

DOSSIER NR. 99

Kantonsfinanzen

Fragwürdige und schädliche Sparmassnahmen in den Kantonen

Eine ökonomische Analyse

Inhalt

Glossar	5
1 Einleitung	7
2 Wirtschaftliche Bedeutung der Kantone	8
3 Beurteilung der Staatsfinanzen aus ökonomischer Sicht	9
4 Zu pessimistische Budgets und Finanzpläne.....	10
5 Finanzielle Lage.....	11
5.1 Strukturelle Haushaltssaldi	11
5.2 Tiefe Steuern als Ursache der strukturellen Defizite.....	14
5.3 Nettovermögen/ -schuld.....	20
6 Fazit.....	22
Literatur	24
Quellen	24
Statistiken	25
Anhang	26
Methodische Ausführungen zur Berechnung des strukturellen Saldos	26
Zukünftige Be- und Entlastungen durch den Finanzausgleich	26
Zukünftige strukturelle Be- und Entlastungen in einzelnen Kantonen	27
Unterschiedliche Vermögensbewertung je nach Rechnungslegungsstandard	29

Glossar

Die **Bilanz** weist die Schulden (Fremdkapital), die Vermögenswerte und das Nettovermögen (Eigenkapital) aus.

Das **Budget** stellt alle für das kommende Jahr geplanten finanziellen Vorgänge des Kantons dar.

Die **Bruttoschuld** ist die Summe aller ausstehenden Kredite eines Staates.

Die **Erfolgsrechnung** stellt die Aufwendungen und Erträge des Kantons einander gegenüber. Im Gegensatz zur Finanzrechnung beinhaltet die Erfolgsrechnung auch Buchungen, die sich nicht auf die Finanzflüsse auswirken und daher einen gewissen Ermessensspielraum zulassen (Bewertungskorrekturen u.a.). Abschreibungen und Rückstellungen bzw. die Auflösung von Rückstellungen stellen solche Buchungen dar.

Der **Finanzplan** dient der mittelfristigen Planung und Steuerung der Finanzen. Die Finanzpläne schliessen drei bis vier Jahre ein und werden jährlich rollend aktualisiert. In manchen Kantonen entspricht das erste Planungsjahr des Finanzplans dem Budget.

Die **Finanzrechnung** stellt die Ausgaben und Einnahmen des Kantons einander gegenüber. Die Differenz zwischen den Einnahmen und den Ausgaben wird als Saldo der Finanzrechnung bezeichnet. Im Gegensatz zur Erfolgsrechnung zieht die Finanzrechnung auch die Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen mit ein und erfasst nur Vorgänge, die sich auf die verfügbaren finanziellen Mittel auswirken.

Nettovermögen/ -schuld: Gesamtes Vermögen abzüglich der Bruttoschulden. Es zeigt also, ob ein Kanton vermögend oder verschuldet ist.

Stille Reserven sind nicht aus der Bilanz ersichtliche Bestandteile des Nettovermögens. Stille Reserven entstehen durch eine Unterbewertung von Vermögen oder durch eine Überbewertung von Schulden.

Als **struktureller Haushaltssaldo** wird der um Konjunkturschwankungen bereinigte Haushaltsaldo bezeichnet. Der strukturelle Saldo zeigt also, ob ein Kanton in einer konjunkturellen Normalsituation Überschüsse oder Defizite macht.

1 Einleitung

In vielen Kantonen werden Sparpakete geschnürt. Begründet werden sie vor allem damit, dass die Kantone in den nächsten Jahren mehr ausgeben werden als sie einnehmen. Diese Defizite würden die Staatsverschuldung erhöhen und seien nicht tragbar. Die finanzielle Lage der Kantone wird jedoch dramatisiert: Erstens neigen die Kantone dazu, zu pessimistisch zu budgetieren, so dass die Kantonsfinanzen in Wirklichkeit besser sind als in den düsteren Zukunftsszenarien. Zweitens werden die Staatsschulden überschätzt, denn die Kantone haben mehr Vermögen als Schulden. Diese verzerrte Darstellung der finanziellen Situation der Kantone führt zu einer falschen Finanzpolitik. Insbesondere davon betroffen sind die kantonalen Aufgaben im Bereich Bildung und Gesundheit. Die durch die Sparmassnahmen entstehenden Qualitätseinbussen haben nicht nur negative Konsequenzen für die Bevölkerung, sondern sie können auch dem Schweizer Wohlstand schaden.

