor 2015 meist erfreulich. Für 2016 wird allerdings in praktisch allen Kantonen eine Eintrübung der finanzpolitischen Lage erwartet, eine verspätete Folge der konjunkturellen Verlangsamung.

2.1 Gute Abschlüsse, schlechte Aussichten

2015 stellte finanzpolitisch für die meisten Kantone ein sehr gutes Jahr dar. In 19 von 26 Kantonen konnte die Laufende Rechnung Überschüsse verzeichnen. Diese reichten in 18 Kantonen sogar aus, um die Nettoinvestitionen zu finanzieren. Mit anderen Worten resultierte in 18 Kantonen ein Überschuss in der Finanzierungsrechnung (Abbildung 2.1).[1]

Abbildung 2.1: Saldo Finanzierungsrechnung, Staatsrechnungen 2015

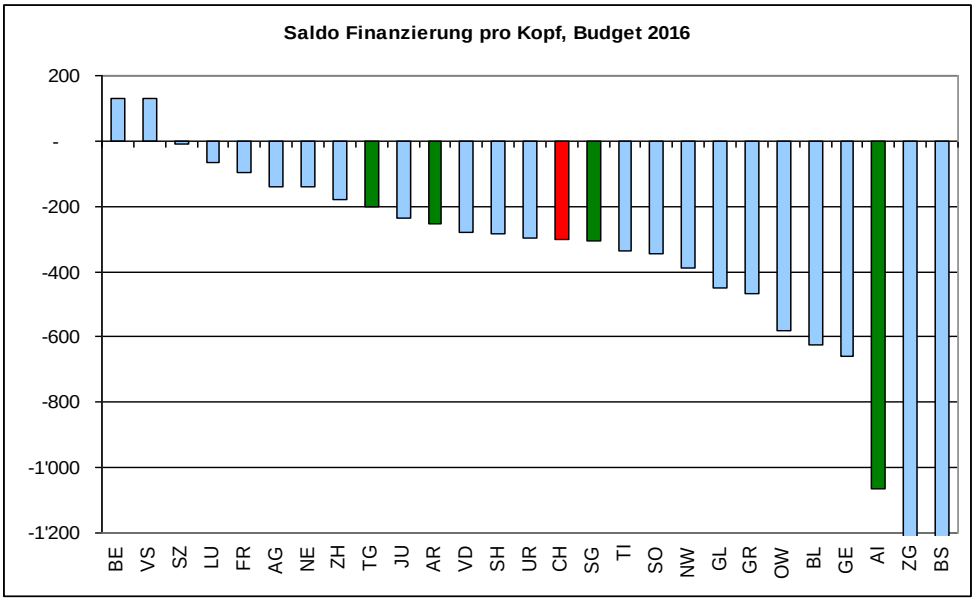


Quelle: FDK und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen für Kantone in Franken.

Von den Ostschweizer Kantonen wies nur AR einen leicht negativen Finanzierungssaldo auf. Für 2016 wird dagegen mit schlechteren Abschlüssen gerechnet. Nur zwei Kantone rechnen für 2016 mit einem positiven Finanzierungssaldo, darunter kein Ostschweizer Kanton (Abbildung 2.2).

[1] Zu den Definitionen von Laufender Rechnung und Finanzierungsrechnung, siehe Kapitel 14. In den folgenden beiden Grafiken wurden die Extremwerte für SO, BS und ZG „abgeschnitten"

Abbildung 2.2: Saldo Finanzierungsrechnung, Budgets 2016



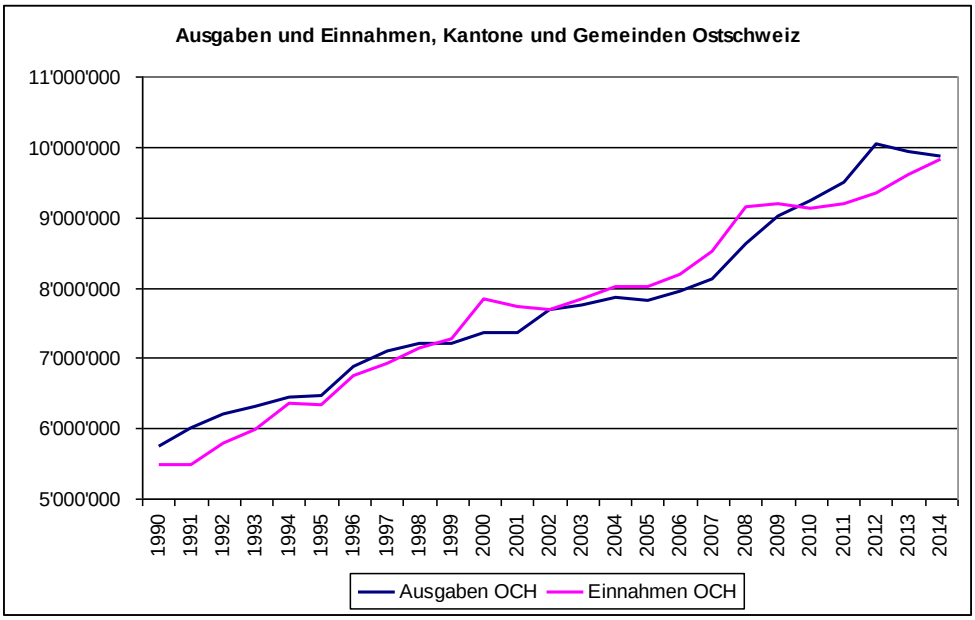
Quelle: FDK und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen für Kantone in Franken.

2.2 Nationalbankgold, Neuer Finanzausgleich und das Ende der finanzpolitischen Disziplin

Die finanzpolitische Entwicklung lässt sich anhand von Einnahmen und Ausgaben betrachten. Für die folgenden Betrachtungen werden mit Ausnahme der Kapitel 14 bis 18 praktisch überall kombinierte Zahlen für die Kantone und ihre Gemeinden verwendet. Der Grund ist, dass sich die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden interkantonal stark unterscheidet. Ein Vergleich von Ausgaben- und Einnahmenzahlen allein der Kantone würde deshalb wenig Sinn machen. Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) stellt vergleichbare Zahlen für alle Kantone und ihre Gemeinden zusammen, aktuell für die Zeit von 1990 bis 2014. Der Nachteil dieser Zahlen ist, dass sie nicht ganz aktuell sind. Die Betrachtung der kantonalen Rechnungen und Budgets wird in den Kapiteln 15 bis 18 wird eine aktuellere Analyse erlauben.

Die Entwicklung seit Beginn der 1990er Jahre lässt sich in verschiedene Phasen unterteilen. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre kam es zu sehr hohen Defiziten (Abbildung 2.3). Die Ausgaben wuchsen stetig, und die Einnahmen hielten lange nicht Schritt. Bis 1999 resultierte ein kumuliertes Finanzierungsloch von 2 Milliarden Franken. 2000 resultierte dann ein hoher Überschuss, vor allem wegen der Teilprivatisierung der St.Galler Kantonalbank (SGKB). Die Überschüsse setzten sich bis 2009 fort, unter anderem aufgrund eines vor allem bis 2005 sehr tiefen Ausgabenwachstums. Letzteres beschleunigte sich in den Folgejahren.

Abbildung 2.3: Ausgaben und Einnahmen von Kantonen und Gemeinden, 1990 bis 2014



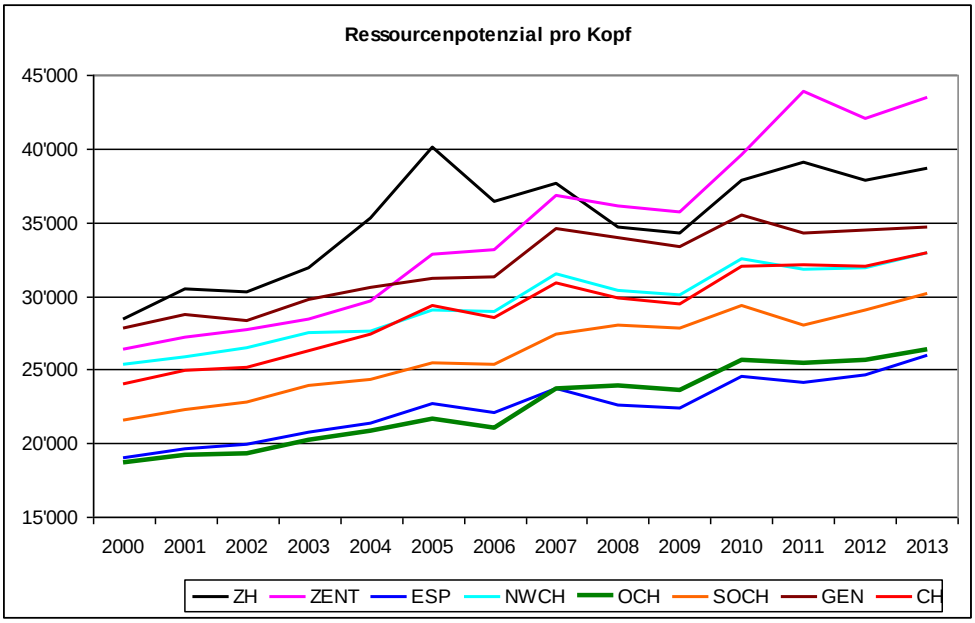
Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Der Bruch in den Serien im Jahr 2008 aufgrund der Umstellung auf Nettoausgaben im Bereich Spitäler wurde auf Basis der Entwicklung der Nettoausgaben korrigiert. Die Zahlen sind zudem korrigiert um die Inflation nach Landesindex der Konsumentenpreise (LIK); Zahlen in 1000 Franken für Kantone und Gemeinden.

Die Ausgaben wuchsen ab 2006 und vor allem ab 2008 wieder deutlich schneller, bei den Einnahmen kam es nach 2009 zu einer Stagnation. Defizite waren die Folge. Vor allem in AR, aber auch in SG wurden die Defizite bewusst in Kauf genommen. AR investierte sehr viel Geld in Spitäler, Strassen und andere Infrastruktur, in einem Versuch, den Kanton für Zuzüger wieder attraktiver zu machen. Zu dieser Strategie gehörte auch eine drastische Senkung der Gewinnsteuern. Zur Finanzierung dieser Strategie wurde das Eigenkapital angezapft, welches vor allem aus der Sonderausschüttung der Nationalbank im Jahre 2005 stammte (siehe Kapitel 17). Auch SG begann nach 2008 das Eigenkapital abzubauen, einerseits über steigende Ausgaben, in den ersten Jahren auch über Steuersenkungen. Der grösste Teil dieser Steuersenkungen wurde inzwischen aber wieder rückgängig gemacht (siehe Kapitel 15). SG profitierte zudem von stark erhöhten Zahlungen aus dem neuen Finanzausgleich (NFA), nachdem der Kanton beim neuen Mass für das Ressourcenpotenzial im NFA deutlich schlechter abschnitt als bei der Finanzkraft im alten Finanzausgleich.

2.3 Rückstand bei der Steuerbasis

Strukturell hat die Ostschweiz zwei zentrale Probleme: eine schwache Steuerbasis bei schnell steigenden Ausgaben. Es tut sich damit gewissermassen eine Schere auf, welche bisher aufgrund von diversen Sonderfaktoren nicht voll sichtbar wurde. Auf der Seite der Steuerbasis zeigen die Zahlen der EFV zur Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage des NFA klar den Rückstand der Ostschweiz (Abbildung 2.4). Nur der Espace Mittelland schneidet noch etwas schlechter ab als die Ostschweiz. 2013 betrug der Rückstand gegenüber dem schweizerischen Mittel 20%, gegenüber der Innerschweiz 40%.[2] Gegenüber dem schweizerischen Mittel hat die Ostschweiz seit 2003 nur leicht Boden gut gemacht, gegenüber der Innerschweiz sogar massiv an Boden verloren. Bezüglich Ergiebigkeit der Steuerbasis zeigen diese Zahlen zudem sogar noch eine etwas zu positive Sicht der Entwicklung. In der Ostschweiz stammte nämlich ein Grossteil des Wachstums der Steuerbasis von den steuerbaren Gewinnen, welche steuerlich weniger ergiebig sind als die steuerbaren Einkommen (siehe dazu Kapitel 5).

Abbildung 2.4: Ressourcenpotenzial pro Kopf, 2003-2013



Quelle: EFV, ESTV, BFS; eigene Berechnungen. Die offiziellen Zahlen der EFV liegen nur ab 2003 vor. Für die Jahre 2000 bis 2002 wurden Schätzungen auf Basis der Entwicklung der steuerbaren Einkommen und der steuerbaren Gewinne gemacht.

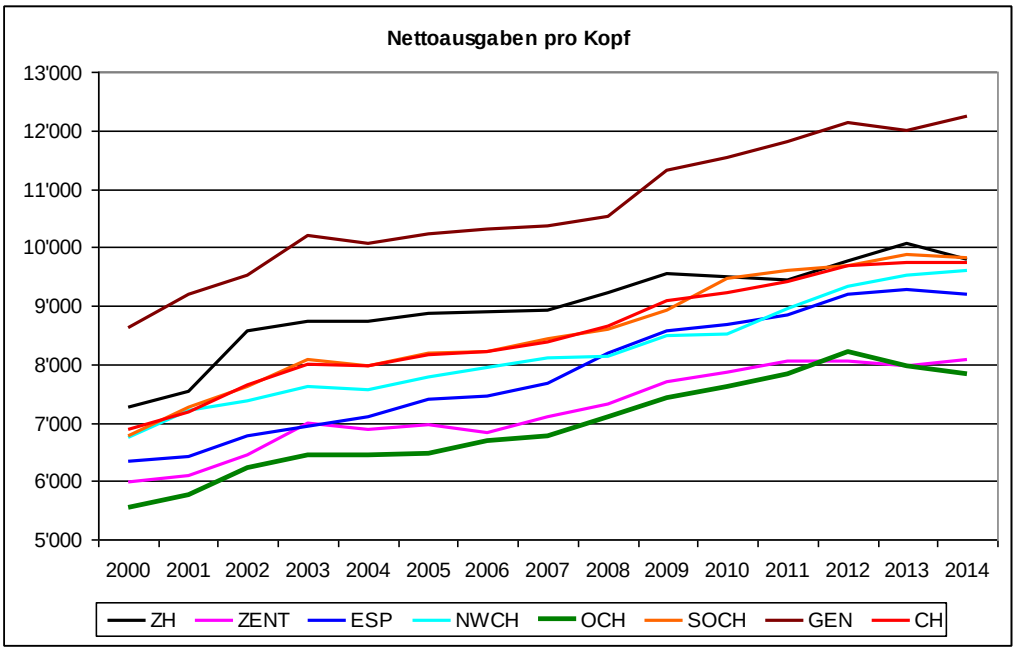
[2] Die Einteilung der Kantone in Regionen erfolgt folgendermassen: Ostschweiz (OCH) mit AI, AR, SG und TG; Zürich (ZH) mit SH und ZH; Südostschweiz (SOCH) mit GL, GR und TI; Innerschweiz (ZENT) mit LU, NW, OW, SZ und ZG; Nordwestschweiz (NWCH) mit AG, BL und BS; Espace Mittelland (ESP) mit BE, FR, NE, JU und SO; Genferseeregion (GEN) mit GE, VD und VS.

2.4 Hohes Ausgabenwachstum in Kernbereichen

Während sich der Rückstand der Ostschweiz bei der Steuerbasis kaum verringert hat, kam es bei gewissen Ausgabenkategorien zu einem sehr hohen Wachstum. Dank einer Begrenzung des Wachstums von anderen Ausgabenkategorien war es möglich, das Ausgabenwachstum insgesamt in Grenzen zu halten. Gegenüber dem schweizerischen Mittel resultierte damit zwischen 2000 und 2014 ein leicht tieferes Wachstum (Abbildung 2.5). Gegenüber der Innerschweiz war das Wachstum dagegen deutlich höher.

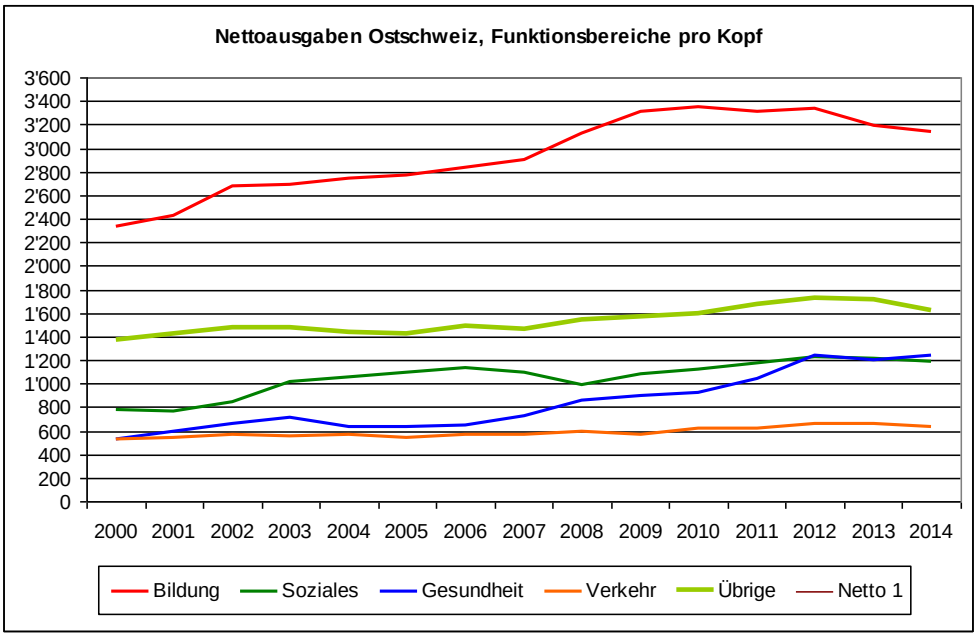
Die drei grössten Kostenblöcke auf Ebene Kantone und Gemeinden sind Bildung, Soziales und Gesundheit. Bei der Gesundheit kam es zwischen 2000 und 2013 zu mehr als einer Verdoppelung der Ausgaben pro Kopf. Das sind Mehrausgaben von 700 Franken pro Kopf. Die Ausgaben für die Bildung wuchsen prozentual zwar deutlich weniger. Aufgrund der sehr grossen Bedeutung dieses Bereiches war das absolute Wachstum mit einem Anstieg von 800 Franken pro Kopf aber trotzdem sehr hoch. Bei der sozialen Sicherheit kamen etwa 400 Franken dazu, ein Anstieg von etwa 50%. Die übrigen Aufgabenbereiche wuchsen dagegen sehr viel weniger. Beim Verkehr war nur ein sehr kleines Wachstum zu verzeichnen. Massive Mehrausgaben für den öffentlichen Verkehr wurden mit Minderausgaben für den Strassenverkehr kompensiert.

Abbildung 2.5: Nettoausgaben nach Regionen, 2000-2014



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

Abbildung 2.6: Nettoausgaben Ostschweiz nach Funktionsbereich, 2000-2014



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

3 Der Zusammenhang zwischen Ausgaben, Steuerbasis und Steuerlast

Die Ausgaben auf Ebene Kantone und Gemeinden bilden einen nützlichen Ausgangspunkt für den Vergleich der öffentlichen Finanzen der Ostschweizer Kantone. Wie bereits gesagt sind tiefe Ausgaben noch kein ausreichendes Zeugnis für eine solide Finanzpolitik. Vielmehr müssen die Einnahmen auch das relativ tiefe Ausgabenniveau decken. Wenn das nicht der Fall ist, müssen entweder die Verschuldung oder die Steuern erhöht werden. Zwei Gründe können für hohe Steuern trotz tiefen Ausgaben verantwortlich sein. Erstens können die Einnahmen aus anderen Quellen als Steuern vergleichsweise tief sein. Von Bedeutung sind dabei vor allem die Zahlungen des Bundes und anderer Kantone in Form von Finanzausgleich und Entschädigungen für kantonale Leistungen. Auch Private leisten neben den Steuern zusätzliche finanzielle Beiträge an die Finanzierung öffentlicher Leistungen, in der Regel in der Form von Nutzerbeiträgen. Zweitens ist es möglich, dass die Steuerbelastung aufgrund einer kleinen Steuerbasis hochgehalten werden muss, um die relativ tiefen Ausgaben zu finanzieren.

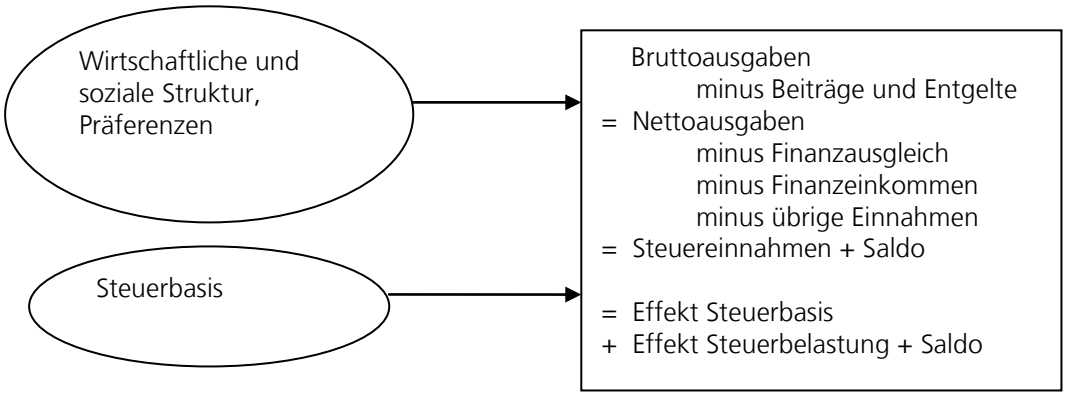
Wie sich zeigen wird, spielen in der Ostschweiz beide Faktoren eine Rolle. Zwar beziehen die Ostschweizer Kantone relativ viel Geld aus dem Finanzausgleich. Bei anderen Zahlungen des Bundes liegen sie dagegen weiter zurück. Das Grundproblem der Ostschweizer Kantone ist aber die schwache Steuerbasis. Die hohen Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich können und sollen den Rückstand bei der Steuerbasis bei weitem nicht ausgleichen. Die Folge ist insbesondere bei SG eine relativ hohe Steuerbelastung.

3.1 Einige grundlegende Zusammenhänge

Die finanzpolitische Lage eines Kantons lässt sich in einem ersten Schritt durch die Höhe der Ausgaben und die Höhe und Struktur der Einnahmen bestimmen. Die gesamten Ausgaben werden durch Beiträge und Entgelte, Steuereinnahmen, Einnahmen aus dem Finanzausgleich und den übrigen Einnahmen bestimmt. Bei vielen Ausgabenkategorien fliessen erhebliche Beiträge vom Bund, anderen Kantonen und privaten Nutzern. Durchlaufende Beträge, in der Regel vom Bund an die Kantone, stellen einen Extremfall dar. Kantone dienen dabei nur als Verteiler von Bundesbeiträgen. Wichtigstes Beispiel sind die Zahlungen des Bundes an die Landwirtschaft. Auch in vielen anderen Bereichen, wie den Hochschulen oder den Ergänzungsleistungen, fliessen Bundessubventionen. Bei den Hochschulen spielen zudem die Zahlungen der Herkunftskantone der Studenten eine wichtige Rolle. Nur die danach noch verbleiende Belastung muss durch Steuern und andere Einnahmenkategorien gedeckt werden.

Für kantonale Vergleiche der Finanzpolitik ist es deshalb sinnvoll, nur die Ausgaben nach Abzug von Beiträgen und Entgelten zu berücksichtigen. Diese werden üblicherweise also Nettoausgaben bezeichnet (Abbildung 3.1). Von diesen Nettoausgaben können dann der zweckfreie Finanzausgleich, das Einkommen aus dem Finanzvermögen und die übrigen Einnahmen abgezogen werden. Der Rest muss mit Steuereinnahmen finanziert werden oder stellt den Saldo der Finanzierungsrechnung dar. Bei den Steuereinnahmen können sodann ein Effekt der Steuerbasis und ein Effekt der Steuerbelastung unterschieden werden. Um ein gegebenes Niveau von Steuereinnahmen zu erzielen, braucht ein Kanton mit hoher Steuerbasis natürlich nur eine tiefere durchschnittliche Steuerbelastung.

Abbildung 3.1: Konzept



Quelle: eigene Darstellung.

3.2 Ein Vergleich von Kantonen und Gemeinden für 2013[3]

Die beschriebenen Zusammenhänge lassen sich für einen Vergleich der Kantone zugrunde legen (Abbildung 3.2). Dabei muss die Summe der Ausgaben eines Kantons und seiner Gemeinden verwendet werden, da sich die innerkantonale Aufgabenteilung zwischen den Kantonen stark unterscheidet. Die Bereiche Energie, Banken und sonstige gewerbliche Betriebe aus dem Funktionsbereich Volkswirtschaft bleiben ausgeklammert. In diesen Bereichen entstehen in den meisten Kantonen erhebliche Nettoeinnahmen, welche zur Finanzierung des allgemeinen Haushalts beigezogen werden. Ebenfalls ausgeklammert bleibt der Bereich Finanzen.

Bei den so berechneten Bruttoausgaben pro Kopf reichte das Spektrum im Jahr 2013 von etwa 10'200 Franken im Kanton SZ bis zu knapp 23'100 Franken im Kanton BS, ein Unterschied von knapp 13'000 Franken (Kolonne 1). Dieser Unterschied reduzierte sich bei den Nettoausgaben auf etwas über 7'000 Franken (Kolonne 3). Viele in BS bedeutende Ausgaben wie Bildung oder Soziales generieren gleichzeitig auch erhebliche Einnahmen, was die Unterschiede schrumpfen lässt. TG und AI wiesen Bruttoausgaben im unteren Drittel auf, AR und SG im mittleren Drittel. Bei den Nettoausgaben lag AI dagegen nahe bei den beiden Kantonen mit den tiefsten Ausgaben, Nidwalden und Schwyz, TG nur leicht darüber. SG und AR weisen dagegen gegenüber diesen beiden Spitzenreitern zusätzliche Ausgaben von etwa 1’000 Franken pro Kopf auf.

[3] In diesem Kapitel werden die Zahlen für 2013 verwendet, da das Ressourcenpotenzial (ASG) nur bis 2013 vorliegt.

Abbildung 3.2: Ausgaben und Einnahmen pro Kopf, 2013

Bruttoausgaben (korrigiert)		Beiträge und Entgelte		Nettoausgaben		Finanzausgleich		Steuern	
SZ	10'206	BL	2'832	NW	7'274	ZG	-2'356	UR	4'519
NW	10'406	SZ	2'907	SZ	7'299	SZ	-891	GL	5'123
AG	10'647	ZG	2'944	**AI**	**7'420**	BS	-609	**TG**	**5'989**
TG	**10'921**	AG	2'954	GL	7'431	GE	-552	**AI**	**6'079**
AI	**11'283**	NW	3'131	LU	7'550	NW	-416	OW	6'232
LU	11'342	**TG**	**3'268**	UR	7'626	ZH	-270	LU	6'268
GL	11'443	SO	3'276	**TG**	**7'653**	VD	-72	**AR**	**6'488**
SO	11'584	TI	3'503	AG	7'693	SH	-32	AG	6'656
SG	**12'055**	LU	3'792	**SG**	**8'124**	BL	-11	VS	6'677
AR	**12'250**	**AI**	**3'863**	OW	8'183	TI	67	SZ	6'798
OW	12'314	**SG**	**3'931**	SO	8'309	AG	292	**SG**	**6'851**
SH	12'822	**AR**	**3'938**	**AR**	**8'312**	**CH**	**393**	SO	6'871
BL	13'022	SH	3'985	VS	8'818	**SG**	**797**	NW	6'904
UR	13'298	GL	4'013	SH	8'837	SO	798	FR	7'107
TI	13'316	ZH	4'121	BE	9'133	**TG**	**859**	JU	7'332
ZG	13'325	OW	4'131	FR	9'336	LU	957	GR	7'436
VS	13'533	VD	4'138	JU	9'442	NE	964	SH	7'531
BE	13'726	**CH**	**4'200**	**CH**	**9'741**	**AI**	**994**	BE	7'692
CH	**13'941**	NE	4'474	TI	9'813	**AR**	**1'000**	TI	8'645
FR	14'085	BE	4'593	ZH	10'123	OW	1'007	BL	8'650
ZH	14'244	GE	4'698	BL	10'190	BE	1'167	**CH**	**8'910**
VD	14'928	VS	4'715	ZG	10'381	GR	1'378	ZH	9'440
NE	15'343	FR	4'748	GR	10'525	FR	1'574	NE	10'293
JU	15'908	UR	5'672	VD	10'790	VS	1'618	VD	11'987
GR	18'549	JU	6'466	NE	10'868	GL	2'015	ZG	12'016
GE	20'797	GR	8'024	BS	14'583	JU	2'239	BS	14'703
BS	23'089	BS	8'506	GE	16'099	UR	2'432	GE	17'777

Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

Der zweckfreie Finanzausgleich würde diese Unterschiede alleine wieder zum Verschwinden bringen, da die Ostschweizer Kantone erhebliche Beträge aus dem Finanzausgleich beziehen, während SZ und NW zu den Geberkantonen gehören (Kolonne 4). Das bedeutet allerdings auch, dass SZ und NW über eine hohe Steuerbasis verfügen. Die Steuereinnahmen pro Kopf liegen in SG praktisch gleichauf mit SZ und NW (Kolonne 5). Die knapp 7'000 Franken Steuereinnahmen sind in SZ und NW allerdings mit einer deutlich tieferen Steuerbelastung verbunden als in SG (siehe Kapitel 6).[4]

[4] In Tabelle 3.2 fehlen die übrigen Einnahmen sowie die Auswirkungen des Saldos der Finanzierungsrechnung, womit die Summe von Finanzausgleich und Steuern nicht den Nettoausgaben entspricht. Bei den Brutto- und Nettoausgaben fehlen zudem die Bereiche Energie sowie Banken und Versicherungen, da diese in den meisten Kantonen hohe und stark schwankende Nettoeinnahmen generieren und dadurch die Ausgabenvergleiche verzerren können.

3.3 Die Ostschweizer Kantone im Vergleich

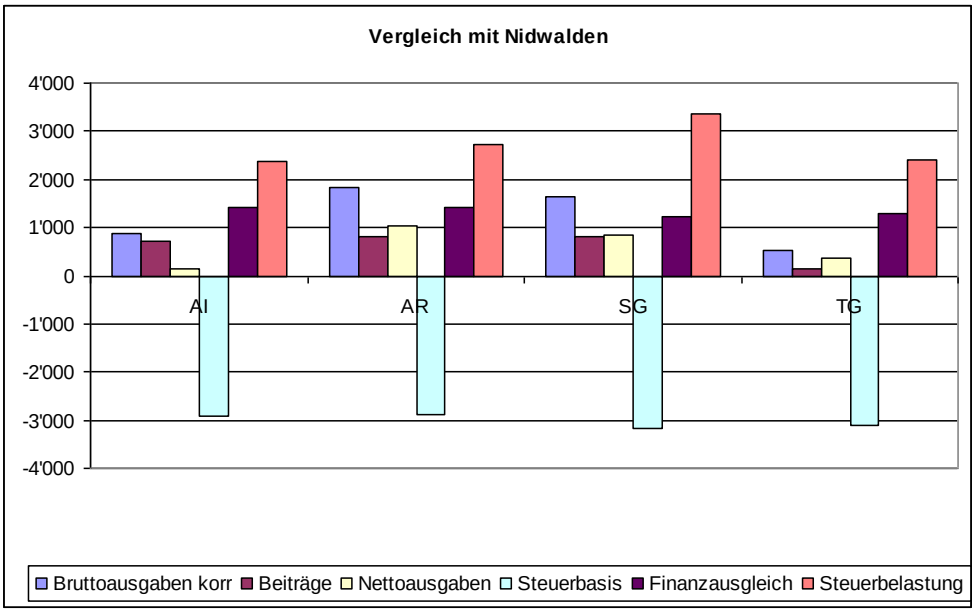
In einem nächsten Schritt kann eine Aufteilung der Steuereinnahmen in die Auswirkungen von Steuerbelastung und von Steuerbasis vorgenommen werden. Für die Steuerbasis verwenden wir die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG), welche dem Ressourcenausgleich NFA zugrunde liegt und welche von der EFV auch für Daten zur steuerlichen Ausschöpfung verwendet werden (siehe dazu Kapitel 5 und 6). Für die kantonalen Vergleiche muss zudem ein Benchmark gewählt werden. Wir werden die Ostschweizer Kantone im Folgenden mit zwei Innerschweizer Kantonen vergleichen. NW ist aktuell der Kanton mit den tiefsten Nettoausgaben. Grössenmässig liegt er zwischen AI und AR und verfügt über eine sehr hohe Steuerbasis. Tiefe Ausgaben und eine hohe Steuerbasis ergeben zusammen eine sehr tiefe Steuerquote. Als zweiter Kanton wird Luzern gewählt, mit Nettoausgaben im Bereich von AI und TG, aber einer etwas höheren Steuerbasis als die vier Ostschweizer Kantone.

LU ist in vieler Hinsicht mit SG vergleichbar. Beides sind mittelgrosse Kantone mit einer mittelgrossen Hauptstadt, welche Zentrumsfunktionen für eine grosse Region erfüllt. LU finanziert eine Universität und ist Standort für den Grossteil der Fachhochschule Zentralschweiz. Die soziodemographische Ausgangslage ist zudem ähnlich, mit der Ausnahme einer in LU tieferen Quote von IV-Bezügern. In beiden Kantonen ist zudem die Industrie von grosser Bedeutung.

Der Vergleich mit NW in Abbildung 3.3 zeigt, dass alle vier Ostschweizer Kantone deutlich höhere Bruttoausgaben aufweisen, AI und TG bei den Nettoausgaben dagegen nur leicht höher liegen. Die höhere Steuerbasis von NW allein macht zwischen 2’500 und 3’000 Franken an Mehreinnahmen von NW resp. Mindereinnahmen der Ostschweizer Kantone aus. Einen Teil dieses Unterschieds, nämlich zwischen 1’200 und 1’400 Franken erhalten sie über einen höheren Ressourcenausgleich vom Bund und den Geberkantonen wieder kompensiert. Zusammen mit der Finanzierung der Mehrausgaben fehlen den Ostschweizer Kantonen im Vergleich zu NW damit aber immer noch zwischen 2’500 (AI) und 3’500 Franken (SG), welche über eine höhere Steuerbelastung hereingeholt werden müssen.

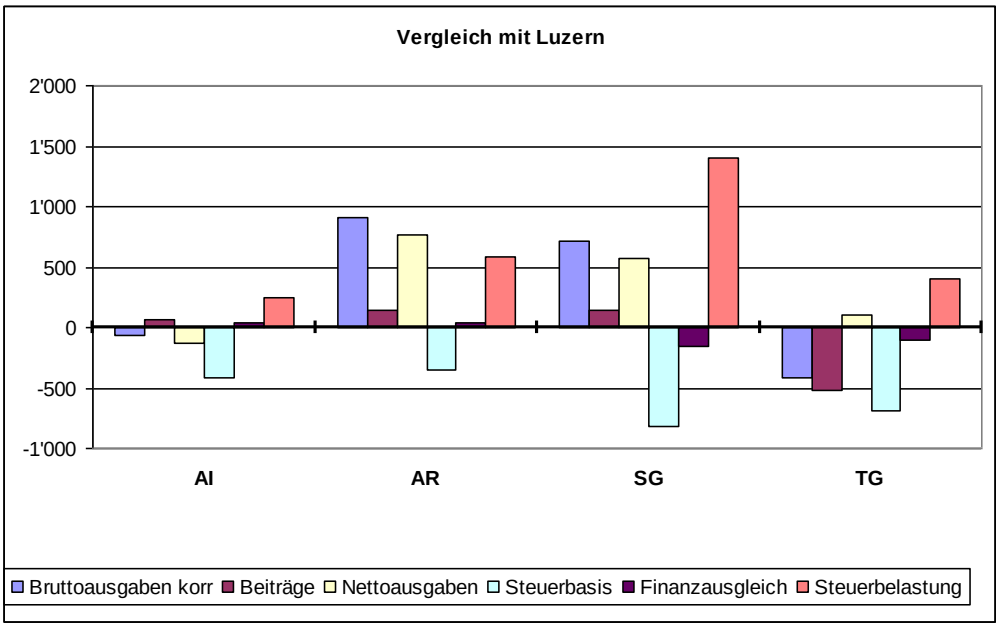
LU kommt bei den Nettoausgaben mit ähnlichen Werten wie AI zurecht (Abbildung 3.4). Zusammen mit einer höheren Steuerbasis erreicht LU damit eine durchschnittliche Steuerquote, welche sogar noch unter derjenigen von AI liegt. Die tiefen Ausgaben sind nicht zuletzt deshalb bemerkenswert, als dass LU in vieler Hinsicht dem Kanton SG ähnlich ist.

Abbildung 3.3: Vergleich Ausgaben und Einnahmen mit Nidwalden, 2013



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen.

Abbildung 3.4: Vergleich Ausgaben und Einnahmen mit Luzern, 2013



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen.

4 Bevölkerung: Struktur und Entwicklung

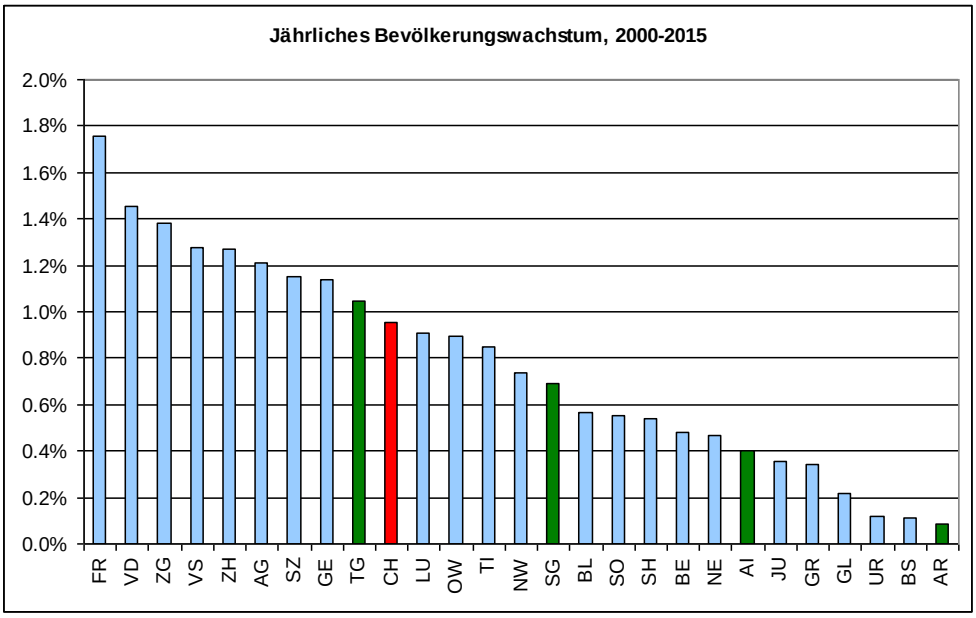
Struktur und Entwicklung der Bevölkerung sind wichtige Determinanten für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Die Altersstruktur beeinflusst die Ausgaben in den Bereichen Bildung und Gesundheit. Der Anteil der Personen, welche eine staatliche Unterstützung erhält, ist eine wichtige Determinante für die Ausgaben im Bereich Soziales. Darunter fallen vor allem Ergänzungsleistungen für AHV und IV, Sozialhilfe und Prämienverbilligungen. Die kantonalen Leistungen bei den Ergänzungsleistungen und der Prämienverbilligung sind sehr unterschiedlich. Für die Kostendynamik ist damit einerseits die Entwicklung der Bezüger von Bedeutung, andererseits die Entwicklung der Leistungen pro Bezüger. Im Bereich Soziales sind vor allem drei Faktoren für den Anstieg der Ausgaben verantwortlich: erstens die steigenden Zahlen der Bezüger von Ergänzungsleistungen bei AHV und IV, zweitens die steigenden Fallzahlen und Kosten der Sozialhilfe und drittens die steigenden Ausgaben für die Prämienverbilligung (siehe Kapitel 9). Bei der Bildung ist die Zahl der Auszubildenden dagegen seit Beginn des Jahrtausends praktisch konstant geblieben, die Kosten pro Auszubildenden sind dagegen sehr stark gestiegen.

4.1 Bevölkerungswachstum

Beim Bevölkerungswachstum erreichte die Ostschweiz seit Beginn des Jahrtausends nur eine unterdurchschnittliche Entwicklung (Abbildung 4.1). Während TG leicht über dem schweizerischen Mittel lag, waren die übrigen drei Kantone deutlich darunter. AR findet sich sogar an letzter Stelle. Bis 2006 hat es noch Bevölkerung verloren, das Ende einer unerfreulichen Entwicklung, welche Mitte der 1990er Jahre einsetzte.

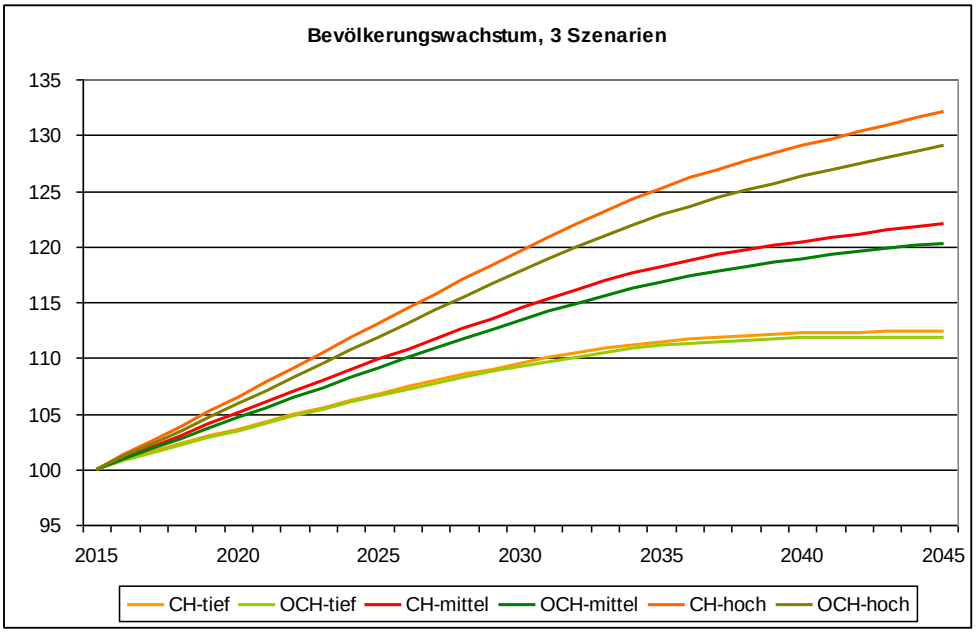
Das BfS macht auch Prognosen für die demographische Entwicklung der Kantone. Die Entwicklung wird dabei vor allem von der Zu- und Abwanderung getrieben, d.h. von interkantonalen und vor allem von internationalen Wanderungen. Das BfS erwartet aufgrund der Entwicklung der letzten Jahre in den vier Ostschweizer Kantonen eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsentwicklung (Abbildung 4.2). Im höheren Szenarium ist vor allem die Einwanderung grösser, womit die Ostschweiz mit ihrer eher tiefen Einwanderung noch etwas weiter zurückfällt.

Abbildung 4.1: Bevölkerungswachstum, 2000-2015



Quelle: BfS; eigene Berechnungen.

Abbildung 4.2: Zukünftiges Bevölkerungswachstum in den drei Szenarien



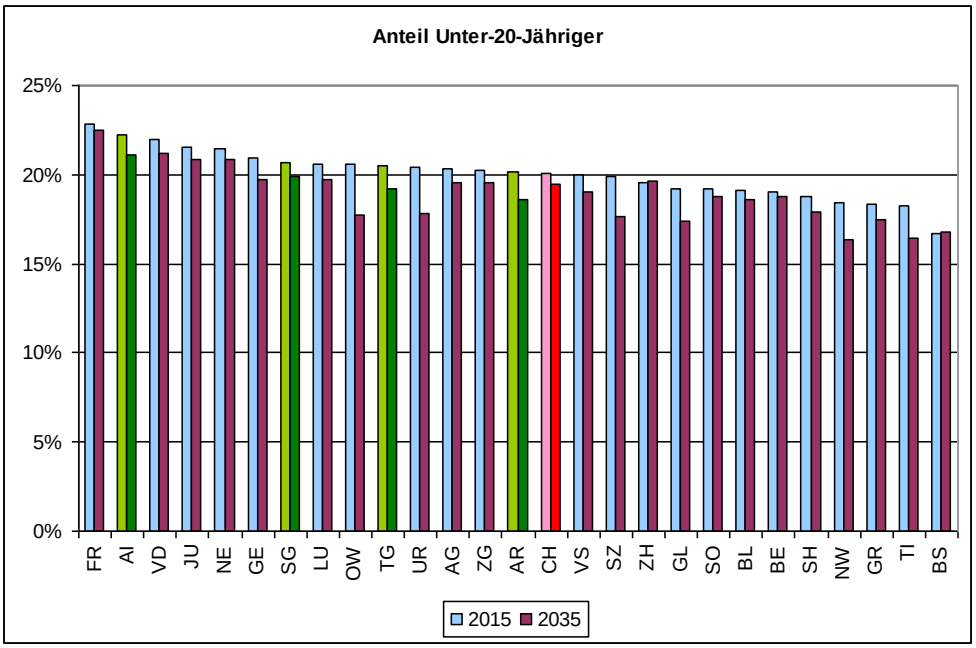
Quelle: BfS; eigene Berechnungen.

4.2 Altersstruktur

Der Anteil der Unter-20-Jährigen war in AI am höchsten, die übrigen drei Ostschweizer Kantone finden sich in einem breiten Mittelfeld (Abbildung 4.3). Nach den Prognosen wird die Bevölkerung von AI auch im 2035 relativ viele Junge aufweisen. Dagegen wird AR 2035 zu den

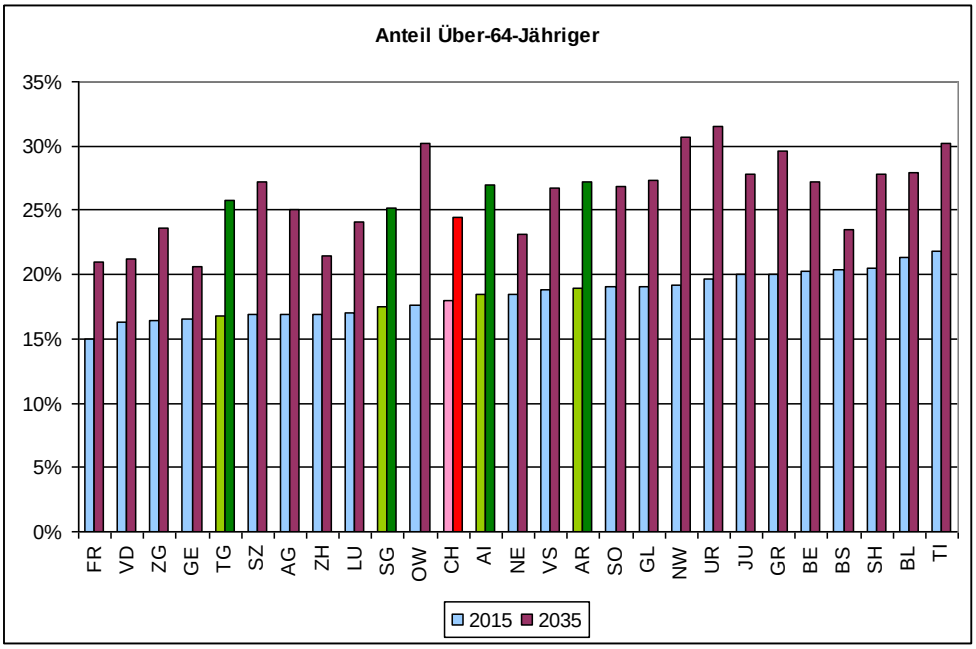
Kantonen mit einem tiefen Anteil von Jungen gehören. beim Anteil der Über-64-Jährigen findet sich TG im ersten Drittel mit einem tiefen Anteil, AI und SG im Mittelfeld und AR in der Gruppe mit einem hohen Anteil (Abbildung 4.4).

Abbildung 4.3: Anteil von Unter-20-Jährigen, 2015 und 2035



Quelle: BfS; eigene Berechnungen.

Abbildung 4.4: Anteil von Über-64-Jährigen, 2015 und 2035

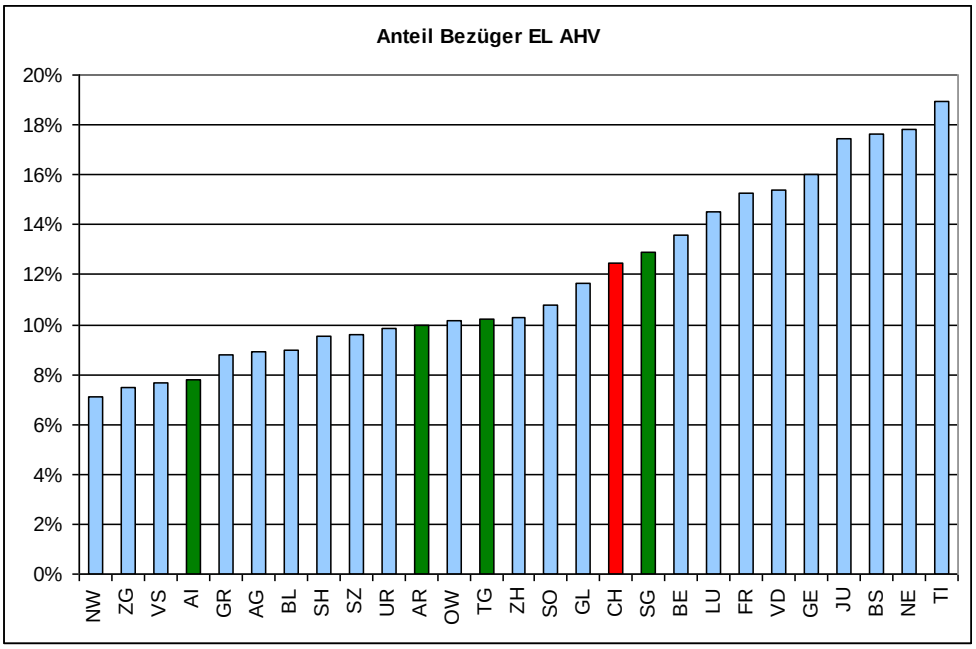


Quelle: BfS; eigene Berechnungen.

Eine Konsequenz der relativ tiefen Zuwanderung in die Ostschweiz ist eine schnellere Alterung. Das BfS schätzt im mittleren Szenario, dass alle vier Ostschweizer Kantone 2035 einen überdurchschnittlichen Anteil von Über-64-Jährigen aufweisen werden. Bei diesen Zahlen muss allerdings in Erinnerung behalten werden, dass es sich um sehr grobe Schätzungen handelt. In der Vergangenheit kam es sowohl auf Ebene Schweiz als auch auf Ebene Kantone zu grossen Diskrepanzen zwischen geschätzter und effektiver Entwicklung. Diese dürften sich auch in Zukunft wiederholen.

Für die kantonalen Finanzen ist zudem der Anteil der Bezüger von AHV-Ergänzungsleistungen von Bedeutung. Dieser Anteil liegt schweizweit bei aktuell rund 12%, wobei AI, AR und TG unterdurchschnittliche Werte aufweisen, SG einen überdurchschnittlichen (Abbildung 4.5). Seit 2000 hat sich dieser Anteil schweizweit nur leicht erhöht, in den Ostschweizer Kantonen etwas stärker. Die Fallzahlen sind aufgrund des höheren Rentneranteils schweizweit allerdings um etwa 42% gestiegen, die Ausgaben in der gleichen Zeit sogar um 93%. Da der Anteil des Bundes in dieser Zeit stieg, lag das Wachstum der kantonalen Ausgaben bei etwas tieferen 84%.

Abbildung 4.5: Anteil Bezüger von AHV-Ergänzungsleistungen an AHV-Rentnern

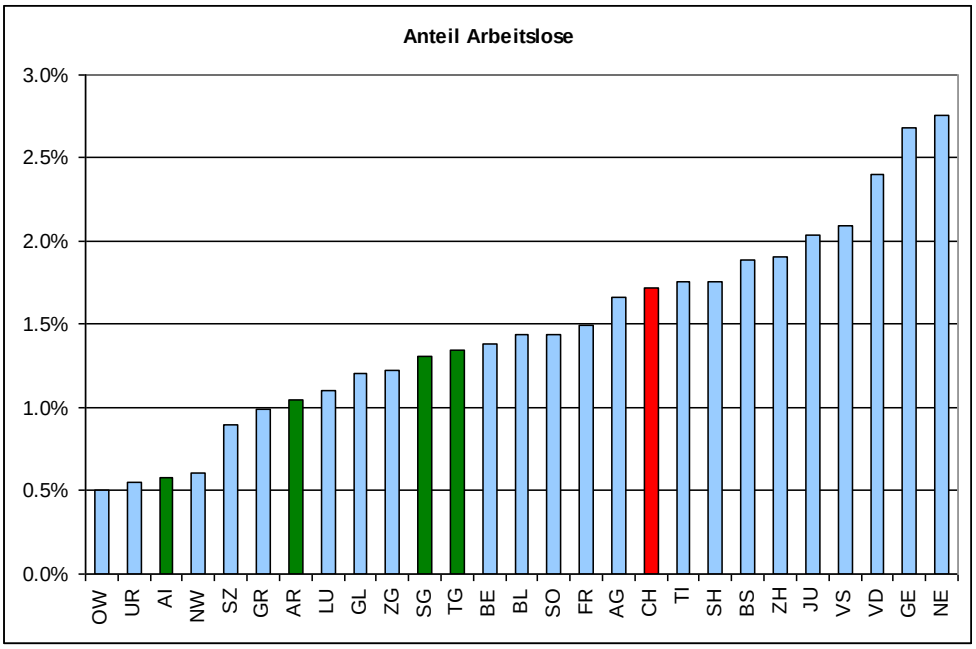


Quelle: BSV.

4.3 Registrierte Arbeitlose

Beim Anteil der Arbeitslosen finden sich alle Ostschweizer Kantone mit einem tiefen Anteil in der vorderen Hälfte (Abbildung 4.6). Seit Beginn der Finanzkrise im Jahr 2008 stieg der Anteil der registrierten Arbeitslosen an der Bevölkerung schweizweit um etwa 0.4 Prozentpunkte. SG und TG lagen beim Anstieg in etwa beim schweizerischen Mittel, AR und AI leicht darunter.

Abbildung 4.6: Anteil registrierter Arbeitsloser an Bevölkerung, 2015



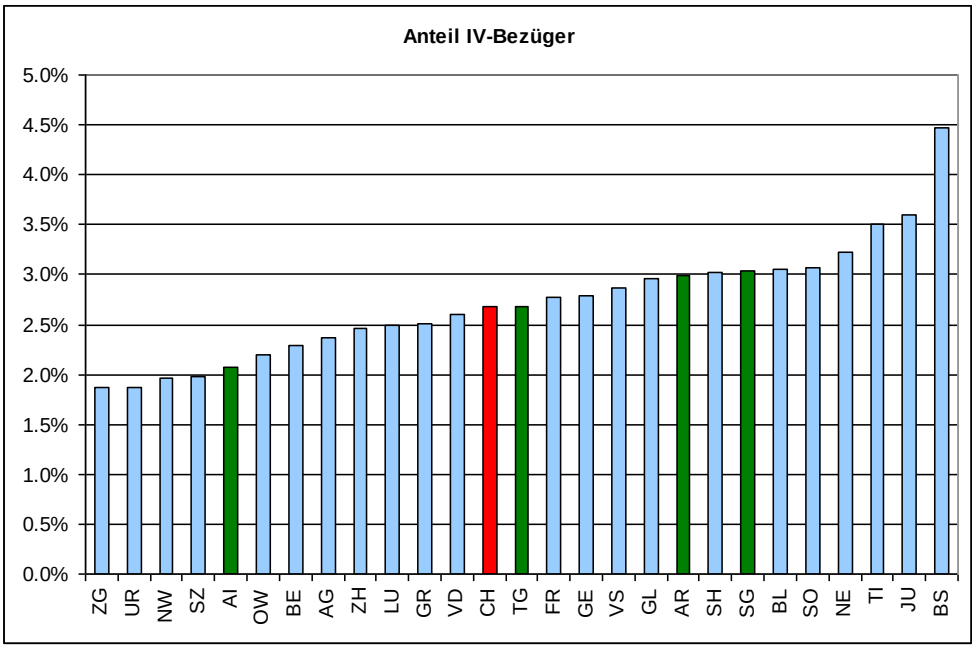
Quelle: BfS; eigene Berechnungen.