Bis anhin wurde weder die Schlüsselrolle der Kantone bei den für die Gesellschaft und die wirtschaftliche Entwicklung zentralen öffentlichen Dienstleistungen ausreichend thematisiert. Noch wurde eine fundierte Analyse der Kantonsfinanzen vorgenommen. Auf dieser Basis kann keine erfolgreiche Finanzpolitik betrieben werden.

2 Wirtschaftliche Bedeutung der Kantone

Das föderalistische politische System der Schweiz delegiert viele Kompetenzen an die Kantone. Zentrale Aufgaben im Bereich Bildung, Gesundheit und Verkehr werden grösstenteils auf kantonaler Ebene wahrgenommen. Die Kantone spielen aber nicht nur für die Qualität des Service Public eine Schlüsselrolle, sondern auch bei der Steuerpolitik. So obliegt die Festlegung der direkten Steuer zu einem grossen Teil den Kantonen.

Unter wirtschaftlichem Gesichtspunkt ist vor allem das Bildungswesen von grosser Bedeutung. Eine gut ausgebildete Bevölkerung ist die Basis des Schweizer Wohlstandes. Etwa zwei Drittel der gesamten staatlichen Bildungsausgaben werden von den Kantonen finanziert. Mit ihrer Bildungspolitik steuern die Kantone daher die wirtschaftliche Zukunft der Schweiz in nennenswertem Ausmass mit. Sparpakete in diesem Bereich können das Land daher teuer zu stehen kommen – wenn sie längerfristig die wirtschaftliche Entwicklung behindern.

Für die Bevölkerung sehr wichtig ist auch eine optimale Gesundheitsversorgung. Obwohl über das Krankenversicherungsgesetz zahlreiche Elemente der Versorgung auf Bundesebene geregelt werden, sind beispielsweise viele Kompetenzen im Spitalbereich nach wie vor in den Händen der Kantone. Mehr als drei Viertel der öffentlichen Gesundheitsausgaben werden von den Kantonen übernommen.

Die Finanzpolitik der Kantone hat zudem auch eine unmittelbare Auswirkung auf die Schweizer Wirtschaft. Denn zum einen sind die Ausgaben aller Kantone zusammen höher als diejenigen des Bundes. Sie betragen rund 85 Milliarden Franken pro Jahr. Das entspricht etwa 14 Prozent des Schweizer Bruttoinlandproduktes. Bereits eine Ausgabenkürzung von etwas mehr als einem Prozent bedeutet einen gesamtwirtschaftlichen Nachfrageausfall von einer Milliarde Franken. Zum anderen kann die Kaufkraft der Haushalte über die Steuerpolitik durchaus beeinflusst werden. Die kantonale Ausgaben- und Steuerpolitik sollte demnach so ausgestaltet sein, dass Konjunkturschwankungen nicht noch verstärkt werden.

Die längerfristige wirtschaftliche Bedeutung der Steuerpolitik wird hingegen tendenziell überschätzt. Die Schweizer Kantone haben im internationalen Vergleich tiefe Steuern, insbesondere für Unternehmen. Bei dieser Ausgangsbasis ist es kaum möglich, über Steuersenkungen weitere Unternehmen anzuziehen oder generell positive wirtschaftliche Effekte zu erzielen. Unternehmensumfragen zeigen, dass die Steuerbelastung lediglich für den Standort- und Investitionsentscheid gewisser hochmobiler Gesellschaften relevant ist, für die übrigen Unternehmen jedoch beinahe keine Rolle spielt. Viel wichtiger ist beispielsweise, dass genügend qualifizierte Arbeitskräfte und eine gut ausgebaute Infrastruktur vorhanden sind. Unternehmenssteuersenkungen dürften also unter dem Strich zu Einnahmenschwächen führen. Müssen die Kantone dann deshalb bei der Bildung und der Infrastruktur sparen, so schadet dies dem Schweizer Wohlstand. Dies kann uns letztlich Einkommen und Arbeitsplätze kosten. Bereits heute finden Firmen in der Schweiz zu wenig qualifiziertes Personal. Deshalb sind weitere Steuersenkungen zwingend zu vermeiden und stattdessen mehr ins Bildungswesen zu investieren.

3 Beurteilung der Staatsfinanzen aus ökonomischer Sicht

Staatsdefizite oder Staatsschulden sind aus ökonomischer Sicht nicht zwingend ein Problem (Frick et al. 2007). Solange die Zinsen bezahlt werden können, kann die Verschuldung beibehalten werden. Solche Überlegungen liegen auch den so genannten Maastricht-Kriterien zugrunde, welche eine Neuverschuldung im Ausmass des längerfristig erwarteten Wirtschaftswachstums zulassen. Die Zinsen können aus den zusätzlichen Einnahmen bezahlt werden, die sich durch das Wirtschaftswachstum ergeben. Im Verhältnis zum BIP verändert sich die Staatschuld nicht. Solange ausreichend Steuersubstrat vorhanden ist, vertrauen Private zudem darauf, das dem Staat ausgeliehene Geld zurück zu bekommen und sind deshalb bereit der öffentlichen Hand Kredit zu geben. Obwohl Staaten wie die Schweiz oder Deutschland eine Bruttoverschuldung von 50 Prozent des BIP und mehr haben, spricht man bei den Obligationen dieser Staaten von „risikolosen“ Anlagen.

Für kleine Gebietskörperschaften (Gemeinden) gilt das allerdings nur bedingt. Da die Bewohner beispielsweise in die Nachbargemeinde ziehen können, wenn starke Steuererhöhungen bevorstehen, ist der Spielraum hier etwas enger. Die Kantone sind grösser als Gemeinden, aber kleiner als ganze Staaten. Sie dürften einen grösseren Spielraum haben als Gemeinden, aber möglicherweise nicht denselben wie grosse Staaten.

Viele Kantone haben sich so genannte Fiskalregeln auferlegt (s. Bakbasel 2012). Sie müssen Aufwand und Ertrag beispielsweise über einen Konjunkturzyklus (z.B. über 8 Jahre) im Gleichgewicht halten. In einer Rezession sind Defizite zugelassen, sofern diese in der Hochkonjunktur wieder durch Überschüsse kompensiert werden.

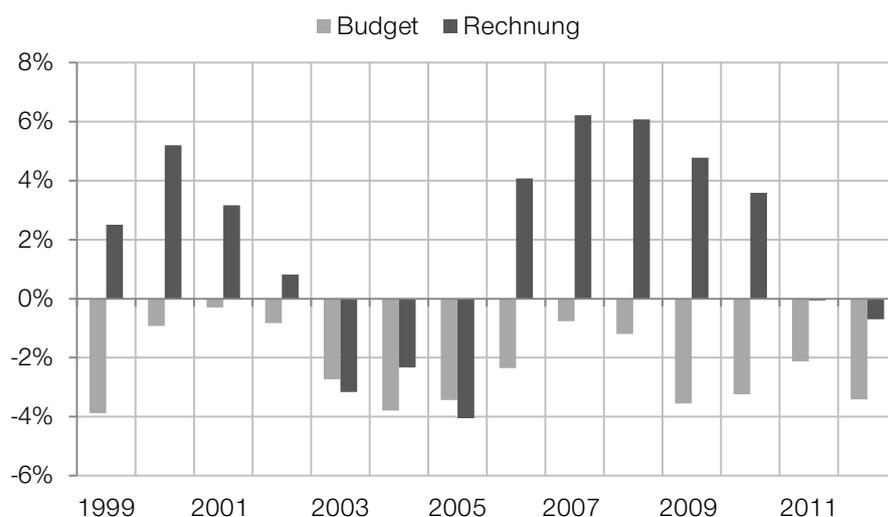
Was die Staatschuld betrifft, haben die meisten Leute eine falsche Vorstellung. Unter der Staatschuld wird in der Regel die so genannte Bruttoschuld verstanden. Das ist die Summe aller ausstehenden Kredite eines Staates. Doch die öffentliche Hand hat auch Vermögen, in Form von Liegenschaften, Beteiligungen, Wertpapieren usw. Stellt man diese der Bruttoschuld gegenüber, relativiert sich das Bild in der Regel stark (s. Kapitel 5.3).