4.4 IV-Bezüger

Ganz anders sieht es beim Anteil der IV-Bezüger aus (Abbildung 4.7). Hier finden sich AR und SG in der Gruppe mit einem hohen Anteil. Viele der Kantone in dieser Gruppe sind Industriekantone. Der strukturelle Wandel der 1990er Jahre hat zu einem starken Zuwachs an IV-Fällen beigetragen. Es zeigt sich zudem ein grosser Unterschied zur Innerschweiz, wo die IV-Quoten in allen Kantonen deutlich unter dem schweizerischen Mittel liegen. Seit 2000 mussten SG, TG und AR einen weiteren Zuwachs an IV-Rentnern verzeichnen (Abbildung 4.8). Schweizweit wurde mit 3.4% die höchste Quote im Jahr 2005 erreicht, seither sank sie auf 2.8%. In der Ostschweiz wurde der Höhepunkt mit 3.5% im Jahr 2007 erreicht, aktuell liegt die Quote bei 3%.

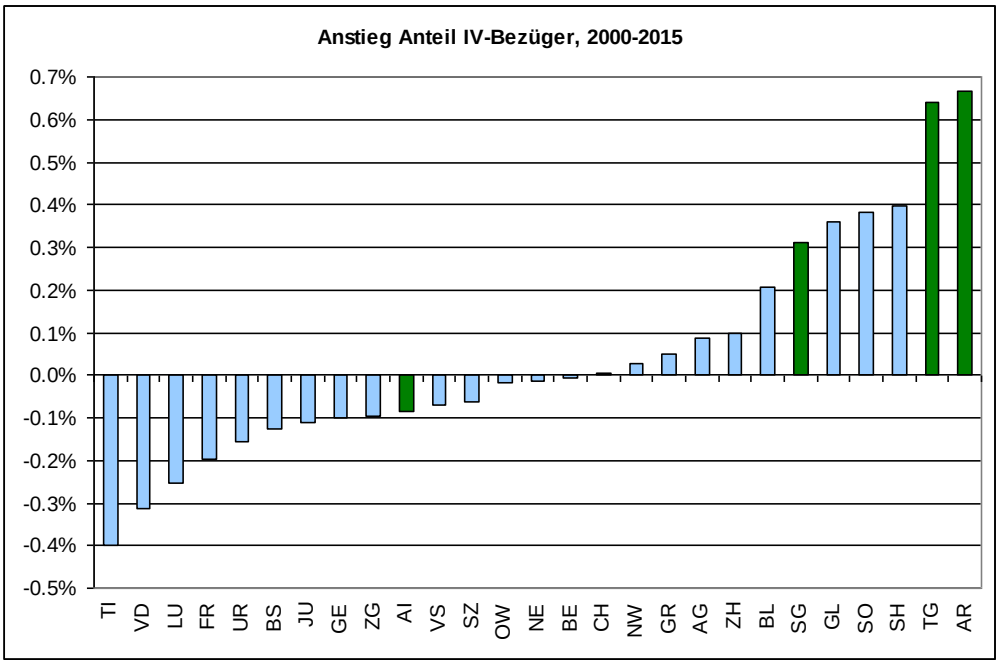
Auch bei der IV sind auf kantonaler Ebene die Kosten für die EL zentral. Schweizweit beziehen aktuell rund 45% der IV-Rentner Ergänzungsleistungen (Abbildung 4.9). Im Jahre 2000 lag dieser Anteil noch bei 25%, der steigende Trend ist nach wie vor ungebrochen. Entsprechend gross ist das Wachstum bei den Ausgaben für EL in der IV. Seit 2000 lag dieses insgesamt bei 137%, bei den Kantonen bei 92%. Wiederum federte ein steigender Bundesanteil den Kostenanstieg etwas ab.

Abbildung 4.7: Anteil IV-Bezüger an Bevölkerung, 2015



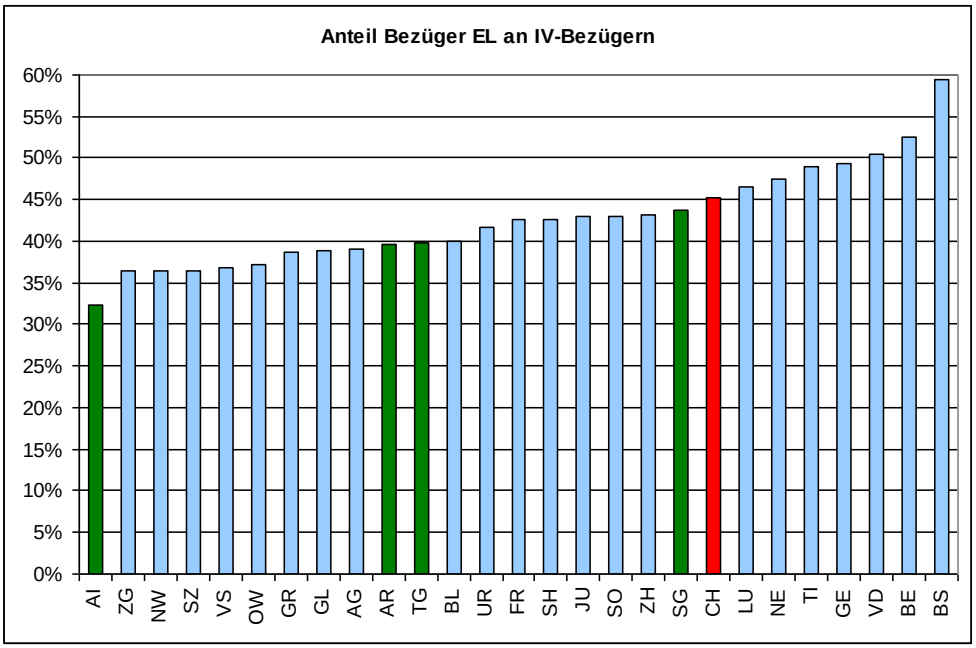
Quelle: BfS; eigene Berechnungen.

Abbildung 4.8: Anstieg Anteil IV-Bezüger in Prozentpunkten, 2000-2015



Quelle: BfS; eigene Berechnungen.

Abbildung 4.9: Anteil Bezüger von IV-Ergänzungsleistungen, 2015

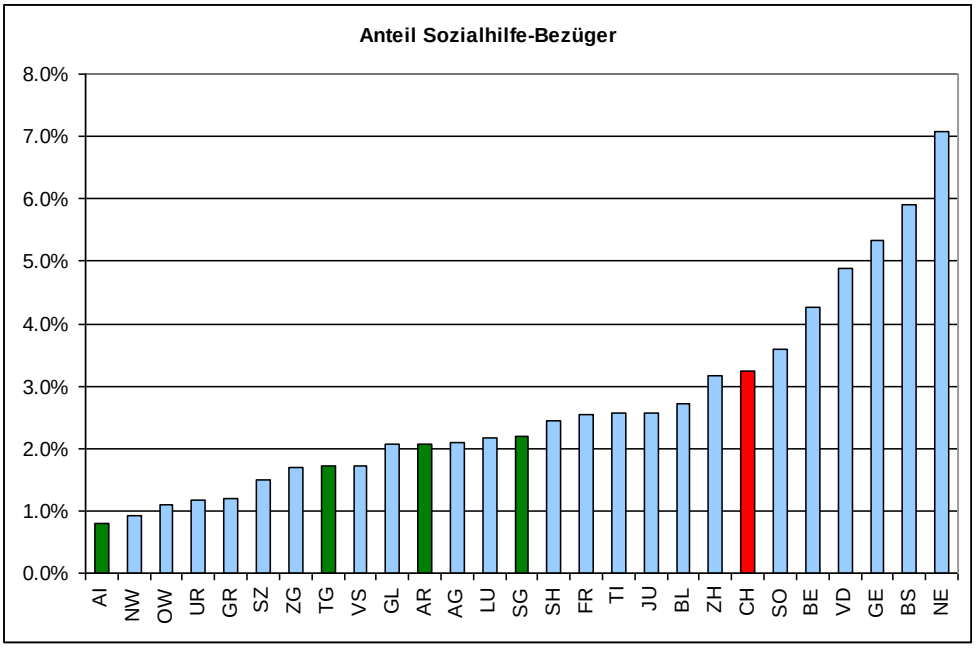


Quelle: BSV.

4.4 Sozialhilfe-Bezüger

Beim Anteil der Sozialhilfebezüger liegen die Ostschweizer Kantone klar unter dem schweizerischen Mittel (Abbildung 4.10).

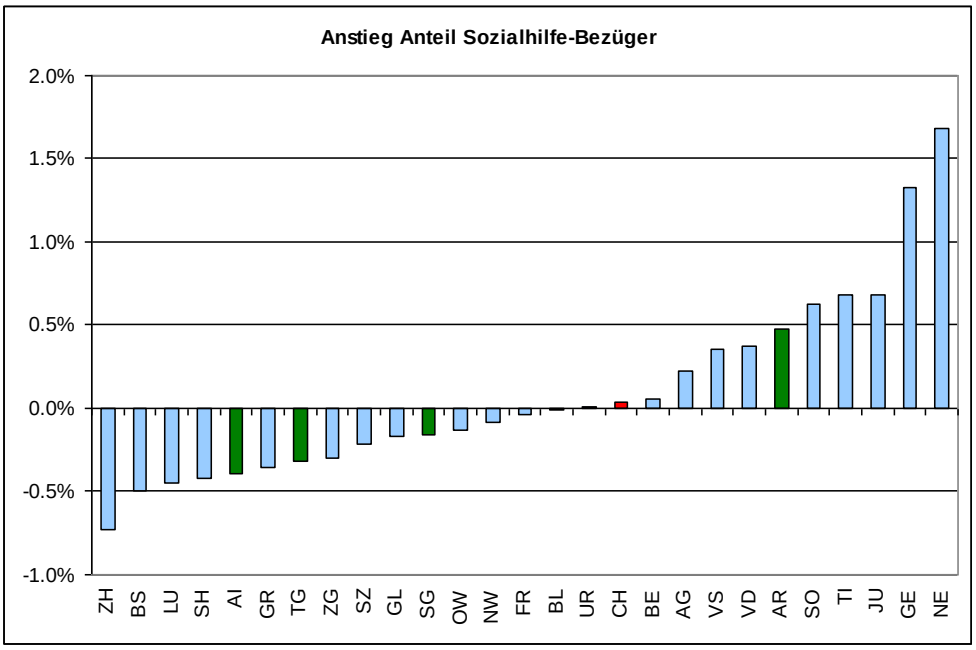
Abbildung 4.10: Anteil Sozialhilfe-Bezüger an Bevölkerung, 2014



Quelle: BfS; eigene Berechnungen.

Bei der Sozialhilfe waren die höchsten Fallzahlen in der Mitte des letzten Jahrzehnts zu verzeichnen. Seither konnten TG, SG und AI den Anteil der Sozialhilfebezüger wieder reduzieren, während dieser in AR noch weiter stieg (Abbildung 4.11). In den letzten Jahren sind allerdings die Fallzahlen in SG und TG ebenfalls wieder gestiegen.

Abbildung 4.11: Anstieg Anteil Sozialhilfe-Bezüger in Prozentpunkten, 2005-2014



Quelle: BfS; eigene Berechnungen.

5 Wirtschaftliche Position und Entwicklung

Wie bereits in Kapitel 3 im Detail besprochen, ist die Höhe der Steuerbasis einer der drei zentralen Faktoren bei der Bestimmung der Steuerbelastung, neben der Höhe der Ausgaben und den übrigen Einnahmen. Mit Einführung des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2008 wurde ein harmonisiertes Mass zur Erfassung der kantonalen Steuerbasis konstruiert, welches die Grundlage für den Ressourcenausgleich des NFA bildet. Dieses so genannte Ressourcenpotenzial liegt aktuell für die Jahre von 2003 bis 2013 vor.[5]

5.1 Ressourcenpotenzial

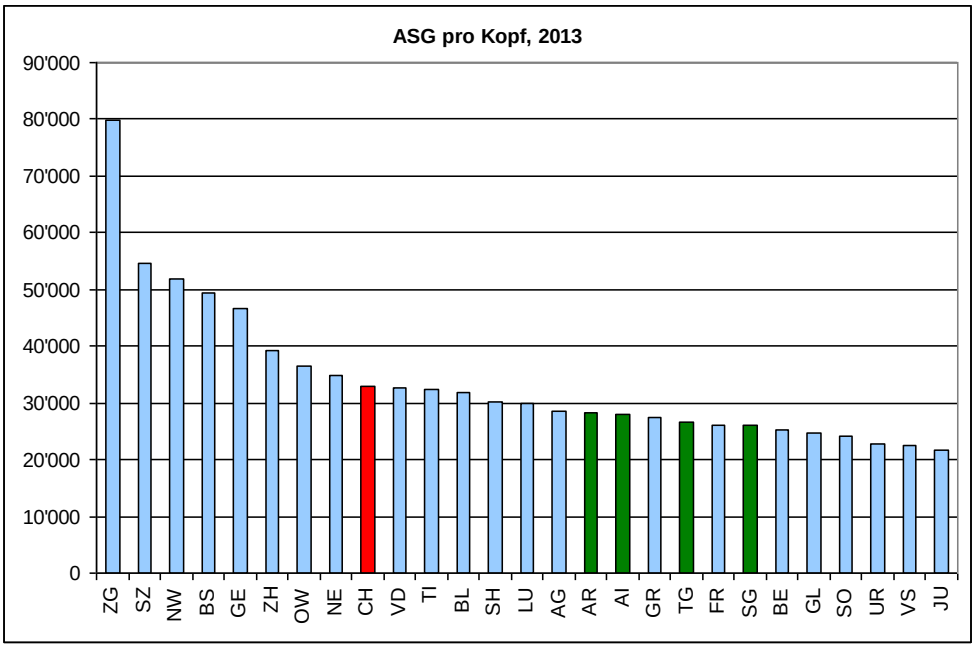
Das Ressourcenpotenzial wird als Summe der steuerbaren Einkommen (mit Korrekturen zur Erfassung der Effekte von Steuerfreibeträgen und der Progression), der steuerbaren Gewinne, des steuerbaren Vermögens und den quellenbesteuerten Einkommen sowie einer Korrektur für Steuerrepartitionen berechnet. Bei den steuerbaren Gewinnen von Holdings, Domizilgesellschaften und gemischten Gesellschaften kommt eine spezielle Gewichtung zur Anwendung, wie auch bei den Vermögen, einer Bestandesgrösse. Damit wird das unterschiedliche Potenzial zur Steuerausschöpfung berücksichtigt.

Bei den steuerbaren Einkommen werden nur die steuerbaren Einkommen über einer bestimmten Grenze gezählt, im Moment etwa 30'000 Franken, wobei Zahlen für die direkte Bundessteuer als Basis dienen. Dann kommt noch ein Abzug von ebenfalls etwa 30'000 Franken pro Kopf zur Anwendung. Ziel dieser Korrekturen ist die Berücksichtigung der Progression, welche mit Freibeträgen annäherungsweise nachgebildet werden kann. Diese Annäherung ergibt aber natürlich kein akkurates Bild von der effektiven Ergiebigkeit der Steuerbasis eines Kantons.

Ein zweiter Grund für Abweichungen der ASG von der effektiv vorhandenen Steuerbasis stellt die Gewichtung der steuerbaren Gewinne dar. Für die Sondergesellschaften wurde zwar eine reduzierte Gewichtung eingeführt, welche die tiefere Ergiebigkeit berücksichtigt. Allerdings liegt auch die Ergiebigkeit der regulär besteuerten Gewinne deutlich unter derjenigen der steuerbaren Einkommen. Die durchschnittliche Steuerbelastung der Gewinne der juristischen Personen liegt bei nur etwa 70% des Niveaus der Belastung der Einkommen der natürlichen Personen. Ein dritter Grund für Abweichungen kommt von daher, dass gewisse Steuerarten keinen Eingang in die ASG finden. Die wichtigsten fehlenden Steuern sind verschiedene Steuern auf Liegenschaften wie die Liegenschaftsgewinnsteuer, welche aktuell in meisten Kantonen dank Immobilienboom einen erheblichen Anteil an den Steuereinnahmen ausmachen.

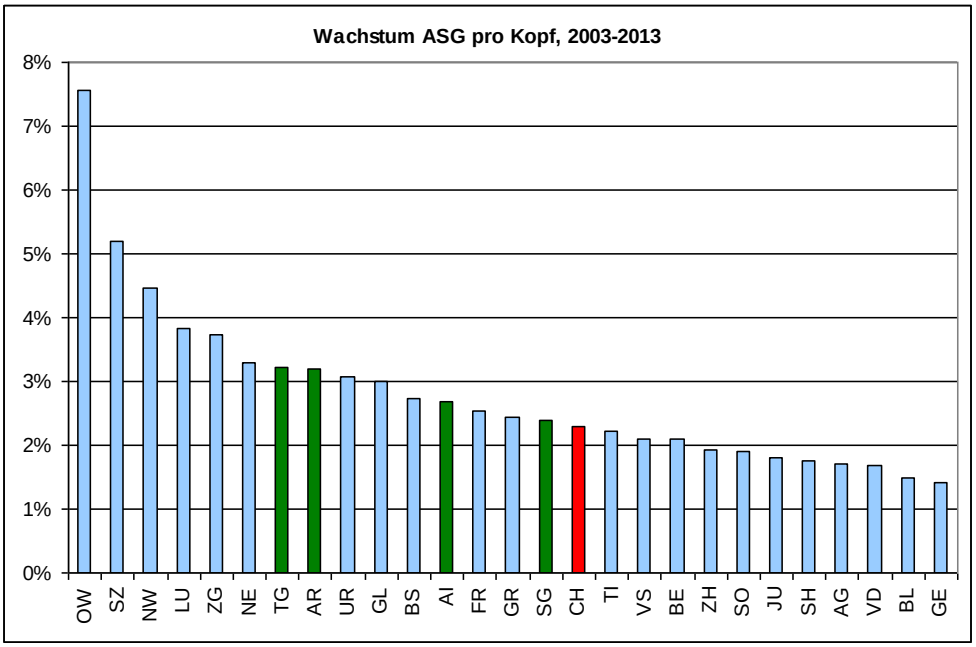
[5] Mit Einführung des NFA wurde auch die Publikation des kantonalen Volkseinkommens beendet, welches einer der für den alten Finanzausgleich relevanten Indikatoren war.

Abbildung 5.1: Ressourcenpotenzial (ASG) pro Kopf, 2013



Quelle: EFV.

Abbildung 5.2: Jährliches Wachstum Ressourcenpotenzial (ASG) pro Kopf, 2003-2013



Quelle: EFV; eigene Berechnungen.

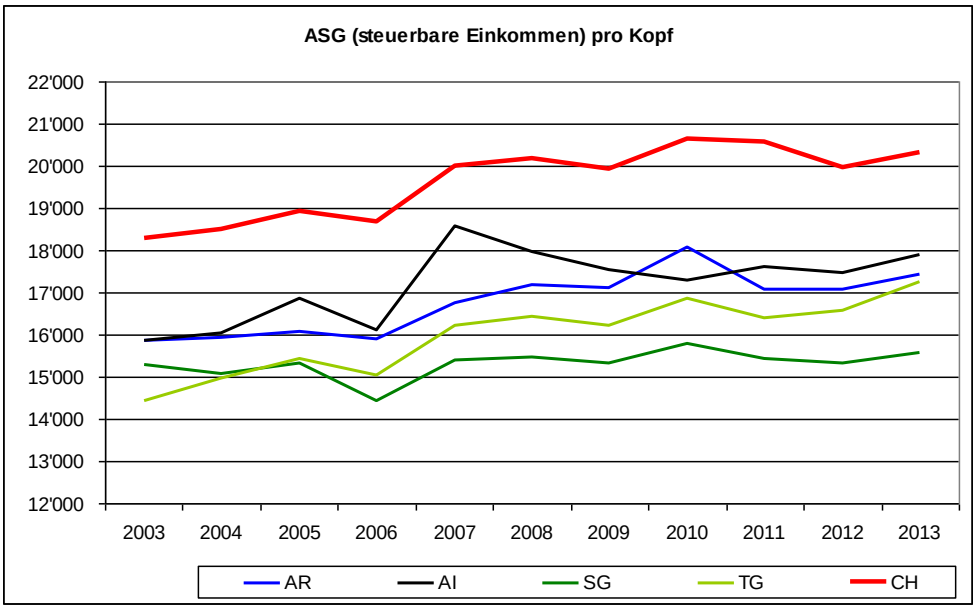
Bei der ASG pro Kopf ist ZG klar führend, gefolgt von SZ und NW. Erst an vierter bis sechster Stelle folgen die wirtschaftlichen Zentren Basel, Genf und Zürich. Die Ostschweizer Kantone finden sich relativ weit hinten, zwischen den Positionen 14 und 20, mit AR an der Ostschweizer

Spitze und SG am Schluss (Abbildung 5.1).[6] Beim Wachstum liegen dagegen alle vier Kantone über dem schweizerischen Mittel, SG leicht, AI stärker und AR und TG deutlich (Abbildung 5.2). Die Ostschweiz konnte damit gegenüber dem schweizerischen Mittel leicht aufholen, bleibt beim Niveau aber nach wie vor deutlich zurück.

5.2 Die Entwicklung der Komponenten der ASG seit 2003

Neben der Entwicklung der ASG pro Kopf ist auch die Entwicklung der einzelnen Komponenten von Interesse. Mit etwa 65% machen die steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen den grössten Anteil an der ASG aus, dies sowohl von in der Schweiz ansässigen und normal steuerpflichtigen Haushalten als auch von quellenbesteuerten Personen. Bei der ASG für die von der Einkommenssteuer erfassten Haushalte weisen die Ostschweizer Kantone einen deutlichen Rückstand auf (Abbildung 5.3). Insbesondere SG liegt inzwischen klar zurück. Es konnte die Steuerbasis in diesem Bereich seit 2003 nur wenig verbessern und hat gegenüber dem schweizerischen Mittel etwa 10% verloren. Damit findet sich SG noch an fünft-letzter Position aller Kantone. Leicht verloren hat auch AR, während sich AI und TG dem schweizerischen Mittel annähern konnten. Bei AI kommt es aufgrund der wenigen sehr guten Steuerzahler zu grossen Schwankungen.

Abbildung 5.3: ASG (steuerbare Einkommen), 2003-2013

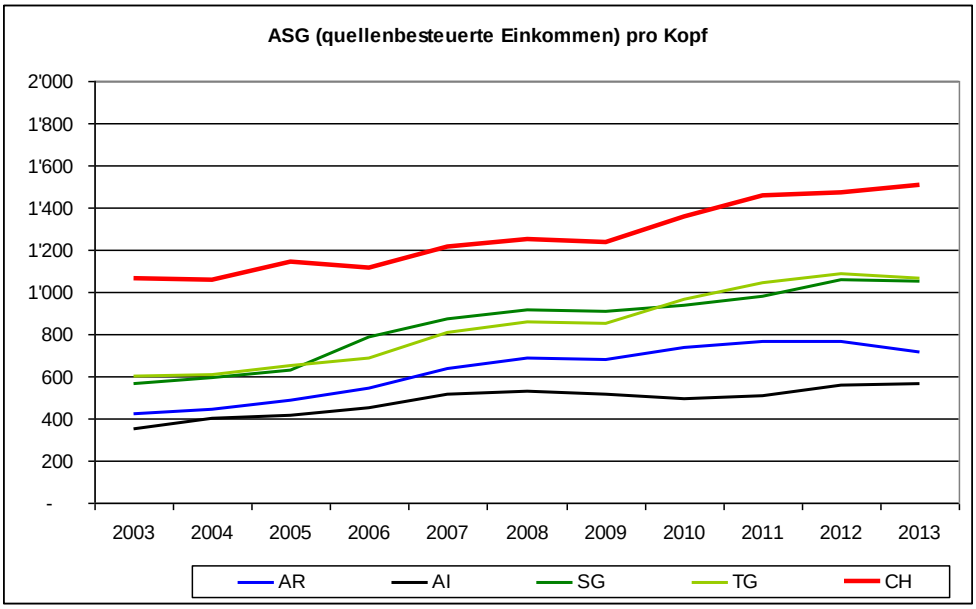


Quelle: EFV.

Die von der Quellensteuer erfassten Einkommen wiesen ein sehr viel kräftigeres Wachstum auf (Abbildung 5.4). Grund war ein Anstieg der Zahl und der Einkommen von Grenzgängern und anderen Arbeitskräften, welche von der Quellensteuer erfasst werden. Alle vier Ostschweizer Kantone wiesen in diesem Bereich ein Wachstum deutlich über dem schweizerischen Mittel auf.

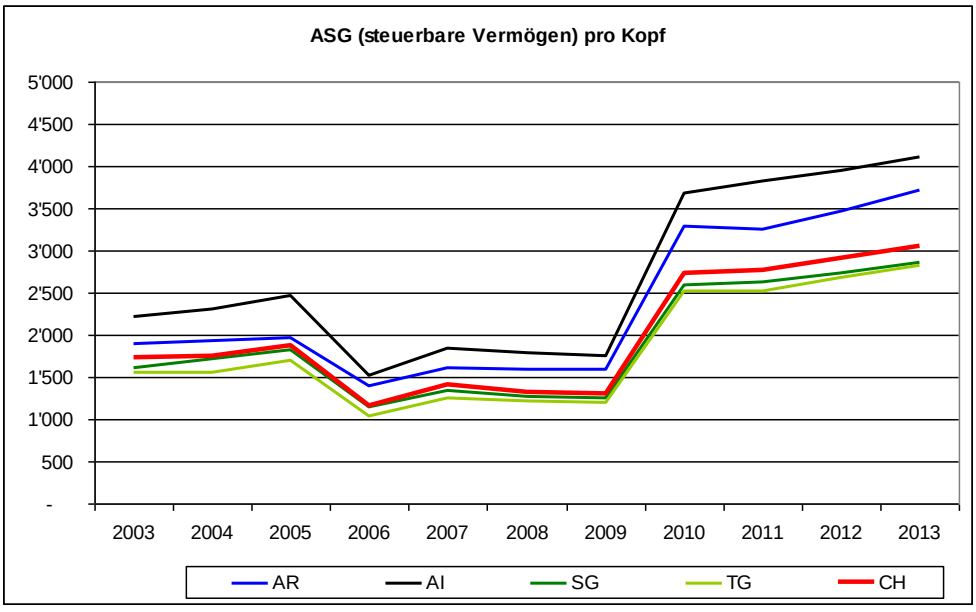
[6] Die EFV verwendet für die Berechnung der ASG pro Kopf die mittlere ständige und nicht-ständige Bevölkerung.

Abbildung 5.4: ASG (quellenbesteuerte Einkommen), 2003-2013



Quelle: EFV.

Abbildung 5.5: ASG (steuerbare Vermögen), 2003-2013



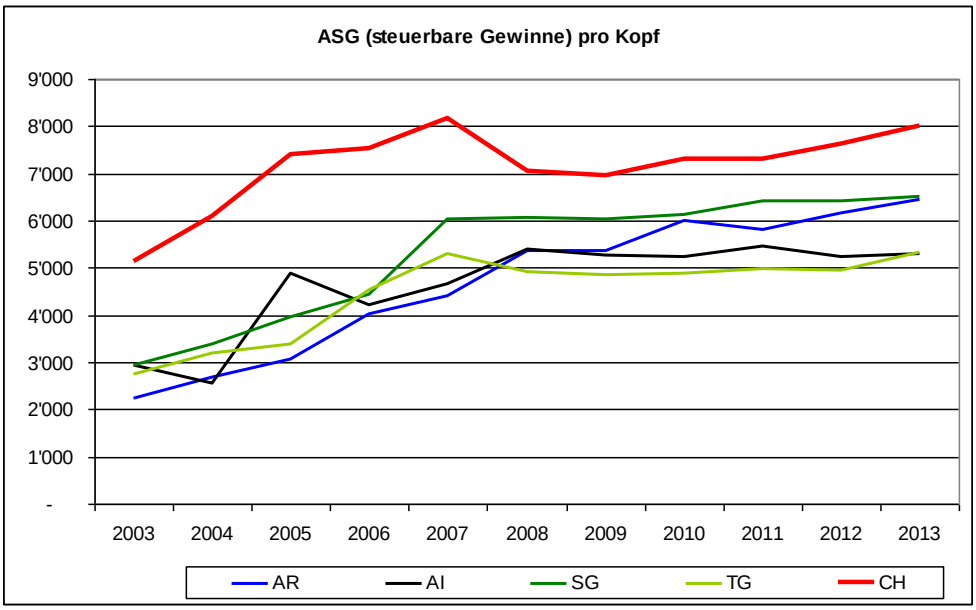
Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen.

Auch bei den steuerbaren Vermögen war ein kräftiges Wachstum zu verzeichnen (Abbildung 5.5). Allerdings fand dieses praktisch nur in einem einzigen Jahr statt, nämlich 2010, und dürfte vor allem technische Gründe haben. Die beiden Appenzell liegen in diesem Bereich sogar über dem schweizerischen Mittel.

Bei den steuerbaren Gewinnen war das Wachstum noch deutlich höher. Im schweizerischen Mittel betrug das Wachstum in diesen zehn Jahren fast 60% (Abbildung 5.6). In den

Ostschweizer Kantonen konnte insgesamt mehr als eine Verdoppelung verzeichnet werden, mit den grössten Zuwachsraten in AR und SG, gefolgt von TG und AI.

Abbildung 5.6: ASG (steuerbare Gewinne), 2003-2013



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen.

Das starke Wachstum bei den steuerbaren Gewinnen ist zwar sehr erfreulich. Aufgrund der hohen Abschöpfungsrate im Ressourcenausgleich des NFA machen die Ostschweizer Kantone in diesem Bereich allerdings einen Verlust. Mit anderen Worten liegen die zusätzlichen Steuereinnahmen bei einem Anstieg der steuerbaren Gewinne über dem Betrag, welcher im Ressourcenausgleich verloren geht. Es handelt sich um einen klaren Fehlanreiz des Ressourcenausgleichs der NFA.[7] Es ist geplant, dieses Problem im Zuge der Unternehmenssteuerreform III (USR III) über eine tiefere Gewichtung der steuerbaren Gewinne zu reduzieren. Im Zuge der USR III dürfte die steuerliche Belastung der Gewinne allerdings weiter sinken. Mehrere Kantone mit bisher stark besteuerten regulären Gewinnen haben Reduktionen angekündigt oder diese bereits beschlossen, darunter BS, GE und VD. Die Ostschweiz wird wohl nachziehen müssen.

Auch die steigende Bedeutung von steuerbaren Vermögen und quellenbesteuerten Einkommen könnte sich als temporär erweisen. Ein Teil des Anstiegs der steuerbaren Vermögen dürfte auf die steigenden Immobilienpreise zurückzuführen sein. Sollte es in diesem Bereich zu einer Korrektur kommen, so werden auch die entsprechenden Steuereinnahmen sinken. Bei den quellenbesteuerten Einkommen geht die Gefahr dagegen von der Masseneinwanderungsinitiative aus. Eine Begrenzung der Zahl von Arbeitskräften, welche ihren Wohnsitz nicht in der Schweiz haben, d.h. Grenzgänger und temporär in der Schweiz arbeitende Personen, würde bei diesen Steuern einen direkten Rückgang verursachen.

[7] Dieser Punkt wird in Bodmer (2014) näher analysiert.

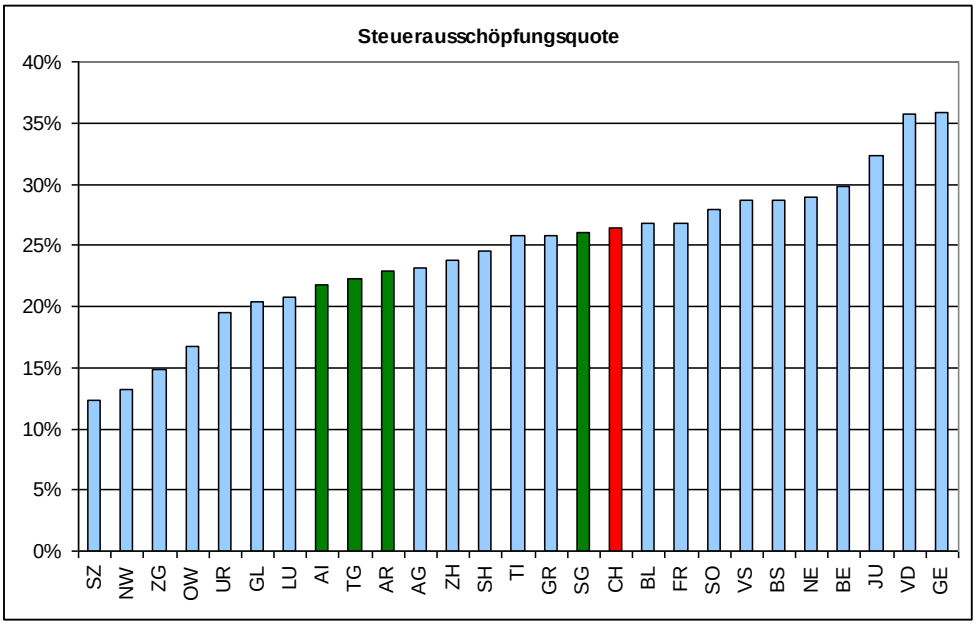
6 Steuerbelastung

Die Steuerbelastung stellt einen zentralen Standortfaktor dar. Er ist zudem einer der wenigen Standortfaktoren, welcher sich von der Politik steuern lässt. Die empirische Evidenz ist klar: tiefe Steuern ergeben bei sonst ähnlichen Standortfaktoren einen klaren Vorteil gegenüber der Konkurrenz. Viele Beispiele aus der Innerschweiz und der Ostschweiz zeigen das. Die Reduktion der Gewinnsteuer in AR war zweifellos ein zentraler Grund für den nachfolgenden Zuwachs an steuerbaren Gewinnen. Und steuergünstige Gemeinden wie Appenzell, Mörschwil oder Teufen bleiben trotz hohen Immobilienpreisen ein bevorzugter Wohnort für Haushalte mit hohen und sehr hohen Einkommen.

6.1 Die steuerliche Abschöpfung

Ein einfaches Mass für die durchschnittliche Steuerbelastung eines Kantons ist das Verhältnis der Steuereinnahmen von Gemeinden und Kantonen zur ASG. Diese Steuerausschöpfungsquote wird auch von der EFV als Indikator publiziert. Abbildung 6.1 zeigt AI, TG und AR bei der durchschnittlichen Steuerbelastung auf den Positionen acht bis zehn. SG folgt erst auf Position 16. Klar führend sind die vier Innerschweizer Kantone SZ, NW, ZG und OW. Und auch UR, GL und LU schneiden besser ab als alle Ostschweizer Kantone.

Abbildung 6.1: Steuerliche Ausschöpfung, 2013



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten von ESTV und EFV.

Neben den bereits diskutierten Problemen bei der ASG ist bei diesem Mass allerdings noch ein weiterer kritischer Punkt zu beachten. Da bei der Berechnung der ASG ein Teil der Steuerarten fehlt, kann es beim Verhältnis Steuereinnahmen zu ASG zu Verzerrungen kommen. Insbesondere die Liegenschaftssteuern haben in vielen Kantonen inzwischen eine grosse Bedeutung erlangt, dank steigenden Immobilienpreisen und einem lebhaften Handel mit

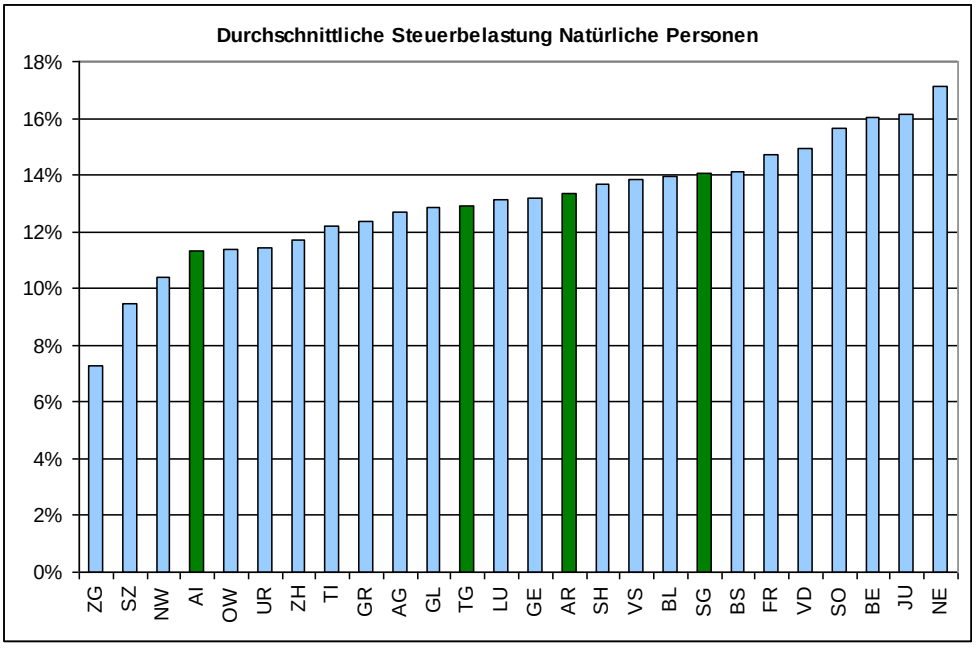
Immobilien. Die steuerliche Abschöpfungsquote ergibt damit nur einen ersten Eindruck von der Steuerbelastung eines Kantons.

6.2 Steuerbelastung der Einkommen von natürlichen Personen

Bei der durchschnittlichen Belastung der natürlichen Personen mit Einkommenssteuern liegt AI relativ weit vorne (Abbildung 6.2). Die anderen drei Ostschweizer Kantone finden sich in einem grossen Mittelfeld, welches von GL bis BS reicht. Bei den Personen mit mittleren und hohen Einkommen sieht die Situation ähnlich aus, mit Ausnahme von AR, welches sich deutlich verbessern kann (Abbildung 6.3).[8] SG verbessert seine Position zwar ebenfalls. Der Abstand zu anderen Kantonen der weiteren Region wächst aber.

Weiter kann die steuerliche Belastung für ausgewählte Gemeinden verglichen werden. Für den Vergleich in Abbildung 6.4 werden die Gemeinden mit dem jeweils tiefsten Steuerfuss im Kanton verwendet. Es zeigt sich z.B., dass Mörschwil in SG bei tiefen und mittleren Einkommen deutlich günstiger ist als Teufen und nur bei den sehr hohen Einkommen leicht teurer. Bei den hohen Einkommen ist in der Ostschweiz aber Appenzell klar führend. Im Vergleich zu Wollerau (SZ) ist dagegen auch Appenzell sehr teuer. Im Vergleich zum Kanton ZH haben die Ostschweizer Kantone nur in einzelnen Bereichen und Gemeinden Vorteile. Küssnacht (ZH) ist z.B. bis zu einem Einkommen von 400'000 Franken steuerlich günstiger als alle Ostschweizer Gemeinden, inkl. Appenzell.

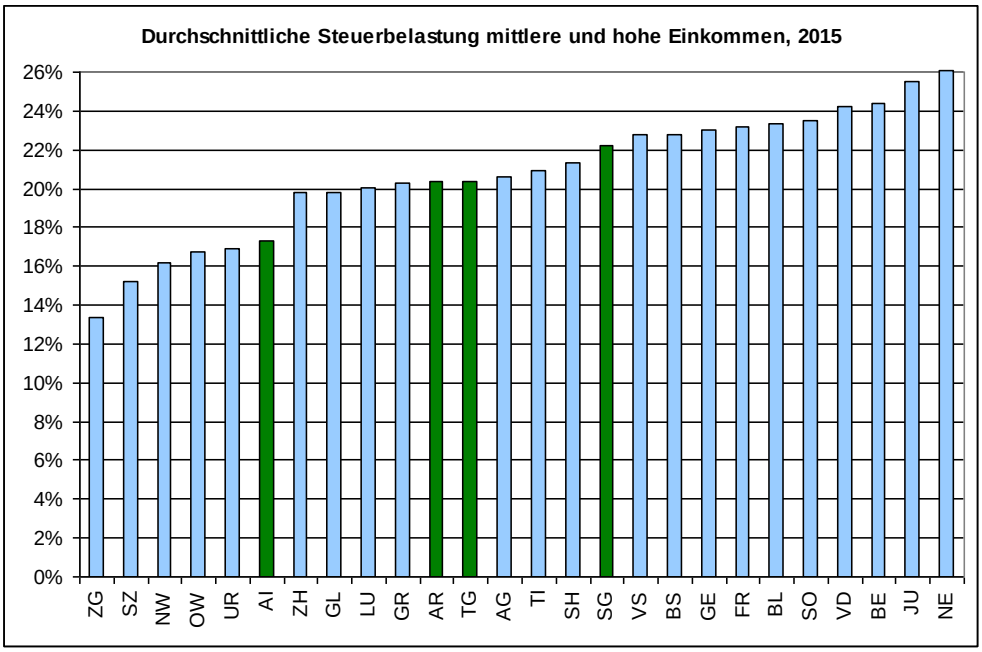
Abbildung 6.2: Durchschnittliche Steuerbelastung Natürliche Personen, 2015



Quelle: ESTV; eigene Berechnungen. Belastung des Bruttoarbeitseinkommens mit Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern sowie direkter Bundessteuer.

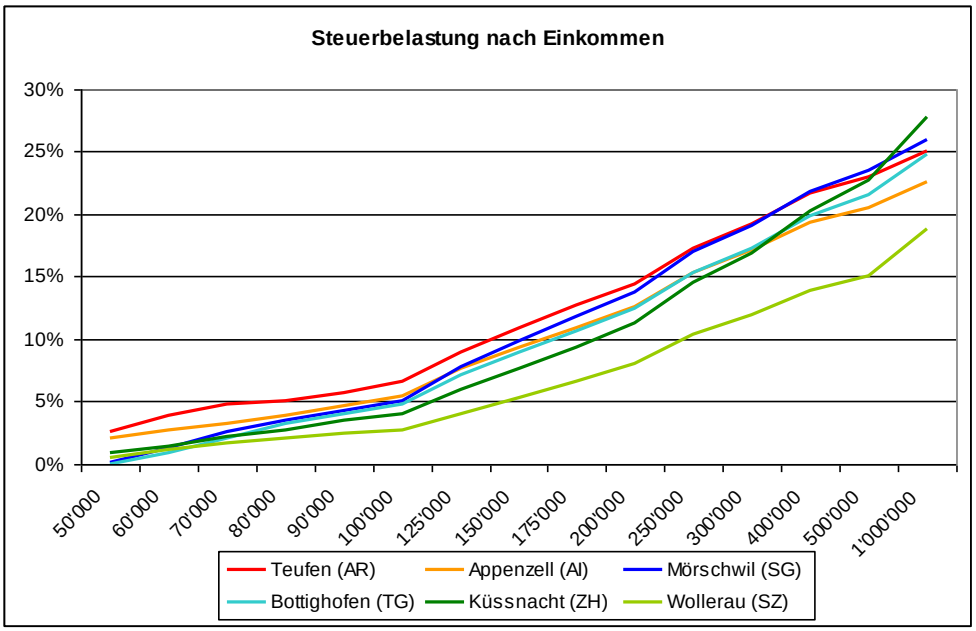
[8] Beide Indikatoren wurden im Rahmen des IHK-Monitors entwickelt, siehe Bodmer (2009).

Abbildung 6.3: Durchschnittliche Steuerbelastung. Mittlere und hohe Einkommen 2015



Quelle: ESTV; eigene Berechnungen. Belastung des Bruttoarbeitseinkommens mit Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern sowie direkter Bundessteuer.

Abbildung 6.4: Steuerbelastung nach Einkommen, 2015

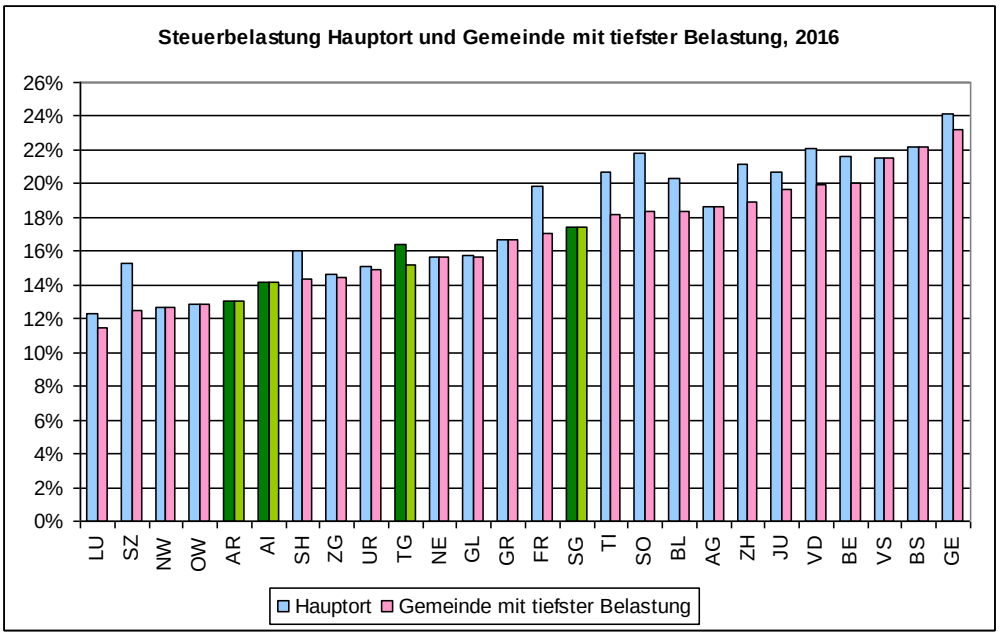


Quelle: ESTV; Belastung eines verheirateten Einverdienerhaushaltes mit Kantons-, Gemeinde, Kirchensteuern und direkter Bundessteuer.

6.3 Steuerbelastung Juristische Personen

Bei der Steuerbelastung der juristischen Personen sieht es für die Ostschweiz etwas besser aus (Abbildung 6.5). Hier liegen vor allem AR und AI weit vorne, nämlich an 5. und 6. Stelle. TG folgt an 10. Stelle. SG folgt erst an 14. Stelle, wenn der Kantonshauptort für den Vergleich verwendet wird, sogar nur an 15. Stelle, wenn die steuerlich günstigste Gemeinde verwendet wird.

Abbildung 6.5: Steuerbelastung Juristische Personen, 2016

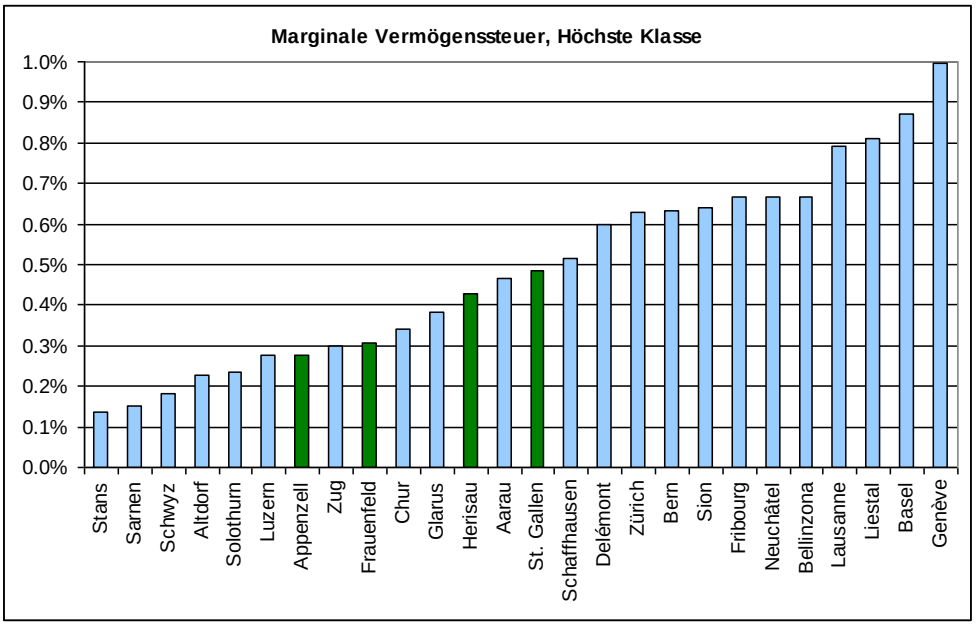


Quelle: Hinny (2016).

6.3 Vermögenssteuern

Bei den Vermögenssteuern liegen die Ostschweizer Kantone ebenfalls in der vorderen Hälfte. Die Reihenfolge ist gleich wie bei den Einkommenssteuern: AI vor TG, AR und SG (Abbildung 6.6).

Abbildung 6.6: Vermögenssteuern Kantonshauptorte, 2015



Quelle: ESTV.

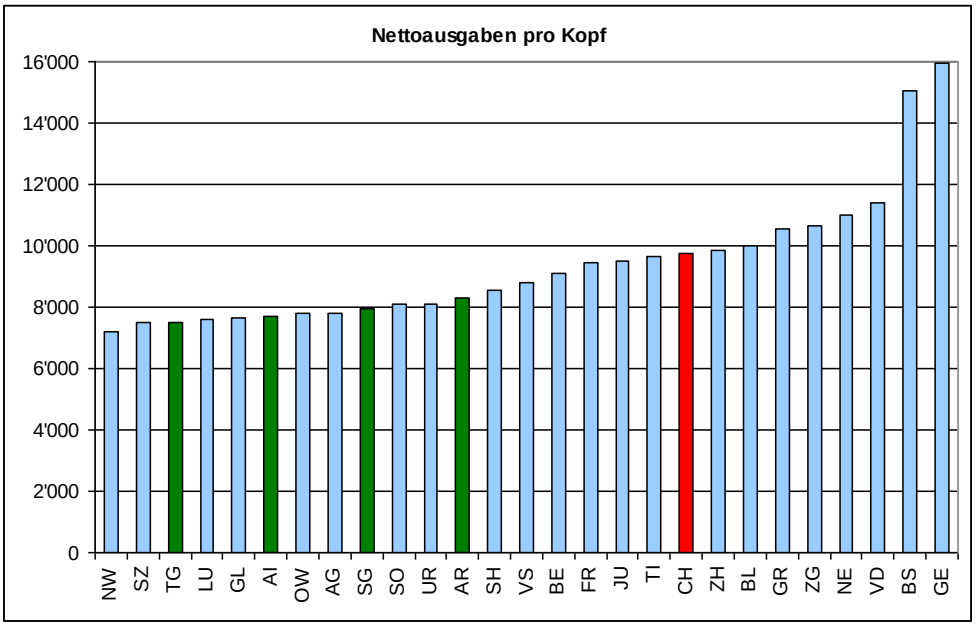
7 Niveau und Entwicklung der Ausgaben nach funktionaler Gliederung

In diesem Kapitel wird untersucht, aus welchen Bereichen die Ausgabenunterschiede stammen. Problematisch sind für die Ostschweizer Kantone natürlich vor allem diejenigen Bereiche, wo sie mehr Geld ausgeben als die Innerschweizer Kantone oder gar mehr als das schweizerische Mittel. Diese Analyse wird in den folgenden Kapiteln vertieft, indem die Komponenten der funktionalen Teilbereiche einzeln angeschaut und mögliche Gründe für die Unterschiede analysiert werden.

7.1 Niveau der Ausgaben nach funktionaler Gliederung

Bei den Nettoausgaben werden die Einnahmen, welche von Privaten und anderen Gemeinwesen stammen, von den Bruttoausgaben abgezogen. Es handelt sich hauptsächlich um Gebühren von Privaten, Entschädigungen von anderen Kantonen sowie um Bundesbeiträge. Wie bereits für die Vergleiche in Kapitel 3 werden die Ausgaben und Einnahmen in den Bereichen Energie, Banken und sonstige gewerbliche Betriebe ausgeklammert. In beiden Bereichen überwiegen die Einnahmen, aufgrund von Gewinnen von Unternehmen im Besitz der Kantone und Gemeinden (Elektrizitätsversorger und Kantonalbanken), Wasserzinsen und der Verteilung der Nationalbankgewinne. Für die Ostschweiz würde der Einbezug dieser Nettoeinnahmen die Analyse speziell stark verzerren, da die Teilprivatisierung der SGKB im Jahr 2000 hohe Einnahmen in die Kassen des Kantons SG spülte. Aufgrund der relativ tiefen Nettoausgaben im Jahr 2000 wäre das Ausgabenwachstum in den Jahren 2000 bis 2014 dann speziell hoch gewesen. In Kapitel 13 werden die Bereiche Energie und Banken/Versicherungen dann ebenfalls berücksichtigt.

Abbildung 7.1: Nettoausgaben pro Kopf, 2014



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken pro Kopf für Kantone und Gemeinden.

Abbildung 7.1 zeigt noch einmal die Position der Ostschweizer Kantone bei den Nettoausgaben für das Jahr 2014. Alle vier Kantone liegen unter dem schweizerischen Mittel, TG an dritter Stelle und AI an sechster Stelle. Gegenüber dem sparsamsten Kanton (NW) weist TG Mehrausgaben von 322 Franken pro Kopf aus, AI von 506 Franken, SG von 747 Franken und AR 1'101 Franken. Für AI war 2014 vor allem aufgrund von Investitionen in das Spital ein Jahr mit sehr hohen Ausgaben. In den Vorjahren klassierte sich AI deutlich besser, in der Nähe von NW und SZ (Kapitel 3). An der Spitze hat NW in den letzten Jahren die Spitzenposition übernommen. Das Ausgabenwachstum von SZ lag seit 2000 nahe beim schweizerischen Mittel (siehe Abbildung 7.11).

Die Aufgabenbereiche lauten in der Reihenfolge ihrer Bedeutung für Kantone und Gemeinden: Bildung, Soziales, Gesundheit, Allgemeine Verwaltung, Verkehr, Sicherheit, Kultur und Sport, Umweltschutz und Raumordnung und Volkswirtschaft. Abbildung 7.2 zeigt die Rangfolge in den einzelnen funktionalen Bereichen. Interessant sind vor allem diejenigen Bereiche, in denen die Ostschweizer Kantone relativ viel Geld ausgeben. In erster Linie ist hier die Bildung zu nennen, der mit Abstand grösste Ausgabenposten. TG, SG und AI liegen in der Nähe des schweizerischen Mittels, mit Mehrausgaben von rund 500 Franken gegenüber den sparsamsten Kantonen.

In den Bereichen Soziales und Gesundheit finden sich die Ostschweizer Kantone relativ weit vorne, mit Ausnahme der Gesundheit in AR und vor allem AI. Die Abstände zum Spitzenreiter können aber auch dort 500 Franken pro Kopf erreichen. Bei Sicherheit, Kultur und Sport, Verkehr und Umweltschutz und Raumnutzung finden sich die Ostschweizer Kantone mit tiefen Ausgaben ebenfalls relativ weit oben. Ausnahmen bilden die relativ hohen Ausgaben für Kultur, Sport und Kirchen in SG und für Umweltschutz und Raumordnung in AR.

Bei der öffentlichen Verwaltung weisen sowohl AR als auch AI hohe Ausgaben auf. Es ist nicht ganz klar, woher diese hohen Ausgaben kommen. Zwar sollte die Klassifikation harmonisiert sein. Es ist aber trotzdem damit zu rechnen, dass sich die Zuordnung von Ausgaben zwischen den Kantonen unterscheidet. In einzelnen Kantonen dürfte es zu einer weitgehenden Abgeltung verwaltungsinterner Leistungen kommt, in anderen dagegen nicht. Das würde z.B. die sehr tiefen Ausgaben für Allgemeine Verwaltung von BS erklären, welches im Allgemeinen nicht für eine schlanke Verwaltung bekannt ist. Es ist auch zu beachten, dass Ausfinanzierungen der Pensionskasse des kantonalen Personals den Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung zugewiesen werden und in einzelnen Jahren zu sehr hohen Ausgaben führen können.

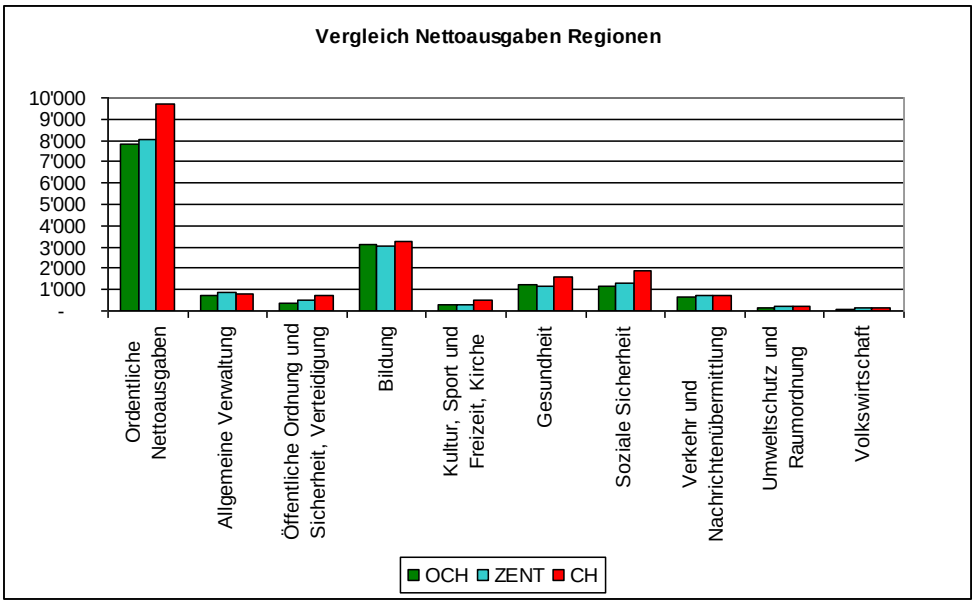
Es kann auch noch die gesamte Ostschweiz mit der Innerschweiz verglichen werden (Abbildung 7.3). Die Ausgaben lagen im 2014 wieder leicht unter denjenigen der Innerschweiz. Bei der Innerschweiz muss auch beachtetet werden, dass mit ZG ein Kanton mit hohen Ausgaben dazugehört. In der Ostschweiz sind die Ausgaben für Bildung, Kultur und Sport sowie Gesundheit höher.

Abbildung 7.2: Nettoausgaben pro Kopf nach funktionaler Gliederung, 2014

Allgemeine Verwaltung		Öffentliche Ordnung und Sicherheit		Bildung		Kultur, Sport und Freizeit, Kirche		Gesundheit		Soziale Sicherheit		Verkehr und Nachrichten-übermittlung		Umweltschutz und Raumordnung		Volkswirtschaft	
BS	136	**AR**	**356**	TI	2'548	SZ	159	SZ	1'068	**AI**	**661**	UR	231	BS	-44	GE	40
OW	554	**TG**	**368**	VS	2'621	**AI**	**189**	NW	1'078	NW	949	GL	391	SO	7	BL	48
AG	607	NW	386	NW	2'646	NW	228	AG	1'100	OW	1'039	**AI**	**426**	FR	36	BS	68
VS	617	LU	391	SZ	2'655	GL	235	**TG**	**1'137**	**TG**	**1'040**	OW	498	BE	61	AG	70
GL	627	**AI**	**405**	BE	2'759	AG	254	LU	1'145	UR	1'041	ZH	537	LU	85	ZH	72
NE	640	OW	406	SH	2'799	OW	256	ZG	1'203	AG	1'066	**TG**	**571**	SH	120	SO	75
SH	657	**SG**	**408**	SO	2'895	UR	264	**SG**	**1'252**	SZ	1'154	SO	580	**SG**	**129**	**SG**	**76**
SG	**672**	SZ	442	**AR**	**2'896**	**TG**	**284**	UR	1'285	GR	1'243	LU	620	BL	135	**TG**	**87**
LU	674	GL	454	GL	2'901	LU	284	GL	1'297	**SG**	**1'264**	AG	628	AG	148	LU	92
SO	674	UR	458	OW	2'908	BL	309	SH	1'353	**AR**	**1'302**	NW	629	NE	152	ZG	100
TG	**679**	FR	476	GR	2'909	**SG**	**323**	SO	1'364	GL	1'327	JU	656	**TG**	**154**	SZ	122
ZH	717	JU	483	UR	2'953	**AR**	**345**	**AR**	**1'368**	VS	1'338	**SG**	**665**	GL	170	BE	125
BE	718	AG	500	LU	2'967	FR	346	ZH	1'379	LU	1'363	FR	682	**AI**	**173**	**CH**	**133**
SZ	748	VS	518	**AI**	**3'005**	JU	350	VS	1'400	ZG	1'440	BE	738	VD	176	**AR**	**137**
JU	748	SO	529	**SG**	**3'147**	SO	370	GR	1'412	FR	1'554	**CH**	**739**	**CH**	**181**	SH	155
AI	**778**	GR	549	VD	3'160	ZG	385	TI	1'537	SO	1'594	**AR**	**745**	JU	191	NW	156
CH	**802**	TI	619	**TG**	**3'186**	BE	401	OW	1'542	SH	1'629	SH	748	ZG	219	VD	158
NW	805	BL	633	JU	3'214	SH	442	**CH**	**1'584**	BL	1'636	VD	797	SZ	222	OW	158
AR	**876**	SH	633	**CH**	**3'264**	**CH**	**498**	FR	1'638	ZH	1'807	NE	849	ZH	224	TI	167
FR	950	**CH**	**691**	NE	3'279	ZH	505	BE	1'670	JU	1'813	BL	853	VS	296	FR	172
TI	955	BE	716	AG	3'449	TI	566	JU	1'722	**CH**	**1'848**	TI	893	TI	304	NE	195
UR	966	VD	716	FR	3'579	NE	570	BL	1'753	BE	1'909	SZ	916	NW	317	**AI**	**232**
BL	970	NE	749	BL	3'696	VS	645	**AI**	**1'833**	TI	2'046	GE	963	**AR**	**321**	GL	246
VD	1'061	ZG	843	ZH	3'718	GR	652	NE	2'029	NE	2'489	ZG	972	GR	373	UR	264
GR	1'082	ZH	894	ZG	3'822	VD	680	VD	2'034	VD	2'607	VS	984	OW	445	JU	319
GE	1'334	GE	1'333	GE	4'018	GE	1'200	GE	2'739	BS	3'478	BS	1'018	GE	477	VS	377
ZG	1'693	BS	1'509	BS	4'431	BS	1'305	BS	3'136	GE	3'888	GR	1'558	UR	678	GR	804

Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken pro Kopf für Kantone und Gemeinden.

Abbildung 7.3: Nettoausgaben nach funktionaler Gliederung, 2014



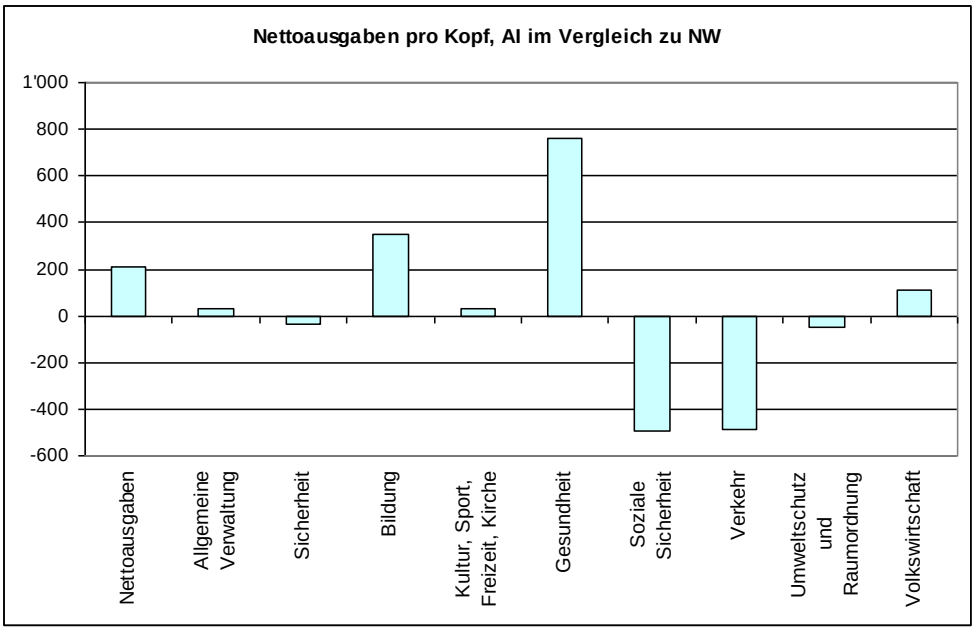
Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken pro Kopf für Kantone und Gemeinden.

7.3 Die Ostschweizer Kantone im direkten Vergleich

Die Ostschweizer Kantone können auch mit einzelnen Kantonen verglichen werden, welche tiefe Ausgaben ausweisen. Wiederum ist der direkte Vergleich mit den Innerschweizer Kantonen von Interesse. Im Vergleich zu NW gibt AI relativ viel Geld für Bildung, Gesundheit, Volkswirtschaft, Kultur und Allgemeine Verwaltung aus (Abbildung 7.4).

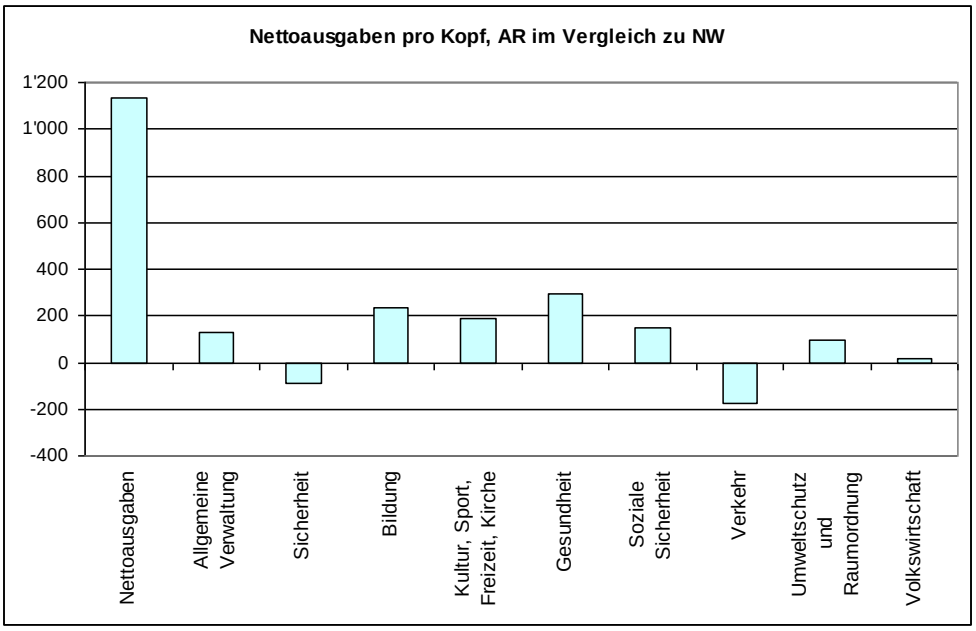
AR hat gegenüber NW nur in den Bereichen öffentliche Sicherheit und Verkehr tiefere Ausgaben (Abbildung 7.5). Allerdings weist AR im soziodemographischen Bereich eine deutlich schlechtere Ausgangslage auf als NW, weshalb dieser Vergleich etwas zu ungünstig für AR ausfällt. Nimmt man LU anstelle von NW für den Vergleich, so sieht es für AR besser aus (Abbildung 7.6). Bei öffentlicher Sicherheit, Bildung und sozialer Sicherheit resultieren nun tiefere Ausgaben. Ins Gewicht fallen dagegen deutliche Mehrausgaben bei Allgemeiner Verwaltung, Gesundheit, Verkehr sowie Umweltschutz und Raumordnung.

Abbildung 7.4: Vergleich Nettoausgaben AI-NW nach funktionaler Gliederung, 2014



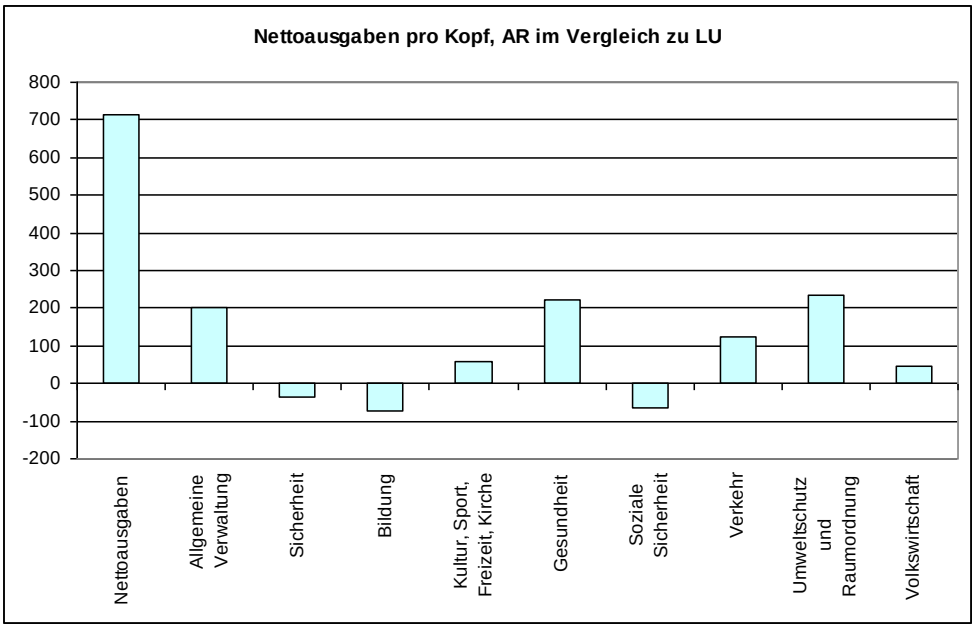
Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken pro Kopf für Kantone und Gemeinden.

Abbildung 7.5: Vergleich Nettoausgaben AR-NW nach funktionaler Gliederung, 2014



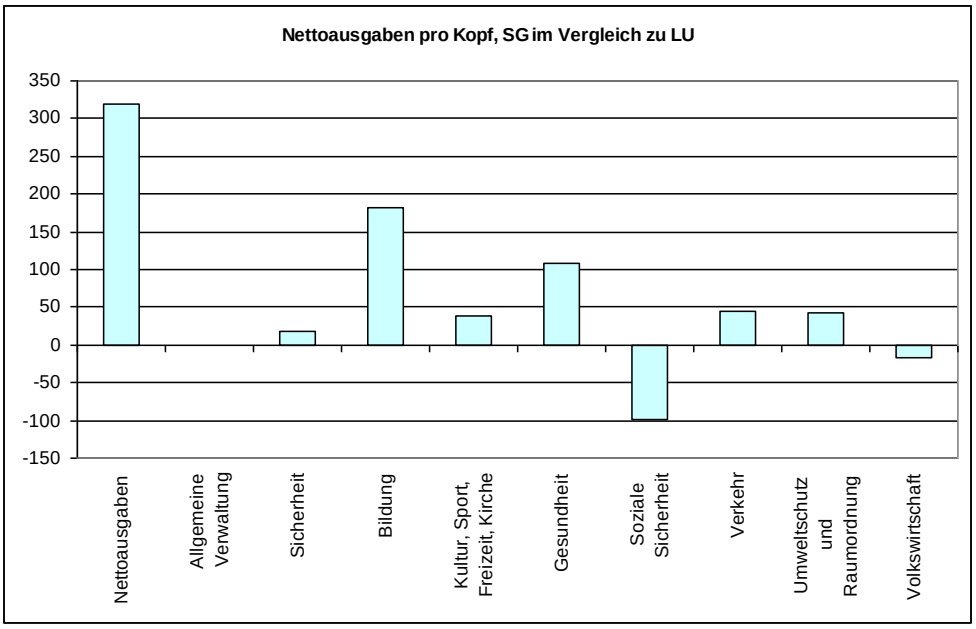
Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken pro Kopf für Kantone und Gemeinden.

Abbildung 7.6: Vergleich Nettoausgaben AR-LU nach funktionaler Gliederung, 2014



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken pro Kopf für Kantone und Gemeinden.

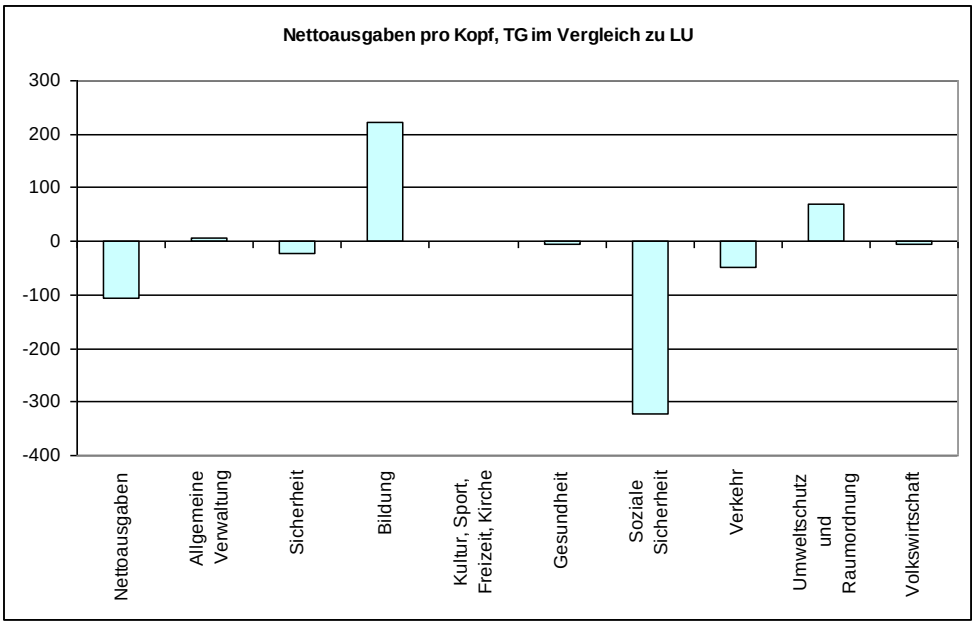
Abbildung 7.7: Vergleich Nettoausgaben SG-LU nach funktionaler Gliederung, 2014



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken pro Kopf für Kantone und Gemeinden.

SG kann gegenüber dem ähnlich strukturierten LU nur in den Bereichen Soziale Sicherheit und Volkswirtschaft mit tieferen Ausgaben punkten, in allen anderen Bereichen resultieren dagegen Mehrausgaben (Abbildung 7.7). Ins Gewicht fallen dabei insbesondere die höheren Ausgaben in den Bereichen Bildung und Gesundheit. TG schnitt 2014 besser ab als LU (Abbildung 7.8). Erhebliche Mehrausgaben resultieren aber bei der Bildung.

Abbildung 7.8: Vergleich Nettoausgaben TG-LU nach funktionaler Gliederung, 2014



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken pro Kopf für Kantone und Gemeinden.

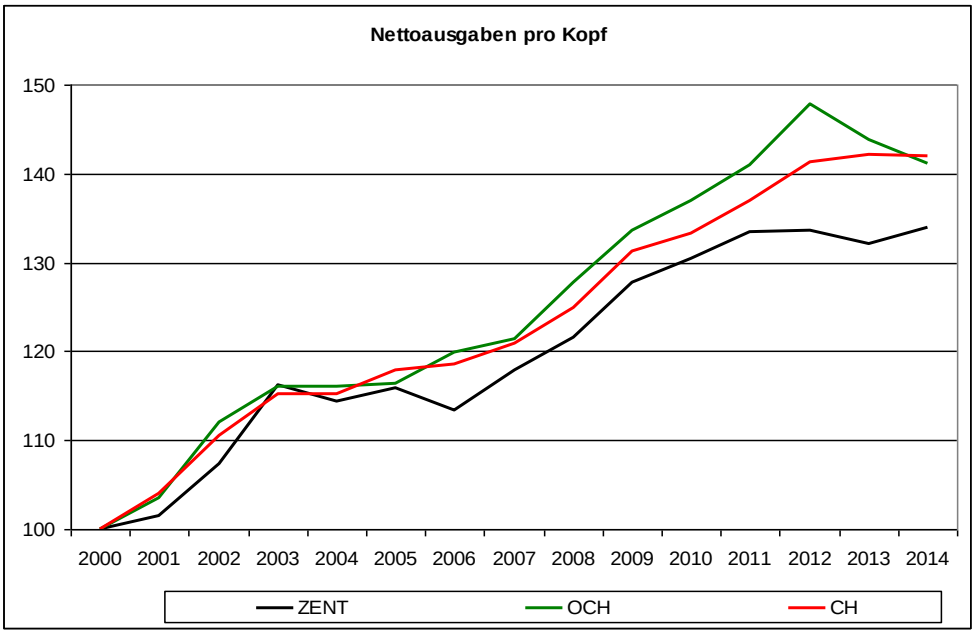
7.3 Entwicklung der Ausgaben nach funktionaler Gliederung seit 2000

Zwischen 2000 und 2014 haben sich die Nettoausgaben der Ostschweiz insgesamt ähnlich entwickelt wie im schweizerischen Mittel (Abbildung 7.9). Nach einem schnelleren Wachstum zwischen 2007 und 2012 wurden seither sichtbare Sparbemühungen unternommen. Im Vergleich zur Innerschweiz resultiert aber immer noch ein deutlich höheres Ausgabenwachstum.

Nach Kantonen lag AR lag beim Ausgabenwachstum weit über dem schweizerischen Mittel (Abbildung 7.10). Das hohe Wachstum setzte 2005 ein und fand 2012 seinen Höhepunkt. AI und TG lagen beim Ausgabenwachstum leicht über dem schweizerischen Mittel, SG leicht darunter. Sowohl bei SG als auch bei TG sind die Sparbemühungen nach 2012 klar sichtbar. Bei AI waren die Jahre 2013 und 2014 dagegen vor allem aufgrund von hohen Investitionen durch ein hohes Ausgabenwachstum geprägt.

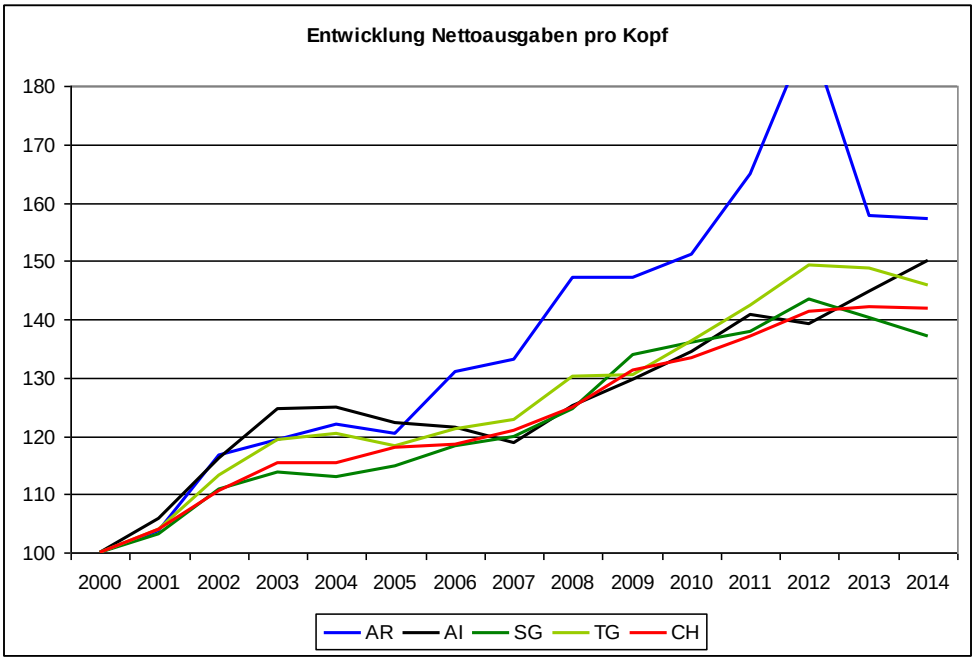
Zuletzt lässt sich das Ausgabenwachstum in seine Komponenten aufteilen (Abbildung 7.11). In dieser Darstellung gilt, dass die Summe des Wachstums der einzelnen funktionalen Bereiche genau dem Gesamtwachstum der Nettoausgaben entspricht. Daran lässt sich einerseits die relative Bedeutung des Wachstums der einzelnen Bereiche ablesen, andererseits die Position beim Wachstum von einzelnen Bereichen. Diese Wachstumszahlen unterscheiden sich deshalb von den Zahlen in den späteren Kapiteln. Die Ostschweizer Kantone liegen beim Wachstumsbeitrag der Ausgaben für öffentliche Verwaltung, Bildung und Gesundheit über dem schweizerischen Mittel, bei der Sozialen Sicherheit darunter.

Abbildung 7.9: Entwicklung Nettoausgaben pro Kopf Regionen, 2000-2014



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen für Kantone und Gemeinden normalisiert auf 2000 = 100.

Abbildung 7.10: Entwicklung Nettoausgaben pro Kopf Kantone, 2000-2014



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen für Kantone und Gemeinden, normalisiert auf 2000 = 100.

Abbildung 7.11: Gewichtetes Wachstum der Nettoausgaben pro Kopf nach funktionaler Gliederung, 2000-2014

Ordentliche Nettoausgaben		Allgemeine Verwaltung		Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung		Bildung		Kultur, Sport und Freizeit, Kirche		Gesundheit		Soziale Sicherheit		Verkehr und Nachrichten-übermittlung		Umweltschutz und Raumordnung		Volkswirtschaft	
GL	26.9%	BS	-3.3%	LU	0.1%	NW	1.9%	ZG	-2.8%	GL	6.2%	**AI**	-0.8%	ZH	-5.3%	ZG	-3.1%	SZ	-1.2%
ZG	27.2%	GL	-1.5%	GR	0.3%	GE	4.0%	LU	-1.0%	GE	6.7%	NW	5.4%	GL	-1.6%	NE	-2.8%	VD	-1.1%
LU	29.7%	LU	-0.6%	**TG**	0.7%	ZG	6.5%	BL	0.3%	ZG	6.9%	ZG	6.6%	**AI**	0.4%	**TG**	-2.0%	OW	-0.9%
NW	30.1%	VS	-0.2%	UR	0.9%	SZ	6.9%	SZ	0.3%	SH	7.5%	ZH	7.0%	NE	0.4%	FR	-1.4%	NW	-0.6%
GE	36.2%	SH	0.1%	**SG**	1.1%	TI	7.7%	GL	0.6%	NW	8.9%	**SG**	7.2%	BS	0.4%	VS	-1.3%	**AI**	-0.4%
ZH	36.2%	JU	0.2%	JU	1.3%	VS	7.8%	**SG**	0.8%	VS	9.1%	**TG**	7.4%	AG	0.7%	SO	-1.2%	**SG**	-0.3%
SG	37.0%	OW	0.7%	FR	1.3%	BE	7.9%	**TG**	0.9%	SZ	9.2%	LU	7.4%	JU	1.1%	**AI**	-1.2%	GE	-0.3%
SH	39.5%	NE	0.8%	GL	1.4%	GR	8.8%	OW	1.0%	GR	9.7%	BS	7.9%	VD	1.2%	BE	-1.0%	ZG	-0.2%
SZ	41.4%	AG	1.3%	OW	1.7%	SH	8.8%	BE	1.0%	LU	10.0%	AG	8.3%	**CH**	1.2%	GL	-1.0%	BE	-0.2%
CH	42.0%	TI	1.6%	**AI**	1.7%	GL	11.0%	AG	1.0%	ZH	10.0%	BL	9.2%	UR	1.4%	AG	-0.8%	BS	-0.1%
AG	42.8%	BE	2.4%	SZ	1.9%	VD	11.1%	FR	1.1%	TI	10.2%	UR	9.3%	BL	1.5%	**SG**	-0.5%	AG	-0.1%
TI	43.2%	BL	2.5%	VS	2.1%	NE	11.2%	ZH	1.1%	AG	10.3%	GR	9.6%	**TG**	1.7%	TI	-0.3%	FR	0.0%
BE	43.3%	**CH**	2.6%	AG	2.4%	LU	11.4%	VD	1.4%	**SG**	11.0%	SZ	9.8%	**AR**	1.9%	VD	-0.2%	BL	0.0%
NE	44.1%	ZH	2.8%	ZH	2.5%	**CH**	11.8%	UR	1.4%	SO	11.0%	GL	10.1%	ZG	2.0%	NW	0.0%	LU	0.1%
BS	44.2%	SO	2.9%	TI	2.7%	UR	12.1%	NE	1.5%	**CH**	11.1%	GE	10.4%	LU	2.1%	**CH**	0.2%	**TG**	0.1%
VS	45.1%	GE	2.9%	**CH**	2.9%	**SG**	12.3%	**AI**	1.5%	JU	11.9%	**CH**	10.5%	**SG**	2.1%	LU	0.3%	**CH**	0.2%
TG	46.0%	**SG**	3.3%	VD	2.9%	SO	12.9%	NW	1.5%	NE	12.2%	SH	11.7%	SO	2.1%	SH	0.3%	TI	0.2%
BL	48.8%	**AR**	3.4%	**AR**	2.9%	BS	13.9%	**CH**	1.6%	UR	12.5%	**AR**	11.7%	GE	3.3%	JU	0.4%	SH	0.3%
SO	49.4%	NW	3.4%	SO	3.1%	JU	14.2%	JU	1.6%	BE	12.9%	OW	12.0%	BE	3.3%	GE	0.5%	SO	0.3%
JU	49.5%	**TG**	3.5%	SH	3.1%	BL	15.1%	**AR**	2.3%	FR	13.3%	FR	12.2%	FR	3.3%	BS	0.7%	ZH	0.3%
AI	50.0%	**AI**	3.5%	NE	3.2%	ZH	15.7%	SH	2.8%	BL	13.8%	TI	12.5%	TI	4.7%	BL	1.7%	**AR**	0.4%
VD	51.1%	SZ	4.4%	ZG	3.3%	**AR**	16.0%	GE	2.9%	VD	14.4%	BE	13.2%	SH	4.9%	ZH	2.0%	NE	0.6%
GR	52.2%	GR	4.8%	BE	3.9%	**AI**	16.4%	SO	2.9%	**TG**	14.8%	VS	14.0%	NW	5.4%	SZ	2.7%	UR	1.0%
FR	52.4%	UR	5.2%	NW	4.1%	FR	16.7%	BS	3.5%	OW	16.4%	SO	15.3%	GR	5.8%	**AR**	2.9%	GL	1.7%
UR	54.4%	VD	5.3%	BS	4.6%	**TG**	18.9%	TI	4.1%	**AR**	16.4%	JU	16.0%	OW	6.5%	GR	3.0%	JU	2.7%
AR	58.0%	FR	5.8%	BL	4.7%	AG	19.7%	VS	4.1%	BS	16.6%	VD	16.1%	VS	6.6%	OW	5.7%	VS	3.0%
OW	63.0%	ZG	8.1%	GE	5.7%	OW	20.0%	GR	4.4%	**AI**	28.9%	NE	17.0%	SZ	7.4%	UR	10.7%	GR	5.9%

Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Gesamtes Wachstum der Nettoausgaben pro Kopf von 2000 bis 2014 für Kantone und Gemeinden.

8 Bildung

Bildung ist hauptsächlich Sache von Kantonen und Gemeinden. Sie ist für etwa 30% von deren Nettoausgaben verantwortlich und stellt damit den mit Abstand grössten Ausgabenposten dar. Der obligatorische Bereich wird vor allem von den Gemeinden getragen, wobei die genaue Aufgabenteilung kantonal unterschiedlich geregelt ist. So werden in einigen Kantonen die Sekundarschulen vom Kanton finanziert, in anderen von den Gemeinden. Im Hochschulbereich spielt auch der Bund eine wichtige Rolle, über Finanzbeiträge an die kantonalen Hochschulen und als Betreiber der beiden ETH. Wie im letzten Kapitel gezeigt, weisen die Ostschweizer Kantone in der Bildung relativ hohe Ausgaben auf, was angesichts der Bedeutung des Bereichs finanziell eine doppelte Belastung darstellt. In diesem Kapitel wird deshalb näher untersucht, welche Teilbereiche für diese hohen Ausgaben verantwortlich sind und was zu den Ursachen der Ausgabenunterschiede gesagt werden kann.

8.1 Niveau und Wachstum der Bildungsausgaben nach detaillierter Gliederung

Die erste Kolonne von Abbildung 8.1 zeigt noch einmal die gesamten Nettoausgaben für die Bildung pro Kopf, d.h. Bruttoausgaben minus Zahlungen von Privaten, dem Bund und anderen Kantonen. Der obligatorische Bereich zeichnet für mehr als die Hälfte der Ausgaben verantwortlich. In diesem Bereich weisen AR, SG und TG überdurchschnittlich hohe Ausgaben auf. TG und SG liegen etwa 175 Franken pro Kopf über dem schweizerischen Durchschnitt und 300 Franken über den Ausgaben von AI. Der Kanton mit den tiefsten Ausgaben (TI) muss hier wohl als Ausreisser betrachtet werden. Bei den Sonderschulen sieht es für die Ostschweiz etwas weniger ungünstig aus, allerdings spielt dieser Bereiche eine sehr viel kleinere Rolle. Bei der beruflichen Grundbildung liegen die Ostschweizer Kantone dagegen unter dem schweizerischen Durchschnitt, trotz grosser regionaler Bedeutung der Berufsbildung. Bei den Allgemeinbildenden Schulen (Kantonsschulen und Fachmittelschulen) ist das Muster gegenüber der Obligatorischen Schule umgekehrt. AI weist dort sehr hohe Ausgaben auf, die anderen drei Ostschweizer Kantone tiefe. Bei den Hochschulen sind die Ausgaben aller vier Ostschweizer Kantone dagegen klar unterdurchschnittlich.

Abbildung 8.1: Nettoausgaben pro Kopf für Bildung, 2014

Bildung		Obligatorische Schule		Sonderschulen		Berufliche Grundbildung		Allgemeinbildende Schulen		Höhere Berufsbildung		Hochschulen		Forschung		Übriges Bildungswesen	
TI	2'548	TI	1'308	BE	14	NW	169	**SG**	**213**	**AR**	**0**	SZ	238	BS	-201	NE	14
VS	2'621	VS	1'539	TI	76	LU	186	**TG**	**213**	ZH	2	UR	262	GE	-30	SH	22
NW	2'646	BE	1'546	NW	83	**AR**	**188**	BE	214	VD	7	GL	266	TI	-20	GL	25
SZ	2'655	GR	1'597	VS	102	OW	202	**AR**	**220**	NE	7	NW	277	ZH	-9	FR	30
BE	2'759	**AI**	**1'617**	BS	140	**AI**	**209**	TI	220	BE	9	OW	290	**CH**	**-7**	TI	30
SH	2'799	SH	1'651	JU	151	VD	220	AG	226	JU	10	SH	299	BE	0	GR	33
SO	2'895	SZ	1'652	**AI**	**163**	AG	220	SH	229	ZG	11	SO	309	FR	0	SO	35
AR	**2'896**	NE	1'652	NE	169	SZ	220	SZ	235	**SG**	**16**	**TG**	**328**	**AI**	**0**	VS	38
GL	2'901	JU	1'656	**AR**	**190**	SO	221	VS	246	SZ	18	**AI**	**334**	**AR**	**0**	LU	38
OW	2'908	GL	1'660	UR	204	GL	229	SO	248	SH	20	ZG	341	GL	0	AG	40
GR	2'909	LU	1'690	OW	205	VS	236	NE	253	VS	21	AG	363	GR	0	NW	47
UR	2'953	NW	1'695	BL	209	**SG**	**246**	ZH	260	**CH**	**21**	**AR**	**370**	JU	0	**SG**	**53**
LU	2'967	VD	1'731	SZ	216	UR	253	BL	266	GE	23	GR	386	OW	0	**AR**	**56**
AI	**3'005**	GE	1'733	**CH**	**224**	ZH	269	**CH**	**272**	FR	24	**SG**	**388**	**SG**	**0**	ZH	57
SG	**3'147**	SO	1'746	**SG**	**235**	BL	292	OW	277	**TG**	**32**	LU	414	SH	0	VD	59
VD	3'160	UR	1'791	GR	239	SH	293	LU	277	TI	32	VS	436	SO	0	**CH**	**61**
TG	**3'186**	OW	1'813	**TG**	**253**	**TG**	**296**	GR	282	GR	37	TI	470	SZ	0	**TG**	**69**
JU	3'214	**CH**	**1'824**	ZH	275	**CH**	**299**	UR	304	AG	39	JU	495	**TG**	**0**	BE	70
CH	**3'264**	BL	1'833	GE	282	GR	335	VD	310	GL	44	BE	507	UR	0	OW	70
NE	3'279	**AR**	**1'871**	SH	285	FR	343	FR	312	SO	45	VD	532	VD	0	BL	75
AG	3'449	FR	1'916	SO	292	ZG	367	NW	317	BL	45	**CH**	**571**	ZG	0	UR	75
FR	3'579	**TG**	**1'995**	VD	301	GE	367	GL	366	LU	51	FR	643	LU	0	SZ	76
BL	3'696	**SG**	**1'996**	LU	310	BE	401	BS	370	OW	51	NE	668	NW	1	ZG	83
ZH	3'718	ZH	2'040	GL	310	JU	402	JU	376	NW	57	BS	765	VS	3	**AI**	**115**
ZG	3'822	ZG	2'107	FR	311	TI	431	GE	436	**AI**	**59**	ZH	825	AG	10	GE	118
GE	4'018	AG	2'210	ZG	323	NE	496	**AI**	**507**	BS	60	BL	965	BL	11	JU	124
BS	4'431	BS	2'510	AG	340	BS	553	ZG	590	UR	65	GE	1'087	NE	19	BS	233

Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

Die Bildungsausgaben wuchsen etwas weniger schnell als die gesamten Ausgaben. Die Zuwachsraten waren bei den Sonderschulen und den Hochschulen am höchsten (Abbildung 8.2). Die Ostschweizer Kantone sind bei den Wachstumsraten der gesamten Bildungsausgaben mit hohen Werten ebenfalls in der unteren Hälfte der Tabelle zu finden, mit Ausnahme von SG. Bei der obligatorischen Bildung lag das Wachstum zwischen 2000 und 2014 schweizweit bei jährlich unter 2%. AR und TG weisen überdurchschnittliche Zuwachsraten auf, SG eine durchschnittliche, AI eine unterdurchschnittliche.

Bei den Hochschulen stiegen die Ausgaben vieler Nichthochschulkantone stark an, was auf die Trägerschaft an den rasch wachsenden Fachhochschulen zurückzuführen sein dürfte. So haben auch AI, AR und TG hohe Wachstumsraten. Von den anderen Kantonen hatten vor allem auch die beiden Universitätskantone FR und LU hohe Wachstumsraten. LU ist Standortkanton für die Fachhochschule Zentralschweiz und der relativ jungen Universität Luzern und musste in diesem Bereich deshalb eine doppelte Last schultern.

Bei der beruflichen Grundbildung kam es zu einem Nullwachstum, bei der beruflichen Weiterbildung insgesamt gar zu einem stark negativen Wachstum. Einzelne Kantone, darunter AI und TG wiesen allerdings sehr hohe Zuwachsraten auf. Der allgemeine Rückgang der Ausgaben für die berufliche Weiterbildung dürfte auf die Verschiebung von Programmen und Ressourcen vom beruflichen Bereich in den Hochschulbereich zurückzuführen sein. Viele Ausbildungen, welche zu Beginn des Jahrtausends noch an Höheren Berufsbildungsschulen durchgeführt wurden, werden inzwischen von Fachhochschulen angeboten.

Abbildung 8.2: Jährliches Wachstum Nettoausgaben pro Kopf für Bildung, 2000-2014

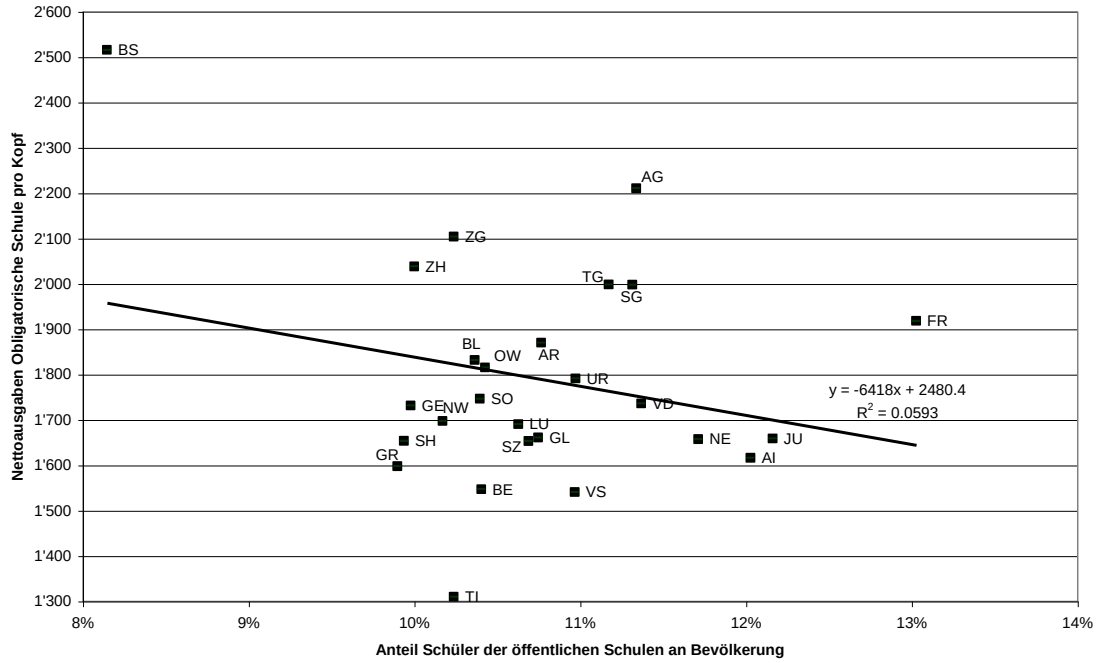
Bildung		Obligatorische Schule		Sonderschulen		Berufliche Grundbildung		Allgemeinbildende Schulen		Höhere Berufsbildung		Hochschulen		Übriges Bildungswesen	
NW	0.3%	SZ	0.0%	NW	-2.9%	LU	-3.3%	SH	-1.7%	**AR**	**-21.5%**	BS	0.8%	NE	-8.2%
GE	0.9%	NW	0.1%	BS	-2.3%	GE	-2.3%	**TG**	**-1.6%**	VD	-20.4%	GE	2.5%	SH	-4.7%
SZ	1.1%	SH	0.5%	**SG**	**2.5%**	VS	-1.9%	GR	-1.4%	NE	-19.7%	BE	3.7%	UR	-2.5%
ZG	1.1%	ZG	0.5%	BE	3.4%	VD	-1.5%	LU	-1.2%	JU	-16.4%	**SG**	**4.2%**	GE	-2.4%
VS	1.4%	GL	0.7%	BL	5.8%	ZG	-1.5%	NW	-0.9%	ZH	-15.4%	SO	4.2%	VS	-1.9%
BE	1.4%	**AI**	**0.7%**	ZH	5.8%	AG	-0.8%	SO	-0.4%	ZG	-12.2%	TI	4.7%	TI	-1.3%
SH	1.5%	GE	0.7%	ZG	6.1%	NW	-0.6%	BE	-0.2%	VS	-10.1%	ZH	4.7%	FR	-0.8%
TI	1.6%	TI	0.9%	AG	6.3%	BL	-0.4%	ZH	-0.1%	FR	-7.5%	**CH**	**4.9%**	BL	0.3%
GR	1.7%	GR	0.9%	**CH**	**6.6%**	**AR**	**-0.4%**	**SG**	**0.2%**	GE	-6.6%	SZ	5.0%	BE	0.6%
UR	1.7%	VS	1.0%	**AR**	**6.6%**	GL	-0.2%	**AR**	**0.2%**	**CH**	**-5.5%**	NE	5.6%	LU	1.2%
LU	1.8%	UR	1.2%	FR	6.8%	**CH**	**0.0%**	UR	0.2%	SZ	-3.0%	BL	5.7%	**CH**	**2.1%**
SG	**1.9%**	BE	1.3%	OW	6.9%	JU	0.7%	SZ	0.3%	UR	-2.7%	GR	6.2%	NW	2.4%
GL	1.9%	SO	1.3%	**TG**	**7.1%**	BS	0.7%	NE	0.5%	GL	-2.1%	OW	6.5%	AG	2.4%
SO	2.0%	JU	1.4%	VS	7.2%	**TG**	**0.7%**	**CH**	**0.6%**	NW	-1.9%	VD	6.5%	GL	2.5%
CH	**2.1%**	LU	1.4%	SZ	7.5%	GR	0.7%	FR	0.7%	BE	-1.7%	AG	6.7%	**AI**	**2.5%**
NE	2.2%	BL	1.5%	SO	7.5%	OW	0.8%	OW	0.9%	OW	-1.3%	SH	7.0%	**SG**	**2.7%**
VD	2.2%	FR	1.6%	JU	7.8%	ZH	0.8%	TI	0.9%	BS	-0.8%	ZG	7.0%	VD	4.5%
BL	2.3%	**SG**	**1.7%**	GE	7.8%	**SG**	**0.9%**	AG	1.0%	BL	-0.2%	FR	7.7%	**TG**	**4.9%**
JU	2.4%	**CH**	**1.7%**	UR	7.9%	BE	0.9%	GE	1.2%	AG	0.0%	**AR**	**7.7%**	GR	5.0%
AI	**2.4%**	NE	1.8%	VD	8.3%	SO	1.3%	BL	1.2%	LU	1.3%	LU	8.0%	ZG	5.2%
FR	2.5%	VD	1.9%	NE	9.3%	TI	1.4%	VS	1.2%	SH	1.8%	**AI**	**8.2%**	OW	6.0%
AR	**2.5%**	**AR**	**2.1%**	TI	9.7%	**AI**	**1.6%**	ZG	1.4%	**SG**	**2.8%**	NW	8.8%	JU	6.4%
TG	**2.6%**	**TG**	**2.3%**	GR	9.7%	SH	1.7%	GL	2.5%	TI	4.2%	**TG**	**9.8%**	SZ	7.2%
ZH	2.6%	ZH	2.3%	GL	10.0%	FR	1.8%	BS	3.2%	**AI**	**18.6%**	VS	9.9%	SO	7.2%
AG	2.7%	AG	2.5%	LU	12.0%	SZ	1.9%	VD	3.5%	SO	27.4%	GL	10.0%	**AR**	**7.6%**
BS	2.9%	OW	2.8%	**AI**	**13.6%**	NE	2.4%	JU	3.6%	**TG**	**29.2%**	UR	10.2%	BS	7.8%
OW	2.9%	BS	5.3%	SH	18.8%	UR	3.1%	**AI**	**3.9%**	GR	39.1%	JU	10.6%	ZH	8.1%

Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Jährliches Wachstum für Kantone und Gemeinden.

8.2 Obligatorische Schulen

Bei der obligatorischen Schule sind die Ausgabenunterschiede zwischen den Kantonen sehr gross. Es ist damit nach den Gründen für diese Unterschiede zu fragen. Eine offensichtliche Hypothese wäre, dass Kantone mit einem hohen Anteil der Bevölkerung in Ausbildung auch hohe Ausgaben pro Kopf haben. Ein solcher Zusammenhang besteht aber nicht. Im Gegenteil, die Trendgerade weist sogar eine negative Steigung auf, dies allerdings ohne statistische Signifikanz (Abbildung 8.3). So gibt es eine Reihe von Kantonen mit einem hohen Anteil an Auszubildenden, welche relativ tiefe Ausgaben aufweisen. Beispiele sind AI, JU und NE.

Abbildung 8.3: Anteil Schüler an öffentlichen Schulen (Primar- und Sekundarschulen I) und Ausgaben für obligatorische Schule

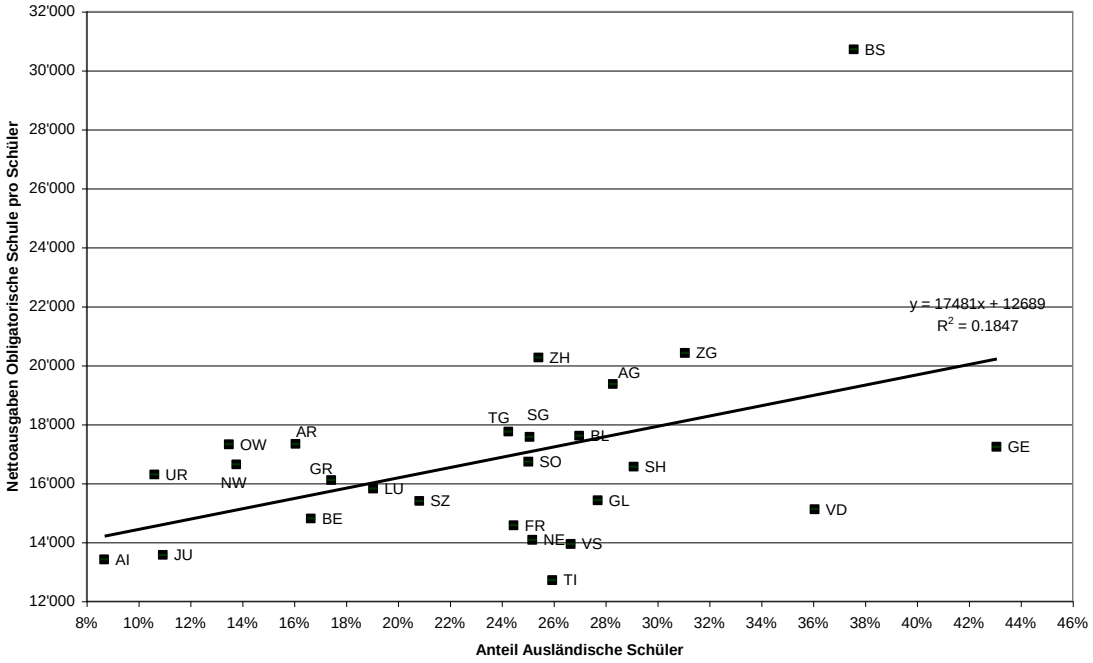


Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

Die Kosten pro Schüler unterscheiden sich damit ebenfalls stark. Mögliche Gründe für diese Kostenunterschiede sind der Anteil von Schülern mit einem besonderen Lehrplan und der Anteil von ausländischen Schülern. In beiden Fällen kann erwartet werden, dass der Aufwand für die Betreuung steigt. Eine weitere mögliche Ursache ist die durchschnittliche Klassengrösse. In interkantonalen Vergleich ergibt sich aber nur für den Anteil der ausländischen Schüler ein gewisser Zusammenhang zu den Kosten pro Schüler (Abbildungen 8.4 bis 8.6). Für diesen statistischen Zusammenhang ist allerdings vor allem BS verantwortlich. Lässt man BS weg, so verschwindet der positive Zusammenhang.

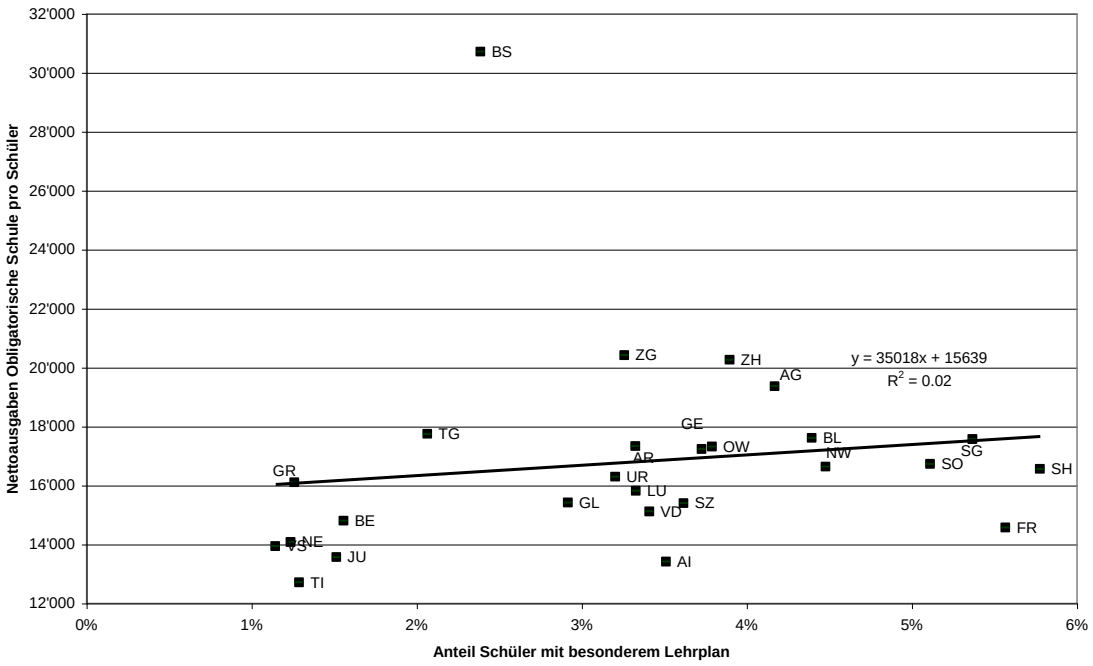
Der fehlende Zusammenhang mit der Klassengrösse ist überraschend. Allerdings ist die Klassengrösse nur einer der Kostenfaktoren. Die Anzahl der Schulstunden ist ein weiterer Faktor. Zusätzlich ist es möglich, dass die Verwaltungsausgaben für die Schulen eine signifikante Rolle spielen. Auch unterschiedliche Ausgaben für die Infrastruktur dürften von Bedeutung sein.