4 Zu pessimistische Budgets und Finanzpläne

Die geplanten Sparmassnahmen werden in der Regel damit begründet, dass die Kantone in den kommenden Jahren Defizite schreiben würden. Um solche Fehlbeträge zu verhindern, müssten die Ausgaben gekürzt oder allenfalls Einnahmen erhöht werden. Finanzpolitische Prognosen sind jedoch schwierig und sehr fehleranfällig. Selbst wenn die Kantone versuchen würden, eine möglichst gute Prognose ihrer Finanzen zu machen, können sie sich stark irren. Tatsächlich sind die Finanzpläne der Kantone jedoch viel zu pessimistisch. Über die Jahre 1999 bis 2012 waren die Budgets (Annahmen fürs kommende Jahr) viel pessimistischer als die Realität (Rechnungen). Alle Kantone zusammen budgetierten im Zeitraum zwischen 1999 und 2012 für jedes Jahr ein Defizit. Tatsächlich aber wiesen die Finanzrechnungen in neun Jahren einen Überschuss auf. Nur drei von zwölf Jahren waren defizitär. Die Kantone budgetieren systematisch zu pessimistisch. Im Mittel betrug der Budgetierungsfehler (Abweichung der Rechnung vom Budget) 3.9 Prozent der Einnahmen. Die Budgets und Finanzpläne ergeben daher ein viel zu pessimistisches Bild der finanziellen Lage eines Kantons.

Pessimistische Budgetierung der Kantone

(Saldo der Finanzrechnung, Budget vs. Rechnung in Prozent der Einnahmen)



Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten der Finanzdirektorenkonferenz

Wie aus nachfolgender Tabelle ersichtlich ist, machen nahezu alle Kantone erhebliche Budgetierungsfehler. Die Rechnungen fallen regelmässig besser aus als die Budgets. Deshalb sind die Budgets und Finanzpläne ungeeignet, um Schlussfolgerungen über die finanzielle Lage eines Kantons zu ziehen und Sparmassnahmen zu begründen.

Tabelle 1**Durchschnittlicher Budgetierungsfehler 1999 – 2012**

(Anteil der Abweichung des tatsächlichen vom budgetierten Saldo an den effektiven Einnahmen)

SZ	8.8%	GE	5.4%	OW	4.4%	UR	3.7%	LU	3.0%	JU	0.1%
ZG	7.6%	BS	5.4%	BL	4.3%	FR	3.5%	AR	2.9%		
AI	6.4%	VD	4.8%	BE	4.0%	VS	3.4%	NE	2.9%		
ZH	6.1%	TI	4.8%	NW	3.8%	AG	3.3%	TG	2.8%		
GR	6.1%	SO	4.6%	SG	3.8%	SH	3.1%	GL	1.9%		

Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten der Finanzdirektorenkonferenz

Dass die Kantone zu pessimistisch budgetieren, wurde bereits in früheren Studien erhärtet. Die Untersuchungen von Chatagny/Soquel (2012) und Chatagny/Silverstovs (2013) stellten bei den Steuereinnahmen eine systematische Unterschätzung fest. Die Studien vermuten, dass die Kantonsregierungen zu pessimistische Vorgaben machen, um das Ausgabenwachstum präventiv zu bremsen. Neben den Steuern haben die Kantone auch andere gewichtige Einnahmequellen wie Gebühren, Transfererträge usw. Diverse Kantone (z.B. BE oder AG) treffen in den Finanzplänen die Annahme, dass diese Einnahmen stagnieren werden. Gleichzeitig gehen sie richtigerweise davon aus, dass die Wirtschaft wächst. Bei einem Wirtschaftswachstum steigen die Einnahmen, falls keine umfangreichen Gebührensenkungen usw. ergriffen werden. Die Annahme stagnierender Einnahmen ist also nicht plausibel. Warum die Kantone stagnierende Einnahmen unterstellen, ist bisher noch nicht systematisch untersucht worden. Tatsächlich tragen diese Einnahmenunterschätzungen aber in grossem Ausmass zum gesamten Budgetierungsfehler bei.

5 Finanzielle Lage

Um die finanzielle Lage eines Kantons zu beurteilen, gibt es – wie eingangs erwähnt – ökonomisch keine eindeutigen Kriterien. In diesem Kapitel werden zwei Kennzahlen vertieft untersucht: der konjunkturbereinigte oder strukturelle Haushaltssaldo und das Nettovermögen. Der strukturelle Haushaltssaldo weist aus, ob der Kanton in einer konjunkturellen Normalsituation Überschüsse oder Defizite schreibt. Und das Nettovermögen gibt Auskunft darüber, ob ein Kanton vermögend oder verschuldet ist.

5.1 Strukturelle Haushaltssaldi

Die Rechnungsergebnisse eines Kantons werden durch Konjunkturschwankungen geprägt. In der Hochkonjunktur können die Einnahmen sprudeln und so ein sich bei konjunktureller Normalisierung abzeichnendes Defizit überdecken. Deshalb ist es sinnvoll, die konjunkturell bedingten Schwankungen herauszurechnen.