Abbildung 8.4: Anteil ausländischer Schüler und Ausgaben pro Schüler, 2014



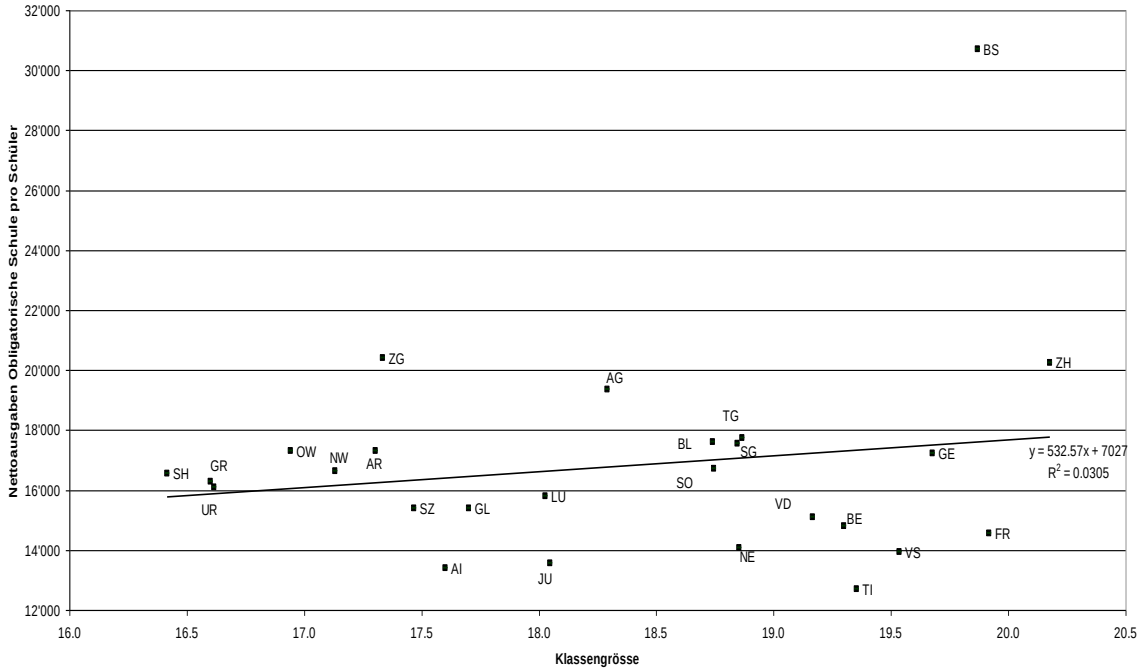
Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

Abbildung 8.5: Anteil Schüler mit besonderem Lehrplan und Ausgaben pro Schüler, 2014



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

Abbildung 8.6: Klassengrösse und Ausgaben pro Schüler, 2014

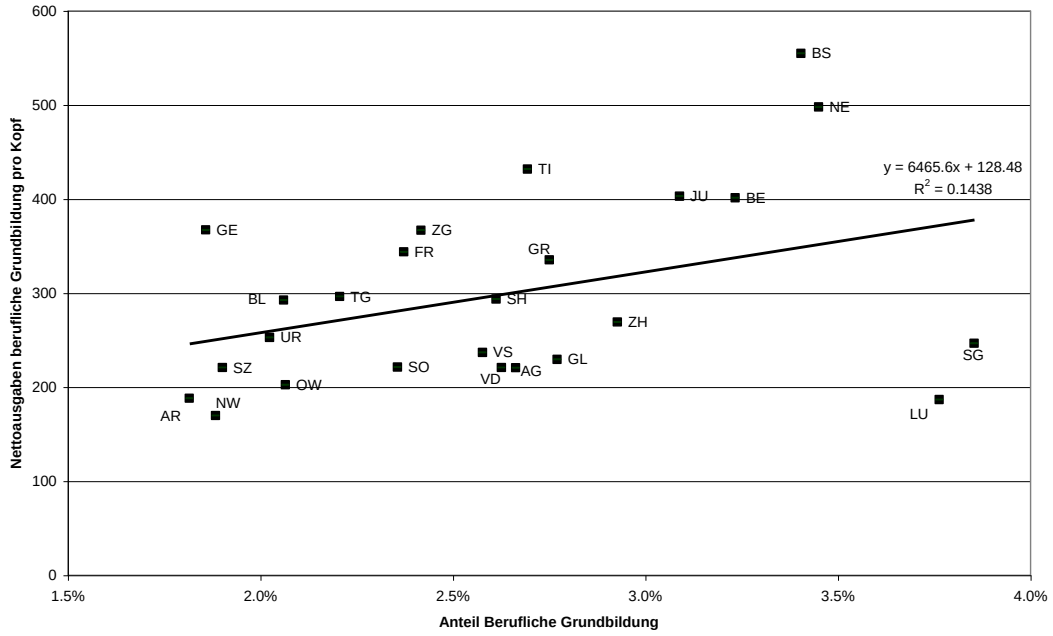


Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

8.3 Berufliche Grundbildung

Von den Ostschweizer Kantonen weist der Kanton SG einen sehr hohen Anteil von Lernenden in der beruflichen Grundbildung aus. AR und TG haben überraschenderweise unterdurchschnittliche Anteile (Abbildung 8.4). Für AI sind aufgrund der kleinen Stichprobe keine Zahlen vorhanden. Insgesamt ist auch hier keine Beziehung zwischen Ausgaben pro Kopf und dem Anteil der Lernenden zu beobachten. LU gleicht in diesem Bereich SG, mit einem hohen Anteil von Lernenden und tiefen Ausgaben.

Abbildung 8.7: Anteil Berufsbildung und Ausgaben für Berufsbildung, 2014

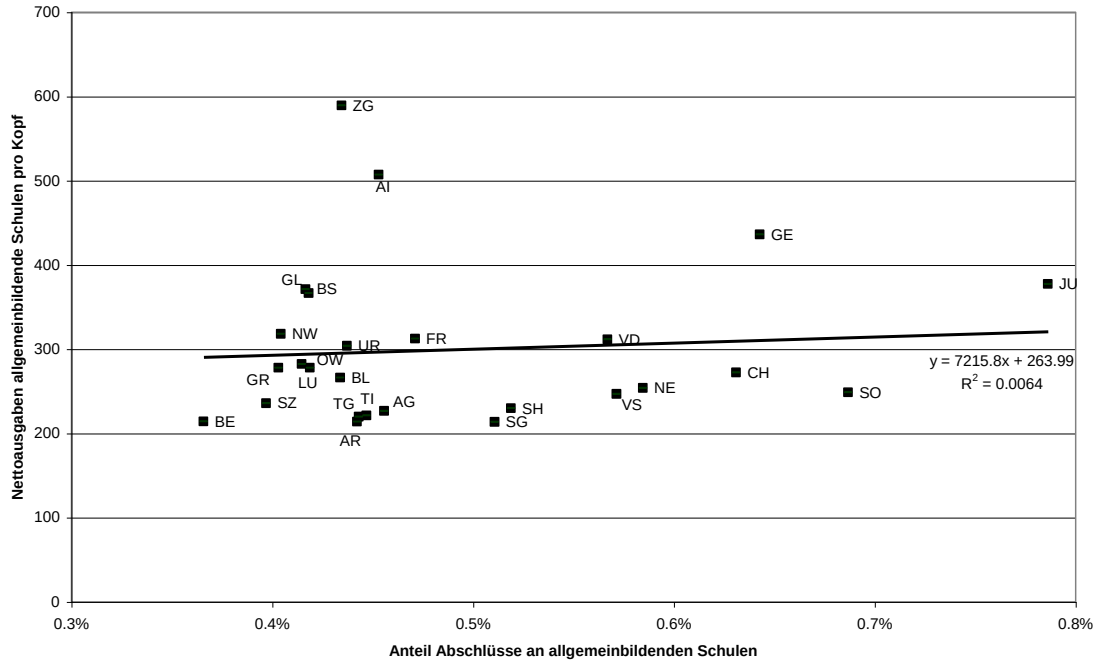


Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

8.4 Allgemeinbildende Schulen

Für die allgemeinbildenden Schulen fehlen die Schülerzahlen nach Kanton. Es sind allerdings Zahlen zu den Abschlüssen vorhanden, welche als Annäherung für die Schülerzahlen verwendet werden können. Bei den Abschlüssen handelt es sich vor allem um gymnasiale Maturitäten. Dazu kommen Berufs- und Fachmaturitäten und Fachmittelschulausweise. Auch hier erklärt der Anteil der Auszubildenden resp. hier als Proxy der Anteil der Abschlüsse an der Bevölkerung die Ausgabenunterschiede nicht (Abbildung 8.8). Wiederum müssen deshalb andere strukturelle Faktoren vorliegen, welche die erheblichen Ausgabenunterschiede erklären könnten. Die hohen Kosten für allgemeinbildende Schulen in AI dürften mit der kleinen Grösse der Kantonsschule Appenzell zusammenhängen.

Abbildung 8.8: Anteil Abschlüsse und Ausgaben für allgemeinbildende Schulen, 2014

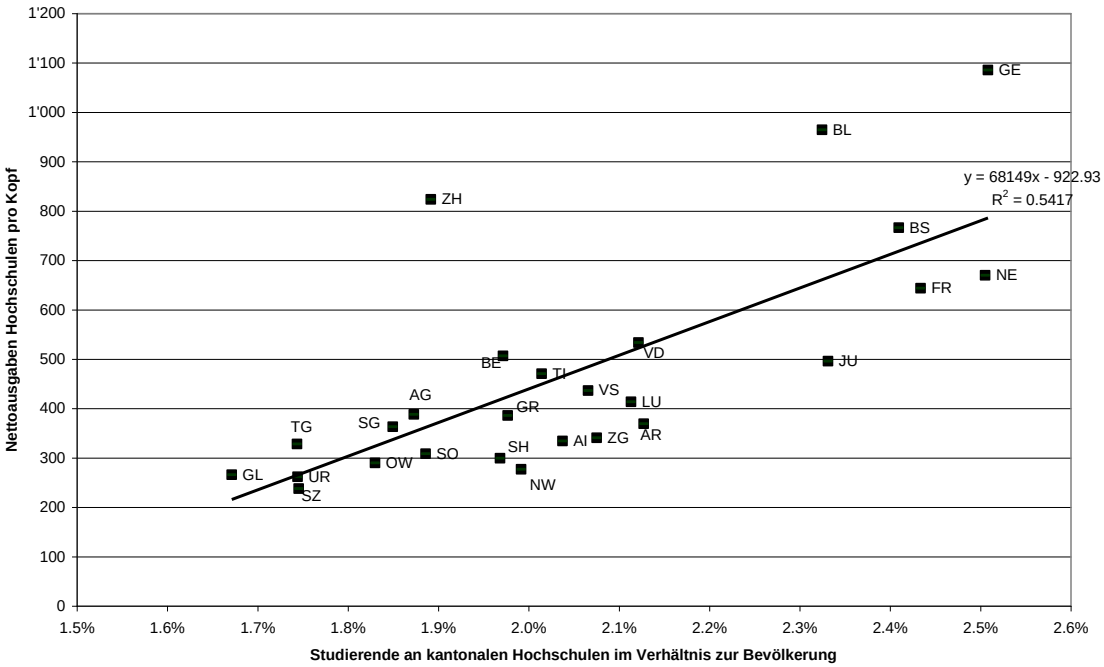


Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

8.5 Hochschulen

Auch bei den Hochschulen kann der Anteil der Studierenden mit den Ausgaben verglichen werden. Nur die Studierenden an den kantonalen Hochschulen verursachen für einen Kanton Kosten, da die beiden ETH keine Beiträge von den Kantonen erhalten. Hier ergibt sich ein klarer Zusammenhang zwischen Ausgaben und Anteil der Studierenden (Abbildung 8.9). Einige Kantone liegen allerdings deutlich unter der Regressionslinie und haben damit verhältnismässig tiefe Kosten. Dazu gehören die beiden Appenzell und Schaffhausen, während TG und SG leicht überproportionale Ausgaben aufweisen.[9] Die beiden Appenzell gehören zudem zu den Kantonen mit einem relativ hohen Anteil Studierender an der Bevölkerung, während dieser Anteil in SG und TG eher tief ist.

Abbildung 8.9: Anteil Studierende an kantonalen Hochschulen und Ausgaben für Hochschulen, 2014



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

[9] Die Ausgaben von BS sind weniger hoch als eigentlich erwartet werden könnte. Teilweise wird dies durch die hohen Beiträge von BL an die Universität beider Basel erklärt. Dazu bestehen Unsicherheiten bei den Daten. Unklar ist u.a. die Abgrenzung der Kosten für die medizinische Ausbildung. Zudem weist BS hohe Forschungsausgaben aus, welche wohl von den Ausgaben für die Hochschulen abgezogen wurden (Abbildung 8.1).

9 Soziale Sicherheit

Die Soziale Sicherheit ist nach der Bildung der funktionale Bereich mit der zweitgrössten Bedeutung für die Finanzen von Kantonen und Gemeinden. In seiner Mehrheit ist der Bereich Soziale Sicherheit aber Bundessache. Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV), Invalidenversicherung (IV) und Arbeitslosenversicherung (ALV) sind Versicherungen, welche auf Bundesebene organisiert sind. Es handelt sich zudem um eigenständige Einheiten, welche nicht Teil des Bundeshaushalts sind, im Falle von AHV und IV allerdings von erheblichen Subventionen des Bundes profitieren. Zudem unterliegen sie einer engmaschigen politischen Kontrolle. Die Kantone sind für die Ergänzungsleistungen (EL) zur IV und zur AHV verantwortlich, erhalten in beiden Fällen aber Bundesmittel. Zusatzleistungen zur ALV spielen dagegen nur noch in wenigen Kantonen eine Rolle. Die Kantone sind zudem für die Verbilligung der Krankenkassenprämien zuständig, wiederum mit Beiträgen des Bundes. In allen drei Bereichen macht der Bund gewisse Vorgaben. Es liegt dann aber an den Kantonen, Umfang und Bedingungen der Zahlungen festzulegen. Der Bereich Familie und Jugend umfasst nicht zuletzt die Kinderkrippen, welche in der Regel von den Gemeinden mitfinanziert werden, sowie Kinder- und Jugendheime, welche eher unter kantonale Kompetenz fallen. Die Sozialhilfe ist dann vor allem Sache der Gemeinden. Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus wird zu einem grossen Teil von den Städten finanziert, spielt aber eigentlich nur noch in den Kantonen GE, ZH und VD eine gewisse Rolle.

9.1 Niveau und Wachstum der Sozialausgaben nach detaillierter Gliederung

Die Ausgaben für Soziale Sicherheit machen bei den Kantonen und Gemeinden etwa 20% der Nettoausgaben aus. Am teuersten ist die Sozialhilfe, gefolgt von den Ergänzungsleistungen für AHV und IV (Abbildung 9.1). Die Ostschweizer Kantone weisen im Durchschnitt niedrige Kosten aus. Zwischen den einzelnen Bereichen gibt es allerdings erhebliche Unterschiede. Bei AHV und Sozialhilfe weisen alle Ostschweizer Kantone relativ tiefe Kosten aus. Bei der IV liegen AR und SG dagegen nahe beim Durchschnitt. Beide Kantone haben in diesem Bereich relativ hohe Fallzahlen, wie in Kapitel 4 dokumentiert. Bei den Prämienverbilligungen liegt AR über, TG nur leicht unter dem schweizerischen Durchschnitt. TG hat die Ausgaben in diesem Bereich in den letzten beiden Jahren aber deutlich gekürzt (siehe Kapitel 16).

Das jährliche Wachstum der Sozialausgaben war mit 3.6% pro Jahr deutlich höher als dasjenige der Bildung (Abbildung 9.2). Von den Bereichen mit grosser Bedeutung sind die Ausgaben für Sozialhilfe (4.8%), Krankheit und Unfall (3.7%) und Invalidität (3.2%) relativ stark gestiegen. Den stärksten Zuwachs verzeichnete aber der Bereich Jugend und Familie mit Kinderkrippen und anderen Formen der Kinderbetreuung. Dagegen geben die Kantone weniger Geld für die AHV aus, was auf die Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen im Zuge der Umstellung auf den NFA zurückzuführen ist.

Abbildung 9.1: Nettoausgaben pro Kopf für Soziales, 2014

Soziale Sicherheit		Krankheit und Unfall		Invalidität		Alter + Hinterlassene		Familie und Jugend		Arbeitslosigkeit		Sozialer Wohnungsbau		Sozialhilfe und Asylwesen	
AI	**661**	BE	66	**AI**	**293**	**AI**	**103**	UR	36	UR	0	ZG	-19	**AI**	**117**
NW	949	GL	71	SZ	325	VD	108	SZ	38	SH	9	GL	-1	NW	151
OW	1'039	**AI**	**74**	OW	329	VS	139	**AI**	**63**	NW	9	OW	-1	OW	155
TG	**1'040**	NW	82	GR	352	NW	176	**TG**	**63**	**AI**	**10**	VS	0	VS	186
UR	1'041	**SG**	**119**	AG	353	AG	182	GR	67	OW	10	**AR**	**0**	UR	198
AG	1'066	UR	130	**TG**	**366**	**TG**	**188**	SO	72	GR	13	AG	0	SZ	198
SZ	1'154	LU	153	ZH	367	GL	195	AG	79	SZ	16	SO	0	**TG**	**203**
GR	1'243	SZ	157	NW	385	OW	203	**AR**	**87**	AG	16	SH	0	AG	249
SG	**1'264**	ZG	172	GL	401	**AR**	**219**	SH	109	LU	17	UR	0	**AR**	**249**
AR	**1'302**	BL	177	ZG	407	UR	247	NW	131	SO	18	**TG**	**0**	SH	257
GL	1'327	SO	183	LU	419	FR	269	OW	134	GL	20	LU	0	**SG**	**259**
VS	1'338	AG	185	VD	421	LU	275	**SG**	**139**	ZH	24	BE	0	GR	263
LU	1'363	ZH	185	JU	425	**SG**	**280**	GL	153	**AR**	**25**	**SG**	**1**	LU	288
ZG	1'440	**TG**	**193**	UR	427	NE	295	ZG	178	**TG**	**25**	SZ	2	BL	323
FR	1'554	GR	194	**SG**	**435**	**CH**	**315**	BE	182	BE	28	**AI**	**3**	ZG	328
SO	1'594	OW	208	**CH**	**440**	SO	315	FR	195	**SG**	**29**	ZH	3	FR	329
SH	1'629	**CH**	**226**	TI	441	ZG	317	BL	207	VS	31	BL	3	TI	383
BL	1'636	FR	238	**AR**	**453**	JU	319	LU	210	BL	34	GR	4	JU	435
ZH	1'807	**AR**	**266**	FR	457	GR	346	VS	221	JU	35	BS	7	GL	487
JU	1'813	SH	271	SO	459	TI	356	JU	245	FR	41	VD	8	ZH	533
CH	**1'848**	VS	284	NE	471	ZH	393	TI	246	**CH**	**41**	TI	11	**CH**	**541**
BE	1'909	GE	308	BL	472	BL	412	**CH**	**260**	ZG	53	NW	13	SO	546
TI	2'046	JU	334	VS	476	SZ	418	ZH	290	TI	67	NE	14	BE	599
NE	2'489	NE	408	SH	479	GE	426	NE	403	VD	67	**CH**	**18**	NE	789
VD	2'607	VD	414	GE	517	BS	433	VD	444	BS	77	JU	20	VD	1'145
BS	3'478	BS	440	BE	574	BE	457	BS	652	NE	106	FR	24	BS	1'177
GE	3'888	TI	541	BS	689	SH	501	GE	841	GE	156	GE	254	GE	1'324

Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

Abbildung 9.2: Jährliches Wachstum der Nettoausgaben pro Kopf für Soziales, 2000-2014

Soziale Sicherheit		Krankheit und Unfall		Invalidität		Alter + Hinterlassene		Familie und Jugend		Sozialhilfe und Asylwesen	
AI	**-0.4%**	**AI**	**-10.0%**	GE	0.7%	VD	-9.6%	UR	-1.0%	**AI**	**0.9%**
BS	2.0%	BE	-3.9%	ZH	0.9%	GE	-5.6%	**AI**	**2.7%**	OW	1.3%
ZH	2.4%	LU	-1.0%	BS	1.8%	NW	-4.4%	ZH	4.3%	SZ	1.6%
GE	2.7%	NW	-0.8%	VD	1.9%	BS	-4.4%	BE	5.3%	**SG**	**1.8%**
NW	2.8%	**TG**	**-0.2%**	TI	2.1%	GL	-4.2%	BL	6.3%	SH	1.8%
LU	2.8%	ZG	0.3%	BL	2.6%	**AI**	**-3.0%**	SZ	6.4%	LU	2.0%
SG	**2.9%**	GE	0.7%	ZG	3.2%	**TG**	**-2.7%**	VD	6.8%	ZG	2.4%
TG	**3.3%**	GL	0.8%	**CH**	**3.2%**	AG	-2.7%	NE	6.8%	BS	2.5%
BL	3.5%	ZH	0.8%	SZ	3.5%	**SG**	**-2.1%**	BS	7.0%	ZH	3.1%
ZG	3.5%	**AR**	**1.4%**	AG	3.5%	NE	-1.7%	**CH**	**7.3%**	FR	3.1%
CH	**3.6%**	BS	1.8%	SO	3.6%	**CH**	**-1.6%**	TI	7.7%	**AR**	**3.3%**
TI	3.9%	**SG**	**2.7%**	**SG**	**3.9%**	LU	-1.4%	SH	8.4%	BE	3.3%
AG	4.0%	UR	3.3%	LU	4.0%	TI	-1.3%	NW	8.9%	NW	3.9%
BE	4.2%	**CH**	**3.7%**	NE	4.1%	ZG	-1.0%	**TG**	**9.2%**	BL	3.9%
SH	4.2%	BL	4.0%	SH	4.5%	ZH	-0.8%	AG	9.4%	GR	3.9%
SZ	4.3%	SH	5.0%	GL	4.6%	UR	-0.6%	VS	9.6%	TI	4.1%
GL	4.5%	SZ	5.4%	NW	4.6%	OW	-0.3%	JU	10.2%	UR	4.1%
VD	4.6%	SO	5.7%	FR	5.0%	FR	-0.1%	**SG**	**10.2%**	VS	4.4%
UR	4.7%	VD	7.0%	**TG**	**5.0%**	JU	0.0%	LU	10.9%	**CH**	**4.8%**
AR	**4.7%**	GR	7.6%	**AI**	**5.3%**	VS	0.0%	GE	11.0%	AG	5.9%
FR	4.9%	FR	8.4%	GR	6.0%	**AR**	**0.1%**	FR	11.2%	GE	6.3%
SO	5.4%	NE	9.5%	BE	6.1%	SO	0.2%	ZG	11.8%	NE	6.5%
NE	5.4%	AG	9.6%	JU	6.2%	BL	0.2%	**AR**	**11.9%**	JU	6.7%
GR	5.6%	TI	10.1%	OW	7.1%	SH	1.4%	OW	12.2%	**TG**	**7.2%**
OW	5.9%	VS	13.8%	**AR**	**7.7%**	GR	2.2%	GL	12.3%	SO	7.3%
JU	6.1%	OW	16.1%	VS	8.3%	BE	2.6%	GR	12.6%	GL	8.8%
VS	7.4%	JU	18.9%	UR	9.2%	SZ	3.5%	SO	13.2%	VD	10.6%

Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen für Kantone und Gemeinden.

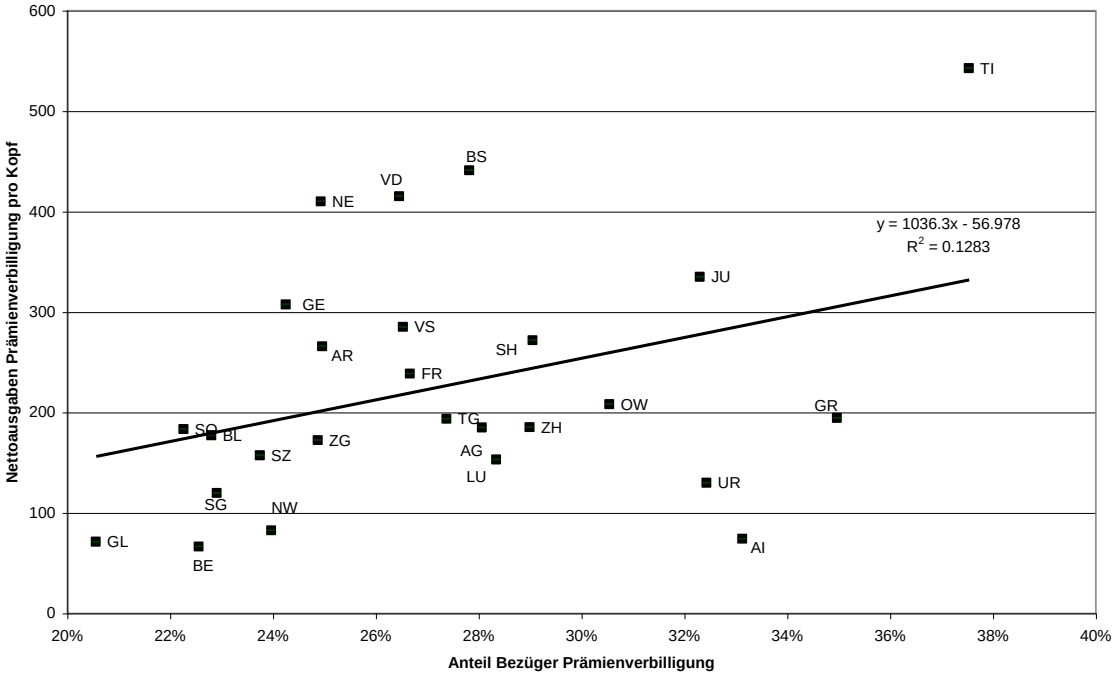
AI schaffte es als einziger Kanton, die Ausgaben pro Kopf im Bereich Soziales zwischen 2000 und 2014 zu senken. Dies war vor allem auf deutlich gesunkene Ausgaben bei Krankheit und Umfall und relativ tiefe Zuwachsraten bei der Sozialhilfe zurückzuführen. SG und TG lagen beim Wachstum ebenfalls unter dem schweizerischen Mittel, AR deutlich dagegen darüber. Alle vier Ostschweizer Kantone mussten bei der IV ein hohes Ausgabenwachstum verzeichnen. Bei der Sozialhilfe kam es in AR und vor allem TG zu einem hohen Wachstum. Bei Familie und Jugend wiesen AR, TG und SG ein überdurchschnittliches Wachstum auf, AI dagegen ein unterdurchschnittliches.

Zum Wachstum bei den Ausgaben für Invalidität und Sozialhilfe ist hinzufügen, dass der Anteil der IV-Bezüger im Jahr 2014 nur etwa 4% höher lag als im Jahr 2000. Der Anteil der Sozialhilfebezüger ist in der gleichen Zeit dagegen um etwa 25% gestiegen. Zum Vergleich: der durchschnittliche Anstieg der Nettoausgaben pro Kopf betrug für die Invalidität 53% und für Sozialhilfe gar 94%. Mit anderen Worten sind die Kosten pro Fall stark gestiegen.

9.2 Krankheit und Unfall

Der Bereich Krankheit und Unfall umfasst vor allem die Prämienverbilligungen für die Krankenkassen. Damit sollen einkommensschwache Haushalte unterstützt werden, welche sich sonst die obligatorischen Krankenkassenprämien nicht mehr leisten können. Es liegt dabei in der Kompetenz eines jeden einzelnen Kantons, wie die Verbilligungen ausgestaltet werden. Dabei gibt es verschiedene Parameter von Bedeutung. Wichtig ist die Einkommensgrenze, bis zu welcher die Verbilligungen gezahlt werden. Zusammen mit der Höhe der Beiträge bestimmt das die Progression des Systems. Bei der Beitragshöhe richten sich viele Kantone nach den durchschnittlichen Prämien. Das kann zur etwas paradoxen Situation führen, dass ein Teil der Haushalte Verbilligungen erhalten, welche über ihren effektiv bezahlten Prämien liegen. Weiter gibt es in einzelnen Kantonen noch Sonderregeln für einzelne Bevölkerungsgruppen. Der TG zahlte z.B. lange eine Verbilligung für jede Person unter 18 Jahren.

Abbildung 9.3: Ausgaben Prämienverbilligung und Anteil Bezüger im Vergleich, 2014



Quelle: EFV, BAG und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

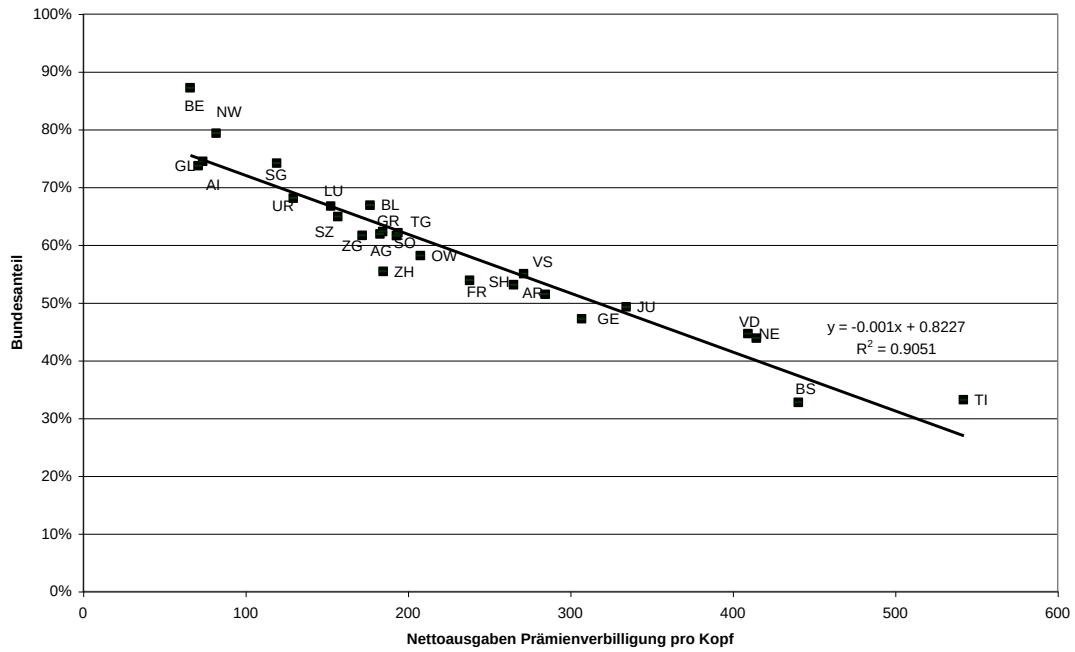
Schweizweit beziehen etwa 27% der Personen Prämienverbilligungen. In AI und TG ist der Anteil sehr hoch, in AR und SG dagegen eher tief. Es gibt allerdings keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Anteil Bezüger und Kosten des Systems (Abbildung 9.3). Trotz einem hohen Anteil Bezüger schafft es AI, die dritt-tiefsten Kosten pro Kopf auszuweisen. Offensichtlich sind die bezahlten Leistungen pro Bezüger in AI sehr tief. TG und SG haben ebenfalls unterdurchschnittliche Ansätze pro Fall, AR dagegen überdurchschnittliche. Die Kantone nutzen den Spielraum, den sie bei der Prämienverbilligung haben, damit sehr wohl aus.

Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Prämienverbilligung, im Schnitt mit etwa 55%. Es gibt erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen, wobei Kantone mit höheren Ausgaben einen kleineren Anteil vom Bund erhalten (Abbildung 9.4). Der Bund richtet die Leistungen an die

Kantone nach gewissen Kriterien aus. Übersteigen die kantonalen Leistungen diese Zahlungen des Bundes nur minim, so ergibt sich ein hoher Anteil der Bundesbeiträge. Dies erklärt z.B. die tiefen Nettoausgaben von AI.

Neben den Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen sind auch die Anreizeffekte der Prämienverbilligungen von Bedeutung. Da die Verbilligungen einkommensabhängig sind, beeinflussen sie den Anreiz zum Arbeiten auf ganz ähnliche Art und Weise wie die Einkommenssteuer. Falls die Progression sehr steil ist, also die Verbilligung mit zunehmendem Einkommen rasch abnimmt, kann es zu starken Anreizeffekten kommen. Auch bei der Frage, ob die durchschnittlichen oder die effektiv bezahlten Prämien relevant sein sollten, ist die Anreizproblematik zu beachten. Würden z.B. die effektiv bezahlten Prämien verwendet, entfiele für die begünstigten Haushalte jeglicher Anreiz eine günstige Krankenkasse zu suchen.

Abbildung 9.4: Ausgaben Prämienverbilligung und Anteil Bund, 2014



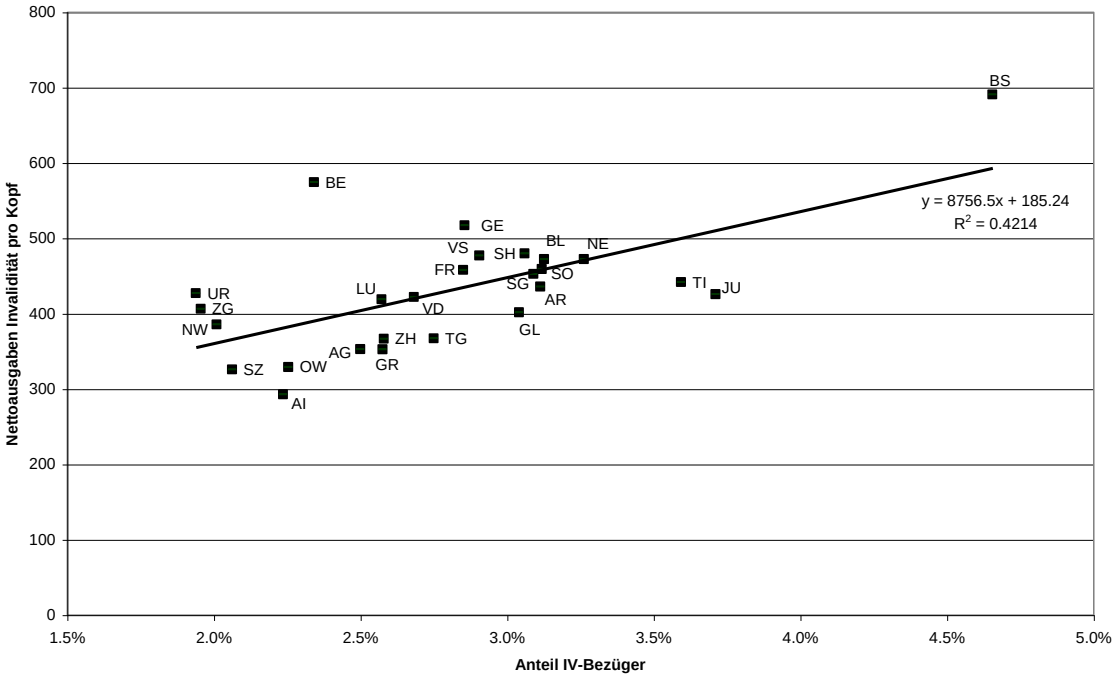
Quelle: EFV, BAG und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

9.3 Invalidität

Seit Einführung des NFA ist die Invalidenversicherung eine reine Bundesaufgabe. Die Ergänzungsleistungen sind dagegen Sache der Kantone, wobei der Bund Beiträge an die Kantone zahlt. Für die Höhe der kantonalen Ausgaben sind einerseits der Anteil von IV-Bezügern an der Bevölkerung relevant, andererseits die kantonalen Ansätze. Bei der Festlegung des Zieleinkommens hat ein Kanton Spielraum. Den Anteil der IV-Bezüger kann er dagegen nicht beeinflussen. Dieser wird vom Verhalten der potentiellen Rentner, der IV-Stellen und den Entscheiden der Gerichte bestimmt. Neben der IV spielen im Bereich Invalidität aber auch Institutionen für Behinderte eine Rolle, welche nicht dem Bildungsbereich zuzuordnen sind, d.h. vor allem Heime und Arbeitsstätten für invalide Erwachsene.

Wie Abbildung 9.5 zeigt, wird ein Grossteil der Variation in den Ausgaben vom Anteil der IV-Bezüger erklärt. SG und AR liegen nahe der Regressionsgerade in einer grösseren Gruppe mit Kantonen mit einem hohen Anteil. TG weist einen deutlich tieferen Anteil von IV-Bezügern aus und findet sich zudem unterhalb der Geraden. Das bedeutet, dass die Ausgaben pro Fall unterdurchschnittlich sind. AI weist einen sehr tiefen Anteil und ebenfalls unterdurchschnittliche Kosten pro Fall auf. Interessant sind die Zahlen der Innerschweiz. Alle Kantone weisen unterdurchschnittliche Fallzahlen aus. Die Ausgaben pro Fall liegen bei UR, ZG und NW aber über dem Durchschnitt.

Abbildung 9.5: Ausgaben IV und Anteil IV-Bezüger, 2014



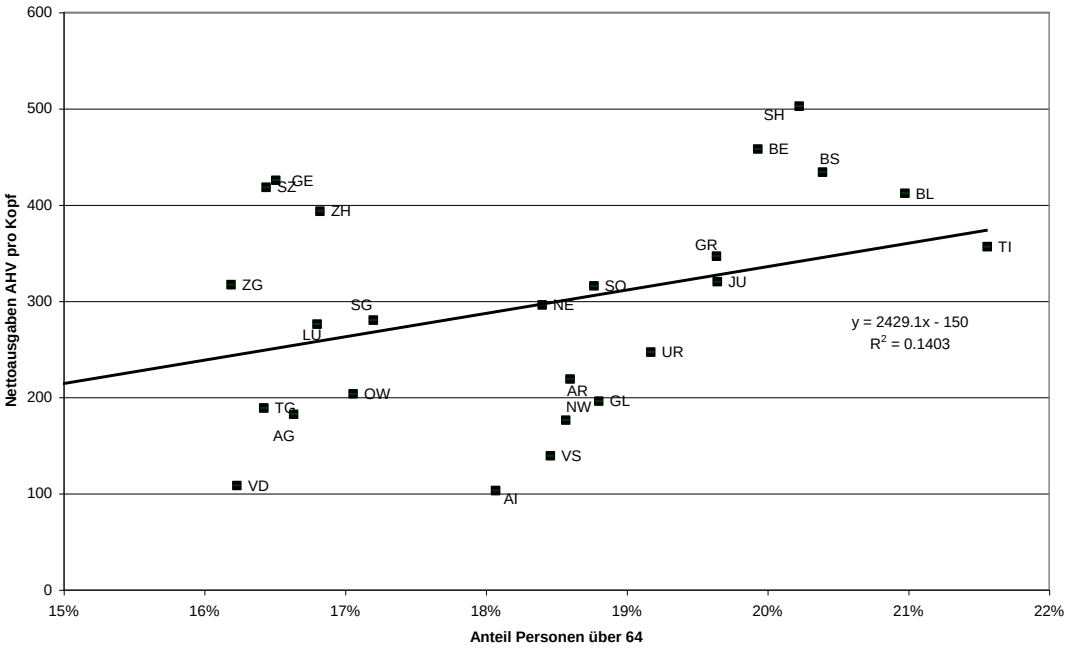
Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

9.4 Alter und Hinterbliebene

Bei der AHV ist die Rolle der Kantone ähnlich wie bei der IV. Die AHV ist seit Einführung des NFA Bundessache, wobei die Kantone für die Ergänzungsleistungen zuständig sind. Der grosse Unterschied zur IV ist, dass bei der AHV mit dem Pensionierungsalter eine klare Regel über den Bezug der Rente entscheidet. Abgesehen von Frühpensionierungen, bei denen es zu einer gewissen regionalen Variation kommen dürfte, ist damit allein die Altersstruktur der Bevölkerung für den Anteil der Rentner entscheidend. Bei den Ergänzungsleistungen spielt dann aber wieder eine Rolle, wie die kantonalen Ansätze für notwendige Ausgaben und damit die Grenzen für das anspruchsberechtigte Einkommen festgelegt werden. Neben den EL-Leistungen können auch Altersheime zu gewissen Kosten führen. Allerdings werden die Kosten dort in der Regel von den Bewohnern getragen, es sollten für Gemeinden und Kantone ausserhalb der Ergänzungsleistungen netto also kaum Kosten entstehen. Die Pflegeheime gehören dagegen zum Bereich Gesundheit (siehe Kapitel 10). Der Anteil der Rentner kann die Nettoausgaben

praktisch nicht vorhersagen (Abbildung 9.6). Einerseits ist es der Anteil der Rentner, welche Ergänzungsleistungen beziehen, entscheidend, andererseits dürften die Ausgaben pro Fall sehr unterschiedlich sein.

Abbildung 9.6: Ausgaben Alter und Hinterlassene und Anteil Rentner, 2014



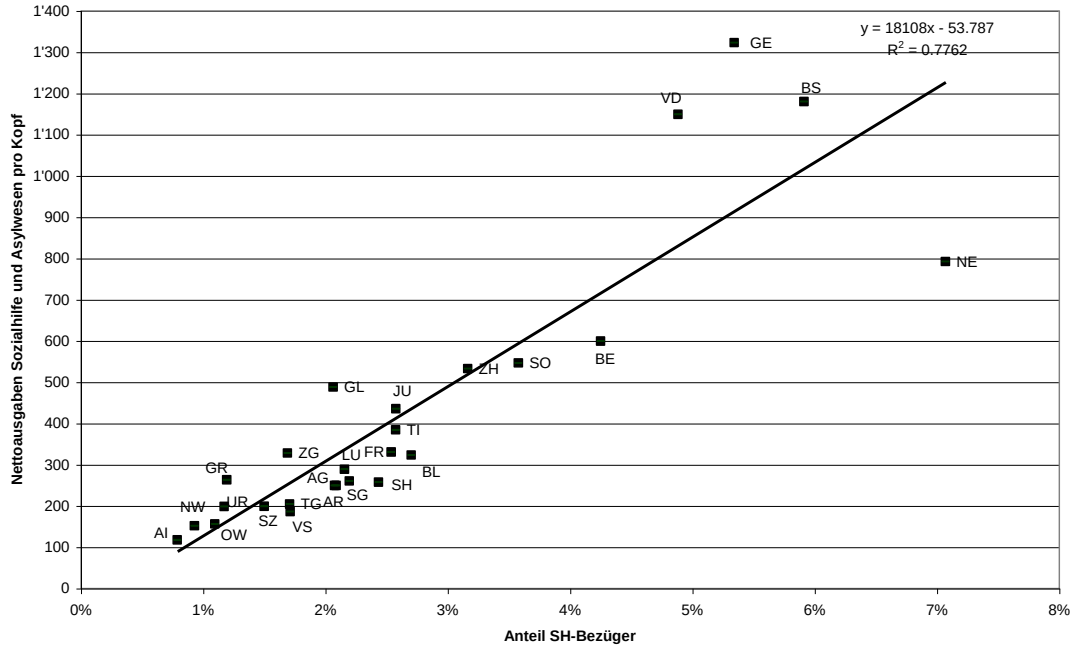
Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

9.5 Sozialhilfe und Asylwesen

Die Sozialhilfe ist vor allem Aufgabe der Gemeinden, wobei die Kantone ebenfalls einen Teil der Kosten übernehmen. Der Kantonsbeitrag reicht in der Ostschweiz von 22% bei TG bis zu 98% bei AI. Beim Asylwesen ist grundsätzlich der Bund zuständig. Die Unterbringung wird aber lokal organisiert und finanziert, mit Beiträgen vom Bund. Da der Bund nur fixe Beiträge pro Person zahlt, kann es zu einer Unterdeckung und damit zu zusätzlichen Kosten auf lokaler Ebene kommen. Dass Sozialhilfe Sache der Gemeinden ist, hat nicht zuletzt historische Gründe. Früher waren die Heimatgemeinden von Schweizer Bürgern dazu verpflichtet, diese im Fürsorgefall wieder aufzunehmen und für sie zu sorgen.

Nachdem die Gemeinden für die Sozialhilfe zuständig sind, könnte es eigentlich zu einer breiten regionalen Variation bei den Ansätzen kommen. Das ist aber nicht der Fall. Vielmehr werden die Ansätze der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) weitgehend übernommen. Damit gibt es nur noch bei den Zugangsbestimmungen und zusätzlichen Anforderungen an die Bezüger Unterschiede. Gewisse Gemeinden verlangen von den Bezügern mehr Eigenleistungen, was den Anreiz verstärken sollte, eine Arbeit zu finden. In diesem Bereich finden seit einigen Jahren verstärkte Bemühungen statt, die sich den Fallzahlen bereits niedergeschlagen haben dürften. Die Ausgaben steigen aber weiter an, womit die verfolgten Ansätze nur teilweise zu funktionieren scheinen. Weitere Einsparungen könnten sich bei den Kosten der Betreuung ergeben, dies nicht nur in der Sozialhilfe.

Abbildung 9.7: Ausgaben Sozialhilfe und Anteil Sozialhilfe-Bezüger, 2014



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

Dass solche unterschiedlichen Bedingungen in der Praxis von Bedeutung sind, geht nicht zuletzt aus der regionalen Variation der Bezügerzahlen hervor. Während es z.B. den Erwartungen entspricht, dass der Anteil der Bezüger in Städten höher ist und auch das typische West-Ost-Gefälle zu beobachten ist, so bestehen auch zwischen grundsätzlich ähnlichen Kantonen Unterschiede.

Bei der Sozialhilfe ist die Beziehung zwischen Fallzahlen und Ausgaben sehr eng (Abbildung 9.7). Diese enge Beziehung zwischen Anteil Bezügern und Kosten dürfte vor allem auf die breite Anwendung der SKOS-Ansätze zurückzuführen sein, welche nur eine kleine Variation bei den Ansätzen aufgrund von Lebenshaltungskosten wie Miete oder Krankenkassenprämien ergeben. Die Ostschweizer Kantone finden sich durchwegs unterhalb der Regressionslinie und weisen damit unterdurchschnittliche Kosten pro Fall auf.

10 Gesundheit

Der Gesundheitsbereich wird im Moment durch die Neuorganisation der Finanzierung von Spitälern und Pflegeheimen finanziell und als Folge davon auch organisatorisch auf eine völlig neue Basis gestellt. Unter der neuen Spitalfinanzierung müssen die Kantone bis 2017 55% der Kosten für die stationäre Spitalbehandlung übernehmen, dies auf Basis der Tarife der innerkantonalen Listenspitäler. Die Investitionen werden nicht mehr von den Kantonen getragen, sondern müssen über die Spitaleinnahmen finanziert werden. Dementsprechend entfallen auch die Abschreibungen auf der Spitalinfrastruktur, welche bisher die kantonalen Rechnungen belasteten. Im Gegenzug kommt es allerdings zu Mehrausgaben aufgrund des höheren kantonalen Anteils an den stationären Behandlungskosten. Zudem müssen die Spitäler die Investitionen in Zukunft selber abschreiben, was die Kosten für die Spitalbehandlung weiter erhöhen wird. Aktuell befinden wir uns immer noch in einer Übergangsphase, in welcher die Spitäler von den Kantonen sehr unterschiedlich behandelt werden. Dies beeinträchtigt die Vergleichbarkeit der Daten.

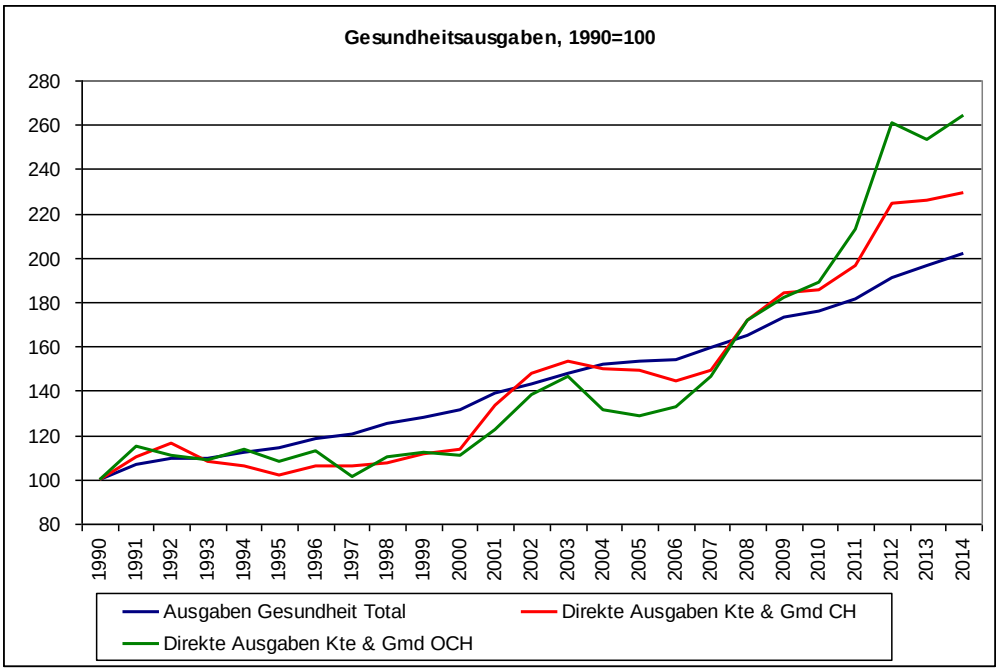
10.2 Hintergrund: Steigende Kosten des Gesundheitswesens und Neue Spitalfinanzierung

Hintergrund des massiven Ausgabenwachstums bei den Kantonen sind die allgemeinen Kostensteigerungen im Gesundheitswesen. Die Gesamtausgaben für die Gesundheit stiegen seit 1990 um etwa 100% (Abbildung 10.1). In Prozent des BIP haben sich die Ausgaben von 8% im Jahr 1990 auf 11% im Jahr 2014 erhöht. Traditionell wurden die öffentlichen Spitäler von den Kantonen betrieben, und alle Einnahmen und Ausgaben liefen über die kantonalen Finanzen.[10] In der Statistik der öffentlichen Finanzen kam es dann ab 2008 zu einer Änderung. Neu wurden nur noch die Nettoausgaben verbucht, d.h. Ausgaben minus Leistungen Dritter. Dabei zählten die Investitionskosten aber immer noch zu den kantonalen Ausgaben.

Bis 2007 liefen die Ausgaben für Kantone und Gemeinden noch hinter diesem allgemeinen Ausgabenwachstum her. Seit 2008 hat sich dies aber geändert, für die Ostschweizer Kantone in besonderem Masse. Das Ausgabenwachstum liegt seit 2007 sehr deutlich über demjenigen der übrigen Kantone. Die Finanzierung des Gesundheitswesens stellt einen hoch komplexen Themenbereich dar, mit Patienten, Ärzten, Spitälern, Kantonen und Gemeinden, dem Bund, Krankenkassen, Apotheken und den Produzenten von Medikamenten als Akteuren. Die Konflikte um die Verteilung der Kosten finden vor dem Hintergrund der allgemeinen Kostensteigerungen statt. Die komplizierten Finanzierungsmechanismen dürften zu Fehlanreizen führen und damit ebenfalls zum Kostenwachstum beitragen.

[10] In einigen Städten gab es auch städtische Spitäler. Diese belasten die Finanzen der Gemeinden. So hat die die Stadt Zürich mit dem Triemli-Spital nach wie vor ein städtisches Spital.

Abbildung 10.1: Entwicklung der Ausgaben für Gesundheit, 1990-2014



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen für Kantone und Gemeinden, korrigiert um Inflation und normalisiert auf 1990=100.

Ein wichtiger Treiber der Ausgaben auf Stufe Kanton ist die neue Spitalfinanzierung.[11] Unter der neuen Spitalfinanzierung werden Spitäler als selbständige Einheiten geführt, welche ihre Investitionen selber finanzieren müssen. Die kantonale Finanzierung läuft nur noch über einen festen Anteil von (ab 2017) 55% der Kosten der stationären Leistungen, sowohl für inner- als auch für ausserkantonale Behandlungen. Die Mitfinanzierung der ausserkantonalen Behandlungen wurde im Jahr 2012 eingeführt und hat in den meisten Kantonen zu einem in Abbildung 10.1 sichtbaren Kostenschub geführt. Für die anrechenbaren Leistungen sind die Abgeltungen für die Spitäler auf der eigenen Spitalliste relevant. Dazu kommen noch Abgeltungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen wie Ausbildung der Ärzte oder Notfalldienst. Der Rest der Einnahmen der Spitäler muss von Krankenkassen und Patienten bezahlt werden. Der ambulante Bereich wiederum soll nur von Krankenkassen und Patienten finanziert werden.

Ziel der neuen Spitalfinanzierung sind verbesserte Anreize, wovon man sich zumindest eine Senkung der Wachstumsraten bei den Gesundheitskosten verspricht. Allerdings haben die Kantone auch unter der Neuen Spitalfinanzierung verschiedene Hüte auf. Die Spitäler können im öffentlichen Besitz verbleiben, womit der Kanton weiterhin Eigentümer bleibt. Die Kantone legen zudem die Spitallisten fest und können dabei öffentliche Spitäler bevorzugen. Auch unter der Neuen Spitalfinanzierung bleibt es letztlich ein politischer Entscheid, wie viele öffentliche Spitäler bestehen bleiben und welche Leistungen sie anbieten. Es ist zu hoffen, dass der Wettbewerb zwischen den Spitälern in Zukunft so stark sein wird, dass ineffiziente Spitäler Verluste erzielen. In diesem Fall würden die Kantone einen Anreiz erhalten, die Spitalstruktur zu bereinigen.

[11] Credit Suisse (2013) bietet einen guten Überblick zur Neuen Spitalfinanzierung.

Die Tarife der Spitäler werden mit den Krankenkassen ausgehandelt. Dabei haben die Krankenkassen die Möglichkeit sich an die Verwaltungsgerichte zu wenden, falls sie mit den Tarifen nicht einverstanden sind. Nachdem die Kantone 55% der Kosten zahlen, haben sie auch ein direktes Interesse an der Tarifgestaltung. Allerdings partizipieren die Kantone als Eigentümer der öffentlichen Spitäler auch an Gewinnen und Verlusten der Spitäler, haben damit also widersprüchliche Interessen. Es bleibt abzuwarten, wie sich das auf die Tarifgestaltung in der Zukunft auswirkt.

Bei der Beurteilung der kantonalen Ausgaben ist zudem die Entwicklung des kantonalen Kostenanteils zu beachten. Einige Kantone sind von einem relativ tiefen Kostenanteil von rund 45% gestartet und müssen diesen nun auf 55% erhöhen, eine Steigerung von rund 20%. Dazu gehört vor allem TG, welcher mit 44% begonnen hat, oder AR mit 47%. Andere Kantone haben den Kostenanteil von 55% bereits früher erreicht, sind damit von dieser Seite her nicht von neuen Kostensteigerungen betroffen. Neu ist auch die Beteiligung an den Kosten für Patienten, welche sich ausserkantonal behandeln lassen. Kantone mit einem hohen Anteil an ausserkantonalen Patienten mussten deshalb in diesem Bereich höhere Mehrkosten schultern.

Eine weitere Unsicherheit besteht bei der Finanzierung der Investitionen. Zwar werden die Kantone die Kosten nicht mehr direkt übernehmen. Sie haben aber weiterhin die Möglichkeit, den Spitälern die notwendigen Mittel zur Finanzierung von Renovationen oder Neubauten bereitzustellen. Gerade bei einem hohen aufgestauten Renovationsbedarf könnte es den Spitälern schwerfallen, die notwendigen Kredite auf dem Kapitalmarkt zu beschaffen. Die Kantone können den Spitälern dabei sehr viel bessere Konditionen bieten, als diese auf dem Kapitalmarkt erhalten würden.

Der Renovationsstand der Spitäler ist zudem kantonal sehr unterschiedlich. In einigen Kantonen wurden die Spitäler unter dem alten System renoviert und erst danach in die Selbständigkeit entlassen, AR ist hierfür ein Beispiel. In anderen Kantonen stellt der Kanton den Spitälern die Mittel über Kredite zur Verfügung. SG ist ein Beispiel, wo die Investitionen erst in Zukunft erfolgen und über Kredite des Kantons finanziert werden. Bei einer dritten Gruppe von Kantonen wurden die Spitäler schon früh in die Selbständigkeit entlassen und müssen die Mittel für notwendige Renovationen auf dem Kapitalmarkt aufnehmen. Dieses Modell wird z.B. von SZ verfolgt. Die Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Spitäler sind unter diesen Modellen natürlich sehr unterschiedlich.

Und noch in einem weiteren Punkt bestehen grosse Unsicherheiten. Bei der Überführung der Spitäler in die Selbständigkeit verbuchen die Kantone in der Regel eine Höherbewertung der Spitalimmobilien. Im Extremfall beeinflusst diese Aufwertung sogar die Ertragsrechnung, wie im Voranschlag des Kantons SG für 2017. Für den effektiven Wert der Spitalimmobilien gibt es allerdings keine objektiven Schätzungen. In Extremfällen kann das effektiv vorhandene Kapital Null sein. Dies ist dann der Fall, wenn ein Spital in Zukunft nicht eigenwirtschaftlich geführt werden kann und deshalb geschlossen werden muss.

Auch bei der Pflegefinanzierung kam es zu einer Neuregelung, welche allerdings auf einer weniger starken Vereinheitlichung des öffentlichen Finanzierungsschlüssels beruht. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind allein aus diesem Grund gross. In vielen Kantonen wurde die Pflegefinanzierung zudem den Gemeinden übertragen, womit sie die kantonalen Finanzen kaum betrifft. Darunter fallen die Kantone SG und ZH. Von den Ostschweizer Kantonen leistet vor allem AI erhebliche Beiträge an die Pflege.