Ein falsches Bild der finanziellen Lage eines Kantons kann sich auch ergeben, wenn die Investitionsausgaben im betrachteten Jahr aussergewöhnlich tief oder hoch ausfallen. Deshalb haben wir bei der Berechnung der strukturellen Haushaltssaldi jeweils einen Durchschnittswert der Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen verwendet.

Die strukturellen Saldi der Kantone im Jahr 2012 liegen zwischen -1.2 und +1.4 Prozent des kantonalen BIP (s. Tabelle auf nächster Seite). Die höchsten Defizitwerte erreichen Kantone wie AR, OW, SZ, SG, TG und NW, die ihre Steuern stark gesenkt haben und ihr Steuersubstrat wenig ausschöpfen. Die grossen Kantone (Zentrums Kantone) haben strukturell nahezu ausgeglichene Haushalte (ZH oder BE) oder weisen sogar strukturelle Überschüsse auf (VD, GE).

Tabelle 2
Saldo der Finanzrechnung 2012¹

	Ausgewiesener Saldo in Mio. Franken	Struktureller Saldo in Mio. Franken	Anteil struktureller Saldo am kantonalen BIP
GE	528.5	659.1	1.4%
VD	102.2	336.3	0.7%
NE	53.0	67.3	0.5%
BS	-141.2	149.8	0.5%
ZG	0.8	61.3	0.4%
GR	34.1	42.4	0.4%
VS	39.9	40.6	0.2%
AG	18.4	73.4	0.2%
FR	16.4	15.4	0.1%
BE	-552.8	-52.2	-0.1%
ZH	133.8	-148.2	-0.1%
BL	-26.9	-39.8	-0.2%
JU	-1.8	-12.4	-0.3%
LU	-60.7	-92.4	-0.4%
AI	0.2	-3.3	-0.4%
SH	-49.1	-31.6	-0.5%
TI	-62.9	-123.8	-0.5%
NW	-7.8	-17.2	-0.7%
TG	-95.1	-111.7	-0.8%
SG	-281.3	-287.4	-0.9%
SZ	-72.6	-75.4	-0.9%
OW	-16.8	-20.1	-1.0%
AR	-36.1	-32.7	-1.2%

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Daten der Finanzdirektorenkonferenz und des Bundesamtes für Statistik (2013) sowie Informationen aus den kantonalen Rechnungen und Budgets

¹ Die Tabelle zeigt die Differenz zwischen den Einnahmen und den Ausgaben eines Kantons (Saldo der Finanzrechnung, s. auch Glossar). In der Finanzberichterstattung verwenden die Kantone jeweils das Ergebnis der so genannten Erfolgsrechnung (Ertrag minus Aufwand). Im Gegensatz zur Finanzrechnung beinhaltet die Erfolgsrechnung auch Buchungen, die sich nicht auf die verfügbaren finanziellen Mittel auswirken und daher einen gewissen Ermessensspielraum zulassen. Abschreibungen und Rückstellungen bzw. die Auflösung von Rückstellungen stellen solche Buchungen dar.

Die Schätzung der strukturellen Haushaltssaldi ist jedoch mit erheblichen Schätzunsicherheiten verbunden. Es gibt dazu verschiedene Verfahren (s. z.B. Frick/Lampart, 2004). Für unsere Analyse haben wir dieselbe Methode verwendet, welche auch beim Bund eingesetzt wird – den so genannten modifizierten Hodrick-Prescott-Filter. Eine detaillierte Beschreibung des Verfahrens findet sich im Anhang. Dieses Verfahren hat den Vorteil, dass es rasch und ohne zusätzliche Annahmen durchführbar ist. Ein Nachteil ist aber beispielsweise, dass länger anhaltende Konjunkturprobleme als strukturelle (nicht konjunkturbedingte) Probleme betrachtet werden.

Mit dem hier verwendeten Verfahren ist die Konjunkturbereinigung für die Kantone Glarus, Solothurn und Uri nicht möglich. Deshalb sind die Haushaltssaldi dieser Kantone lediglich um die Investitionen korrigiert.