10.2 Niveau und Wachstum der Gesundheitsausgaben nach detaillierter Gliederung

Im Gesundheitsbereich erlaubt die vorhandene Klassifikation auf Ebene Kanton und Gemeinde leider keine grosse Differenzierung. Die Ausgaben für Spitäler, Kranken- und Pflegeheime machen praktisch die gesamten Ausgaben aus, der ambulante Bereich, darunter auch die Spitex, nur etwa 10% (Abbildung 10.2). Der ambulante Bereich wird vor allem von den Krankenkassen und den Patienten selber finanziert. Und nur bei einigen wenigen Kantonen mit Universitätsspitälern spielen Forschungsausgaben eine erhebliche Rolle.

Die Datenlage ist auch in anderer Hinsicht unbefriedigend. Bei den Kantonen mit Universitätsspital besteht die Frage, ob die Kosten der Ausbildung der Assistenzärzte korrekt als Bildungsausgaben verbucht werden. Das dürfte nicht überall der Fall sein, wie verschiedene Konflikte zeigen. Ein weiteres Problem ist, dass Renovations- und Ausbaustand der Spitäler sehr unterschiedlich sind. Gewisse Kantone haben ihre Spitäler schon früh auf die neue Situation eingestellt. Andere Kantone wie SG haben lange nur noch das Nötige in die Spitäler investiert. Diese Investitionen müssen nachgeholt werden, mit entsprechenden Kosten.

Von den Ostschweizer Kantonen gab TG im 2014 klar am wenigsten aus. Im Vergleich zum führenden Kanton SZ gab TG aber etwa 70 Franken mehr pro Kopf aus. Es folgte SG mit Mehrausgaben von etwa 115 gegenüber TG und 185 Franken gegenüber SZ. AR gab bereits 285 Franken mehr aus. Die höchsten Ausgaben wies in der Ostschweiz AI auf, mit Mehrausgaben von etwa 750 Franken gegenüber SZ. Die hohen Ausgaben von AI sind aber nicht zuletzt auf Investitionen zurückzuführen und damit zeitlich befristet.

Besorgniserregend ist zudem die Entwicklung der Ausgaben, bei welcher alle Ostschweizer Kantone deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt liegen (Abbildung 10.3). AR, TG und AI haben dabei das höchste Wachstum, mit jährlichen Zuwachsraten von 7.5 bis 12.5%. Auch SG liegt mit einer jährlichen Wachstumsrate von 5.2% über dem bereits hohen durchschnittlichen Wachstum von 4.8%. Bei der stationären Behandlung allein sieht es für die Ostschweizer Kantone noch ungünstiger aus.

Abbildung 10.2: Nettoausgaben pro Kopf für Gesundheit, 2014

Gesundheit		Spitäler, Kranken- und Pflegeheime		Ambulante Krankenpflege		Gesundheitsprävention		F&E in Gesundheit		Gesundheitswesen n.a.g.	
SZ	1'068	SZ	951	GL	45	SZ	1	AG	0	GL	-19
NW	1'078	ZG	966	AG	47	NW	3	**AI**	**0**	**AI**	**7**
AG	1'100	NW	969	OW	48	OW	6	**AR**	**0**	SO	9
TG	**1'137**	**TG**	**995**	SO	48	**AI**	**13**	BL	0	BE	10
LU	1'145	AG	1'012	**SG**	**48**	UR	16	FR	0	SH	12
ZG	1'203	LU	1'013	SH	54	**AR**	**22**	GL	0	BL	12
SG	**1'252**	UR	1'118	NW	58	GL	24	JU	0	AG	14
UR	1'285	**SG**	**1'136**	**TG**	**59**	GR	26	LU	0	**TG**	**17**
GL	1'297	ZH	1'200	VS	60	AG	28	NE	0	TI	17
SH	1'353	GR	1'209	**AR**	**62**	LU	31	NW	0	LU	19
SO	1'364	VS	1'217	UR	81	SO	32	OW	0	**SG**	**19**
AR	**1'368**	SH	1'223	LU	82	BL	34	**SG**	**0**	FR	20
ZH	1'379	**AR**	**1'238**	SZ	84	BE	34	SH	0	NE	22
VS	1'400	GL	1'246	BL	90	TI	43	SO	0	GR	30
GR	1'412	SO	1'275	ZH	92	FR	47	SZ	0	**CH**	**31**
TI	1'537	**CH**	**1'299**	**AI**	**104**	**TG**	**47**	TI	0	SZ	32
OW	1'542	TI	1'315	GR	118	JU	48	UR	0	ZH	32
CH	**1'584**	BE	1'386	**CH**	**127**	**SG**	**49**	VS	0	ZG	38
FR	1'638	OW	1'404	FR	131	ZH	54	ZG	0	GE	38
BE	1'670	VD	1'412	ZG	132	**CH**	**55**	ZH	0	**AR**	**46**
JU	1'722	FR	1'441	BE	135	VS	57	**TG**	**19**	VD	47
BL	1'753	JU	1'454	TI	161	SH	63	GR	29	JU	48
AI	**1'833**	BL	1'617	JU	173	ZG	68	**CH**	**72**	NW	48
NE	2'029	**AI**	**1'709**	BS	174	NE	77	BE	105	VS	66
VD	2'034	NE	1'737	NE	193	BS	85	VD	176	UR	70
GE	2'739	GE	1'839	VD	279	VD	120	GE	402	OW	86
BS	3'136	BS	1'864	GE	337	GE	124	BS	809	BS	204

Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

Abbildung 10.3: Jährliches Wachstum der Nettoausgaben pro Kopf für Gesundheit, 2000-2014

Gesundheit		Spitäler, Kranken- und Pflegeheime		Ambulante Krankenpflege		Gesundheitsprävention	
GE	2.4%	GE	0.8%	BS	4.3%	SZ	-18.0%
GL	2.5%	GL	2.6%	SH	4.5%	NW	-13.8%
SH	3.0%	SH	3.3%	GE	4.9%	OW	-11.0%
VS	3.6%	VS	3.4%	TI	5.1%	**AI**	**-3.1%**
JU	4.2%	BS	3.5%	NW	6.3%	UR	-1.9%
SO	4.2%	SZ	4.0%	JU	6.6%	JU	-1.7%
TI	4.3%	NE	4.2%	**AI**	**7.2%**	BE	-1.6%
SZ	4.4%	JU	4.2%	GR	7.3%	GR	-1.2%
NE	4.4%	SO	4.2%	AG	7.3%	**AR**	**-0.9%**
NW	4.5%	BE	4.3%	**SG**	**8.1%**	AG	-0.8%
GR	4.8%	**CH**	**4.4%**	**CH**	**8.3%**	ZG	-0.1%
ZG	4.8%	NW	4.5%	BL	8.4%	LU	0.2%
CH	**4.8%**	VD	4.6%	FR	8.6%	TI	0.3%
BE	4.9%	GR	4.6%	SO	9.2%	GL	0.4%
FR	5.1%	TI	4.8%	**TG**	**9.3%**	BL	0.4%
SG	**5.2%**	UR	4.9%	OW	9.4%	SH	0.4%
OW	5.2%	OW	5.1%	ZH	9.5%	SO	0.5%
UR	5.3%	ZG	5.1%	VD	9.8%	GE	1.0%
AG	5.3%	FR	5.1%	UR	10.4%	**SG**	**1.6%**
LU	5.3%	LU	5.3%	GL	10.4%	**CH**	**1.7%**
ZH	5.5%	**SG**	**5.5%**	ZG	10.5%	BS	1.9%
BL	5.5%	BL	5.5%	LU	11.1%	VS	2.1%
VD	5.6%	AG	5.6%	BE	11.6%	ZH	2.5%
BS	5.9%	ZH	5.7%	**AR**	**11.7%**	FR	2.5%
AR	**7.5%**	**AR**	**7.6%**	NE	12.7%	NE	2.8%
TG	**8.2%**	**TG**	**8.5%**	VS	13.4%	**TG**	**3.3%**
AI	**12.5%**	**AI**	**13.7%**	SZ	15.4%	VD	6.8%

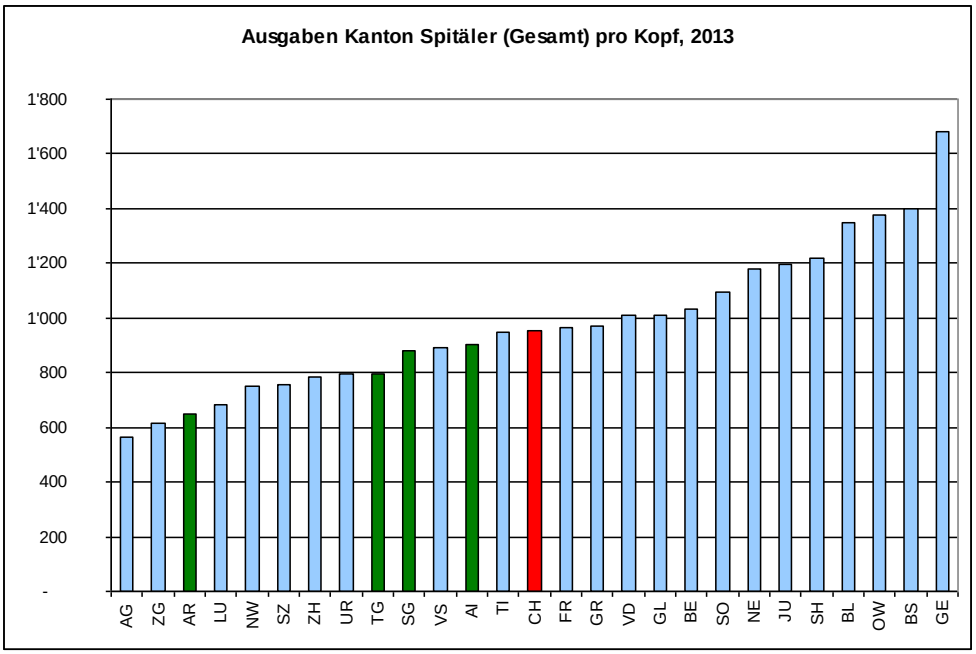
Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Jährliche Wachstumsraten für Kantone und Gemeinden.

10.3 Die Kosten für die Einzelbereiche der stationären Behandlung und Pflege auf Ebene Kanton

Für eine Trennung von laufenden Ausgaben und Investitionsausgaben einerseits und Behandlungen in Spitälern, Heimen und der Psychiatrie andererseits existieren alternative Daten für die Kantone allein. Damit fehlen aber die Spitäler von Städten, die es auch noch gibt. Betrachtet man nur die kantonalen Ausgaben für stationäre Behandlungen, so wies AG mit nur rund 560 Franken pro Kopf im Jahr 2013 die tiefsten Ausgaben aus (Abbildung 10.4).[12] AR folgt an dritter Stelle, mit etwa 650 Franken pro Kopf. TG, SG und AI lagen im Mittelfeld, mit 800 bis 900 Franken pro Kopf, d.h. etwa 250 bis 350 Franken mehr als AG.

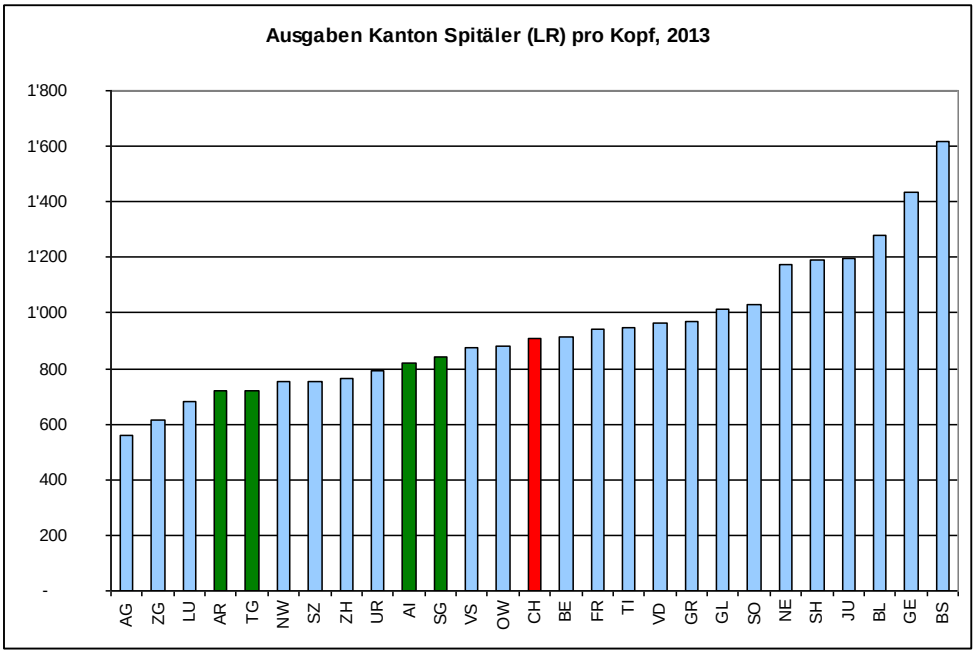
[12] Diese kantonalen Zahlen liegen aktuell erst bis 2013 vor.

Abbildung 10.4: Kantonale Gesamtausgaben für stationäre Spitalbehandlung, 2013



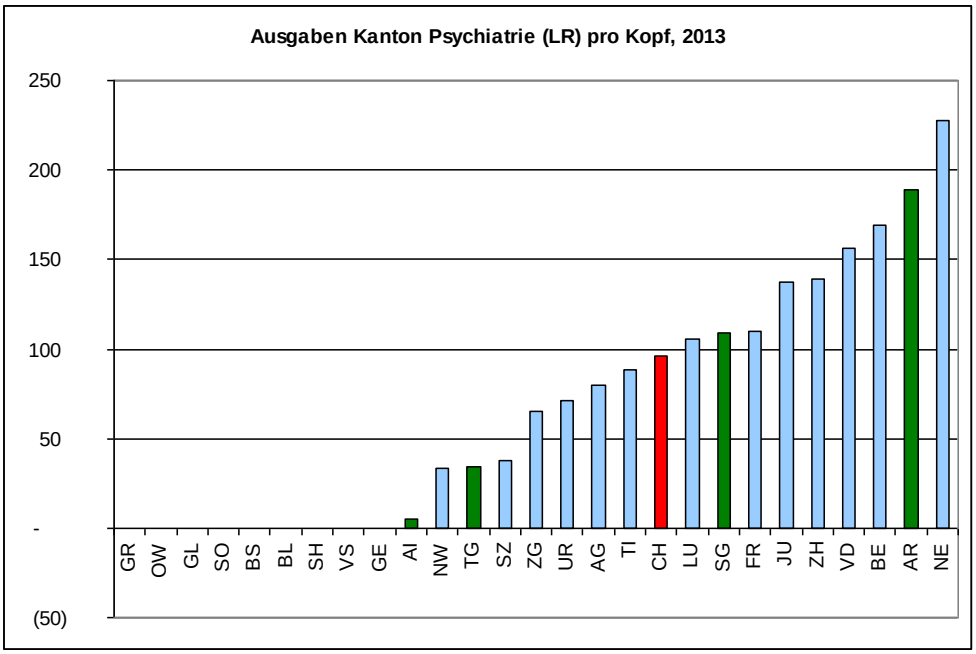
Quelle: BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone.

Abbildung 10.5: Kantonale Ausgaben der laufenden Rechnung für stationäre Spitalbehandlung, 2013



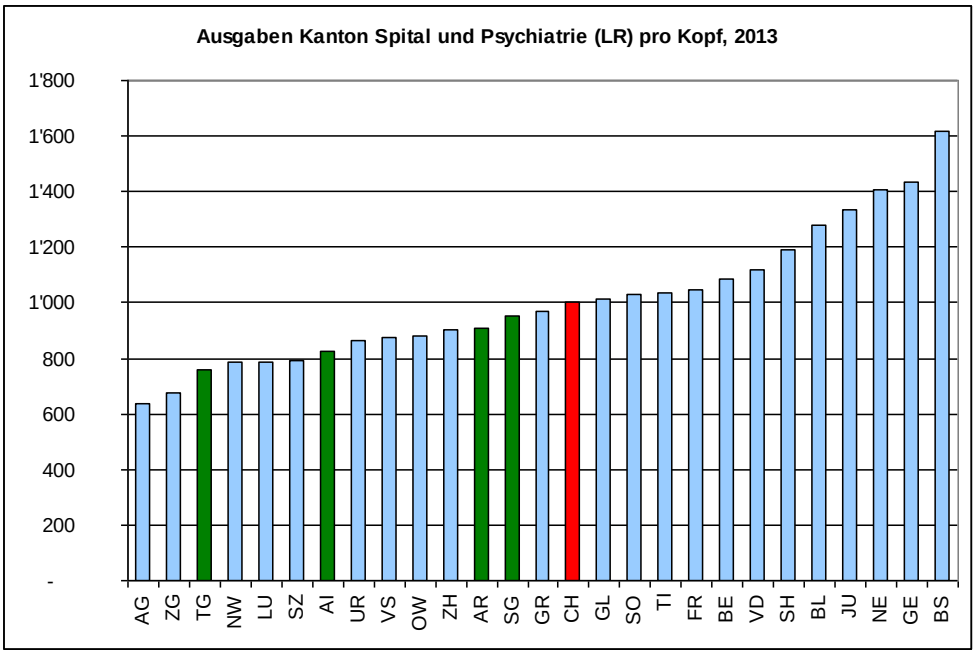
Quelle: BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone.

Abbildung 10.6: Kantonale Ausgaben der laufenden Rechnung für Psychiatrie, 2013



Quelle: BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone.

Abbildung 10.7: Kantonale Ausgaben der laufenden Rechnung für Spitäler und Psychiatrie, 2013



Quelle: BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone.

Im Vergleich zu den Gesamtkosten für den stationären Bereich schneidet der Kanton AR damit auf Ebene Spitäler deutlich besser ab. Allerdings scheint es sich hierbei zu einem erheblichen Teil um ein Klassifizierungsproblem zu handeln. Bei der psychiatrischen Behandlung liegt AR nämlich mit 219 Franken pro Kopf nahe an der Spitze, während andere Kantone in diesem Bereich keine

oder tiefe Kosten ausweisen (Abbildung 10.6). Auch SG liegt mit 109 Franken pro Kopf über dem schweizerischen Durchschnitt.

Zuletzt können deshalb noch die Zahlen von Spitälern und Psychiatrie summiert werden (Abbildung 10.7). TG liegt hier auf dem 3. Rang, mit Mehrausgaben von 117 Franken gegenüber dem führenden Kanton AG. Es folgen AI mit Mehrausgaben von 185 Franken pro Kopf, AR mit 267 Franken und SG mit 312 Franken. Der Kanton ZH kommt trotz Spitzenmedizin mit tieferen Ausgaben aus als SG und AR, wobei allerdings städtische Spitäler fehlen.

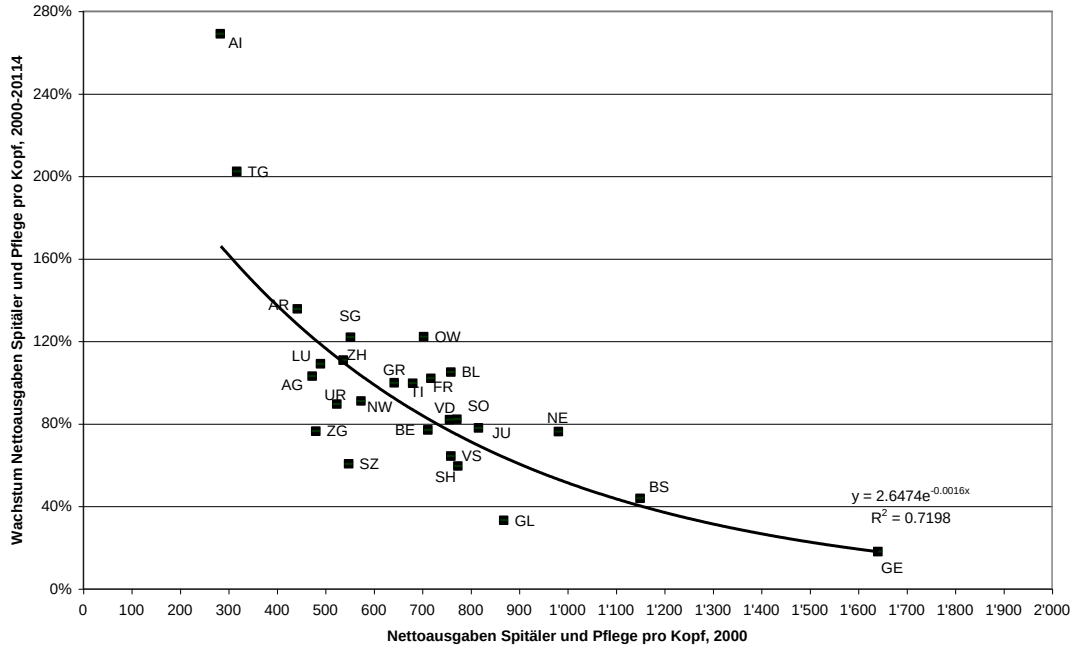
Eine mögliche Erklärung für die unterschiedlichen Kosten in der Ostschweiz wäre, dass im TG die Struktur der Spitäler für die relativ tiefen Kosten verantwortlich ist. TG weist eine relativ stark zentralisierte Spitalinfrastruktur auf, mit zwei Kantonsspitälern und einer psychiatrischen Klinik. Die beiden Appenzell sind zusammen bevölkerungsmässig sehr viel kleiner, leisten sich zusammen aber drei Kantonsspitäler und eine psychiatrische Klinik. Die Appenzeller Spitalstruktur dürfte deshalb erhebliche Ineffizienzen aufweisen. Solche sind auch bei St.Gallen mit seinen 10 Spitälern zu vermuten. Im Vergleich zu LU wies SG im Jahr 2013 um 164 Franken höhere laufende Kosten aus, im Vergleich zum AG sogar 312 Franken. Diese Mehrausgaben im Vergleich zu eigentlich ähnlichen Kantonen deuten auf ein erhebliches Sparpotenzial hin.

10.4 Zu den Ursachen der Ausgabenunterschiede

Zur Analyse der kantonalen Kostenunterschiede in der Gesundheit können erstens allgemeine Indikatoren wie die Ärztedichte, die Anzahl Betten pro Einwohner oder die Anzahl Spitalaufenthalte pro Einwohner beigezogen werden. Allerdings besteht nur bei der Ärztedichte ein Zusammenhang, und dieser kommt allein aufgrund zweier Kantone mit sehr hohen Werten für beide Variablen zustande (Genf und Basel-Stadt). Bei den übrigen Kantonen besteht bei der Ärztedichte kein Zusammenhang zu den kantonalen Gesundheitsausgaben. Gleiches gilt für die Anzahl Betten und die Anzahl der Spitalaufenthalte pro Einwohner. Das bedeutet letztlich auch, dass es keine einfache quantitative Steuerungsgrösse für die kantonalen Gesundheitsausgaben gibt.

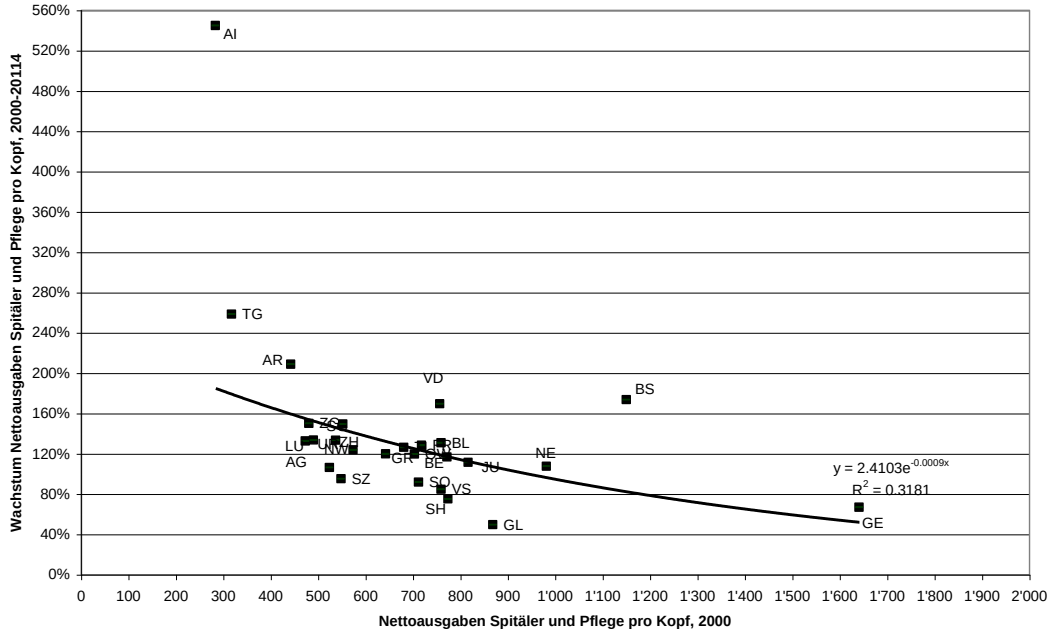
Dass solche strukturellen Faktoren keine entscheidende Rolle spielen, wird auch durch den Vergleich der Ausgaben von 2000 mit dem folgenden Ausgabenwachstum gezeigt. Es gilt nämlich, dass Kantone mit ursprünglich tiefen Ausgaben in der Folge ein hohes Ausgabenwachstum zu verzeichnen hatten (Abbildungen 10.8 und 10.9). Mit anderen Worten fand zwischen 2000 und 2013/2014 eine klare Nivellierung der Ausgaben für die stationäre Behandlung statt. Die Vermutung liegt nahe, dass dies mit der Neuordnung der Spitalfinanzierung zu tun hatte. Mit 2014 als Endjahr schwächt sich dieser Zusammenhang dann zwar ab, was aber auf hohe Investitionen in einzelnen Kantonen zurückzuführen sein könnte.

Abbildung 10.8: Starke Konvergenz bei den Ausgaben für stationäre Behandlung, 2000- 2013



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden. Gesamte Wachstumsrate zwischen 2000 und 2013.

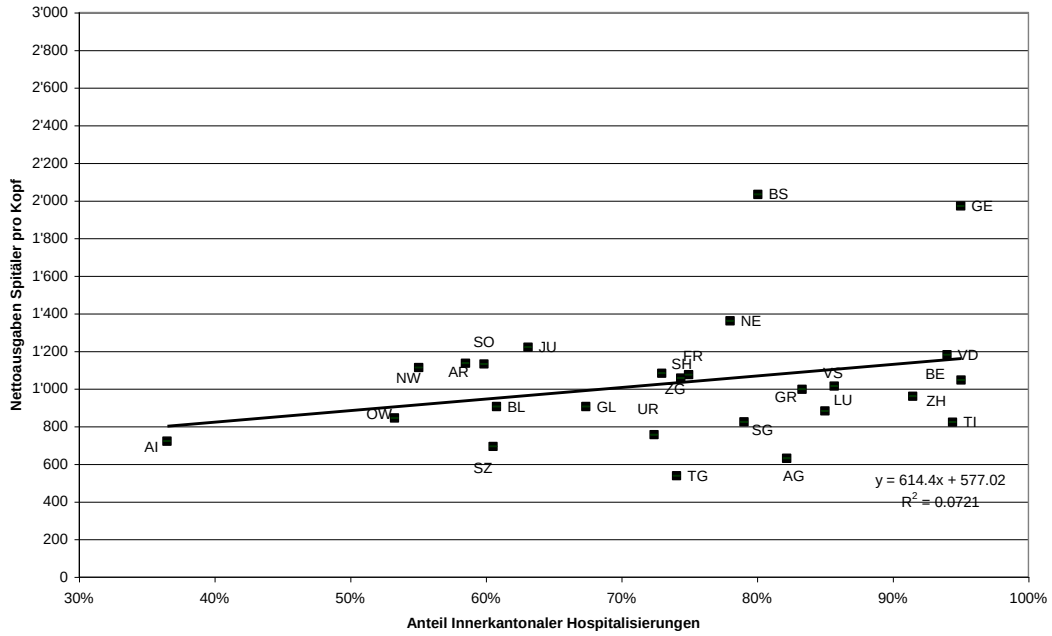
Abbildung 10.9: Schwache Konvergenz bei den Ausgaben für stationäre Behandlung, 2000-2014



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden. Gesamte Wachstumsrate zwischen 2000 und 2014.

Als nächstes sollen deshalb Indikatoren betrachtet werden, welche in einem engen Zusammenhang mit der neuen Spitalfinanzierung stehen. Vor Einführung der Neuen Spitalfinanzierung mussten die Kantone für ihre ausserkantonalen Patienten nicht zwingend zahlen. Damit sollten ihre Kosten eigentlich mit dem Anteil der innerkantonalen Patienten steigen. Für das Jahr 2008 besteht dieser Zusammenhang aber nicht, bzw. er ist statistisch nicht signifikant (Abbildung 10.10). Zwar gibt es Kantone wie AI mit einem tiefen Anteil innerkantonaler Behandlungen und tiefen Kosten. Gleichzeitig gibt es aber viele andere Kantone mit einem deutlich höheren Anteil und tieferen Kosten, darunter TG und AG.

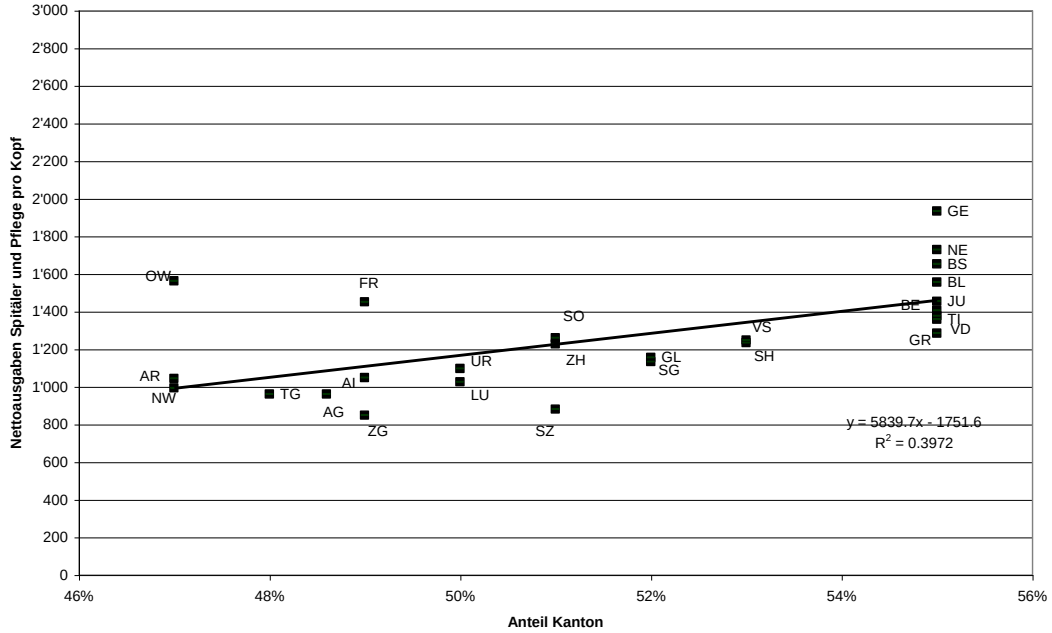
Abbildung 10.10: Anteil Innerkantonale Hospitalisierungen und Ausgaben für Spitäler und Heime, 2008



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

Dagegen besteht der erwartete Zusammenhang zwischen dem Kantonsanteil und den Ausgaben (Abbildung 10.11). Kantone mit einem höheren Kostenanteil haben auch höhere Ausgaben.

Abbildung 10.11: Anteil Kanton und Ausgaben für Spitäler und Heime, 2013



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

11 Verkehr und Nachrichtenübermittlung

Eine funktionierende Verkehrsinfrastruktur, d.h. möglichst kurze Verbindungen und das Fehlen von Staus, stellt einen wichtigen Standortfaktor dar. Die industrielle Fertigung basiert heutzutage auf Just-in-Time-Produktion und den Einsatz verschiedener Zulieferer und ist damit auf funktionierende Verkehrsverbindungen angewiesen. Auch bei den Personen liegen Wohn- und Arbeitsort immer weiter auseinander. Und für die Nutzung des Freizeitangebots und für Einkäufe wird die Verkehrsinfrastruktur in der Regel ebenfalls benutzt.

Bei der Verkehrsinfrastruktur hat die Ostschweiz sowohl Vor- als auch Nachteile. Als periphere Region sind die Distanzen zu den Zentren der Schweiz relativ hoch. Zudem ist es schwierig, die stark ländlich geprägte und dezentral besiedelte Region mit dem öffentlichen Verkehr zu erschliessen. Im Gegenzug sind internationale Destinationen, vor allem in Richtung Deutschland und Österreich, sehr gut erreichbar. In weiten Teilen der Ostschweiz fliesst der Verkehr zudem noch flüssiger als in der Region Zürich oder rund um die Autobahnkreuze im Mittelland. An einigen Stellen bestehen aber auch in der Ostschweiz Engpässe. Zu nennen sind vor allem die Städte St.Gallen und Wil, wo auf den Zufahrtsstrassen an Spitzenzeiten mit teilweise langen Wartezeiten gerechnet werden muss. Auch die Stadtautobahn St.Gallen erreicht langsam ihre Kapazitätsgrenze. Pläne für einen Ausbau sind zwar vorhanden, sollen nach aktuellen Meldungen aber erst 2035 in Betrieb genommen werden. Bis dann werden sich die Engpässe verschärfen und könnten zu einer Wachstumsbremse für die ganze Region werden.

Je engmaschiger der Raum genutzt wird, desto schwieriger wird es neue Strassen zu bauen oder die bestehenden zu erweitern. Ausbauten müssen deshalb in den Städten in der Regel unter die Erde verlegt werden, was die Kosten dramatisch in die Höhe treibt. Die Probleme beim Verkehr werden dadurch verschärft, dass das Thema politisch hart umstritten ist. Linke und Grüne wollen den öffentlichen Verkehr forcieren, in der Regel um jeden Preis und ohne Rücksicht auf die Effizienz der eingesetzten Mittel. Bürgerliche setzen sich stärker für den motorisierten Individualverkehr und damit die Strasseninfrastruktur ein. Ausbauprojekten stehen damit politische, finanzielle und räumliche Grenzen im Weg.

Die massive Förderung des öffentlichen Verkehrs und die allgemein knappen Mittel haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass weniger Mittel für den Strassenbau und –unterhalt zur Verfügung stehen. Die mit dieser Zange – Förderung des öffentlichen Verkehrs bei Kapazitätsgrenzen auf der Strasse – angepeilte Verlagerung der Verkehrsströme von der Strasse auf die Schiene hat aber nur begrenzt stattgefunden. Es zeigt sich, dass viele Verkehrsteilnehmer nicht bereit sind auf den öffentlichen Verkehr umzusteigen. Dort benötigen sie oft wesentlich mehr Zeit. Zudem sind die öffentlichen Verkehrsmittel an Spitzenzeiten ebenfalls überfüllt, in der übrigen Zeit dagegen wenig ausgelastet.

11.1 Niveau und Wachstum der Ausgaben nach funktionaler Gliederung

Die durchschnittlichen Ausgaben von Kantonen und Gemeinden für den Strassenverkehr liegen leicht über denjenigen für den öffentlichen Verkehr. Die Ausgaben für Nachrichtenübermittlung spielen dagegen praktisch keine Rolle (Abbildung 11.1).

Abbildung 11.1: Nettoausgaben pro Kopf Verkehr und Nachrichten, 2013

Verkehr und Nachrichtenübermittlung		Strassenverkehr		Öffentlicher Verkehr		Verkehr, übrige		Nachrichten-übermittlung	
UR	231	UR	76	UR	152	ZH	-209	NE	0
GL	391	**AI**	**229**	GL	172	GE	-83	AG	0
AI	**426**	SH	234	JU	176	GL	-35	**AI**	**0**
OW	498	OW	252	**TG**	**186**	**CH**	**-29**	**AR**	**0**
ZH	537	GL	254	**AI**	**196**	BL	-17	BL	0
TG	**571**	NW	291	VS	213	JU	0	FR	0
SO	580	GE	300	SO	228	**AR**	**0**	GE	0
LU	620	SO	352	OW	237	SO	0	GL	0
AG	628	LU	352	AG	241	LU	0	GR	0
NW	629	BS	357	**SG**	**246**	BE	1	JU	0
JU	656	**TG**	**379**	LU	268	**AI**	**1**	LU	0
SG	**665**	AG	383	FR	290	SH	1	NW	0
FR	682	FR	390	SZ	301	NE	2	OW	0
BE	738	VD	395	**AR**	**307**	**SG**	**2**	**SG**	**0**
CH	**739**	BE	397	ZH	311	FR	2	SH	0
AR	**745**	**SG**	**416**	VD	313	UR	3	SO	0
SH	748	**CH**	**433**	NW	321	AG	4	**TG**	**0**
VD	797	ZH	435	**CH**	**333**	**TG**	**6**	TI	0
NE	849	**AR**	**437**	ZG	338	SZ	9	UR	0
BL	853	JU	480	BE	340	OW	10	ZG	0
TI	893	NE	482	BL	351	TI	13	ZH	0
SZ	916	TI	485	NE	366	NW	17	SZ	0
GE	963	BL	519	TI	394	BS	25	BE	0
ZG	972	ZG	605	GR	467	ZG	29	**CH**	**1**
VS	984	SZ	606	SH	513	GR	34	BS	2
BS	1'018	VS	702	BS	634	VS	61	VS	8
GR	1'558	GR	1'057	GE	746	VD	79	VD	11

Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

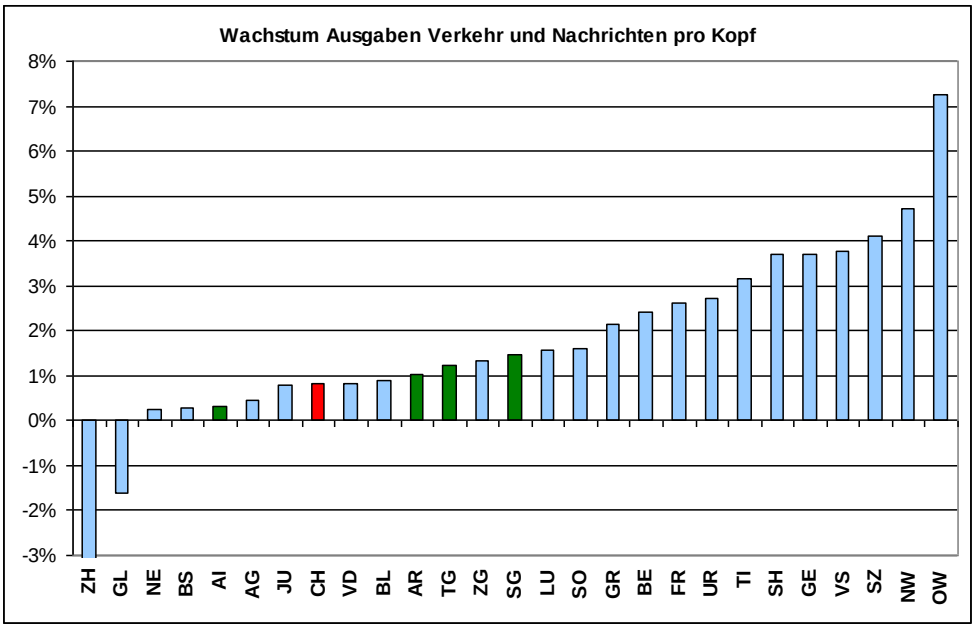
Bei diesen Zahlen ist zu beachten, dass es sich um eine andere Klassifikation handelt als beispielsweise in der Verkehrsrechnung des BfS. Die Ausgaben für Strassenverkehr in der Statistik der öffentlichen Finanzen umfassen die Ausgaben für die gesamte Strasseninfrastruktur, unbesehen vom Nutzer. Der öffentliche Busverkehr, dessen direkte Finanzierung im Bereich öffentlicher Verkehr erfasst wird, benutzt diese Strasseninfrastruktur dann ebenfalls. Beim übrigen Verkehr handelt es sich vor allem um Ausgaben für Flugverkehr und Schifffahrt. Die negativen Ausgaben für GE, BL und ZH dürften auf hohe Einnahmen aus den jeweiligen Flughäfen zurückzuführen sein.

Die Ausgaben der Ostschweizer Kantone liegen im gesamten Bereich unter dem schweizerischen Mittel. Beim Strassenverkehr wies AR im 2014 noch überdurchschnittlich hohe Ausgaben aus, was mit den vielen Strassenbauprojekten der letzten Jahre zusammenhängt. Auch TG und SG wiesen 2014 relativ hohe Ausgaben aus, mit leichten Mehrausgaben gegenüber LU. Beim öffentlichen Verkehr geben dagegen alle vier Ostschweizer Kantone im schweizerischen Vergleich relativ wenig Geld aus.

Die gesamten Ausgaben für Verkehr und Nachrichten, und damit auch die Ausgaben für Verkehr allein, wuchsen seit 2000 mit knapp 1% pro Jahr vergleichsweise wenig (Abbildung

11.2). Die Ostschweizer Kantone lagen über dem Durchschnitt, mit Ausnahme von AI. Es kam aber zu einer klaren Verschiebung der Ausgaben vom Strassen- in den öffentlichen Verkehr.

Abbildung 11.2: Jährliches Wachstum der Ausgaben für Verkehr und Nachrichten pro Kopf, 2000-2014



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

11.2 Strassenverkehr

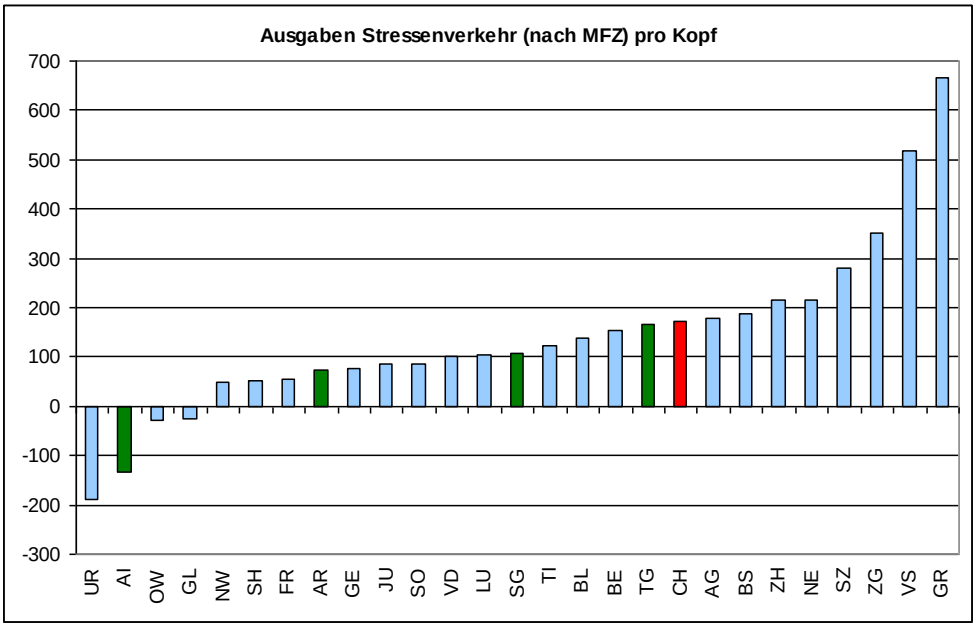
Die öffentlichen Ausgaben für den Strassenverkehr fliessen in Bau und Unterhalt der Strasseninfrastruktur. Der Bund ist für die Nationalstrassen verantwortlich, wozu auch Strassen von überregionaler Bedeutung gehören. Die Kosten werden über Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen, die Nationalstrassenabgabe und die Schwerverkehrsabgabe finanziert. Ein Teil dieser Mittel fliesst weiter an die Kantone. Die Kantone erhalten zudem die Einnahmen der Motorfahrzeugsteuern. Die verbleibenden Ausgaben müssen über allgemeine Budgetmittel gedeckt werden. Die Gemeinden erhalten Mittel vom Kanton, die Städte über die Agglomerationsprogramme auch direkt vom Bund. Den Rest müssen sie wiederum über allgemeine Budgetmittel decken.

Die Einnahmen aus der Motorfahrzeugsteuer sind bei den Kosten des Strassenverkehrs in Abbildung 11.1 noch nicht abgezogen. Nach deren Abzug reduzieren sich die durchschnittlichen Kosten im Durchschnitt auf unter 200 Franken pro Kopf (Abbildung 11.3). Insgesamt dürfte es so sein, dass der Bund im Strassenverkehr mehr als 100% seiner Kosten aus den entsprechenden direkten Einnahmen decken kann, die Kantone und Gemeinden nach den Zahlen in Abbildung 11.2 zu urteilen aber deutlich weniger als 100%. Eine Ausnahme stellt AI dar, welches nicht zuletzt dank hohen Einnahmen aus der Motorfahrzeugsteuer negative Nettoausgaben ausweist. Dies ist ein Effekt der vielen in AI registrierten Mietautos.

Viele Kantone haben ihre Nettoausgaben seit 2000 reduziert (Abbildung 11.4). Darunter fallen auch AI, AR und SG. Dies ist vor allem auf eine Begrenzung der Ausgaben für den

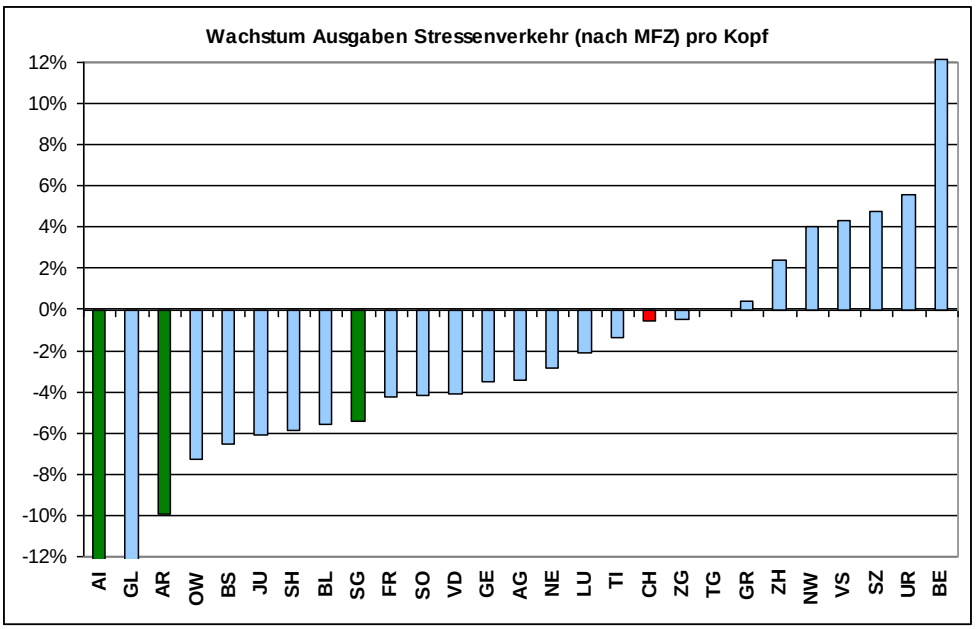
Strassenverkehr zurückzuführen, welche z.B. in AR oder SG bereits vor Abzug der Motorfahrzeugsteuern rückläufig waren. Andererseits stiegen die Einnahmen aus Motorfahrzeugsteuern in vielen Kantonen kräftig.

Abbildung 11.3: Ausgaben Strassenverkehr pro Kopf nach Abzug Motorfahrzeugsteuern, 2014



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

Abbildung 11.4: Jährliches Wachstum Ausgaben Strassenverkehr pro Kopf nach Abzug Motorfahrzeugsteuern, 2000-2014



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Jährliches Wachstum für Kantone und Gemeinden.

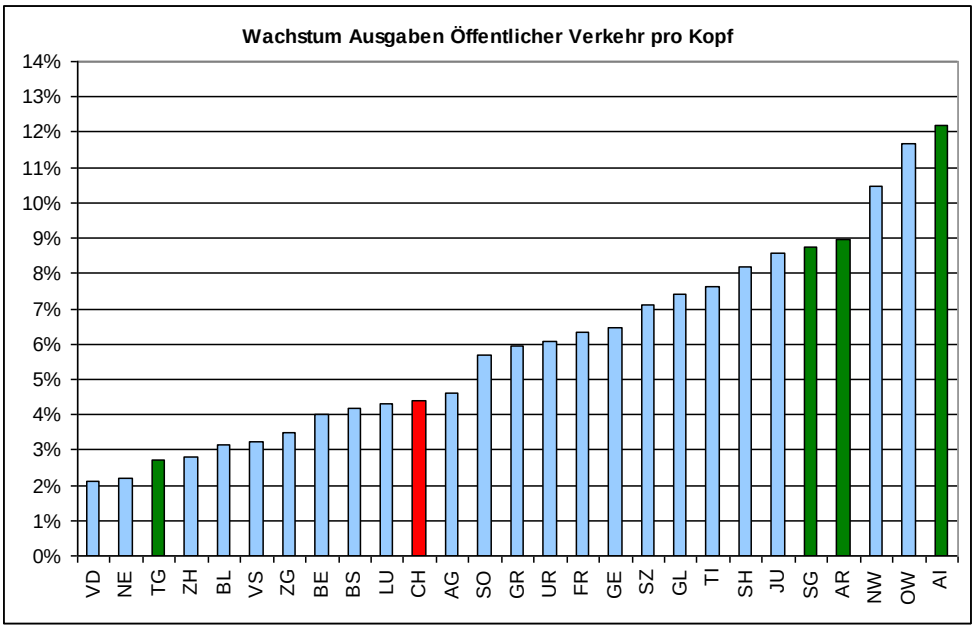
11.3 Öffentlicher Verkehr

Beim öffentlichen Verkehr finanziert die öffentliche Hand einerseits die Infrastruktur, andererseits werden Beiträge für die Nutzung gezahlt, da die meisten Angebote defizitär sind. Der Bund ist dabei für den Fernverkehr zuständig, die Kantone für den Regionalverkehr und die Gemeinden für den Nahverkehr. Der Deckungsgrad aus Zahlungen der Nutzer liegt beim Regional- und beim Nahverkehr bei rund 50%, der Rest wird von Bund, Kantonen und Gemeinden finanziert. Bei der Infrastruktur zahlt der Bund in der Regel Beiträge an die Infrastrukturprojekte von Kantonen und Städten.

Beim öffentlichen Verkehr ist von sinkenden oder stagnierenden Ausgaben nichts zu sehen (Abbildung 11.5). Zwischen 2000 und 2014 lag das durchschnittliche jährliche Wachstum pro Kopf bei 4.4%. Von den Ostschweizer Kantonen lag nur TG unter diesem Wert. AR, SG und AI haben dagegen massiv mehr Geld in den öffentlichen Verkehr gesteckt.

Ob sich diese zusätzlichen Ausgaben gelohnt haben, lässt sich leider nicht überprüfen. Nutzerzahlen auf Ebene Kanton oder einzelnen Linien fehlen beim ÖV. Es zirkuliert allerdings eine Liste des Bundes mit Bahnstrecken, welche den Deckungsgrad von 50% nicht erreichen. Viele davon finden sich in der Ostschweiz. Es kann deshalb auch davon ausgegangen werden, dass die Nutzung des ÖV in vielen Bereichen nicht mit den zusätzlichen Ausgaben der öffentlichen Hand Schritt gehalten hat. Mit anderen Worten wäre es in diesem Bereich zu einer Reduktion der Effizienz des Mitteleinsatzes gekommen.

Abbildung 11.5: Jährliches Wachstum Ausgaben Öffentlicher Verkehr pro Kopf, 2000-2014



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Jährliches Wachstum für Kantone und Gemeinden.

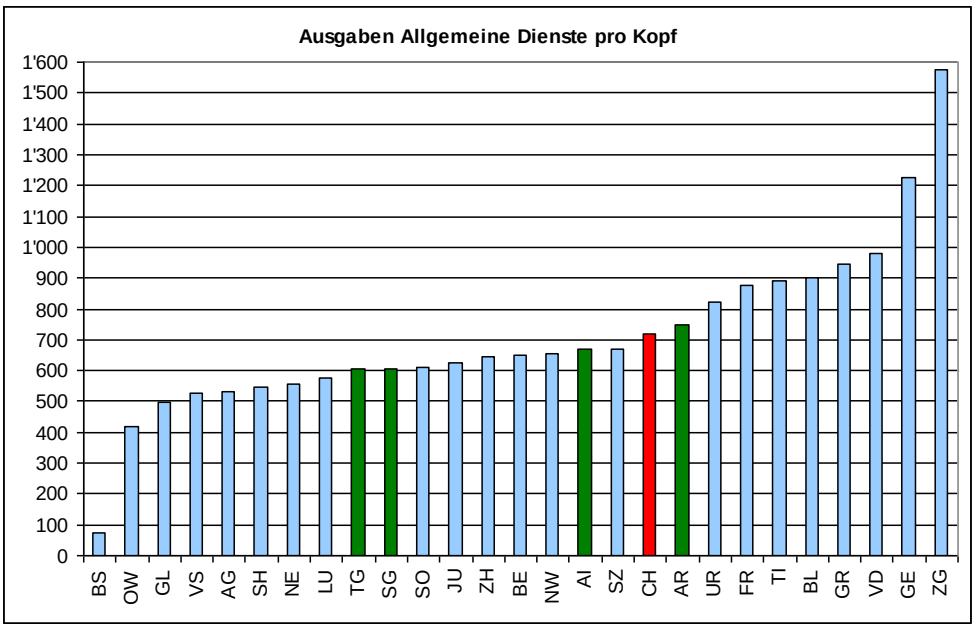
12 Allgemeine Verwaltung, Öffentliche Ordnung und Kultur & Sport

In diesem Kapitel werden drei Bereiche von geringerer Bedeutung für die öffentlichen Finanzen betrachtet.[13] Zusammen erhalten sie im Durchschnitt aber doch auch 2000 Franken pro Kopf, mehr als die soziale Sicherheit. Entsprechend ins Gewicht fallen auch mögliche Einsparungen.

12.1 Allgemeine Verwaltung

Die Ausgaben für die allgemeine Verwaltung wurden oft als ein Mass für die Effizienz der öffentlichen Verwaltung interpretiert. Diese Interpretation ist sicherlich nicht ganz falsch. Allerdings bestehen bei der Vergleichbarkeit der Daten Fragezeichen. Während BS in diesem Bereich 2014 ordentliche Nettoausgaben von nahe Null auswies, lagen diese in einem eigentlich sparsamen Kanton wie AI nahe dem schweizerischen Mittel.