Tabelle 3
Saldo der Finanzrechnung 2012

	Ausgewiesener Saldo in Mio. Franken	Investitionsbereinigter Saldo in Mio. Franken	Anteil investitionsbereinigter Saldo am kantonalen BIP
GL	7.0	-0.5	0.0%
UR	-4.2	-10.8	-0.6%
SO	-121.9	-115.3	-0.7%

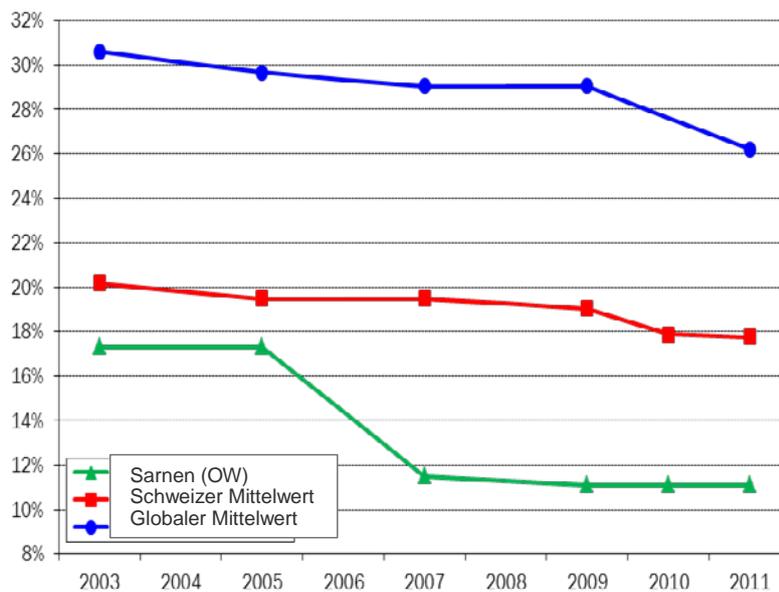
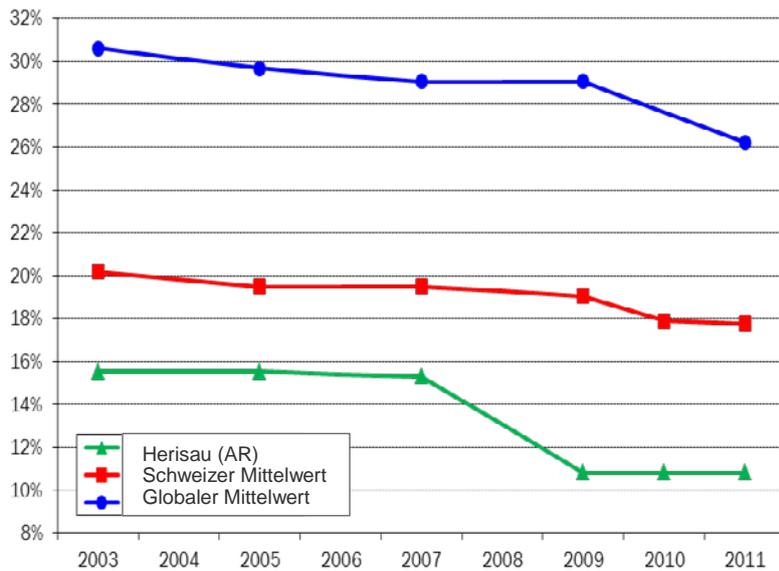
Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten der Finanzdirektorenkonferenz und des Bundesamtes für Statistik (2013)