Abbildung 12.1: Nettoausgaben allgemeine Dienste pro Kopf, 2014



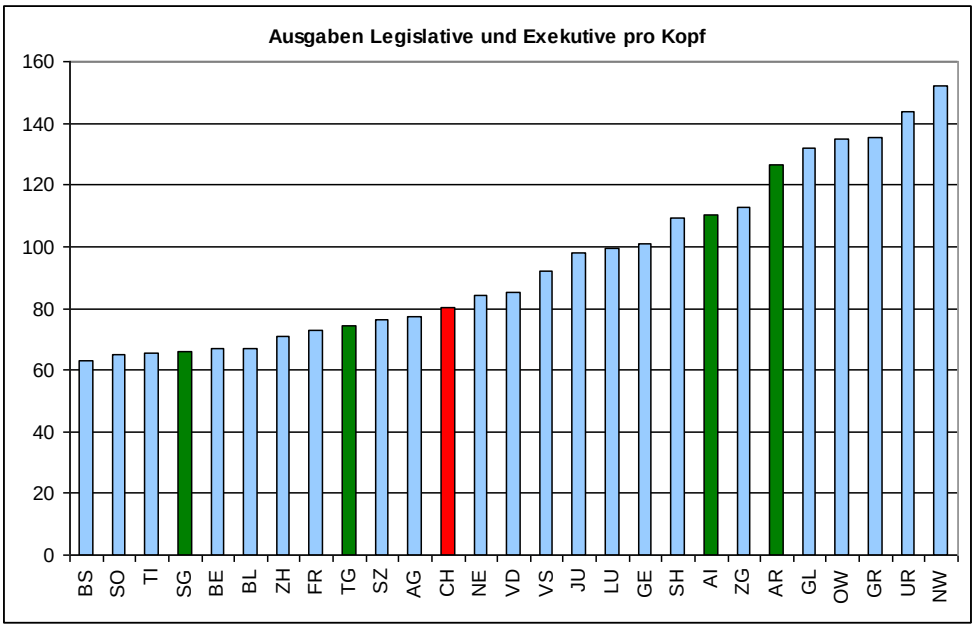
Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

Ein Grossteil der Ausgaben für die allgemeine Verwaltung geht in die allgemeinen Dienste (Abbildung 12.1). Deren Verbuchung dürfte interkantonal unterschiedlich gehandhabt werden. So ist zu vermuten, dass BS die Leistungen der allgemeinen Dienste für die anderen Departemente relativ strikt verbucht und intern rückerstattet. In anderen Kantonen wie AI scheint dies nicht der Fall zu sein. Unter den Ausgaben für die allgemeinen Dienste werden zudem auch Ausfinanzierungen der Pensionskasse des Personals der öffentlichen Dienste verbucht, was zu extremen jährlichen Schwankungen führen kann. Trotz diesen Einschränkungen bei der Datenvergleichbarkeit wäre in den Kantonen mit hohen Ausgaben aber sicherlich zu überlegen, ob nicht Einsparungen möglich wären.

[13] Aufgrund der meist tiefen absoluten Werte wird in diesem Kapitel darauf verzichtet, die Wachstumsraten der Untergruppen zu betrachten.

Bei der zweiten bedeutenden Komponente der öffentlichen Dienste, den Ausgaben für Legislative und Exekutive, sind die beiden Appenzell ebenfalls im hinteren Teil zu finden (Abbildung 12.2). Dabei sind sie dabei in Gesellschaft anderer kleiner Kantone. Eine wesentliche Ursache für diese Ausgabenunterschiede dürften damit Skaleneffekte sein. Regierung und Parlament verursachen anscheinend gewisse Fixkosten, welche in grossen Kantonen auf mehr Leute verteilt werden können.

Abbildung 12.2: Nettoausgaben Exekutive und Legislative pro Kopf, 2014



Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

12.2 Öffentliche Ordnung, Sicherheit und Verteidigung

Bei der öffentlichen Sicherheit weisen die Ostschweizer Kantone sehr tiefe Nettoausgaben aus (Abbildung 12.3). Bei der Feuerwehr sind die Nettoausgaben in AR, SG und TG sogar negativ, d.h. die Einnahmen übersteigen die Ausgaben. Auch Rechtssprechung und Strafvollzug kosten in der Ostschweiz vergleichsweise wenig. In diesem Bereich ergibt sich für die Ostschweiz aufgrund dieser Zahlen damit wenig Handlungsbedarf.

Abbildung 12.3: Nettoausgaben pro Kopf für Öffentliche Ordnung und Verteidigung, 2014

Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung		Öffentliche Sicherheit		Rechtssprechung, Strafvollzug und allg. Rechtswesen		Feuerwehr		Verteidigung	
AR	**356**	NW	101	GL	118	**AR**	**-15**	JU	-2
TG	**368**	**TG**	**158**	GR	142	SZ	-13	LU	16
NW	386	LU	169	**AI**	**142**	JU	-12	FR	18
LU	391	**AR**	**178**	**AR**	**146**	**TG**	**-9**	**SG**	**19**
AI	**405**	OW	189	OW	159	**SG**	**-1**	AG	19
OW	406	AG	189	VS	162	**AI**	**1**	GR	20
SG	**408**	BL	203	TI	166	LU	2	**TG**	**22**
SZ	442	UR	205	**SG**	**181**	FR	9	NE	22
GL	454	SZ	206	NW	192	UR	12	BE	24
UR	458	**SG**	**209**	**TG**	**197**	BL	15	GE	25
FR	476	GL	216	UR	199	SO	16	ZH	26
JU	483	FR	220	LU	205	OW	23	SZ	27
AG	500	**AI**	**222**	SH	211	BE	30	**CH**	**27**
VS	518	SO	223	JU	221	GL	34	TI	29
SO	529	JU	276	SZ	222	**CH**	**38**	VS	31
GR	549	VS	285	FR	229	AG	39	NW	31
TI	619	SH	287	SO	251	VS	41	BL	33
BL	633	BE	292	AG	253	VD	42	ZG	34
SH	633	**CH**	**318**	VD	287	GR	45	OW	35
CH	**691**	NE	326	**CH**	**308**	TI	48	VD	36
BE	716	GR	343	ZG	313	ZG	50	SO	40
VD	716	VD	352	NE	335	ZH	62	**AI**	**40**
NE	749	TI	376	ZH	353	NW	63	UR	41
ZG	843	ZG	445	BE	369	BS	63	SH	42
ZH	894	ZH	453	BL	381	NE	66	**AR**	**47**
GE	1'333	GE	530	GE	669	SH	93	BS	66
BS	1'509	BS	607	BS	774	GE	109	GL	86

Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

12.3 Kultur, Sport & Freizeit und Kirche

Die Ostschweiz gibt in diesem Bereich zwar relativ wenig Geld aus. Die Ausgaben sind aber höher als in der Innerschweiz (Abbildung 12.4). In SG sind die Kosten für allgemeine Kultur wie Theater hoch, dazu kommen hohe Ausgaben für Sport und Freizeit und nicht zuletzt auch für Kirchen. Die Unterschiede im Bereich Kirchen könnten damit zusammenhängen, dass die Finanzierung kantonal unterschiedlich organisiert und verbucht wird. Nachdem der Bereich Kultur und Sport nicht zum Grundbedarf gezählt werden kann, kommt ihm bei Sparmassnahmen natürlich eine spezielle Bedeutung zu. Insbesondere SG gibt erhebliche Beträge für die allgemeine Kultur aus, nämlich etwa 62 Millionen Franken im Jahr 2014. LU kommt mit dem fast gleichen Betrag aus, finanziert mit dem KKL in Luzern aber eine Kulturstätte von internationaler Ausstrahlung. Etwas Ähnliches gelingt SG mit gleichem Mitteleinsatz dagegen nicht.

Abbildung 12.4: Nettoausgaben pro Kopf für Kultur, Sport & Freizeit und Kirchen, 2014

Kultur, Sport und Freizeit, Kirche		Kulturerbe		Kultur, übrige		Medien		Sport und Freizeit		Kirchen und religiöse Angelegenheiten	
SZ	159	**AI**	**19**	SZ	63	NE	-10	SZ	57	AG	0
AI	**189**	**SG**	**23**	**AI**	**69**	SH	-6	LU	87	**TG**	**0**
NW	228	UR	29	SH	75	BS	-6	NW	91	GR	0
GL	235	**AR**	**30**	OW	84	BL	-5	AG	91	ZG	0
AG	254	NW	32	**TG**	**84**	**SG**	**-1**	JU	94	LU	0
OW	256	OW	32	UR	87	**AI**	**0**	**AI**	**94**	GL	1
UR	264	SZ	37	GL	89	GL	0	GL	106	NW	1
TG	**284**	GL	39	AG	93	SZ	1	OW	113	UR	1
LU	284	LU	39	NW	93	FR	1	BL	114	FR	1
BL	309	ZH	50	BL	102	UR	2	ZG	118	GE	1
SG	**323**	TI	50	JU	117	BE	3	**SG**	**124**	SZ	1
AR	**345**	SO	53	**SG**	**125**	AG	3	FR	124	BS	4
FR	346	VD	58	**AR**	**126**	JU	3	BE	125	**AI**	**7**
JU	350	**TG**	**58**	GR	134	GR	3	**TG**	**128**	**AR**	**11**
SO	370	BL	61	SO	138	ZG	3	SO	129	TI	17
ZG	385	BE	62	BE	138	SO	4	UR	146	NE	19
BE	401	VS	65	FR	144	OW	5	**AR**	**169**	OW	21
SH	442	AG	68	LU	151	**CH**	**6**	NE	181	ZH	36
CH	**498**	FR	76	ZG	173	ZH	6	SH	186	BL	36
ZH	505	**CH**	**78**	**CH**	**191**	LU	6	**CH**	**186**	**CH**	**37**
TI	566	JU	82	VS	216	**AR**	**10**	ZH	190	SO	46
NE	570	GR	90	ZH	223	VD	11	TI	228	**SG**	**52**
VS	645	ZG	91	VD	242	NW	12	VS	256	SH	53
GR	652	SH	134	NE	244	TI	12	VD	263	JU	54
VD	680	NE	135	TI	260	**TG**	**14**	BS	386	BE	72
GE	1'200	GE	235	BS	445	VS	15	GR	425	VS	94
BS	1'305	BS	475	GE	487	GE	23	GE	453	VD	106

Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

13 Umweltschutz und Raumordnung, Volkswirtschaft

Bei Umweltschutz und Raumordnung sowie Volkswirtschaft handelt es sich um zwei Bereiche, bei denen die Einnahmen eine grosse Bedeutung spielen. In beiden Bereichen finden sich Aufgaben, bei denen Kantone oder Gemeinden als direkte Anbieter von Dienstleistungen oder als Eigentümer der Anbieter auftreten. Für viele dieser Angebote, wie Strom, Gas und Wasser auf Gemeindeebene, sind lokale Monopolisten verantwortlich. Diese haben erheblichen Spielraum bei der Festsetzung der Gebühren. In vielen Fällen dürften dabei die Gebühren zu einer Finanzierung von anderen Aufgaben beigezogen werden. Die Höhe der Gebühren variiert denn auch sehr stark zwischen einzelnen Gemeinden, wie z.B. die Gebührenvergleiche des Preisüberwachers zeigen. Beim Vergleich der Nettoausgaben spielen zudem die Investitionen eine grosse Rolle. Bei diesen kann es zu grossen jährlichen Schwankungen kommen.

Im Bereich Volkswirtschaft finden sich ebenfalls Aufgaben, welche erhebliche Einnahmen generieren. Im Bereich Energie finden sich z.B. die Einnahmen aus den Beteiligungen an Stromproduzenten und -verteilern sowie die Einnahmen von Wasserzinsen und anderen Entschädigungen der Produzenten. Im Bereich Banken werden sodann die kantonalen Anteile an den Gewinnausschüttungen der Kantonalbanken und der SNB verbucht. Bei beiden Posten kann es zu grossen jährlichen Schwankungen kommen.

Zum Bereich Volkswirtschaft wird auch die Landwirtschaft gezählt. Diese spielt für die Finanzen der Kantone im Allgemeinen keine grosse Rolle, da die Zahlungen an die Landwirtschaft vom Bund geleistet werden, finanziert vor allem über Zölle auf den Importen von Nahrungsmitteln. Allerdings fungieren die Kantone als Zahlstelle, weshalb es in diesem Bereich zu einem hohen Anteil an durchlaufenden Beiträgen kommt.

13.1 Umweltschutz und Raumordnung

Bei Umweltschutz und Raumordnung weisen SG, TG und AI unterdurchschnittliche Werte auf, AR stark überdurchschnittliche (Abbildung 13.1). In den drei Netzwerkbereichen Wasser- und Abwasserversorgung und Abfallwirtschaft weisen die Ostschweizer Kantone meist positive Nettoausgaben auf, während in vielen anderen Kantonen Nettoeinnahmen generiert werden. Dort wird anscheinend entweder effizienter gearbeitet oder aggressiver tarifiert. Der Bereich Verbauungen ist dann in allen vier Ostschweizer Kantonen relativ teuer. Insbesondere AR gibt in den meisten Bereichen viel Geld aus. Die Ausgaben von AR sind nach ab 2008 deutlich gestiegen, womit es sich nicht um zeitliche befristete Investitionsprojekte handeln dürfte. Vielmehr scheint es Teil der Strategie von AR zu sein, den Kanton über einen Ausbau der öffentlichen Leistungen für Zuzüger wieder attraktiver zu machen.

Abbildung 13.1: Nettoausgaben pro Kopf für Umweltschutz und Raumordnung, 2014

Umweltschutz und Raumordnung		Wasserversorgung		Abwasserbeseitigung		Abfallwirtschaft		Verbauungen		Arten- und Landschaftsschutz		Bekämpfung von Umwelt-verschmutzung		Übriger Umweltschutz		Raumordnung	
BS	-44	SO	-55	BS	-101	GR	-34	GE	1	**SG**	**-2**	ZG	-6	JU	3	FR	-52
SO	7	NE	-36	SO	-63	GL	-21	ZG	3	NE	4	SZ	1	VD	6	BS	-15
FR	36	AG	-18	FR	-36	BE	-12	NE	6	**TG**	**5**	NE	4	TI	12	**AI**	**17**
BE	61	BE	-16	LU	-32	BL	-8	BS	9	BS	6	GL	5	VS	16	ZH	23
LU	85	LU	-11	BE	-26	**AI**	**-3**	FR	12	VS	8	**TG**	**7**	OW	23	SZ	25
SH	120	TI	-10	NW	-24	UR	-1	SH	16	SH	8	VD	8	BS	26	NW	26
SG	**129**	BS	0	BL	-20	JU	2	BL	20	GL	10	BE	9	BE	27	**SG**	**31**
BL	135	BL	1	SH	-14	LU	2	JU	24	**AR**	**11**	**SG**	**9**	SO	29	AG	32
AG	148	**CH**	**4**	**SG**	**-7**	SO	2	VD	25	VD	12	NW	9	NE	33	BL	35
NE	152	SH	4	ZG	-4	AG	5	ZH	26	LU	12	VS	11	**CH**	**33**	OW	35
TG	**154**	JU	5	**TG**	**-4**	FR	5	SO	27	NW	13	LU	13	SH	34	BE	35
GL	170	GE	5	OW	-3	**SG**	**7**	BE	30	SO	13	ZH	13	GL	34	TI	36
AI	**173**	**AI**	**6**	VD	-1	NW	8	LU	31	FR	14	SO	15	LU	35	LU	36
VD	176	**TG**	**6**	GL	0	BS	11	AG	33	BE	15	SH	16	AG	36	**TG**	**38**
CH	**181**	VD	7	AG	1	SZ	11	**CH**	**36**	TI	16	**CH**	**17**	FR	40	**CH**	**38**
JU	191	**SG**	**7**	**AI**	**4**	**AR**	**12**	**TG**	**40**	SZ	18	GR	19	ZH	40	SO	39
ZG	219	ZG	7	**CH**	**8**	SH	13	**SG**	**43**	**CH**	**18**	BS	21	**TG**	**41**	GL	41
SZ	222	SZ	7	GR	14	**TG**	**21**	**AI**	**45**	JU	19	GE	23	**SG**	**41**	SH	43
ZH	224	FR	8	NE	18	ZH	24	TI	45	ZG	19	TI	26	NW	44	**AR**	**43**
VS	296	OW	10	**AR**	**28**	OW	27	SZ	64	BL	21	JU	27	SZ	45	UR	44
TI	304	UR	15	GE	29	**CH**	**27**	GL	75	AG	21	**AI**	**31**	**AI**	**47**	GR	52
NW	317	**AR**	**19**	VS	30	NE	27	**AR**	**86**	ZH	22	**AR**	**36**	ZG	49	VS	57
AR	**321**	ZH	23	JU	43	VD	28	GR	119	OW	25	BL	36	BL	49	GE	63
GR	373	VS	25	SZ	50	VS	31	VS	120	**AI**	**26**	OW	37	GE	52	JU	69
OW	445	GL	27	ZH	52	ZG	62	NW	170	GR	46	UR	38	GR	54	VD	88
GE	477	NW	72	TI	98	TI	82	UR	209	UR	50	AG	39	UR	54	ZG	88
UR	678	GR	102	UR	270	GE	243	OW	291	GE	61	FR	45	**AR**	**87**	NE	96

Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

13.2 Volkswirtschaft

Im Bereich Volkswirtschaft resultierten im Durchschnitt aller Kantone klar negative Nettoausgaben, d.h. die Einnahmen überstiegen die Ausgaben. Insbesondere der Bereich Banken und Versicherungen spielt eine grosse Rolle, mit den Gewinnausschüttungen von Kantonalbanken und der Nationalbank. AI erhielt im Jahr 2014 z.B. über 420 Franken pro Kopf. AR ohne eigene Kantonalbank musste sich dagegen mit Nettoeinnahmen von Null begnügen (Abbildung 13.2).

Auch bei Brennstoffen und Energie übertreffen die Einnahmen in vielen Kantonen die Ausgaben. Ohne nennenswerte lokale Wasserkraftwerke und ohne Atomkraftwerke erzielen die Ostschweizer Kantone hier relativ bescheidene Einnahmen und finden sich in der unteren Hälfte der Tabelle. Weniger bedeutend sind die übrigen gewerblichen Betriebe, wobei AR hier aber etwa 40 Franken pro Kopf verdient.

Im Bereich Landwirtschaft sind die Ausgaben für Kantone und Gemeinden meist nur bescheiden, da der Bund (und die Konsumenten) den Grossteil der Ausgaben bestreiten. AI gibt allerdings mit 170 Franken pro Kopf recht viel eigenes Geld aus.

Abbildung 13.2: Nettoausgaben pro Kopf für Volkswirtschaft, 2014

Volkswirtschaft		Landwirtschaft		Forstwirtschaft		Jagd und Fischerei		Tourismus		Industrie, Gewerbe, Handel		Banken und Versicherungen		Brennstoffe und Energie		Sonstige gewerbliche Betriebe	
UR	-582	BL	5	GE	0	**AI**	**-7**	BL	2	LU	4	BS	-429	GR	-803	**AR**	**-42**
BS	-577	BS	6	BS	2	SH	-5	ZH	3	**AI**	**7**	GR	-424	UR	-607	UR	-37
GR	-438	GE	18	SO	13	ZG	-2	AG	4	BL	11	**AI**	**-424**	VS	-557	GR	-15
SH	-375	ZG	22	AG	15	VD	-1	GE	4	GE	18	SZ	-311	TI	-391	NW	-10
OW	-336	**SG**	**23**	SZ	20	LU	-1	NW	5	**SG**	**20**	SH	-283	OW	-254	SH	-9
AG	-287	ZH	24	LU	21	VS	0	OW	5	**TG**	**20**	VD	-265	SH	-237	FR	-8
NW	-286	VD	24	ZH	21	GE	0	SO	5	AG	23	ZH	-252	AG	-212	NE	-7
AI	**-281**	AG	28	OW	21	SO	0	ZG	8	NW	23	OW	-236	BS	-210	ZH	-7
SZ	-267	**TG**	**30**	**TG**	**21**	ZH	1	**SG**	**8**	SO	24	ZG	-233	NW	-202	BE	-6
VS	-236	SO	33	**SG**	**23**	AG	1	GL	10	GL	24	NW	-230	BE	-120	AG	-6
TI	-206	SH	40	BL	24	GR	1	**TG**	**10**	ZH	24	UR	-203	**CH**	**-114**	LU	-6
VD	-202	**CH**	**40**	BE	27	NE	1	BS	11	SZ	24	BL	-173	GL	-113	**CH**	**-5**
BL	-163	BE	41	**AR**	**29**	**CH**	**2**	SH	12	ZG	26	**TG**	**-159**	FR	-113	BS	-5
ZG	-152	FR	45	**CH**	**33**	FR	2	LU	12	**AR**	**28**	**CH**	**-151**	NE	-101	VD	-5
CH	**-138**	TI	48	**AI**	**39**	**AR**	**2**	SZ	13	BE	28	AG	-139	VD	-90	GL	-4
LU	-130	NE	55	NE	40	OW	2	VD	18	TI	36	LU	-138	**AI**	**-90**	OW	-4
ZH	-98	LU	56	JU	42	**SG**	**2**	FR	21	**CH**	**36**	FR	-130	SO	-87	VS	-3
FR	-79	**AR**	**58**	TI	45	BS	3	**AR**	**21**	FR	44	NE	-118	LU	-78	SZ	-2
TG	**-76**	SZ	61	ZG	46	BE	4	**CH**	**22**	BS	45	**SG**	**-86**	SZ	-76	**SG**	**-2**
SG	**-34**	OW	65	SH	48	SZ	4	JU	23	VD	59	VS	-53	JU	-48	SO	-1
NE	-31	NW	68	UR	50	**TG**	**5**	NE	24	UR	60	JU	-50	BL	-38	**TG**	**-1**
BE	-28	GL	91	VS	51	BL	5	**AI**	**24**	SH	60	BE	-26	GE	-26	ZG	-1
SO	-13	VS	105	NW	54	GL	5	BE	25	OW	66	GE	-26	**SG**	**-21**	**AI**	**0**
GE	-12	UR	106	VD	58	UR	6	TI	30	NE	76	**AR**	**0**	ZG	-18	GE	0
AR	**84**	JU	113	FR	61	NW	6	UR	43	GR	101	SO	0	**AR**	**-11**	JU	0
JU	221	**AI**	**170**	GL	116	JU	7	VS	81	JU	135	TI	17	**TG**	**-2**	TI	0
GL	290	GR	204	GR	193	TI	8	GR	305	VS	140	GL	161	ZH	89	BL	0

Quelle: EFV und BfS; eigene Berechnungen. Zahlen in Franken für Kantone und Gemeinden.

14 Kennzahlen zur Finanzlage

Die Kapitel 15 bis 18 werden sich der Finanzlage der Kantone allein widmen und sich vor allem auf die Staatsrechnungen und Finanzpläne stützen. Dies stellt im doppelten Sinne eine Umstellung dar. Erstens wurden bisher vor allem kombinierte Zahlen für Kantone und Gemeinden verwendet. Zweitens handelte es sich um die kombinierten Ausgaben von Laufender Rechnung und Investitionsrechnung. Im Gegenzug fehlten die Abschreibungen. Das entsprach mehr oder weniger dem alten Rechnungsmodell, welches bei den Kantonen bis in die 1990er Jahre und beim Bund sogar bis ins Jahr 2005 verwendet wurde.

Die Rechnungen von Gemeinden und Kantonen beruhen dagegen auf Buchführungsmodellen, welche sich an der doppelten Buchhaltung orientieren. Aktuell befinden sich die Kantone in einer Phase der Umstellung vom Harmonisierten Rechnungsmodell 1 (HRM1) auf das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2). Dabei wird zwischen Laufender Rechnung in HRM1 resp. Ertragsrechnung in HRM2 unterschieden. Abschreibungen werden in beiden Fällen ausgewiesen. Daneben wird eine Bilanz erstellt. Diese Rechnungsmodelle sind sicherlich moderner und vieler Hinsicht aussagekräftiger als die ehemals übliche Verbuchung von Ausgaben und Einnahmen.

Allerdings haben die neuen Rechnungsmodelle ebenfalls ihre Tücken. Erstens haben die Kantone erheblichen Spielraum bei der Verwendung von Eigenkapital und Mittel aus Fonds und Spezialfinanzierungen. Entsprechende Verbuchungen können dazu benutzt werden, die laufenden Ergebnisse zu „verbessern". Auch bei der Bewertung des Vermögens besteht ein erheblicher Spielrau. Mit Neubewertungen können die Ergebnisse der Staatsrechnungen beeinflusst werden. Einige dieser Probleme werden im Folgenden kurz diskutiert. Es folgen Vergleiche auf Basis von Daten der EFV, welche insbesondere für Kantone und Jahre mit HRM1 eine stärkere Standardisierung enthalten als die Daten der Finanzdirektorenkonferenz (FDK).

14.1 Kennzahlen der Staatsrechnungen am Beispiel der Ostschweizer Kantone

Die Selbstfinanzierung der Investitionen stellt unter den neuen Rechnungsmodellen einen wichtigen Indikator dar. Ein positiver Saldo der Laufenden Rechnung leistet zusammen mit den Abschreibungen einen Beitrag zur Finanzierung der Nettoinvestitionen, wobei die Nettoinvestitionen den Ausgaben minus den Einnahmen für Investitionen z.B. von Beiträgen des Bundes entsprechen. Nachdem die Nettoinvestitionen in der Regel höher sind als die Abschreibungen, sollte der Saldo der Laufenden Rechnung positiv sein, um eine vollständige Selbstfinanzierung der Investitionen zu ermöglichen. In diesem Fall spricht man von einem Selbstfinanzierungsgrad von 100%, wobei der Selbstfinanzierungsgrad dem Verhältnis von Selbstfinanzierung zu Nettoinvestitionen entspricht.

Bei der Interpretation der Zahlen unter HRM1 sind zwei wichtige Punkte zu beachten. Erstens werden Zuweisungen oder Entnahmen vom Eigenkapital oft nicht separat ausgewiesen. Zweitens werden Einlagen und Entnahmen in Fonds und Spezialfinanzierungen in der Laufenden Rechnung verbucht, obwohl auch diese für Ausgaben in einer späteren Phase bereitstehen. Solche Probleme sollten mit der Einführung von HRM2 gelöst werden. Diese Probleme betreffen auch die von der FDK publizierten Zahlen.

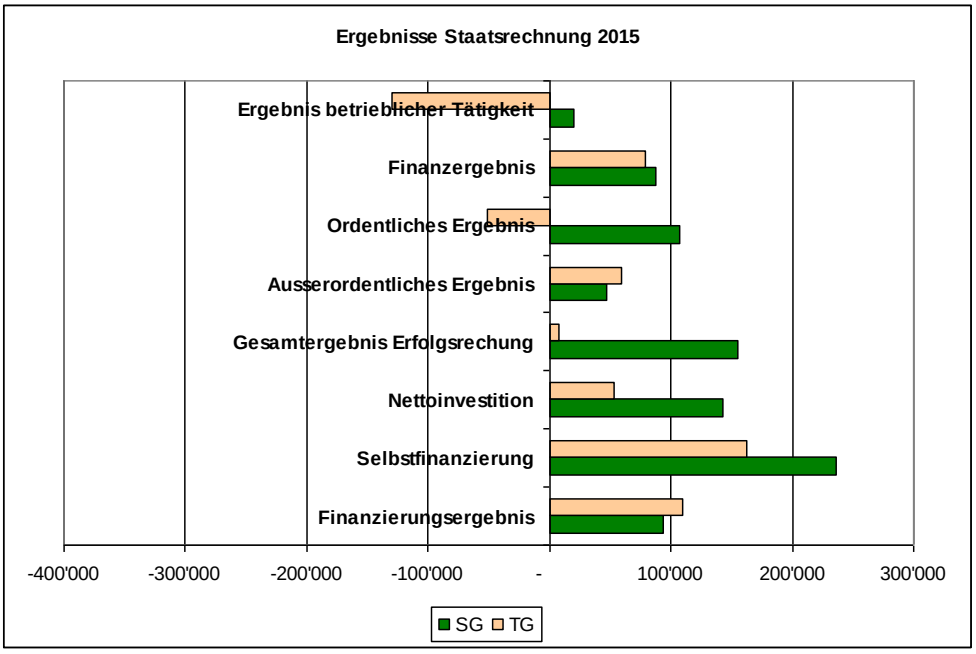
HRM2 bringt anstelle der Laufenden Rechnung eine Aufteilung der Ertragsrechnung in betriebliche Rechnung, Finanzrechnung und ausserordentliche Rechnung. In der betrieblichen

Rechnung werden Aufwand und Ertrag aus der ordentlichen staatlichen Tätigkeit verbucht. In der Finanzrechung finden sich Aufwand und Ertrag aus der finanziellen Tätigkeit (Schuldzins, Vermögenserträge etc) und in der ausserordentlichen Rechnung einmaliger Aufwand und Ertrag. Die ordentliche Rechnung besteht aus der Summe von betrieblicher Rechnung und Finanzrechnung, die Ertragsrechnung berücksichtigt zudem die ausserordentliche Rechnung. Dazu werden die Einlagen und Entnahmen aus Fonds, Spezialfinanzierungen und Eigenkapital nun auch in den Zahlen der FDK separat ausgewiesen.

Von den vier Ostschweizer Kantonen haben inzwischen alle die Umstellung auf HRM2 vollzogen, womit die Daten vergleichbar sind. Und während im Jahr 2014 in SG die Entnahmen aus dem Eigenkapital und in TG die Einlagen in Fonds eine grosse Rolle gespielt haben, so war dies im 2015 nicht mehr der Fall.

TG wies 2014 einen stark negativen Saldo aus betrieblicher Tätigkeit aus (Abbildung 14.1), dies allerdings nicht zuletzt wegen hoher Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen. Zusammen mit dem typischerweise positiven Resultat der Finanzrechnung resultierte ein leicht negatives Ergebnis der ordentlichen Rechnung. Aufgrund von ausserordentlichen Finanzerträgen konnte in der Ertragsrechnung aber ein leicht positives Ergebnis ausgewiesen werden. Dieser kleine positive Saldo in der Ertragsrechnung verwandelte sich dank Abschreibungen, Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen und ins Eigenkapital in eine hohe Selbstfinanzierung. Da diese deutlich höher als die Nettoinvestition war, resultierte ein positiver Finanzierungssaldo.

Abbildung 14.1: Staatsrechnungen St.Gallen und Thurgau, 2015



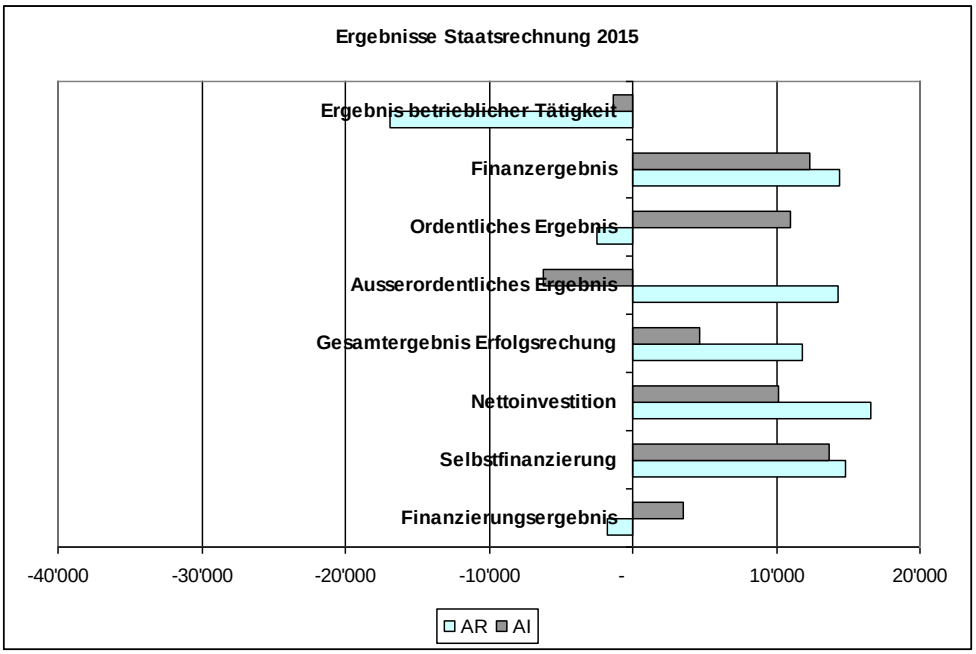
Quelle: FDK. Zahlen in 1000 Franken für Kantone.

Beim Kanton St. Gallen war bereits der Saldo der betrieblichen Rechnung positiv. Zusammen mit den positiven Salden von Finanzrechung und ausserordentlicher Rechnung resultierte ein klar positiver Abschluss der Erfolgsrechnung. SG bezog allerdings wiederum etwa 50 Millionen Franken aus dem Eigenkapital, welche als Ertrag in der ausserordentlichen Rechnung verbucht wurden. Zusammen mit den Abschreibungen ergab der positive Abschluss der Ertragsrechnung

eine Selbstfinanzierung, welche deutlich über den Nettoinvestitionen lag. Auch das Finanzierungsergebnis war positiv. Sowohl für die Selbstfinanzierung als auch für das Finanzierungsergebnis wurden die Entnahmen aus dem Eigenkapital übrigens wieder abgezogen.

AI wies 2015 ein beinahe ausgeglichenes Ergebnis in der Betriebsrechnung aus (Abbildung 14.2). In der ausserordentlichen Rechnung wurden Einlagen ins Eigenkapital sowie ausserordentliche Abschreibungen vorgenommen, weshalb ein Defizit in der ausserordentlichen Rechnung resultierte. Die Erfolgsrechnung blieb aber positiv, ebenso wie Selbstfinanzierung und Finanzierungsergebnis.

Abbildung 14.2: Staatsrechnungen beider Appenzell, 2015



Quelle: FDK. Zahlen in 1000 Franken für Kantone.

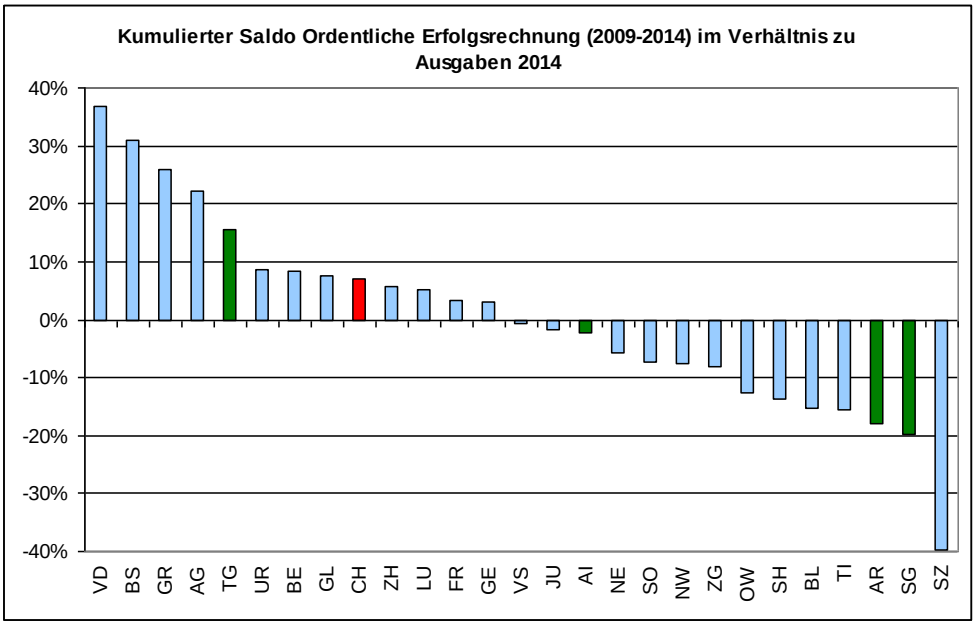
In AR resultierte ein weiteres klar negatives Ergebnis in der Betriebsrechnung. Dank hohen positiven Salden in Finanzrechnung und ausserordentlicher Rechnung konnte ein positives Resultat in der Erfolgsrechnung ausgewiesen werden. Dazu trugen allerdings Entnahmen aus dem Eigenkapital und Entnahmen aus Aufwertungsreserven von 25 Millionen bei. Die Selbstfinanzierung blieb nur etwa in Höhe des Saldos der Erfolgsrechnung und leicht unter den Nettoinvestitionen. Das Finanzierungsergebnis war damit leicht negativ.

14.2 Zur Entwicklung der Finanzlage der Kantone, 2009-2014

Für einen kantonalen Vergleich müssen wieder die Zahlen der Eidgenössischen Finanzverwaltung verwendet werden, welche die Zahlen der verschiedenen Rechnungsmodelle und Rechnungspraxis harmonisiert hat. Für die folgenden Vergleiche werden die Jahre 2009 bis 2014 verwendet. 2008 war in praktisch allen Kantonen noch durch eine sehr gute finanzpolitische Lage gekennzeichnet. Die Wirtschaft befand sich am Ende der Boomphase, die Steuereinnahmen auf einem Höhepunkt. Die Rezession schlug sich im 2009 erst leicht, im 2010

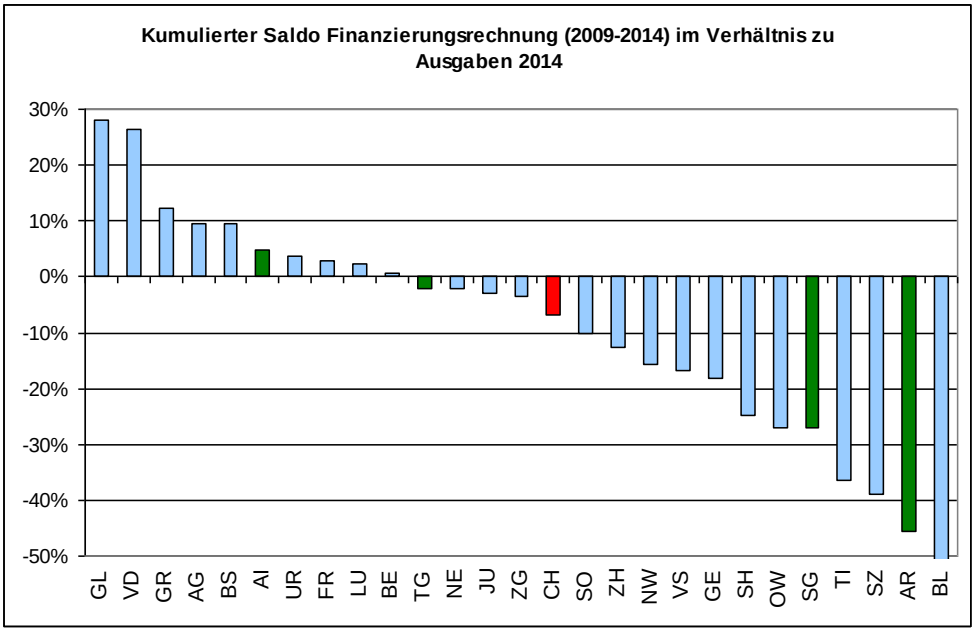
ausgeprägter in den Staatsfinanzen nieder. 2011 mussten viele Kantone Korrekturmassnahmen einleiten, um ihre Defizite wieder in den Griff zu bekommen. Eine Mehrheit der Kantone konnte in der genannten Zeitspanne von 2009 bis 2014 allerdings kumulierte Überschüsse in der ordentlichen Erfolgsrechnung erzielen (Abbildung 14.3). In der Ostschweiz war das bei Thurgau der Fall. St.Gallen und Appenzell Ausserrhoden gehörten dagegen zu den Kantonen mit den grössten kumulierten Defiziten.

Abbildung 14.3: Kumulierter Saldo Ordentliches Ergebnis Erfolgsrechnung Kantone, 2009-2014



Quelle: EFV; eigene Berechnungen. Zahlen für Kantone.

Abbildung 14.4: Kumulierter Saldo der Finanzierungsrechnung Kantone, 2009-2014



Quelle: EFV; eigene Berechnungen. Zahlen für Kantone.

Verwendet man dagegen die Finanzierungsrechnung, welche einerseits die Investitionen und Entnahmen resp. Einlagen ins Eigenkapital und in Fonds auch berücksichtigt, andererseits die Abschreibungen weglässt, so ändert sich das Bild deutlich (Abbildung 14.4). AI weist nun einen Überschuss aus, TG ein kleines Defizit. Am zweitgrössten ist das Defizit in AR, wo im Jahr 2012 hohe Investitionen in die Spitäler getätigt resp. die Gelder für einen späteren Gebrauch zurückgelegt wurden (siehe Kapitel 17). Das hat aber auch zu einer Erhöhung des Eigenkapitals geführt, was bei den Zahlen der Finanzierungsrechnung der EFV noch nicht berücksichtigt ist. Nur BL, mit einer teuren Ausfinanzierung der Pensionskasse des Personals öffentlicher Dienste, hatte ein noch höheres Defizit als AR. SZ und TI sind weitere Kantone mit hohen kumulierten Defiziten in der Finanzierungsrechnung. An fünft-letzter Stelle findet sich SG.

14.3 Eigenkapital und Verschuldung der Kantone

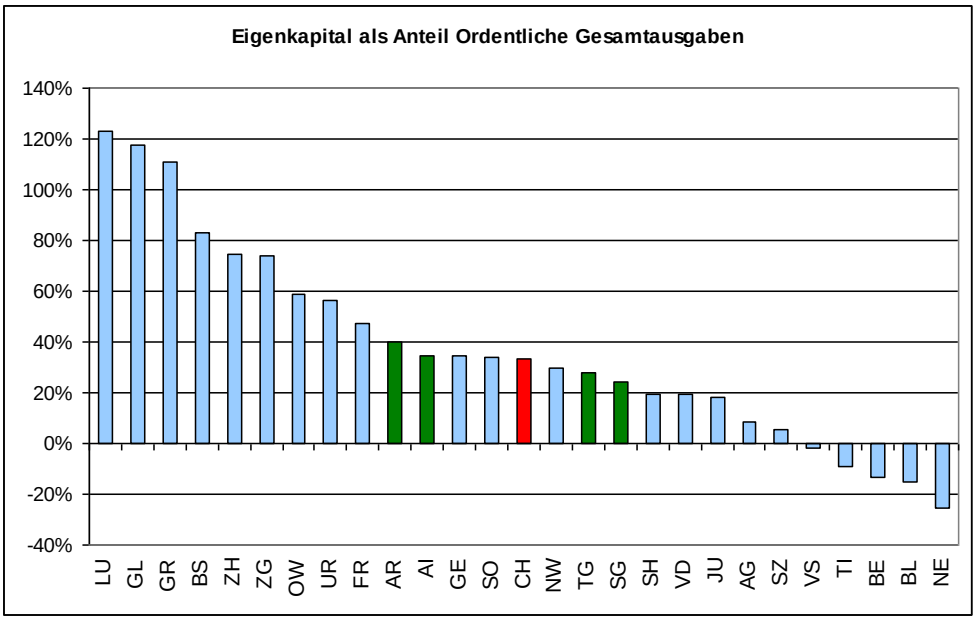
Neben der Erfolgs- und der Investitionsrechnung wird auch eine Bilanz erstellt. Defizite in der Erfolgsrechnung führen zu einer Reduktion des Eigenkapitals, während Investitionen dieses erhöhen. Eine alternative Art und Weise, die Gesundheit der kantonalen Finanzen zu beurteilen, könnte damit die Betrachtung von Höhe und Entwicklung des Eigenkapitals sein. Leider fliesst aber bei der Berechnung des Eigenkapitals eine Reihe von mehr oder weniger willkürlichen Faktoren mit ein, welche den Nutzen des Eigenkapitals als Massstab zur Beurteilung der kantonalen Finanzen stark einschränken.

Das gesamte Kapital setzt sich aus Verwaltungs- und Finanzvermögen zusammen. Zum Verwaltungsvermögen gehören alle Assets, welche direkt zur Ausübung der staatlichen Tätigkeit genutzt werden. Das Finanzvermögen besteht dagegen aus liquiden Mitteln, Wertschriften, Beteiligungen und Immobilien, welche vermietet werden. Ein grosser Spielraum bei der Bewertung besteht sowohl beim Verwaltungsvermögen als auch beim Finanzvermögen. Beim Finanzvermögen sind es vor allem die Bewertung von Immobilien und die Bewertung der Spitäler, welche kantonal unterschiedlich gehandhabt werden dürften.

Unterschiede bei der Verbuchung und Bewertung des Vermögens führen dann natürlich auch bei den übrigen Grössen der Bilanz zu Unterschieden. Ein hohes ausgewiesenes Vermögen führt z.B. in der Regel zu einer Erhöhung des Eigenkapitals. Auch die Nettoverschuldung, definiert als Fremdkapital minus Finanzvermögen, wird durch Bewertungsprobleme beeinflusst. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind denn auch sehr gross. Dabei ist nicht klar, welcher Teil der Unterschiede durch eine unterschiedliche Verbuchungspraxis verursacht wird und welcher Teil auf fundamentale Faktoren zurückzuführen ist und damit ein Indikator für die finanzielle Gesundheit eines Kantons darstellt.

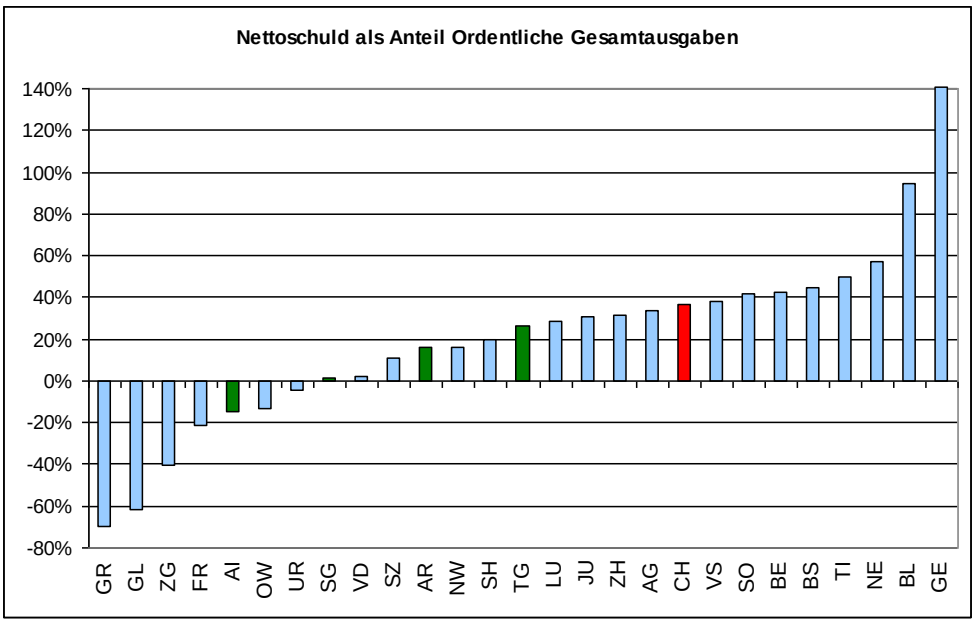
Beim Eigenkapital finden sich LU, GL und BS mit rund 80% Eigenkapital am oberen Ende (Abbildung 14.5). Dagegen weisen VS, TI, BE und NE ein Eigenkapital von Nahe oder unter Null aus. Von den Ostschweizer Kantonen wies AR 2014 das höchste Eigenkapital aus, gefolgt von AI. Neben der Bewertung der Aktiven spielen beim Eigenkapital natürlich auch die Abschlüsse der letzten Jahre und damit die finanzpolitische Situation eine wichtige Rolle. AI dürfte nicht zuletzt aufgrund seiner anhaltenden Überschüsse ein hohes Eigenkapital aufweisen. Bei AR spielte dagegen vor allem die Neubewertung der Spitäler eine wichtige Rolle für das hohe Eigenkapital.

Abbildung 14.5: Eigenkapital Kantone im Verhältnis zu ordentlichen Ausgaben, 2014



Quelle: EFV; eigene Berechnungen. Zahlen für Kantone.

Abbildung 14.6: Nettoschulden Kantone im Verhältnis zu Ausgaben, 2014



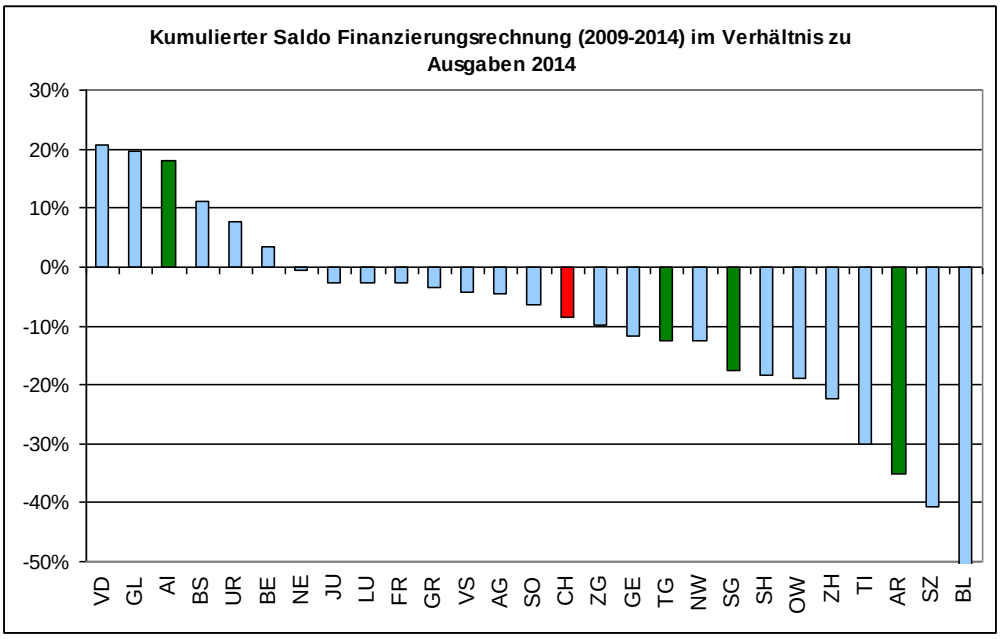
Quelle: EFV; eigene Berechnungen. Zahlen für Kantone.

Üblicherweise wird die Nettoschuld als Mass zur Beurteilung der Verschuldung eines Kantons oder einer Gemeinde beigezogen. Dabei handelt es sich um Finanzvermögen minus Fremdkapital. Allerdings ist auch die Nettoverschuldung vor Bewertungsproblemen nicht gefeit, wie bereits diskutiert. Die Ostschweizer Kantone finden sich bei diesem Mass mit einer tiefen oder negativen Nettoverschuldung in der vorderen Hälfte (Abbildung 14.6). Die mit Anstand höchste Nettoverschuldung weist der Kanton GE mit über 140% der ordentlichen Ausgaben aus, gefolgt von BL, NE und TI.

14.4 Saldo Finanzierungsrechnung und Verschuldung, Kantone und Gemeinden

Für einige der gezeigten Kennzahlen ist auch ein Vergleich der Kantone mit den Kantonen inkl. Gemeinden von Interesse. Die Kantone und ihre Gemeinden finden sich im Allgemeinen in einer ähnlichen Position wie die Kantone, mit einigen Ausnahmen. Beim kumulierten Saldo der Finanzierungsrechnung verbessert sich die Situation in AI, AR und SG, während sie sich in TG etwas verschlechtert (Abbildung 14.7). In den ersten drei Kantonen waren die Abschlüsse der Gemeinden damit insgesamt positiv, im TG dagegen negativ. TG rutscht in der Rangliste im Vergleich zu Abbildung 14.4 denn auch etwas nach hinten.

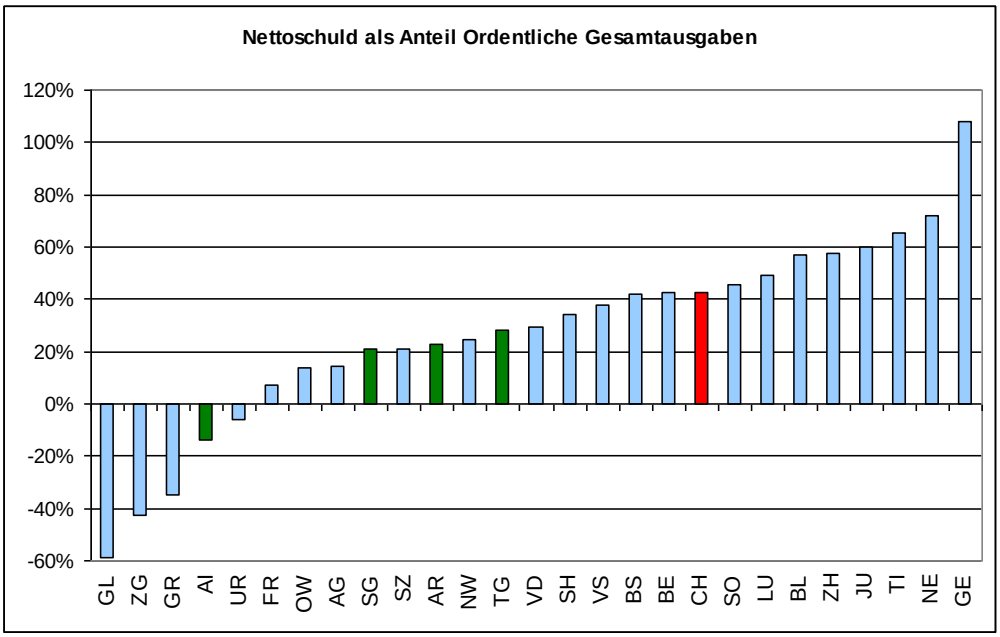
Abbildung 14.7: Kumulierter Saldo der Finanzierungsrechnung Kantone und Gemeinden, 2009-2014



Quelle: EFV; eigene Berechnungen. Zahlen für Kantone und Gemeinden.

Auch bei der Verschuldung ergeben sich bei der Rangfolge im Vergleich zu den Kantonen allein nur wenige Verschiebungen (Abbildung 14.8). Bei SG steigt die Nettoverschuldung aber deutlich an, wenn auch die Gemeinden berücksichtigt werden. Der Unterschied von Genf zu den folgenden Kantonen ist nun nicht mehr ganz so gross, da in Genf die Gemeinden kaum eine Rolle spielen.

Abbildung 14.8: Nettoschulden Kantone und Gemeinden im Verhältnis zu Ausgaben, 2014



Quelle: EFV; eigene Berechnungen. Zahlen für Kantone und Gemeinden.

15 Kanton St.Gallen

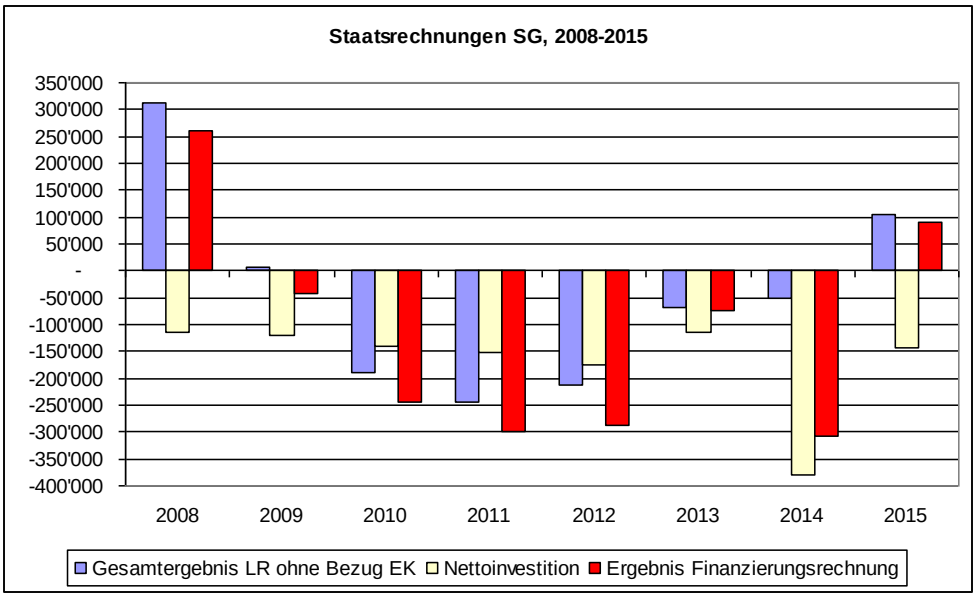
Der Kanton St.Gallen musste zwischen 2009 und 2014 eine Serie von teilweise hohen Defiziten verbuchen, welche das Eigenkapital stark schrumpfen liessen. Ein Teil dieser Defizite war „gewollt". Nach der Teilprivatisierung der SGKB im Jahr 2000, der Sonderausschüttung der SNB aufgrund der Reduktion der überschüssigen Goldreserven im Jahr 2005 und einigen finanziell sehr guten Jahren verfügte der Kanton über ein hohes Eigenkapitalpolster. Dies erlaubte es, in den Jahren 2008 und 2009 die Steuern zu senken. Der kantonale Steuerfuss wurde 2008 von 115 auf 105 und im darauffolgenden Jahr auf 95 reduziert, dazu kamen zusätzliche steuerliche Erleichterungen für juristische Personen. Nachdem die Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2010 und 2011 auch bei den Steuereinnahmen spürbar wurde, wurde der Steuerfuss wieder auf das Niveau von 105 erhöht. Nach einem weiteren schlechten Abschluss wurde der Steuerfuss im Jahr 2013 dann wieder auf das ursprüngliche Niveau von 115 angehoben. In den Jahren 2013 und 2014 konnte damit zwar das Defizit in der laufenden Rechnung begrenzt werden. Insbesondere im Jahr 2014 resultierte aber ein hohes Defizit in der Finanzierungsrechnung, aufgrund der Ausfinanzierung der Pensionskasse des kantonalen Personals (sgpk).