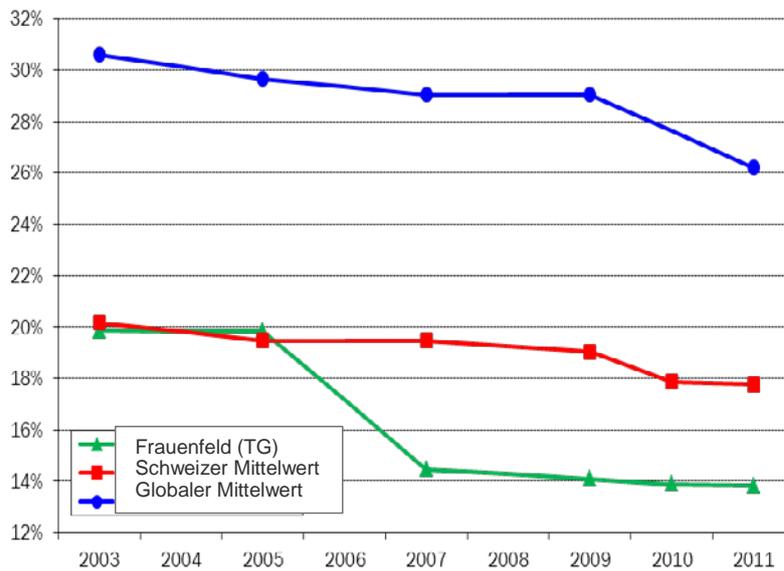
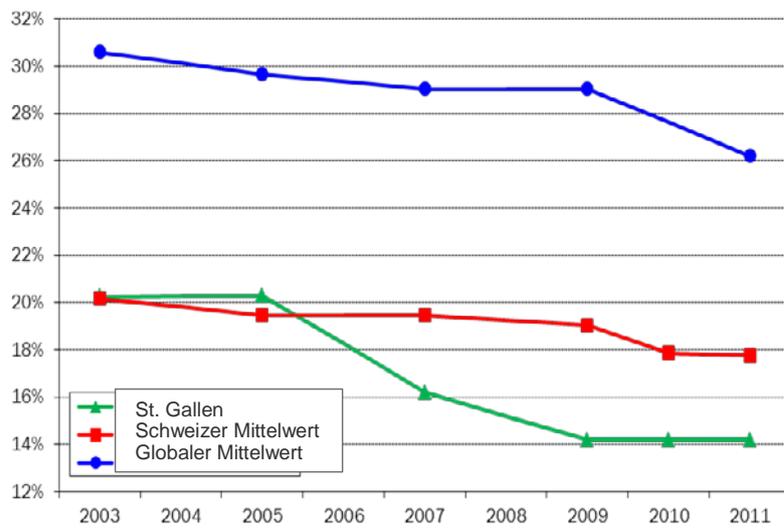
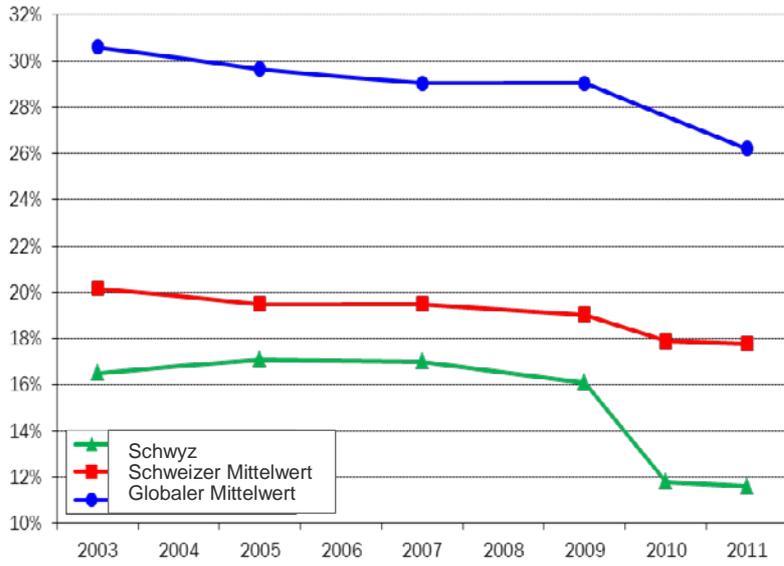
Der strukturelle Saldo 2012 sagt wenig über die zukünftige finanzielle Situation eines Kantons aus, wenn neue grosse strukturelle Be- und Entlastungen anfallen werden, die im Saldo 2012 noch nicht enthalten sind. Deshalb haben wir zusätzlich die Finanzpläne der grösseren Kantone untersucht. Diese beziehen sich auf die nächsten drei bis vier Jahre. In keinem der betrachteten Kantone zeichnen sich strukturelle Fehlbeträge ab. Im Anhang werden die noch nicht im strukturellen Saldo 2012 berücksichtigten strukturellen Be- und Entlastungen für die grösseren Kantone erläutert.