2015 kam es endlich wieder zu einem Überschuss in der laufenden Rechnung, welcher zusammen mit tiefen Investitionen zu einem Selbstfinanzierungsgrad von über 100% und einem Überschuss in der Finanzierungsrechnung führte. Es fragt sich, was die weiteren Perspektiven sind. Bis zum Abschluss 2014 musste vom Vorhandensein eines erheblichen strukturellen Defizits ausgegangen werden. Nach dem positiven Abschluss 2015 besteht im Prinzip aber die Möglichkeit, dass der Kanton aktuell kein strukturelles Defizit aufweist. Doch auch in diesem positiven Fall verblieben grosse Herausforderungen. Die wirtschaftliche Entwicklung von St.Gallen verläuft schleppend. Insbesondere bei den steuerbaren Einkommen hinkt der Kanton deutlich hinter dem schweizerischen Mittel her, wie bereits in Kapitel 5 gezeigt. Auf der Ausgabenseite droht ein weiteres Ausgabenwachstum bei Bildung, Gesundheit und Soziales.

15.1 Ein Überblick zur Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen

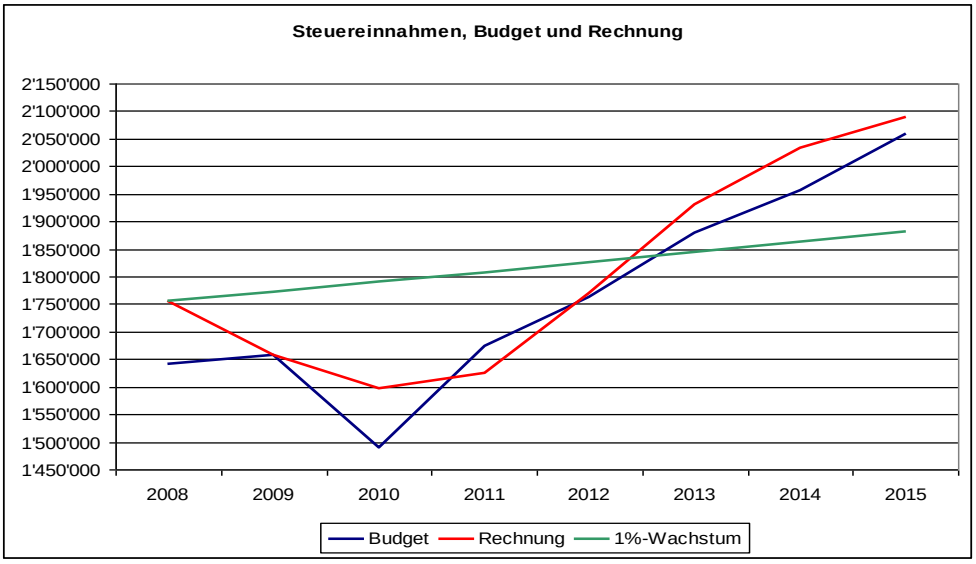
Zwischen 2009 und 2014 erwirtschaftete der Kanton ein kumuliertes Defizit in der Finanzierungsrechnung von etwa 1.25 Milliarden Franken (Abbildung 15.1). Die Defizite wurden in den meisten Jahren durch Defizite in der Laufenden Rechnung resp. der Erfolgsrechnung verursacht, falls man den Bezug aus dem Eigenkapitel von etwa 900 Millionen ebenfalls berücksichtigt und bei den Einnahmen weglässt. Für die Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen verblieb damit ein kleiner oder gar negativer Betrag. Am höchsten war das Defizit im Jahr 2014, als bei den Nettoinvestitionen 270 Millionen Franken zur Ausfinanzierung der Pensionskasse hinzukamen. Die Defizite wurden über eine Reduktion des freien und des besonderen Eigenkapitals finanziert.

Abbildung 15.1: Entwicklung Staatsrechnungen Kanton St.Gallen, 2008-2015



Quelle: FDK und Staatsrechnungen; eigene Berechnungen. Zahlen in 1000 Franken für den Kanton.

Abbildung 15.2: Steuereinnahmen, Budget und Rechnung

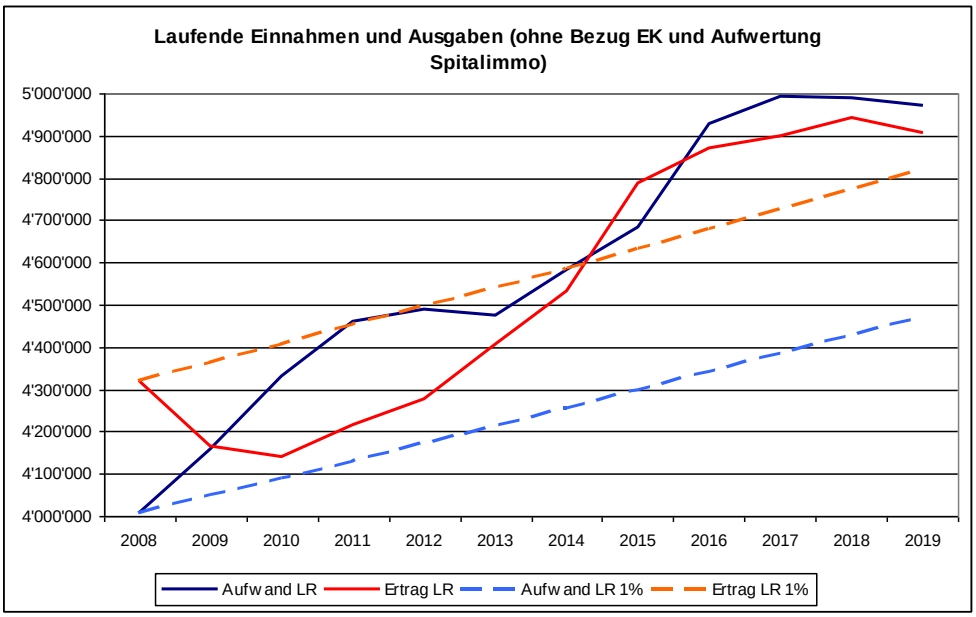


Quelle: FDK. Zahlen in 1000 Franken für den Kanton.

Die Defizite der Jahre 2009 bis 2014 werden von linker Seite oft den Steuersenkungen angelastet. Dazu ist zu sagen, dass die Steuersenkungen von 2009 in den Jahren 2011 bis 2013 praktisch vollständig rückgängig gemacht wurden, bei einer leichten verbleibenden Entlastung der juristischen Personen. In der gesamten Zeit zwischen 2008 und 2015 haben sich die Steuereinnahmen zudem sehr gut entwickelt. Sogar ausgehend vom hohen Niveau von 2008 wuchsen die Steuereinnahmen jährlich um 2.5%. Die schweizerische Wirtschaft wuchs in dieser Zeit jährlich nur um 1%. Im Vergleich zu diesem konservativen Benchmark liegen die Steuereinnahmen seit 2013 deutlich höher, im Moment um etwa 200 Millionen Franken (Abbildung 15.2).

Nimmt man wiederum 2008 als Ausgangspunkt, so lag das Wachstum des Aufwandes ebenfalls deutlich über einem 1%-Wachstumspfad (Abbildung 15.3). Im Jahr 2015 allein betrug der Unterschied zu 2008 knapp 700 Millionen Franken, was durch die um etwa 350 Millionen Franken höheren Steuereinnahmen nur zur Hälfte kompensiert wurde. Laut Finanzplan geht das Wachstum des Aufwands bis 2017 weiter, danach erwartet die Regierung eine Stabilisierung. Die Ursachen für die anhaltenden Defizite lassen sich also nicht bei zu tiefen Steuereinnahmen suchen, sondern haben vor allem mit der Entwicklung der Ausgaben zu tun.

Abbildung 15.3: Laufender Aufwand und Ertrag, 2008-2019



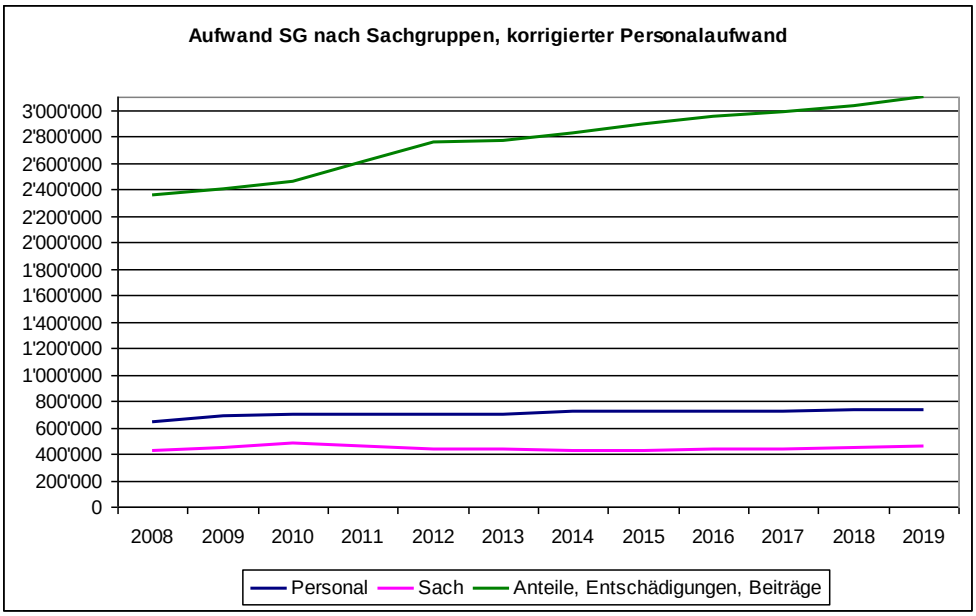
Quelle: FDK und Finanzplanung 2017 bis 2019. Zahlen in 1000 Franken für den Kanton.

15.2 Die Entwicklung auf der Ausgabenseite

Der überwiegende Teil des Wachstums der Ausgaben geht auf das Wachstum der Staatsbeiträge zurück, in der sachlichen Gliederung erfasst als „Anteile, Entschädigungen und Beiträge" (Abbildung 15.4). Doch auch beim Personalaufwand kann keineswegs von einem Nullwachstum gesprochen werden.[14] Nach funktionaler Gliederung sind die Zunahmen bei den Ausgaben für die Gesundheit das grösste Problem. Zwischen 2008 und 2019 beträgt der Zuwachs allein bei der Gesundheit rund 200 Millionen Franken (Abbildung 15.5). Dazu kommen noch einmal etwa 150 Millionen im Bereich Soziales und 100 Millionen im Bereich Bildung. Auch der öffentliche Verkehr erlebte in den letzten Jahren ein starkes Ausgabenwachstum. Allerdings sieht der aktuelle Finanzplan beim Nettoaufwand für den öffentlichen Verkehr für die nächsten Jahre eine Stabilisierung vor.

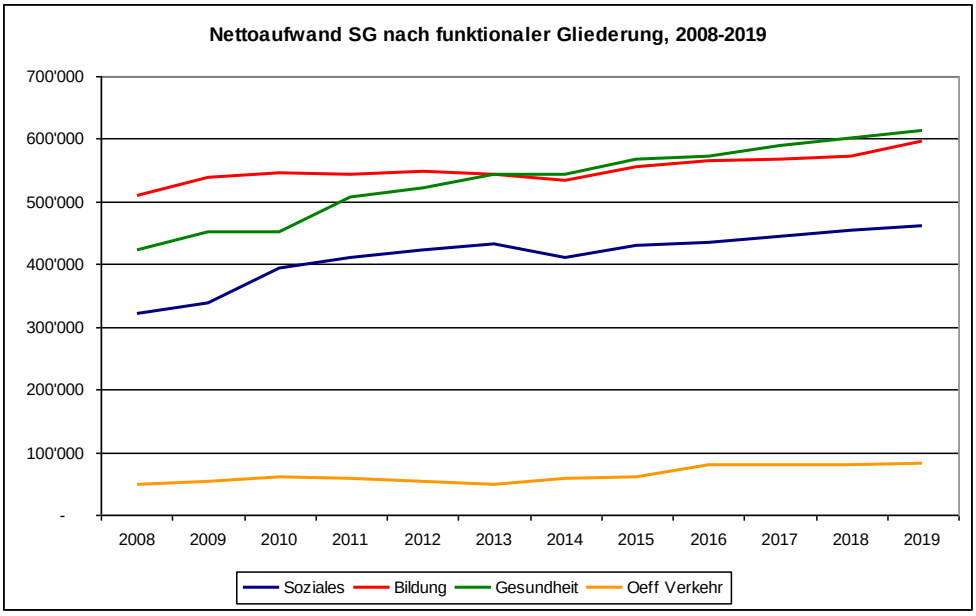
[14] Die Zahlen der Staatsrechnungen zeigen im Jahre 2012 einen Rückgang der Personalausgaben von etwa 90 Millionen, Dieser Rückgang wurde durch die Verselbständigung der psychiatrischen Dienste verursacht. Seither werden die Beiträge an diese Dienste pauschal als Nettogrösse im Konto Staatsbeiträge verbucht.

Abbildung 15.4: Laufender Aufwand nach sachlicher Gliederung, 2008-2019



Quelle: FDK und Finanzplanung 2017 bis 2019. Der Personalaufwand vor 2012 ist um Auswirkungen der Auslagerung der psychiatrischen Dienste korrigiert. Zahlen in 1000 Franken für den Kanton.

Abbildung 15.5: Laufender Aufwand nach funktionaler Gliederung, 2008-2019

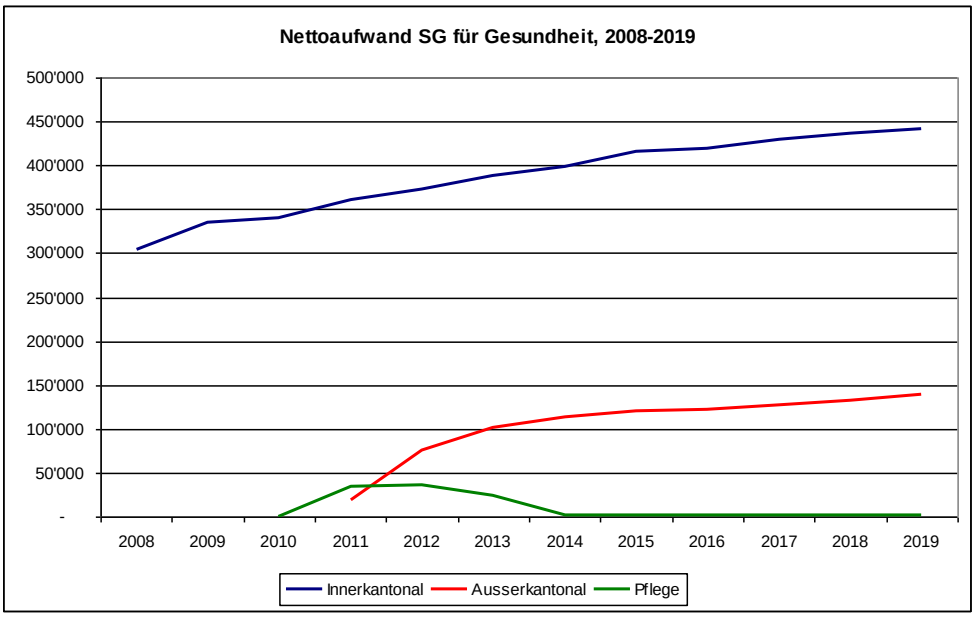


Quelle: Staatsrechnungen, diverse Jahrgänge, und Finanzplanung 2017 bis 2019. Zahlen in 1000 Franken für den Kanton.

Im Bereich Gesundheit sind die Auswirkungen der neuen Spitalfinanzierung klar zu sehen. Erstens wuchsen die Ausgaben für die ausserkantonalen Behandlungen von Null auf 120 Millionen Franken (Abbildung 15.6). Dabei ist der Kanton SG nicht einmal ein Kanton mit einem hohen Anteil ausserkantonaler Patienten (siehe Kapitel 9). Bei der Pflege kam es in den Jahren nach 2011 zu einem kurzen Anstieg, verursacht durch die Neuordnung der Pflegefinanzierung. Im Jahr 2014 wurde diese Aufgabe allerdings den Gemeinden übertragen, womit die Kosten bei

Kanton wieder auf Null sanken. Bei den Kosten für die innerkantonalen Behandlungen kam es ebenfalls zu einem kräftigen Wachstum. Zwischen 2008 und 2019 steigen die Kosten in diesem Bereich um knapp 150 Millionen Franken. SG hatte 2012 einen kantonalen Finanzierungsanteil von 50%, welcher bis 2017 auf 55% steigen muss. Das allein verursacht Mehrkosten von etwa 40 Millionen Franken, wenn man 2012 als Basisjahr verwendet. Die übrigen 100 Millionen an Mehraufwand sind demnach auf Kostensteigerungen bei der eigenen Spitalversorgung zurückzuführen.

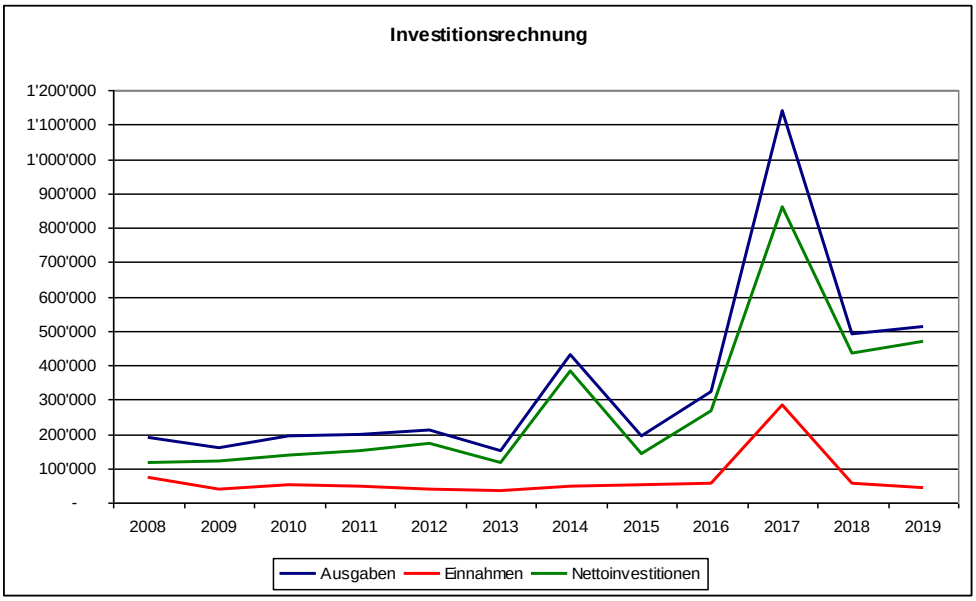
Abbildung 15.6: Laufender Aufwand Gesundheit, 2008-2019



Quelle: Staatsrechnungen, diverse Jahrgänge, und Finanzplanung 2017 bis 2019. Zahlen in 1000 Franken für den Kanton.

Die Zahlen zu den Ausgaben nach funktionaler Gliederung stehen in einem gewissen Widerspruch zur Entwicklung des Gesamtaufwands (Abbildung 15.3). Die Gründe für die Stabilisierung des Aufwands nach 2017 liegen aber vor allem bei tieferen Abschreibungen, welche aufgrund der Auslagerung der Spitalinfrastruktur möglich werden. Zudem werden die internen Verbuchungen reduziert, wobei der Ertrag allerdings in gleicher Höhe zurückgeht. Dies ist ein rein buchhalterischer Effekt, dem keine „reale" Veränderung gegenübersteht. Bei den Investitionen kommen ab Jahr 2017 noch die Kosten für die Erneuerung der Spitalinfrastruktur sowie eine weitere Finanzierungsrunde für die sgpk hinzu (Abbildung 15.7).

Abbildung 15.7: Investitionsrechnung, 2008-2019



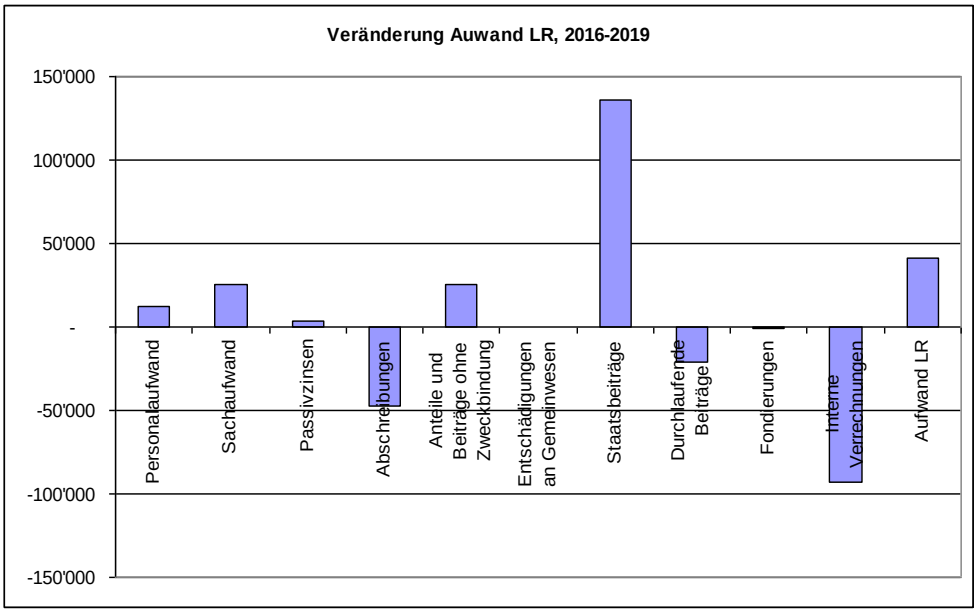
Quelle: FDK und Finanzplanung 2017 bis 2019. Zahlen in 1000 Franken für den Kanton.

15.3 Finanzplan und Finanzperspektiven

Die Behandlung der Spitäler spielt in der Finanzplanung eine zentrale Rolle. Die Auslagerung der Spitalinfrastruktur wird eine Reduktion der Abschreibungen ermöglichen. Diese Auslagerung soll es gleichzeitig erlauben, das Eigenkapital um über 300 Millionen Franken zu erhöhen. Die Ausgaben für die Erneuerung der Spitalinfrastruktur werden als Kredite an die nun selbständigen Spitäler verbucht. Der Kanton kann dabei den Spitälern deutlich bessere Finanzierungskonditionen bieten, als diese auf dem Kapitalmarkt zahlen müssten. Auf den ersten Blick ergeben sich damit Gewinne sowohl für den Kanton als auch für die Spitäler.

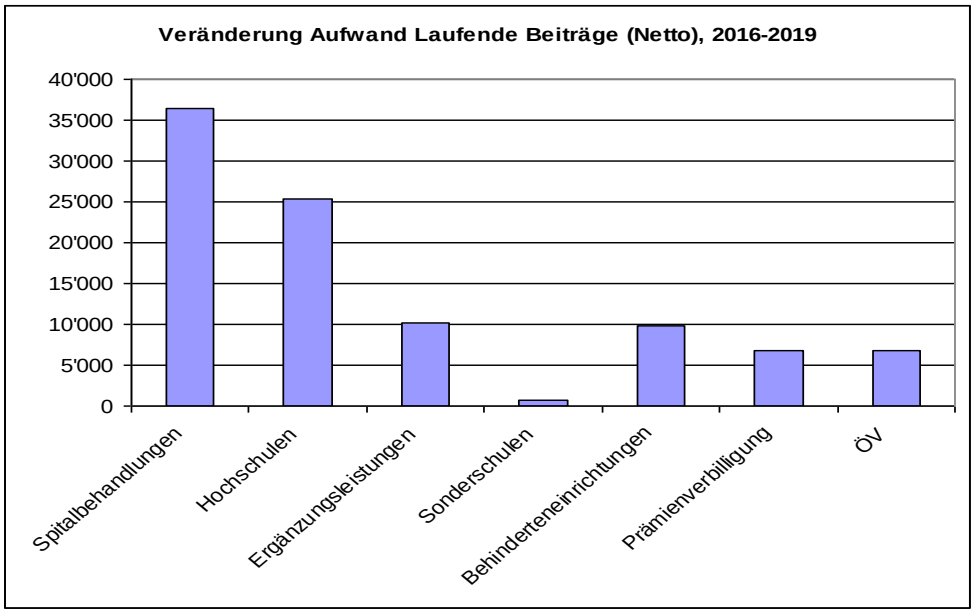
Diese beiderseitigen Gewinne sind natürlich etwas paradox, da die zugrundeliegenden Kosten durch diese Umlagerung ja noch nicht sinken. Die Erhöhung des Eigenkapitals mag gerechtfertigt sein und einer Aktivierung von stillen Reserven entsprechen. Allerdings bestehen bereits hier Fragezeichen. So ist unklar, ob die aktuelle Spitalinfrastruktur auch in Zukunft bestehen kann. Der effektive ökonomische Wert der Spitäler könnte damit tiefer sein als es heute noch den Anschein macht. Zudem wird die Umlagerung die Kosten der Behandlungen erhöhen, da die Spitäler die Finanzierungskosten und Abschreibungen nun aus eigenen Mitteln finanzieren müssen. Auch die anstehende bauliche Erneuerung der Spitäler dürfte die Kosten im stationären Bereich erhöhen. An diesen Mehrkosten muss sich der Kanton mit 55% beteiligen. Es ist nicht klar, inwieweit solche Kostensteigerungen beim erwarteten Mehraufwand von 35 Millionen für die Spitäler bereits berücksichtigt sind (Abbildung 15.8). Der zweite grosse Kostentreiber bei den Staatsbeiträgen sind die Hochschulen, wo Mehrausgaben von 25 Millionen erwartet werden. Es handelt sich vor allem um den Ausbau der Universität, wo ein neues Gebäude in Planung ist.

Abbildung 15.8: Aufwandkategorien, 2016-2019



Quelle: Finanzplanung 2017 bis 2019. Zahlen in 1000 Franken für den Kanton.

Abbildung 15.9: Kostentreiber bei den Staatsbeiträgen



Quelle: Daten aus Finanzplanung 2017 bis 2019. Zahlen in 1000 Franken für den Kanton.

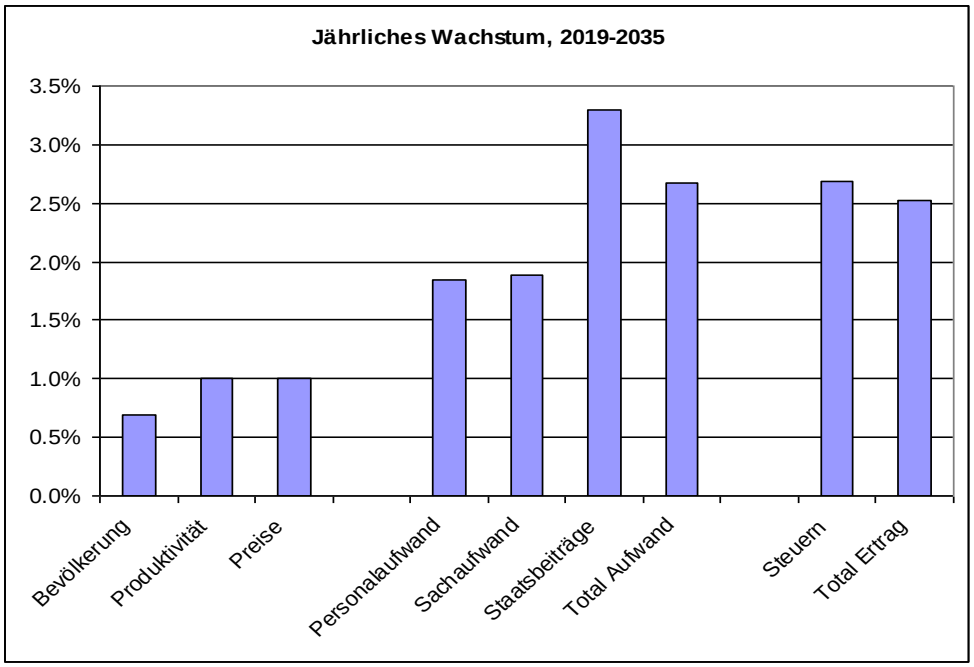
Ende 2015 hat der Regierungsrat einen Bericht zur langfristigen Entwicklung der Staatsfinanzen vorgelegt.[15] Grundlage ist ein Wachstum des nominalen BIPs von 2.69% pro Jahr, welches sich aus Wachstum der Produktivität (hier gemessen als BIP pro Kopf), dem Wachstum der Bevölkerung und der Inflation zusammensetzt (Abbildung 15.10). Das Wachstum der Bevölkerung liegt mit 1% pro Jahr aufgrund der Alterung der Gesellschaft deutlich über dem

[15] Kanton SG (2015).

Wachstum der Beschäftigung von prognostizierten 0.2%. Ein Wachstum des BIP pro Kopf von 1% erscheint denn auch als eher hoch, angesichts des im schweizerischen Mittel seit 2008 erreichten Nullwachstums.

Die Steuererträge sollen nach dem Bericht im Gleichschritt mit der Wirtschaft wachsen, d.h. ebenfalls um 2.69% pro Jahr. Bei den gesamten Erträgen wird ein jährliches Wachstum von 2.5% erwartet, leicht unter dem Wachstum des Aufwands von 2.67%. Damit resultiert im Grundszenario ein leicht steigendes strukturelles Defizit. Wie der Bericht schreibt, sind die Risiken aufgrund des langen Zeithorizonts sehr gross. Ein spezielles Risiko stellt die Alterung der Gesellschaft dar, welche die Kosten in den Bereichen Soziales und Gesundheit in die Höhe treiben dürften. Es wird aus dem Bericht allerdings nicht klar, inwieweit die demographische Entwicklung berücksichtigt wurde. Es muss damit gerechnet werden, dass die Kostensteigerungen in diesen Bereichen noch deutlich höher ausfallen werden als prognostiziert.

Abbildung 15.10: Prognosen Wachstum Aufwand und Ertrag, 2019-2035



Quelle: Daten aus Bericht zu den langfristigen Finanzperspektiven. Zahlen in 1000 Franken für den Kanton.

16 Kanton Thurgau

Der Kanton Thurgau befindet sich finanzpolitisch in einer vergleichbar komfortablen Position. Zwischen 2008 und 2015 konnten mehrheitlich positive Abschlüsse verbucht werden, mit einer Selbstfinanzierung der Investitionen von 100% und mehr. Gleichzeitig konnten die Steuern gesenkt werden. Die Gründe für diese positive Entwicklung liegen sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite. Auf der Ausgabenseite wurden insbesondere bei den Prämienverbilligungen und den Kantonsbeiträgen an die Schulgemeinden deutliche Einsparungen vorgenommen. Diese erlaubten es, das Wachstum der Ausgaben trotz stetig steigenden Ausgaben für das Gesundheitswesen und den restlichen Teil der sozialen Sicherheit in Grenzen zu halten. Auf der Einnahmenseite konnte TG ein erfreuliches Wachstum der Steuerbasis verzeichnen, welches die Steuereinnahmen trotz Steuersenkungen kräftig wachsen liess.[16]

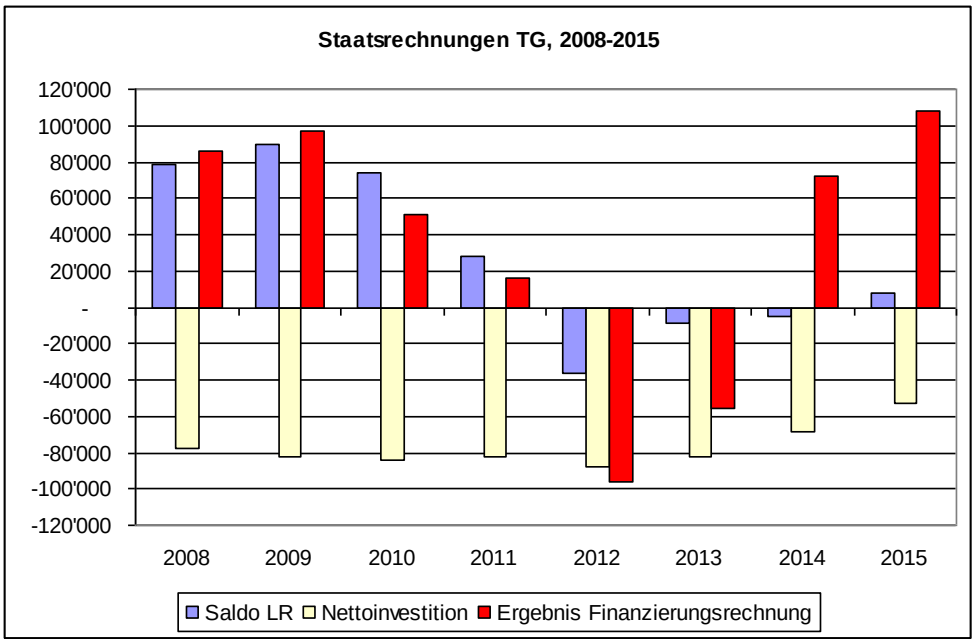
16.1 Die Staatsrechnungen 2008 bis 2015

Zwischen 2008 und 2015 erwirtschaftete der Kanton TG in den meisten Jahren einen Überschuss in der Finanzierungsrechnung (Abbildung 16.1). Kumuliert über diese acht Jahre betrug der Überschuss etwa 220 Millionen Franken. Im Jahre 2014 spülte die Teilprivatisierung der Thurgauer Kantonalbank zudem etwa 225 Millionen Franken in die Kassen des Kantons. Dieser Ertrag wurde neutral verbucht, indem die Einnahmen über eine Spezialfinanzierung dem Eigenkapital zugeführt wurden. Für die Staatsrechnung 2014 heisst das aber, dass der laufende Aufwand (ohne Spezialfinanzierung) eigentlich 200 Millionen tiefer gewesen wäre (Abbildung 16.2). Bei Berücksichtigung dieser Einlage in das Eigenkapital resultiert damit zwischen 2008 und 2015 ein kumulierter Überschuss von etwa 450 Millionen Franken.

Die gute Entwicklung der Steuereinnahmen leistete einen wichtigen Beitrag an die positiven Abschlüsse. Wie in Kapitel 4 gezeigt, konnte TG von den vier Ostschweizer Kantonen die höchste Wachstumsrate bei der Steuerbasis verzeichnen. Dies schlug sich in den Steuereinnahmen nieder. Zwischen 2008 und 2015 resultierte ein jährliches Wachstum von 2.5%, dies trotz Steuersenkungen (Abbildung 16.3). Ohne diese Steuersenkungen wäre das jährliche Wachstum der Steuereinnahmen sogar bei 3.9% gelegen. Der Kanton TG budgetiert bei den Steuereinnahmen eher vorsichtig. Die effektiven Steuereinnahmen lagen in den letzten Jahren immer über Budget.

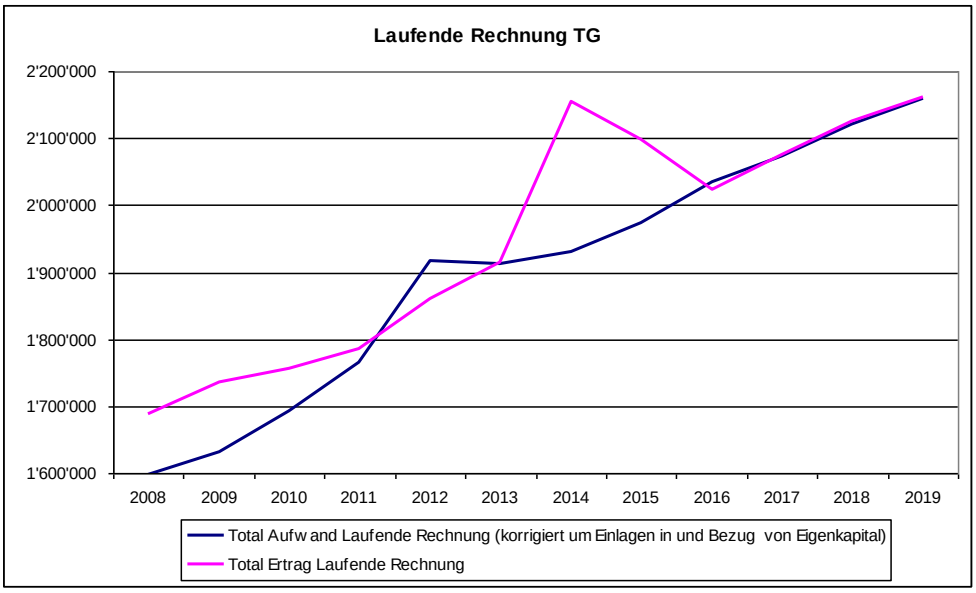
[16] Ein Gutachten für die IHK Thurgau aus dem Jahr 2011 sah insbesondere in diesen beiden Bereichen (Ausgaben für die obligatorische Bildung und für Prämienverbilligungen) Spielraum für Kostensenkungen (Keuschnigg und Bodmer (2011)). Der Kanton TG liess die Ausgaben ebenfalls untersuchen (BAKBasel (2014)). Keuschnigg und Bodmer (2010) untersuchten die Situation vor den geplanten Steuersenkungen.

Abbildung 16.1: Entwicklung Staatsrechnungen Kanton Thurgau, 2008-2015



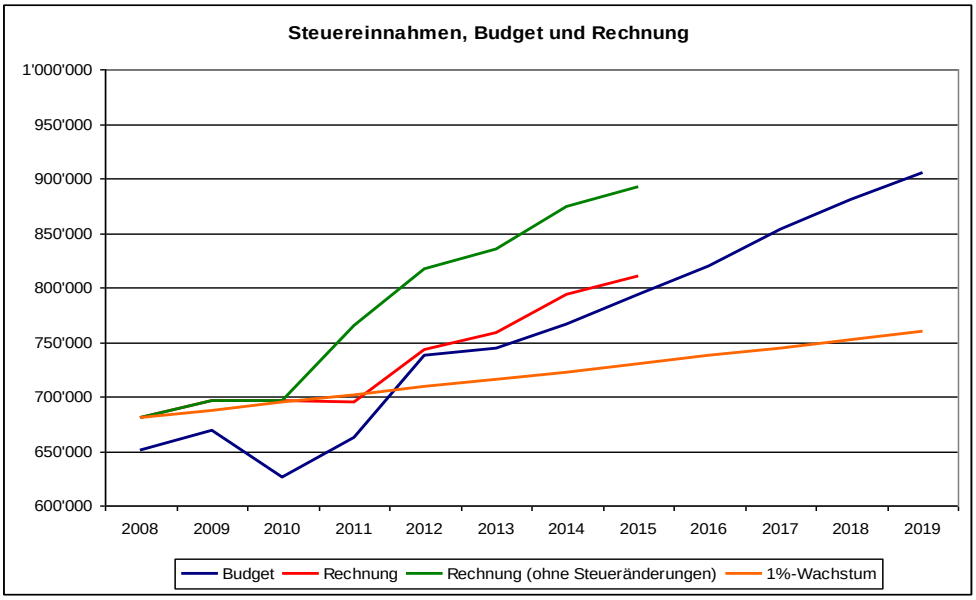
Quelle: FDK. Zahlen in 1000 Franken für den Kanton.

Abbildung 16.2: Laufender Aufwand und Ertrag, 2008-2019



Quelle: FDK, Staatsrechnungen; eigene Berechnungen. Finanzplan 2017 bis 2019. Zahlen in 1000 Franken für den Kanton.

Abbildung 16.3: Steuereinnahmen, Budget und Rechnung



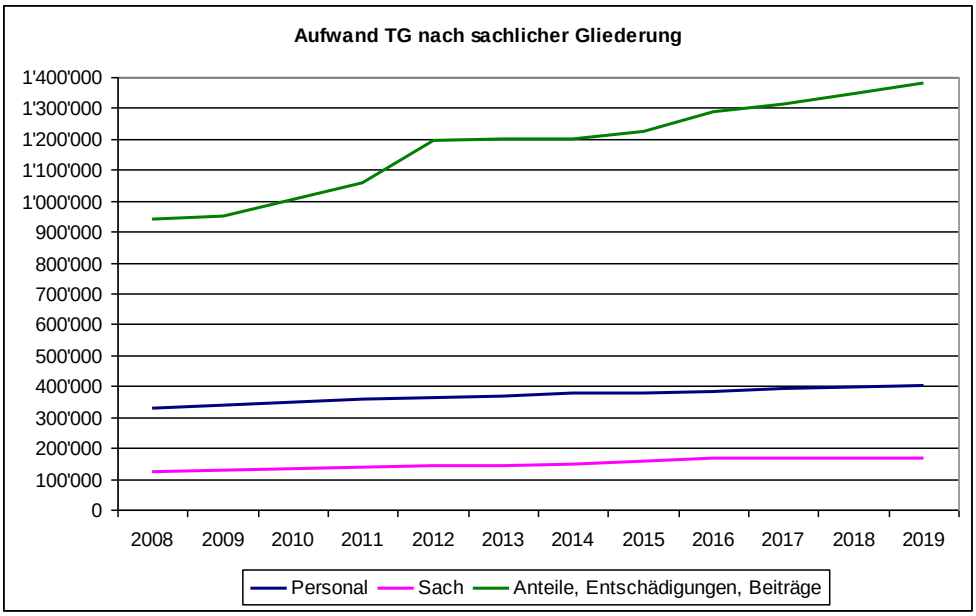
Quelle: FDK, Staatsrechnungen; eigene Berechnungen. Zahlen in 1000 Franken für den Kanton.

16.2 Die Entwicklung der Ausgaben

Auch der Kanton TG sieht sich mit einem kräftigen Wachstum der Staatsbeiträge konfrontiert. Insbesondere 2012 kam es zu einem starken Anstieg, vor allem verursacht durch einen Anstieg der Beiträge an das Gesundheitswesen von 40 Millionen und einer knappen Verdoppelung der kantonalen Beiträge an die Schulgemeinden von 37 auf 72 Millionen Franken (Abbildung 16.4). Zwischen 2013 und 2015 konnte die Entwicklung der Staatsbeiträge dann flach gehalten werden. Ab 2016 wird in Budget und Finanzplan dagegen wieder mit einem stärkeren Wachstum gerechnet.

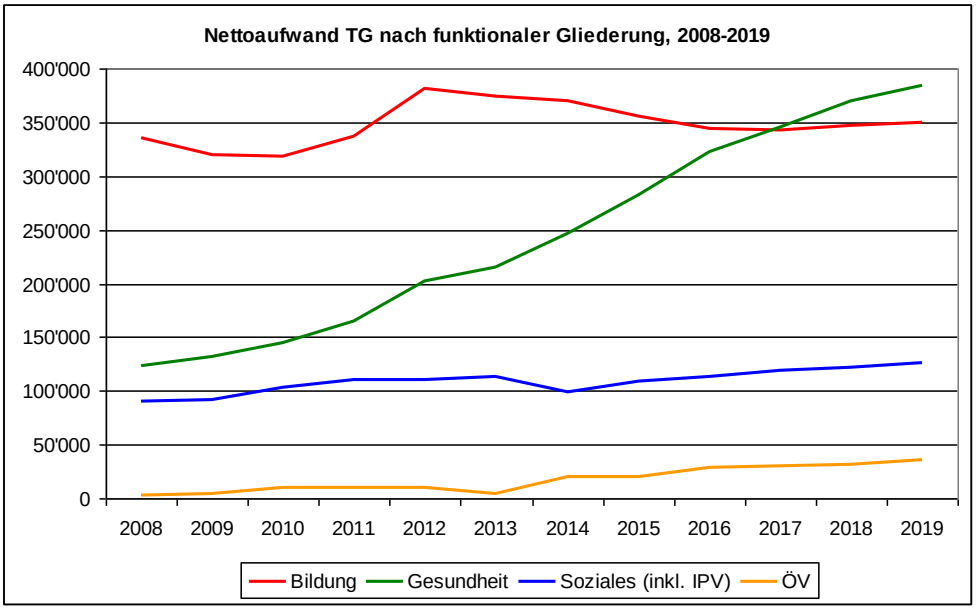
Die Aufgliederung nach funktionaler Gliederung zeigt die Entwicklung des Nettoaufwandes bei den vier wichtigsten Kostentreibern (Abbildung 16.5). An der Spitze steht die Gesundheit, wo sich der Aufwand (d.h. ohne Investitionen) zwischen 2008 und 2019 mehr als verdreifachen dürften, nämlich von etwa 125 Millionen auf knapp 400 Millionen. Bei der Bildung konnte nach der Spitze im Jahre 2012 eine Reduktion erreicht werden, dies dank einer kontinuierlichen Reduktion der Kantonsbeiträge an die Schulgemeinden ab 2013. Deutlich weniger gewichtig sind die Ausgaben für Soziales. Bei diesen konnte nicht zuletzt dank der Reduktion der Beiträge für die Prämienverbilligung im Jahre 2014 das Wachstum eingedämmt werden. Beim öffentlichen Verkehr kommt es zwischen 2013 und 2019 zu einem starken Wachstum, dies allerdings ausgehend von einem tiefen Ausgangsniveau.

Abbildung 16.4: Laufender Aufwand nach sachlicher Gliederung, 2008-2019



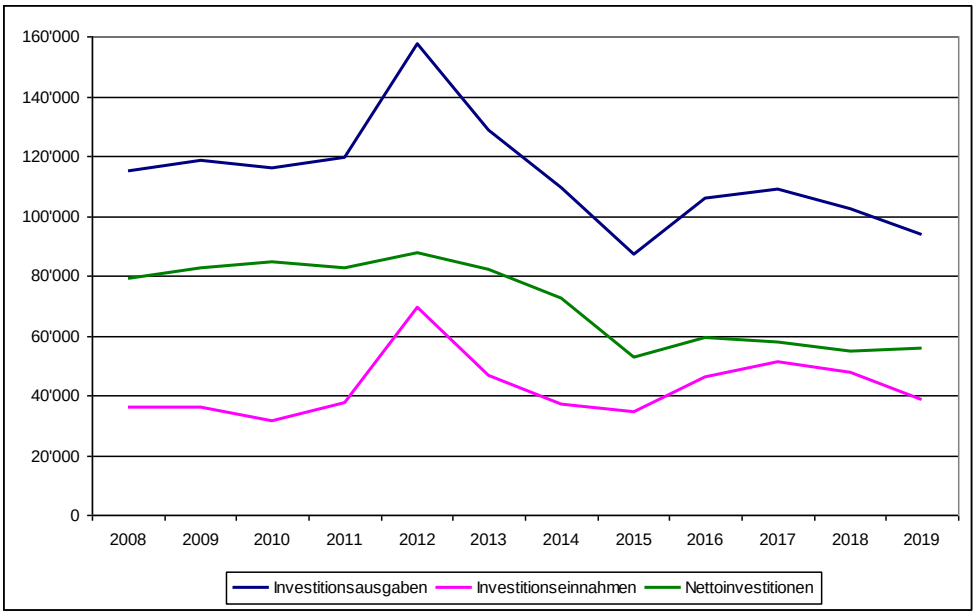
Quelle: FDK und Finanzplan 2017 bis 2019. Zahlen in 1000 Franken für den Kanton.

Abbildung 16.5: Laufender Aufwand nach funktionaler Gliederung, 2008-2019



Quelle: Staatsrechnungen, Budget 2016 und Finanzplan 2017 bis 2019; eigene Berechnungen. Bei den Gesundheitsausgaben war für die Jahre 2016 bis 2019 eine Annäherung nötig, erstens für die Überschreitung des Budgets im Jahre 2015, zweitens für die etwas andere Einteilung der Daten im Finanzplan. Zahlen in 1000 Franken für den Kanton.

Abbildung 16.6: Investitionsrechnung, 2008-2019



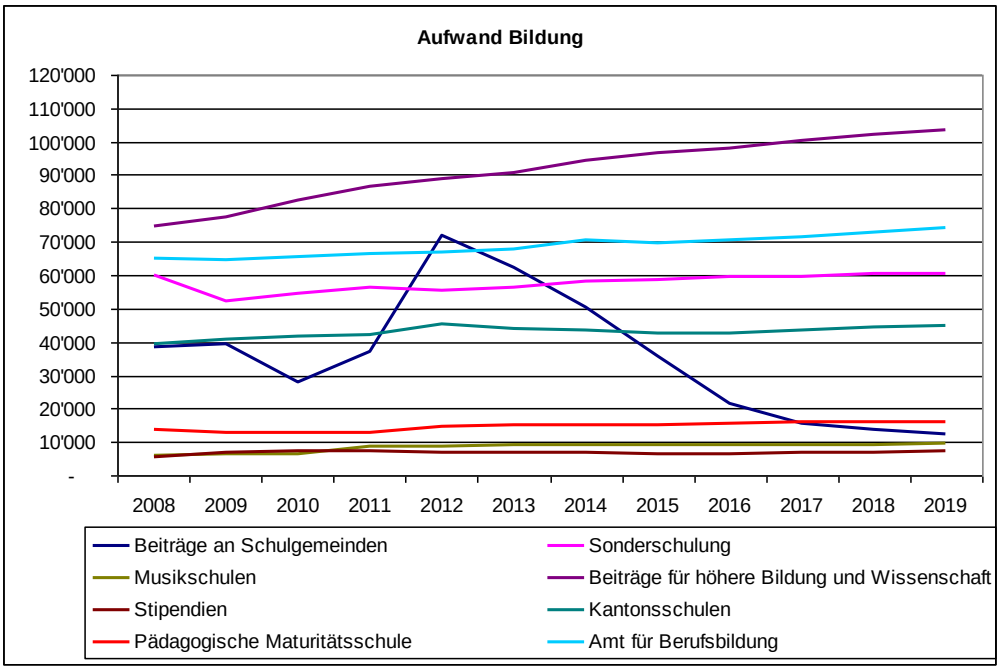
Quelle: FDK und Finanzplanung 2017 bis 2019. Zahlen in 1000 Franken für den Kanton.

Die Investitionen weisen eine sinkende Tendenz auf, vor allem wegen der Auslagerung der Spitäler (Abbildung 16.6). Die hohen Bruttoinvestitionen im Jahr 2012 sind unter anderem auf die Erneuerung der Bahnlinie von Wil nach Weinfelden zurückzuführen. Die Auswirkungen auf die Nettoinvestitionen waren aufgrund der gleichzeitig hohen Einnahmen, wohl vor allem aus Bundesquellen, aber gering.

16.3 Der Aufwand für Bildung und Gesundheit

Für die Bereiche Bildung und Gesundheit ist eine vertiefte Betrachtung von Interesse. Bei der Bildung fand eine klare Verschiebung der Ausgaben vom obligatorischen Bereich (Beiträge an die Schulgemeinden) in den Hochschulbereich statt (Abbildung 16.7). Die Beiträge an die Schulgemeinden wurden 2012 bis auf 70 Millionen Franken erhöht, werden seither aber reduziert und sollen bis 2019 auf noch etwa 10 Millionen Franken sinken. Die Ausgaben für Hochschulen steigen dagegen zwischen 2008 und 2019 kontinuierlich an, von rund 75 Millionen auf etwa 105 Millionen. Von den übrigen Bereichen erhält nur die Berufsbildung mehr Mittel, nämlich etwa 10 Millionen bis 2019.

Abbildung 16.7: Laufender Aufwand Bildung, 2008-2019

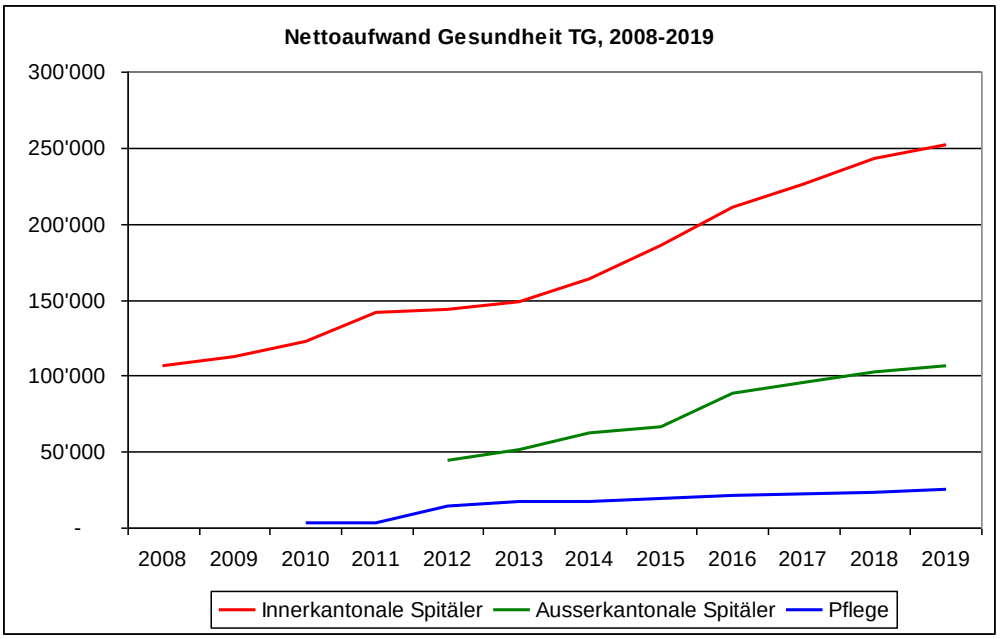


Quelle: Staatsrechnungen, Budget 2016 und Finanzplan 2017 bis 2019. Zahlen in 1000 Franken für den Kanton.

Als dramatisch ist der Anstieg für die Gesundheit zu bezeichnen. Wie in Kapitel 10 gezeigt, lag bereits der Zuwachs zwischen 2000 und 2014 deutlich über dem schweizerischen Mittel. Ein Grund für diesen ausserordentlichen Anstieg im TG ist die Erhöhung des Kantonsanteils an den Kosten der stationären Behandlungen von tiefen 47% im Jahr 2012 auf 51% im Jahr 2015 und 55% im Jahr 2017. Dies alleine kann allerdings bei Aufwendungen für die Gesundheit von rund 190 Millionen Franken im Jahr 2012 nur einen Kostenanstieg von etwa 35 Millionen Franken erklären. Der prognostizierte Kostenanstieg zwischen 2012 und 2019 liegt dagegen bei etwa 180 Millionen Franken, es fehlen noch rund 150 Millionen.

Ein Blick auf die einzelnen Komponenten der Gesundheitsausgaben ergibt zusätzliche Erkenntnisse (Abbildung 16.8). Der Beitrag an die Kosten der ausserkantonalen Behandlungen verursachte bei der Umstellung auf die neue Spitalfinanzierung im Jahr 2012 etwa 40 Millionen Franken an Mehrkosten. Das Wachstum der ausserkantonalen Kosten lag dann auch zwischen 2012 und 2015 über dem Wachstum der Ausgaben für innerkantonale Behandlungen. Die Kosten für die ausserkantonalen Behandlungen stellten damit einen wichtigen weiteren Kostentreiber dar. Bei den innerkantonalen Behandlungen kam es zwischen 2012 und 2015 zu einem Anstieg der Ausgaben von etwa 40 Millionen, von denen nur rund 10 Millionen durch die Erhöhung des Kostenanteils von 47 auf 51% erklärt werden können. Der Rest muss auf allgemeine Kostensteigerungen im Spitalbereich zurückgeführt werden, d.h. mehr und teurere Behandlungen. Für die Jahre von 2016 bis 2019 rechnet die Finanzplanung zudem mit einem Anstieg von noch einmal etwa 70 Millionen Franken, welcher ebenfalls nur teilweise durch die Erhöhung des Kantonsanteils auf 55% erklärt werden kann. Auch die Pflege wird zu einer zunehmenden Belastung, mit aktuell etwa 20 Millionen Aufwand für den Kanton. Hier wird bis 2019 allerdings nur noch mit einem kleinen Wachstum gerechnet.

Abbildung 16.8: Laufender Aufwand Gesundheit, 2008-2019



Quelle: Staatsrechnungen, Budget 2016 und Finanzplan 2017 bis 2019; eigene Berechnungen. Die Zahlen der Jahre 2016 bis 2019 beruhen auf Schätzungen, welche erstens die Überschreitung der Staatsrechnung 2015 gegenüber dem Budget berücksichtigen. Zweitens wurde für die Jahre ab 2017 angenommen, dass der Anteil der Kosten für die ausserkantonale Behandlung konstant bleibt. Zahlen in 1000 Franken für den Kanton.

17 Kanton Appenzell Ausserrhoden

Wie St.Gallen musste Appenzell Ausserhoden in den letzten Jahren ebenfalls hohe Defizite verbuchen. Die Probleme liegen allerdings etwas anders als in SG. Seit 2006 wurden bewusst Defizite in Kauf genommen. AR wurde von der Krise der Industrie in den 1990er Jahren hart getroffen und verlor zwischen 1995 und 2005 rund 3% seiner Bevölkerung, während die Bevölkerung der Schweiz um 6% wuchs. In die 1990er Jahre fiel auch der Beinahekonkurs der Kantonalbank, welche von der UBS übernommen werden musste. Das vor allem aufgrund des Ertrags aus dem Verkauf der überschüssigen Goldreserven der SNB hohe Eigenkapital wurde in der Folge für eine Erhöhung von Investitionen und anderen Ausgaben und eine Senkung der Steuern eingesetzt, welche die Attraktivität des Kantons wieder verbessern helfen sollten. Die Defizite waren damit in einem gewissen Ausmass geplant.

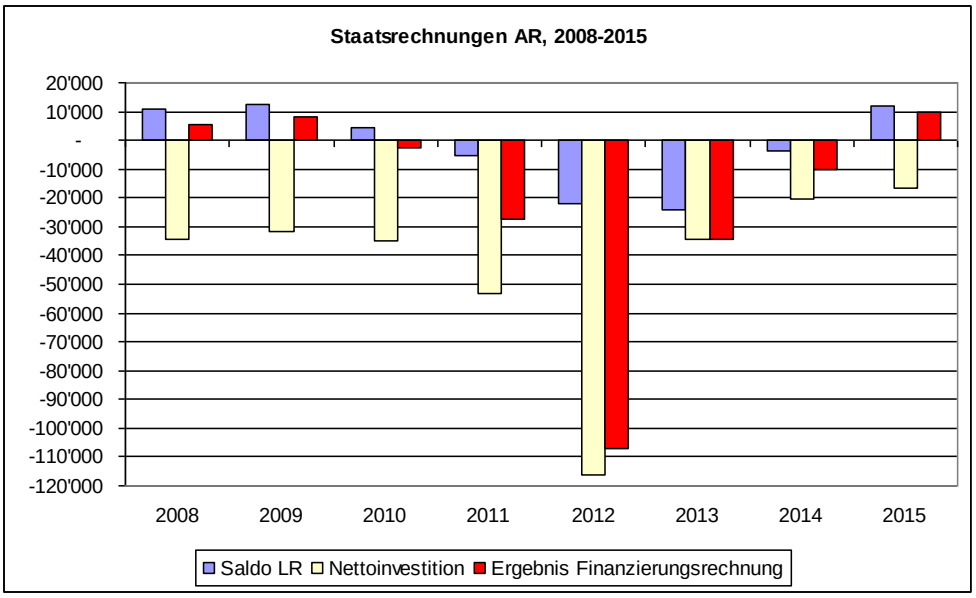
Dennoch hat auch AR strukturelle Probleme. Die Steuerpolitik im Bereich juristische Personen war zwar sehr erfolgreich, nachdem die steuerbaren Gewinne deutlich gesteigert werden konnten. Im Gegenzug verlor der Kanton aber beim Ressourcenausgleich NFA erhebliche Beiträge. Als Antwort wurde im Jahr 2014 der Steuerfuss erhöht, im Jahr 2015 folgte eine leichte Erhöhung der Gewinnsteuer von 6 auf 6.5%. Mit dem Entlastungsprogramm 2015 will der Kanton nun Aufgaben an die Gemeinden verschieben. Der gute Abschluss 2015 könnte ein Indiz dafür sein, dass dem Kanton die Anpassung bereits gelungen ist. Ob dies effektiv der Fall ist, hängt von der weiteren Entwicklung der Steuereinnahmen und dem Erfolg bei der Begrenzung der Transferausgaben in den Bereichen Bildung, Soziales und Gesundheit ab.

17.1 Die Abschlüsse von 2008 bis 2015

Die Defizite begannen im Jahre 2010, mit einem Defizit in der Finanzierungsrechnung (Abbildung 17.1). Es folgte ein Defizit in der Laufenden Rechnung im Jahr 2011. Das kumulierte Defizit in der Finanzierungsrechnung betrug zwischen 2009 und 2015 etwa 170 Millionen Franken und stammte vor allem von den hohen Investitionen im 2012. Die Gelder flossen u.a. in die Umsetzung der kantonalen Informatikstrategie, die Umnutzung des Zeughauses Herisau, die Renovation des Psychiatrischen Zentrums Appenzell Ausserrhoden sowie in Investitionen in die Spitalbauten Herisau und Heiden.

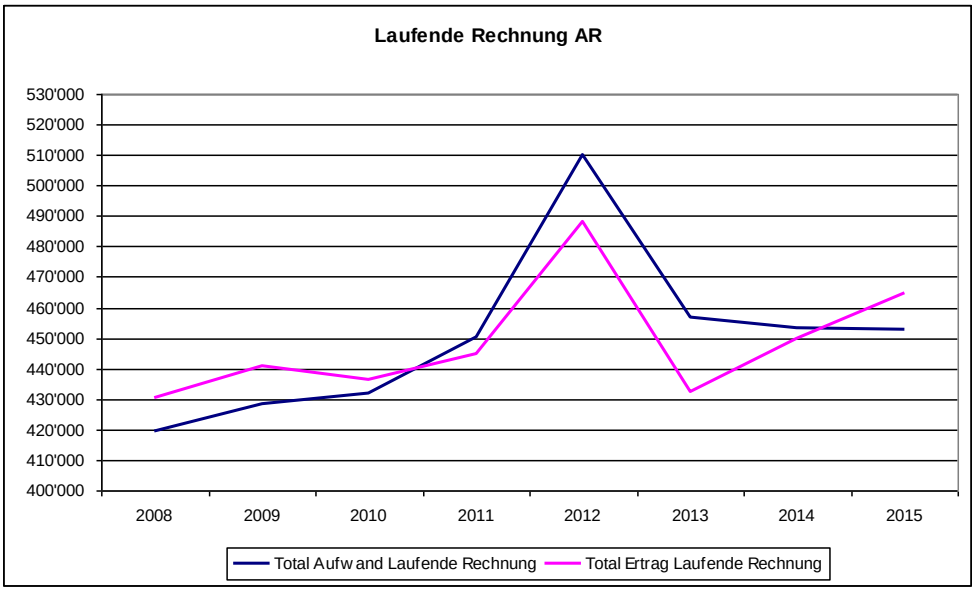
Am höchsten war das Finanzierungsdefizit 2012, wofür vor allem Sonderfaktoren verantwortlich waren. Auf der einen Seite wurden 53 Millionen als Einlage in Spezialfinanzierungen getätigt. Gleichzeitig stiegen die Vermögenserträge um 54 Millionen, da gleichzeitig Aufwertungsgewinne auf Gebäuden und Mobiliar des Spitalverbundes AR (SVAR) verbucht wurden. Aufgrund der etwas speziellen Verbuchung der Neuorganisation des SVAR kam es beim Aufwand und Ertrag in der laufenden Rechnung zu grossen Schwankungen (Abbildung 17.2). Die Neuorganisation des SVAR ergab zudem 2012 einen Sondereffekt bei den Nettoinvestitionen von 73.4 Millionen. Dieses Geld ist allerdings weiterhin als Guthaben vorhanden. Das trägt einen erheblichen Teil dazu bei, dass AR trotz einer Serie schwacher Abschlüsse nach wie vor ein Eigenkapital von 180 Millionen ausweist.

Abbildung 17.1: Entwicklung Staatsrechnungen Appenzell Ausserrhoden, 2008-2015



Quelle: FDK. Zahlen in tausend Franken für den Kanton.

Abbildung 17.2: Laufender Aufwand und Ertrag, 2008-2015

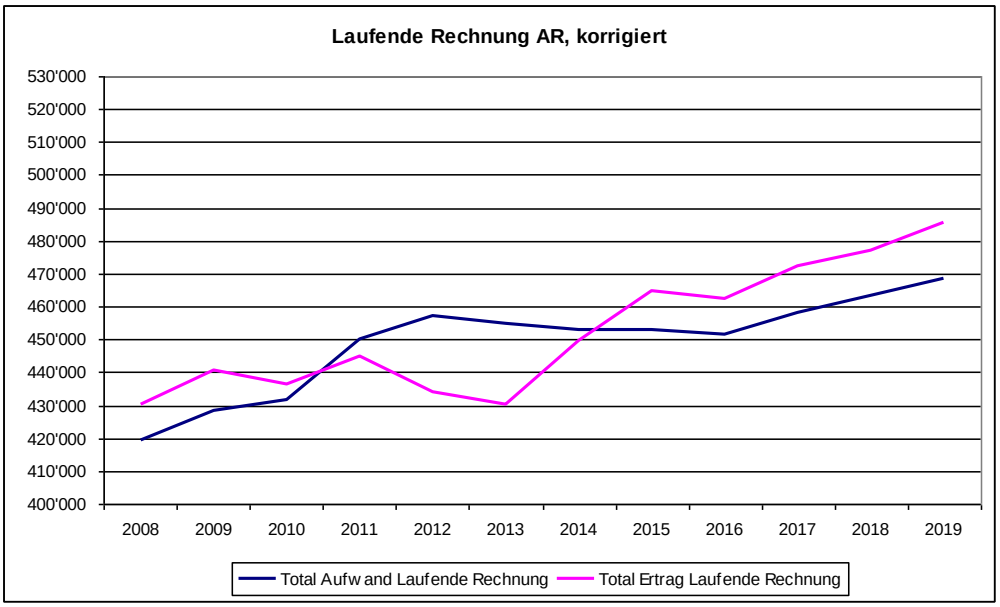


Quelle: FDK. Zahlen in tausend Franken für den Kanton.

17.2 Gründe für die Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen

Die Interpretierbarkeit der Staatsrechnungen wird durch Sonderfaktoren geschmälert. Es kann aber versucht werden, diese Sonderfaktoren aus der Rechnung zu eliminieren. Neben der Reorganisation des SVAR spielte auch die Auslagerung der Kantonsschule Teufen aus der Rechnung im Jahr 2010 eine Rolle. Dadurch wurde der Personalaufwand um etwa 15 Millionen reduziert, der Sachaufwand um etwa 1.5 Millionen. Gleichzeitig stiegen die Beiträge um etwa 12 Millionen. In der Summe waren die Auswirkungen dieser Reorganisation auf die Aufwandseite der Laufenden Rechnung damit gering. Die Reorganisation des Spitalbereichs erhöhte im 2012 Aufwand und Ertrag dagegen um etwa 54 Millionen. Ohne diesen Sondereffekt ergibt sich die in Abbildung 17.3 gezeigte Entwicklung, mit einem kräftigen Wachstum des Aufwandes in den Jahren 2011 und 2012 und einem Einbruch beim Ertrag in den Jahren 2012 und 2013. Es gilt damit, den Gründen für die Entwicklung in diesen drei Jahren nachzugehen. Allerdings stellt sich hier das zusätzliche Problem, dass die Art der Berichterstattung sowohl beim Kanton als auch bei der FDK geändert wurde, weshalb keine konsistenten Serien zu den einzelnen Posten vorliegen. Über eine Verknüpfung von verschiedenen Serien kann trotzdem versucht werden, solche konsistenten Serien zu konstruieren.

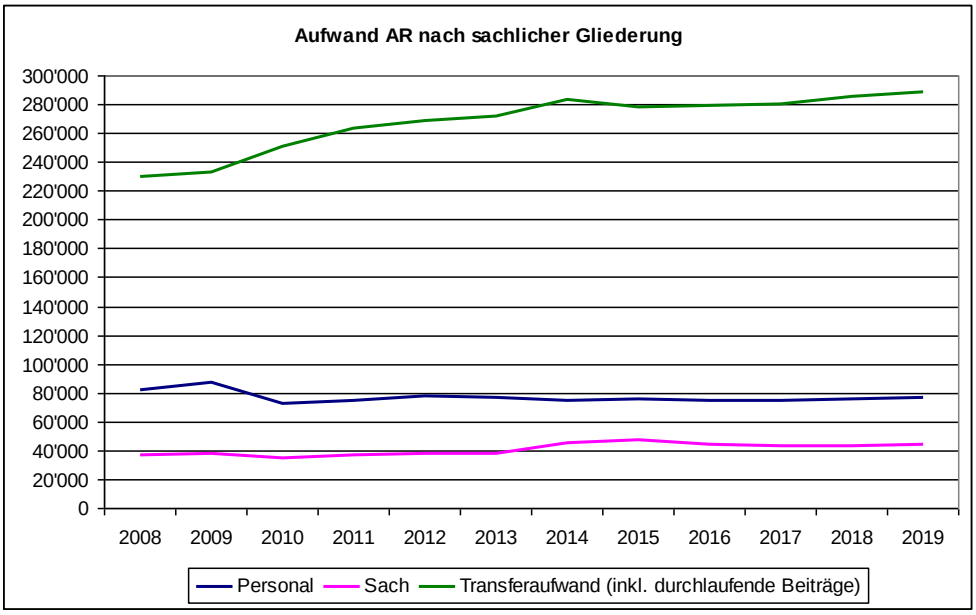
Abbildung 17.3: Korrigierter Laufender Aufwand und Ertrag, 2008-2019



Quelle: Staatsrechnungen, diverse Jahrgänge, Finanzplanung 2017 bis 2019; eigene Berechnungen. Zahlen in tausend Franken für den Kanton.

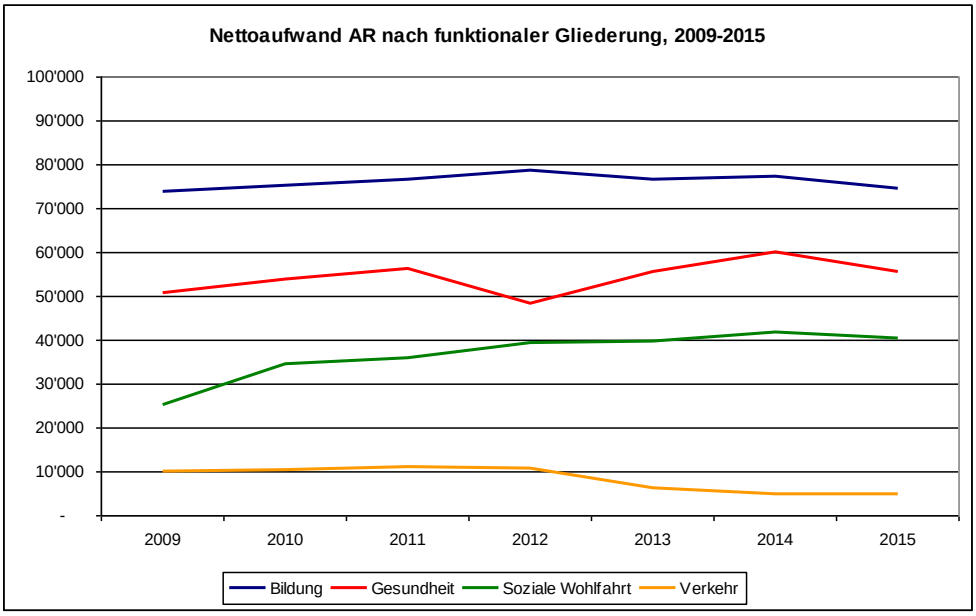
Auf der Aufwandseite zeigt sich beim grössten Kostenblock, dem Transferaufwand, zwischen 2009 und 2014 ein starkes Wachstum (Abbildung 17.4). Nach 2015 rechnet der Regierungsrat mit einer Stabilisierung der entsprechenden Ausgaben, nicht zuletzt dank dem Massnahmenpacket 2015 mit seiner Verschiebung von Aufgaben an die Gemeinden. Ein weiterer wichtiger Grund für das in Zukunft tiefere Wachstum des Aufwands sind die ab 2014 tieferen Abschreibungen, welche dank der Auslagerung des SVAR möglich werden.

Abbildung 17.4: Laufender Aufwand nach sachlicher Gliederung, 2008-2019



Quelle: Staatsrechnungen, diverse Jahrgänge, und Finanzplanung 2017 bis 2019. Der Personalaufwand vor 2012 ist um Auswirkungen der Auslagerung der psychiatrischen Dienste korrigiert. Zahlen in tausend Franken für den Kanton.

Abbildung 17.5: Laufender Aufwand nach funktionaler Gliederung, 2009-2015



Quelle: Staatsrechnungen, diverse Jahrgänge. Zahlen in tausend Franken für den Kanton.

Nach funktionaler Gliederung konnte AR ganz im Gegensatz zu den drei anderen Ostschweizer Kantonen den laufenden Aufwand für die Gesundheit einigermassen unter Kontrolle halten (Abbildung 17.5).[17] Anscheinend geschah dies aber zum Preis von zu tiefen Erträgen für den SVAR. Zumindest sind die kürzlich bekannt gewordenen Verluste beim SVAR ein Indiz für nicht

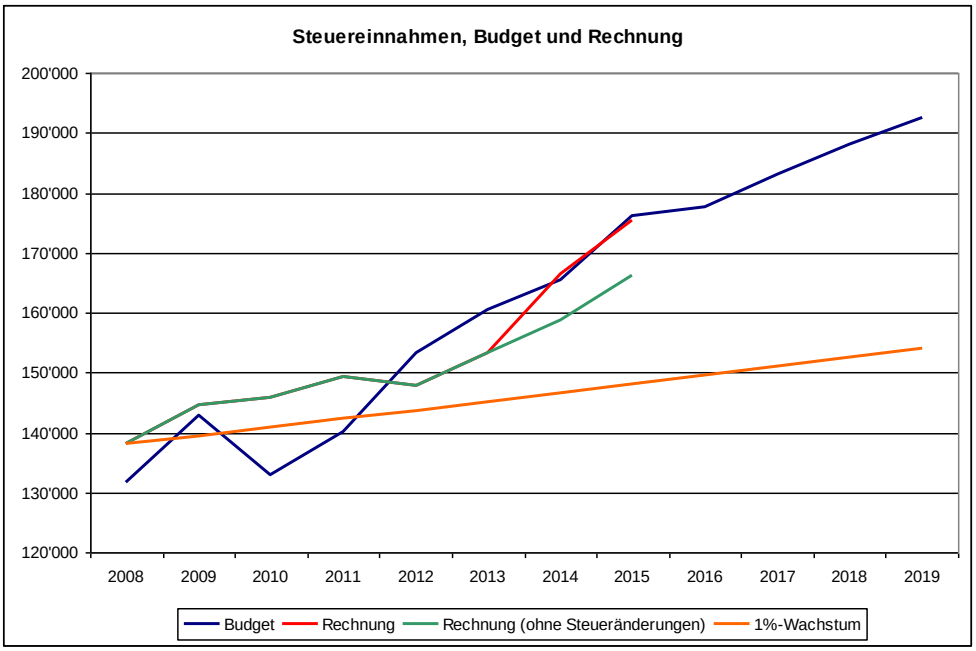
[17] Leider wird der Aufwand für ausserkantonale Behandlungen in den Staatsrechnungen nicht separat ausgewiesen.

kostendeckende Tarife für die Spitalleistungen. Stark gestiegen ist dagegen der Aufwand für die Soziale Wohlfahrt, dies vor allem zwischen 2009 und 2012.

Auf der Einnahmenseite war bei den Steuereinnahmen im Jahr 2012 ein Rückgang zu verzeichnen (Abbildung 17.6). Im Vergleich zum Budget resultierten um etwa 6 Millionen tiefere Einnahmen. Ab 2012 wurden auch die tieferen Einnahmen aus dem Ressourcenausgleich wirksam. 2012 betrug der Rückgang dort 7 Millionen, 2013 weitere 5 Millionen und 2014 noch einmal 8 Millionen. Zudem sanken auch die Entgelte zwischen 2010 und 2013 um etwa 8 Millionen Franken. Diese drei Faktoren zusammen erklären die zwischen 2011 und 2013 sehr unerfreuliche Ertragsentwicklung, welche auch in Abbildung 17.3 ersichtlich ist.

Bei den Steuereinnahmen kam es bereits 2013 zu einer gewissen Erholung. Dazu kamen noch die Steuerfusserhöhung von 2014, welche etwa 7 Millionen an Mehreinnahmen generierte, und die Gewinnsteuererhöhung von 2015, welche noch einmal rund eine Million brachte (Abbildung 17.6). Die jährliche Wachstumsrate der Steuereinnahmen betrug inklusive Steuererhöhungen zwischen 2008 und 2015 rund 3.5%. Ohne die Erhöhungen hätte noch ein jährliches Wachstum von 2.7% resultiert. Wie in SG und TG liegt dieses Wachstum deutlich über dem Wachstum des schweizerischen BIPs, welches bei etwa 1% pro Jahr lag.

Abbildung 17.6: Steuereinnahmen, Budget und Rechnung



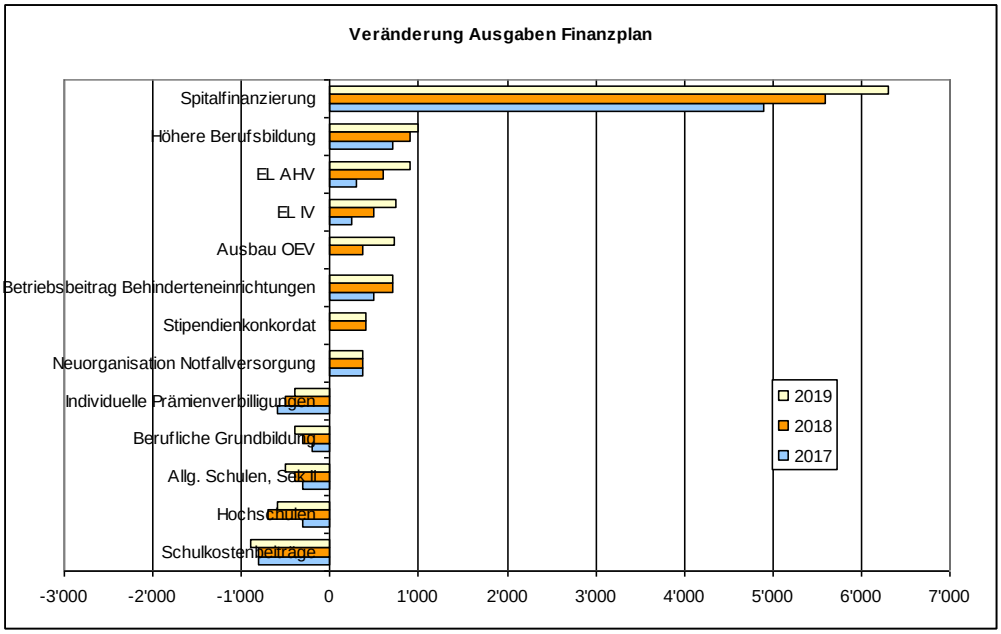
Quelle: FDK, Staatsrechnung 2015, eigene Berechnungen. Zahlen in tausend Franken für den Kanton.

17.3 Weitere Aussichten

Ob die Stabilisierung der finanzpolitischen Lage nachhaltig sein wird, hängt unter anderem von der weiteren Entwicklung der Steuereinnahmen ab. Der Regierungsrat rechnet zwischen 2015 und 2019 mit einem jährlichen Wachstum der Steuereinnahmen von 2.2%. Angesichts der Entwicklung der letzten Jahre ist dies nicht übermässig optimistisch. Es bestehen allerdings Risiken. Zu erinnern ist hier an die schwierige Lage von Exportwirtschaft und Tourismus, welche auch bei den Steuereinnahmen von AR Spuren hinterlassen dürfte. Zur nachhaltigen

Stabilisierung der Finanzlage sind deshalb auch Massnahmen auf der Ausgabenseite nötig. Das Massnahmenpacket 2015 enthält eine Reihe solcher Massnahmen. Der Regierungsrat möchte insbesondere bei der Bildung sparen, wo im obligatorischen Bereich eine Verschiebung von Aufgaben zu den Gemeinden beschlossen wurde (Abbildung 17.7). Daneben soll aber auch im Hochschulbereich und bei der beruflichen Bildung gespart werden.

Abbildung 17.7: Veränderung Ausgaben, 2016-2019



Quelle: Finanzplan 2017–2019. Zahlen in tausend Franken für den Kanton.

Im Sozialbereich wird mit leichten Kostensteigerungen bei den Ergänzungsleistungen gerechnet, welche aber durch geplante tiefere Beiträge für die Prämienverbilligung zumindest teilweise kompensiert werden. Bei den Gesundheitsausgaben wird dagegen mit einem kräftigen Kostenwachstum gerechnet. Insgesamt kommt es damit in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales bis 2019 zu Mehrausgaben von etwa 10 Millionen Franken. Dieser Anstieg wäre durch das erwartete Mehr bei den Steuereinnahmen ausreichend gedeckt. Beim Sachaufwand wird dagegen mit einem leicht tieferen Aufwand gerechnet, beim Personalaufwand mit einem nur leichten Anstieg.

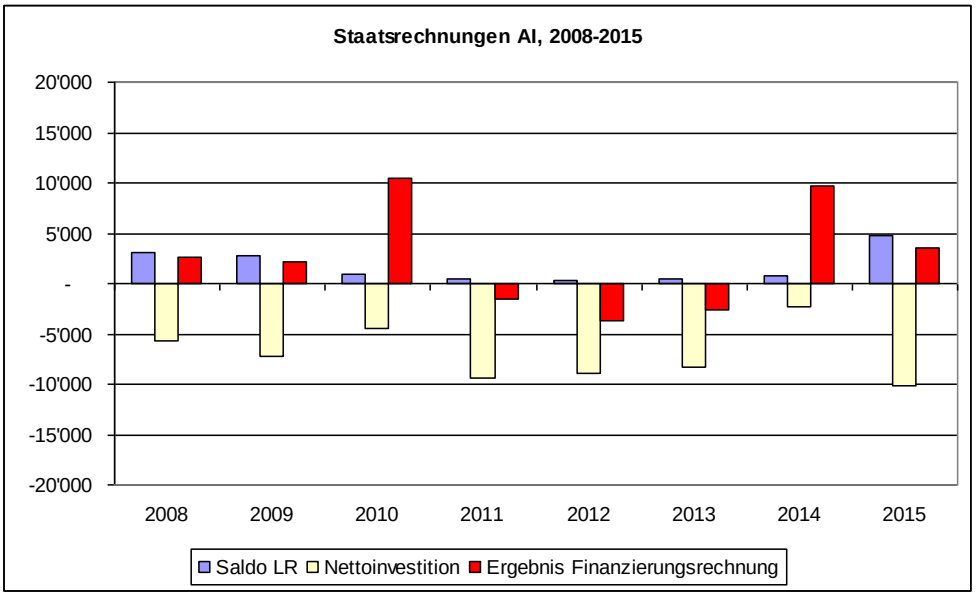
18 Kanton Appenzell Innerrhoden

Der Kanton Appenzell Innerrhoden konnte in den letzten Jahren gute Abschlüsse vorweisen. Dazu trugen sowohl die Disziplin bei den Ausgaben als auch eine positive Entwicklung bei den Steuereinnahmen eine Rolle. Aktuell erscheint die finanzpolitische Lage von AI damit als gut. Fragezeichen bestehen aber bei der zukünftigen Entwicklung. Der Kanton wagt in vielen Bereichen trotz kleiner Bevölkerungszahl den Alleingang, was zu einem grossen Investitionsbedarf führen wird. AI droht auf diese Weise, seine Kostenvorteile gegenüber anderen Kantonen zu verlieren. Der Vergleich der Zahlen in Kapitel 3 und Kapitel 7 zeigt die Auswirkungen der hohen Investitionen. Es stellt sich damit die Frage, ob diese Ausgaben auch eine entsprechende positive Auswirkung auf die Standortattraktivität von AI haben werden.

18.1 Die Abschlüsse von 2008 bis 2015

Zwischen 2008 und 2015 erwirtschaftete AI durchwegs Überschüsse in der Laufenden Rechnung (Abbildung 18.1). Zusammen mit relativ hohen Abschreibungen ergab sich daraus für alle Jahre zusammen ein leichter Überschuss bei den Finanzierungsrechnungen. Die Nettoinvestitionen waren bereits in den Jahren 2011 bis 2013 relativ hoch, im 2015 mit 10 Millionen dann noch einmal etwas höher. Im 2014 wurden die Investitionen laut Zahlen der FDK aus Rückstattungen der Investitionsbeiträge und damit aus Eigenkapital finanziert, in den anderen Jahren dagegen nicht.[18]

Abbildung 18.1: Entwicklung Staatsrechnungen Appenzell Innerrhoden, 2008-2015



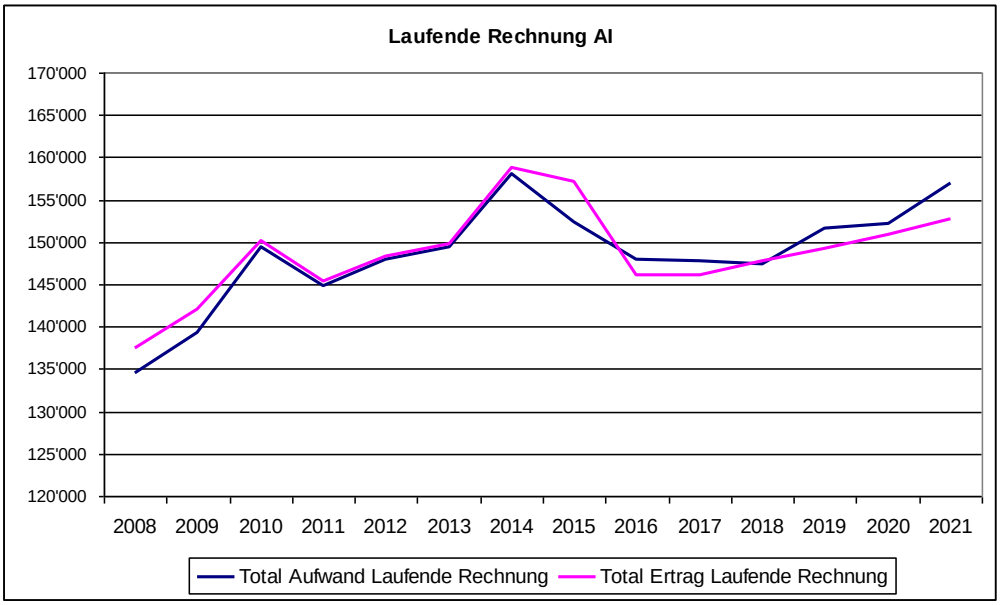
Quelle: FDK. Zahlen in tausend Franken für den Kanton.

Das Wachstum des Aufwandes hielt sich zwischen 2008 und 2015 mit einem jährlichen Plus von 1.8% in Grenzen (Abbildung 18.2). 2015 resultierte gegenüber 2014 ein tieferer Aufwand. Diese Reduktion soll laut Budget und Finanzplan bis 2018 weitergehen. Die Erträge sind

[18] Bei den Nettoinvestitionen besteht ein grosser Unterschied zwischen den Zahlen der FDK und den Staatsrechnungen von AI, welche aus der unterschiedlichen Verbuchung des Bezugs von Eigenkapital stammen dürften.

zwischen 2014 und 2017 ebenfalls rückläufig. Für die Jahre zwischen 2016 und 2019 wird mit Defiziten gerechnet. Allerdings sind die Ertragsschätzungen in AI traditionell konservativ, weshalb die Rechnungen seit 2009 jeweils deutlich besser als budgetiert ausfielen.

Abbildung 18.2: Laufender Aufwand und Ertrag, 2008-2021



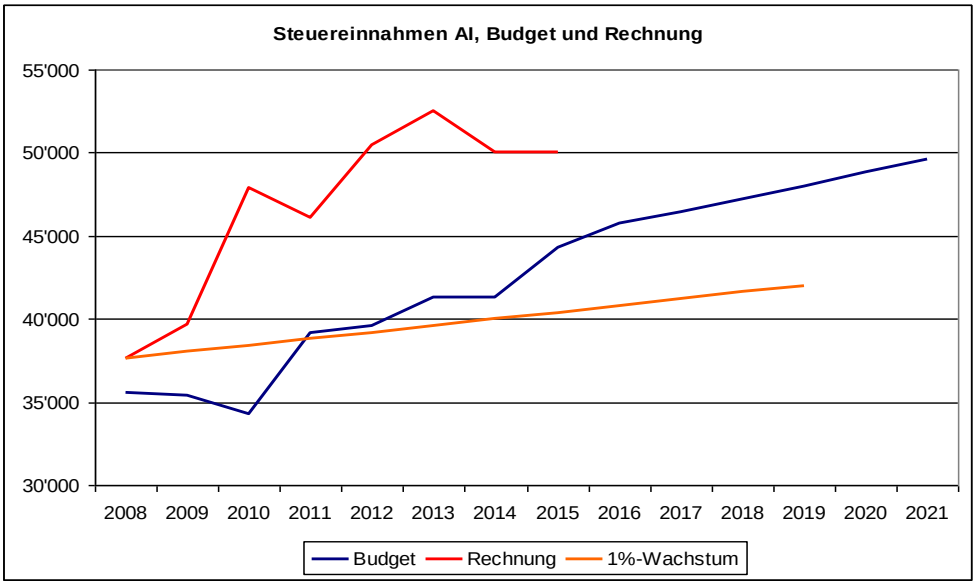
Quelle: FDK und Finanzplan 2017-2021, eigene Berechnungen. Zahlen in tausend Franken für den Kanton.

18.2 Gründe für die Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen

Die Steuereinnahmen wuchsen in AI kräftig, mit einem jährlichen Zuwachs von 6.6% zwischen 2008 und 2015 (Abbildung 18.3). Seit 2008 klafft ein grosses Loch zwischen Budget und Rechnung. Für den Voranschlag wird jeweils der Wert des Voranschlags des letzten Jahres zugrunde gelegt. Das führte im Jahre 2015 zu einer Diskrepanz zwischen budgetierten und effektiv erzielten Steuereinnahmen von etwa 6 Millionen Franken, was über 10% der Steuereinnahmen entspricht. Diese Unterschätzung der Steuereinnahmen ist denn auch einer der Gründe, weshalb die Rechnungen im Kanton AI in den letzten Jahren immer wesentlich besser ausfielen als die Voranschläge.

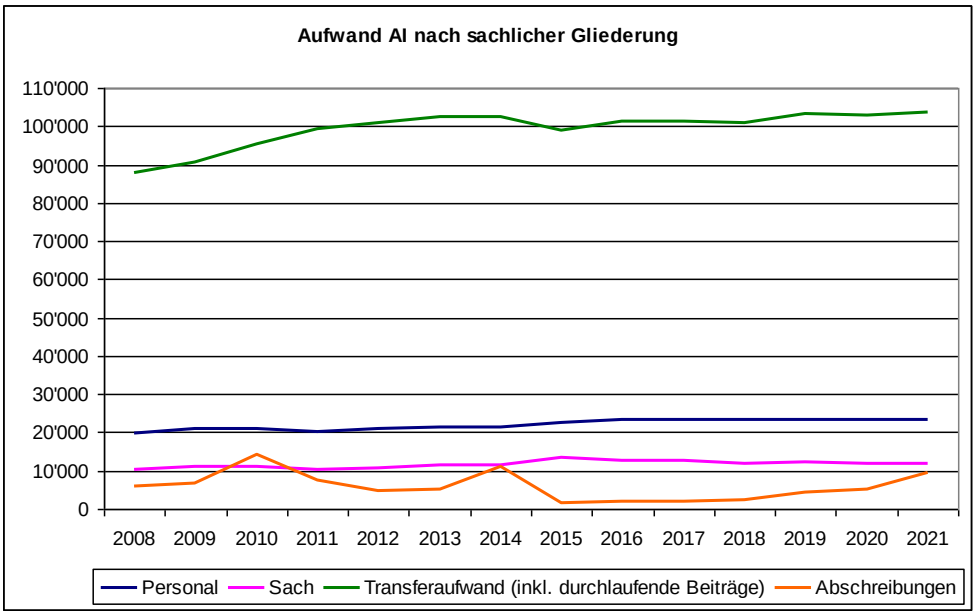
Im 2015 resultierte zudem eine Reduktion des Aufwandes, aufgrund der im Vergleich zum Vorjahr deutlich tieferer Abschreibungen (Abbildung 18.4). Laut den Zahlen der FDK konnte zudem eine leichte Reduktion des Transferaufwandes erzielt werden.

Abbildung 18.3: Steuereinnahmen, 2008-2021



Quelle: FDK und Finanzplan 2017 – 2021, eigene Berechnungen. Zahlen in tausend Franken für den Kanton.

Abbildung 18.4: Laufender Aufwand nach sachlicher Gliederung, 2008-2021

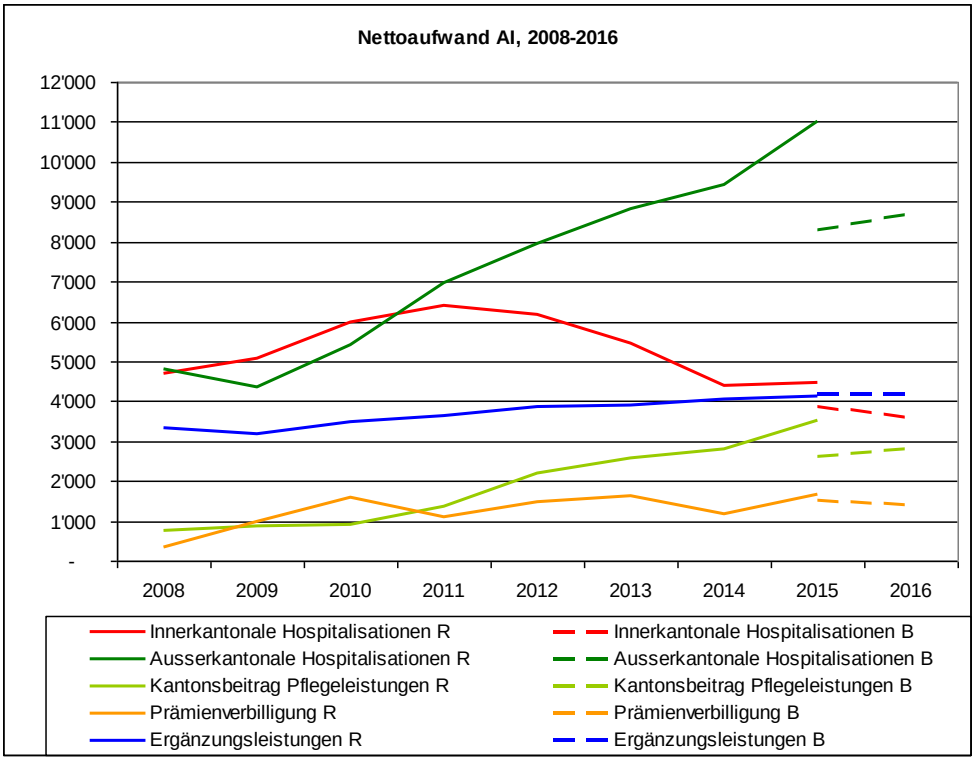


Quelle: FDK und Finanzplan 2017 – 2021, eigene Berechnungen. Zahlen in tausend Franken für den Kanton.

Dass auch AI vor grossen Herausforderungen steht, zeigt die Entwicklung einiger wichtiger Ausgabenposten im Bereich Gesundheit und Soziales (Abbildung 18.5). Die Kosten für die ausserkantonalen Hospitalisationen stiegen rasant an. In der Staatsrechnung 2015 resultierte in diesem Bereich allein eine Überschreitung des Budgets von knapp 3 Millionen Franken oder 30%. Der Aufwand für die innerkantonalen Hospitalisationen sinkt dagegen. Das deutet darauf hin, dass die Patienten immer stärker auf ausserkantonale Spitäler zurückgreifen. Auch bei der Pflege kommt es zu einem starken Wachstum, welches ebenfalls unterschätzt wurde. Bei der sozialen Wohlfahrt präsentiert sich die Lage etwas besser. Bei den Ergänzungsleistungen kam es

zwar zu einem Anstieg von ca. einer Million, bei der Prämienverbilligung konnte der Aufwand dagegen auf dem Niveau von 2010 stabilisiert werden.

Abbildung 18.5: Laufender Nettoaufwand Gesundheit und Soziales, 2008-2016

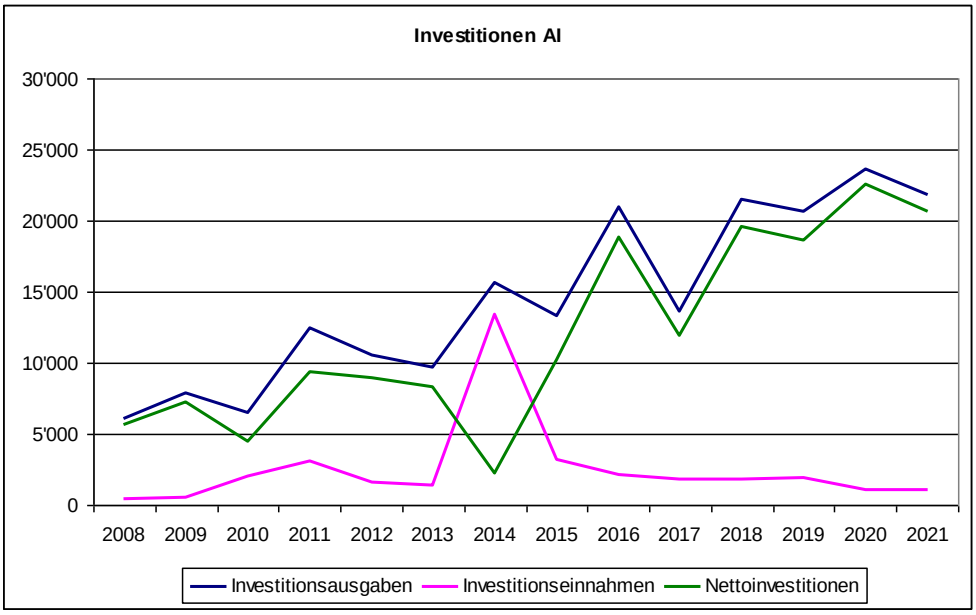


Quelle: Staatsrechnungen, diverse Jahrgänge. Zahlen in tausend Franken für den Kanton.

18.3 Weitere Aussichten

Die Ausgaben für Investitionen sind sehr volatil (Abbildung 18.6). Interessant ist auch zu sehen, dass die Investitionsausgaben im Jahr 2014 laut Zahlen der FDK sehr hoch waren, vor allem aufgrund von Investitionen von 12.4 Millionen Franken in das Pflegeheim. Gleichzeitig waren aber auch die Einnahmen hoch, die Nettoausgaben damit tief. Die EFV wies im 2014 dagegen aufgrund der hohen Investitionsausgaben hohe Nettoausgaben im Bereich Gesundheit aus. Für die weiteren Jahre rechnet der Kanton mit einem hohen Investitionsvolumen von rund 20 Millionen Franken pro Jahr. Die grössten Vorhaben betreffen das Spital, den Ersatzbau für Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft, das Gymnasium und die Sanierung des Bürgerheims. Damit werden sich die Investitionsausgaben im Vergleich zur Phase bis 2013 rund verdoppeln. 10 Millionen Franken Mehrausgaben pro Jahr entsprechen dabei rund 20% der jährlichen Steuereinnahmen.

Abbildung 18.6: Investitionen



Quelle: FDK und Finanzplan 2017 – 2021, eigene Berechnungen. Zahlen in tausend Franken für den Kanton.

Diese grossen Mehrausgaben sind eine Folge der Strategie, in vielen Bereichen eine eigene Infrastruktur aufrechtzuerhalten. Speziell die Erhaltung eines eigenen Spitals und einer eigenen Kantonsschule führen dabei zu hohen Ausgaben, was angesichts der nur rund 16'000 Einwohner des Kantons auch nicht überrascht. Effizienter wäre sicherlich ein Zusammengehen mit den umliegenden Kantonen. Wo dieses nicht möglich ist, könnten auch Private-Public-Partnerships in Frage kommen. Sowohl bei den Spitälern als auch bei den Gymnasien gibt es in der Region viele private Anbieter. Ein Angebot in Kooperation mit einem privaten Anbieter sollte zusätzliche Einnahmen, eine bessere Auslastung und damit tiefere Kosten ermöglichen.

19 Schlussfolgerungen

Die finanzpolitische Entwicklung der Ostschweizer Kantone war in den letzten Jahren sehr unterschiedlich. Während die Finanzpolitik von AI und TG von Zurückhaltung und einer guten wirtschaftlichen Entwicklung geprägt war, haben AR und SG hohe Defizite in Kauf genommen. Beide Kantone haben ihr Eigenkapital eingesetzt, um diese Defizite zu finanzieren. AR hat damit vor allem die Infrastruktur ausgebaut. Am besten sichtbar ist der Ausbau bei den Strassen, daneben waren aber auch die Investitionen in Spitäler, Schulen und andere Bereiche hoch. Bei SG waren die Ausgaben dagegen weniger sichtbar. Ein Teil musste in die Ausfinanzierung der Pensionskasse des Personals öffentlicher Dienste investiert werden. Vieles floss in allgemeine Ausgabenerhöhungen. In beiden Kantonen war zudem die wirtschaftliche Entwicklung eher enttäuschend, was sich vor allem an einem schwachen Wachstum der Einkommen der natürlichen Personen zeigte. SG konnte zwischen 2003 und 2013 bei den steuerbaren Einkommen nur ein jährliches Wachstum von 0.2% pro Kopf erreichen. Dies war der tiefste Wert aller Kantone. AR schnitt etwas besser ab, doch auch hier war das Wachstum der steuerbaren Einkommen unterdurchschnittlich.

19.1 Die wichtigsten Ergebnisse

Trotz der sehr unterschiedlichen Ausgangslage stehen die vier Kantone in den nächsten Jahren vor ähnlichen Herausforderungen. Das Ausgabenwachstum ist vor allem in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales hoch. Die Steuereinnahmen werden Mühe haben, mit diesem starken Wachstum Schritt zu halten. Die Ostschweiz hat im Bereich der öffentlichen Finanzen damit zwei grundlegende Probleme: erstens ist die Steuerbasis zu klein, zweitens sind die Ausgaben zu hoch. Die tiefe Steuerbasis senkt die Steuereinnahmen, welche mit einer bestimmten Steuerbelastung zu erzielen sind. Die Ausgaben sind zwar im Vergleich mit anderen Kantonen tief, aber immer noch so hoch, dass sie mit einer relativ hohen Steuerbelastung finanziert werden müssen. Die Bezüge aus dem Finanzausgleich reichen bei weitem nicht aus, um diesen Graben zu füllen.

Bei den Ausgaben stehen vor allem zwei Bereiche im Zentrum: Bildung und Gesundheit. Die Ausgaben für die Bildung sind in allen vier Kantonen relativ hoch, dies trotz relativ tiefen Ausgaben für die Hochschulen. Das Problem liegt in AR, SG und TG bei der obligatorischen Bildung, wo alle drei Kantone überraschend viel Geld ausgeben. Die Gründe dafür sind nicht abschliessend klar. Es ist aber zu vermuten, dass aufgrund der vielen kleinen (Schul-)Gemeinden die Strukturen ineffizient sind, was die Kosten in die Höhe treibt. Die obligatorische Bildung liegt zwar in der Kompetenz der Gemeinden. Hohe Ausgaben in diesem Bereich müssen aber finanziert werden und erhöhen die Steuerbelastung ebenfalls. Der Kanton TG hat in diesem Bereich mit einer Reduktion der Staatsbeiträge bereits einen ersten Schritt unternommen. Und auch AR plant in seinem Entlastungsprogramm eine Reduktion der Beiträge an die Gemeinden. Dies wird möglicherweise bei den Gemeinden einen Spardruck auslösen. Bei AI liegt das Problem dagegen bei der Kantonsschule, welche im Moment viel kostet. Der Kanton wird sich überlegen müssen, wie er die Kantonsschule auf eine solidere finanzielle Basis stellen kann.

Bei der Gesundheit war das Ausgabenwachstum in der Ostschweiz in den letzten 10 Jahren massiv. Dafür sind verschiedene Gründe verantwortlich. Erstens dürften die Investitionen nach 2000 für einige Jahre künstlich tief gehalten worden sein. Dies führte zu einem angestauten

Investitionsbedarf, welcher in den letzten Jahren kompensiert werden musste. Beim Kanton SG steht diese Kompensation sogar noch aus. Ein weiterer Grund für die tiefen Kosten zu Beginn des Jahrtausends war der relativ tiefe kantonale Finanzierungsanteil. Im Zuge der neuen Spitalfinanzierung muss dieser bis 2017 auf 55% erhöht werden. Dieser kantonale Anteil gilt auch für die ausserkantonalen Hospitalisationen, welche unter der alten Spitalfinanzierung von den Kantonen nicht abgegolten werden mussten. Beide Faktoren führten vor allem bei AI und TG zu einem dramatischen Ausgabenwachstum, betrafen aber auch AR und SG.

Die Ostschweiz krankt zudem an einer ineffizienten Spitalinfrastruktur mit sehr vielen Spitälern. Dass es auch anders geht, zeigt nicht zuletzt der Kanton TG mit nur zwei Kantonsspitälern und einer psychiatrischen Klinik. In diesem Bereich ist SG nach wie vor gefordert, nachdem das Volk vor kurzem die bestehenden Spitalstandorte ein weiteres Mal bestätigt hat. Auch in den beiden Appenzell besteht mit den drei Spitälern Appenzell, Heiden und Herisau für nur etwa 70'000 Personen ein klares Überangebot. Dazu kommt, dass die meisten Einwohner der beiden Appenzell in nächster Nähe zur Stadt St. Gallen mit seinem grossen Kantonsspital wohnen. Eine Konzentration der Infrastruktur wäre damit ohne weiteres möglich.

19.2 Stossrichtungen für Massnahmen

Für die Ostschweiz damit ein doppeltes Problem: die Ausgaben sind zu hoch, die Steuerbasis ist zu tief. Dabei sollten beide Probleme, dasjenige der hohen Ausgaben und dasjenige der tiefen Steuerbasis, gleichzeitig in Angriff genommen werden. Es stehen drei Stossrichtungen zur Verfügung:

1) Tiefere Ausgaben und eine verbesserte Effizienz:

Alle vier Ostschweizer Kantone weisen unterdurchschnittliche Ausgaben auf. Am tiefsten waren diese im 2014 in TG, gefolgt von AI, SG und AR. SG gab 2014 aber bereits 425 Franken mehr pro Kopf aus als TG, AR sogar 780 Franken, dies nach Abzug von Gebühren, Entgelten und Transfers. Dass es auch mit deutlich tieferen Ausgaben geht, zeigt nicht nur das Beispiel von TG. Praktisch die gesamte Innerschweiz gibt pro Kopf weniger Geld aus als SG oder AR, eine Ausnahme bildet nur der sehr finanzstarke Kanton Zug. In Einzelbereichen haben zudem alle Ostschweizer Kantone hohe Ausgaben. Die Bildungsausgaben stellen ein spezielles Problem dar. Weiter weisen AR und SG hohe Sozialausgaben auf. Und die Ausgaben für Spitäler steigen nicht nur sehr schnell. In AI, AR und SG sind sie inzwischen auch relativ hoch.

Um die Effizienz zu verbessern, sollte das Beispiel der führenden Kantone studiert werden. In der Innerschweiz scheint man sehr wohl in der Lage zu sein, mit dem tieferen Ausgabenniveau zu leben. Gleiches sollte eigentlich auch in der Ostschweiz möglich sein. Das Beispiel der anderen Kantone zeigt, wie das erreicht werden kann. Tiefere Ausgaben wiederum würden eine tiefere Steuerbelastung erlauben, nicht zuletzt für natürliche Personen. Insbesondere die Attraktivität von St.Gallen als Wohnort lässt zu wünschen übrig, wenn gegenüber Zürcher und Thurgauer Gemeinden nicht nur höhere Distanzen zum Zentrum Zürich sondern zusätzlich höhere Steuern bestehen.

2) Eine verbesserte Effizienz und mehr Mittel für eine Zukunftsstrategie:

Neben der Senkung der Ausgaben sollte auch eine Verschiebung von Mitteln von wenig zukunftsträchtigen Bereichen in Bereiche vorgenommen werden, welche für die wirtschaftliche Zukunft der Ostschweiz entscheidend sein werden. Aktuell steht der Industriestandort Ostschweiz unter Druck. Sollte die Industrie deutlich an Boden verlieren, hätte die Region ein grosses Problem. Ein Bereich wie der Tourismus mit seinen im Durchschnitt tiefen Löhnen kann einen solchen Rückgang auch im besten Fall nicht kompensieren. Eine deutliche Intensivierung der Bemühungen im Technologiebereich ist deshalb angezeigt. Vor allem ein Ausbau des Bildungsangebots im MINT-Bereich erscheint hier viel versprechend. Mit der Informatikinitiative des Kantons St. Gallens wurden erste Schritte unternommen.

3) Eine Allgemeine Verbesserung der Standortattraktivität:

Finanzpolitische Massnahmen und eine Erhöhung der Investitionen in Zukunftsbereiche werden aber möglicherweise nicht ausreichen, um die Standortattraktivität der Ostschweiz ausreichend zu verbessern. Im Bereich Wohnort sind neben Steuersenkungen weitere Massnahmen zur Verbesserung der Attraktivität ins Auge zu fassen. Im Bereich Arbeitsort muss die Regulierung begrenzt und der Zugang zu Fachkräften aus dem Ausland gewährleistet bleiben.

Literaturverzeichnis

BAKBasel (2014), Interkantonales Benchmarking des Finanzhaushalts des Kantons Thurgau, Studie im Auftrag des Departements für Finanzen und Soziales des Kantons Thurgau, BAKBasel.

Bodmer, Frank (2009), Der IHK-Monitor: Ein neues Instrument zur Analyse der regionalen Entwicklung, IHK Schriftenreihe Nr. 31, Industrie- und Handelskammer St.Gallen Appenzell.

Bodmer, Frank (2014), Fehlanreize im Neuen Finanzausgleich, Manuskript, Universität Basel.

Credit Suisse (2013), Gesundheitswesen Schweiz 2013. Der Spitalmarkt im Wandel, Zürich, Credit Suisse Global Research.

Hinny, Pascal (2016) (Hsg.), Steuerrecht 2016, Zürich, Schulthess.

Huwyler, Zacharias, Terenzio Angelini und Christoph A. Schaltegger. Finanzausgleich des Kantons St. Gallen: Wirksamkeitsbericht 2016. IFF, Universität St.Gallen, Studie im Auftrag des Finanzdepartements des Kantons St. Gallen.

Kanton SG (2013), Die finanzielle Entwicklung des Kantons St.Gallen: Grundlagenbericht, Bericht der Regierung vom 5.2.2013, St.Gallen.

Kanton SG (2015), Langfristige Finanzperspektiven, Bericht der Regierung vom 22.12.2015, St.Gallen.

Keuschnigg, Christian and Frank Bodmer (2010), Die Steuer- und Finanzpolitik des Kantons Thurgau im Steuerwettbewerb, Universität St.Gallen, Gutachten im Auftrag der Steuerverwaltung des Kantons Thurgau.

Keuschnigg, Christian and Frank Bodmer (2011), Das Sparpotenzial bei den öffentlichen Ausgaben im Kanton Thurgau, Unveröffentlichtes Gutachten für die Industrie- und Handelskammer des Kantons Thurgau.

Schaltegger, Christoph A. und Beatrice Mäder (2016), Steuermonitoring 2016 Kanton St. Gallen, IFF, Universität St.Gallen, Studie im Auftrag des Finanzdepartements des Kantons St. Gallen