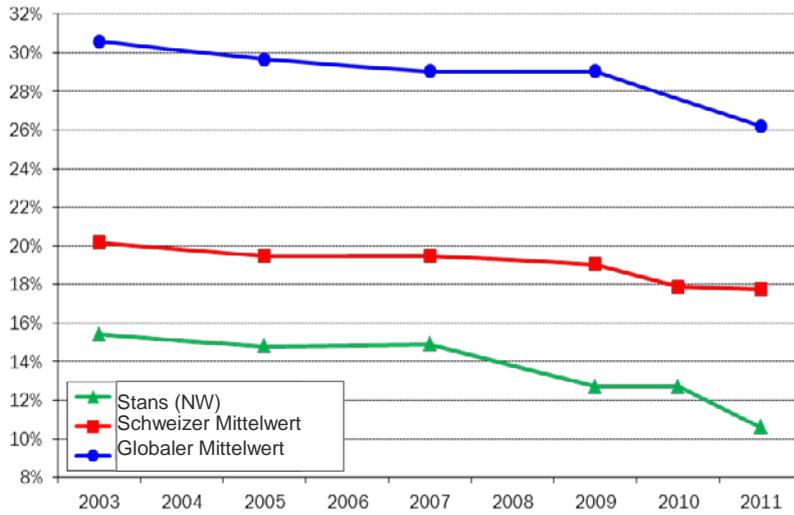
5.2 Tiefe Steuern als Ursache der strukturellen Defizite

Wie bereits vorhin erwähnt, weisen nur die Kantone AR, OW, SZ, SG, TG und NW ein nennenswertes strukturelles Defizit auf. Nachfolgende Grafiken zeigen, dass alle diese Kantone in der jüngeren Vergangenheit die Unternehmenssteuern stark gesenkt haben. OW, SZ, SG und TG haben ihre Steuern für Millionäre ebenfalls erheblich reduziert.

Entwicklung des durchschnittlichen Steuersatzes für Unternehmen (EATR) in den Kantonshauptorten im Vergleich zum Schweizer und weltweiten Durchschnitt

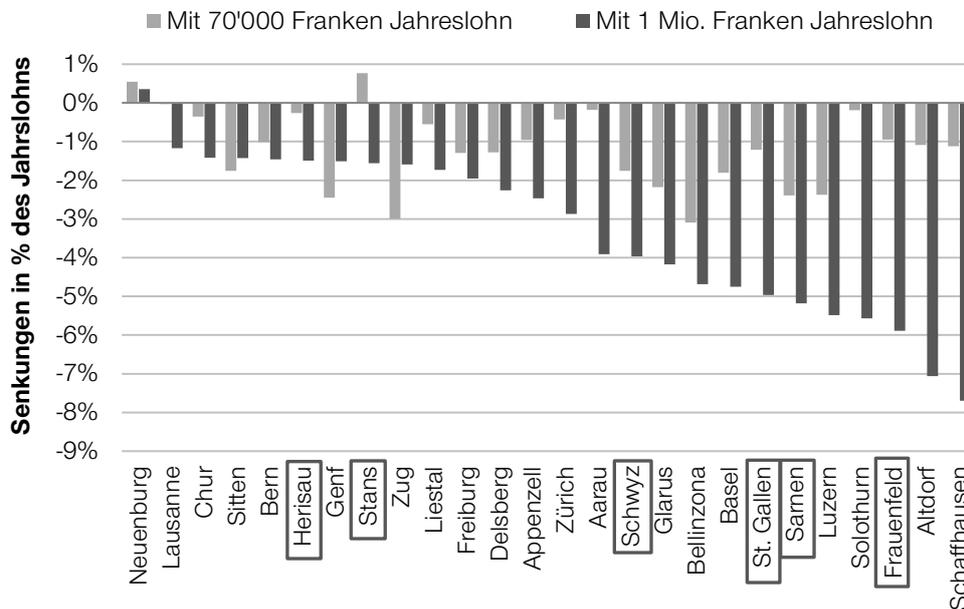






Quelle: BAK Taxation Index

Steuersenkungen 2000-2011 nach Kantonshauptorten für ledige Arbeitnehmende mit 70'000 bzw. 1 Million Franken Brutto-Jahreslohn



Quelle: Berechnungen SGB mit Daten der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Betrachtet wurden die direkte Bundessteuer sowie die durchschnittlichen Staats- und Kirchensteuern (mit der Bevölkerung der Kantone gewichtet). Die Steuern auf dem Jahreslohn 2011 werden mit den Steuern verglichen, die auf dem Lohn im Jahr 2000 gezahlt wurden, der damals die gleiche Kaufkraft hatte wie der Lohn 2011. Siehe auch Methodenbesprechung Lampart, D. und D. Gallusser (2012).

Ferner sind die Steuern für Unternehmen und Gutverdiener in AR, OW, SZ, SG, TG und NW generell tief. Das Forschungsinstitut Bakbasel berechnete die Steuerbelastung für Alleinstehende und Familien mit unterschiedlich hohem Einkommen sowie für Unternehmen in den jeweiligen Kantonshauptorten.

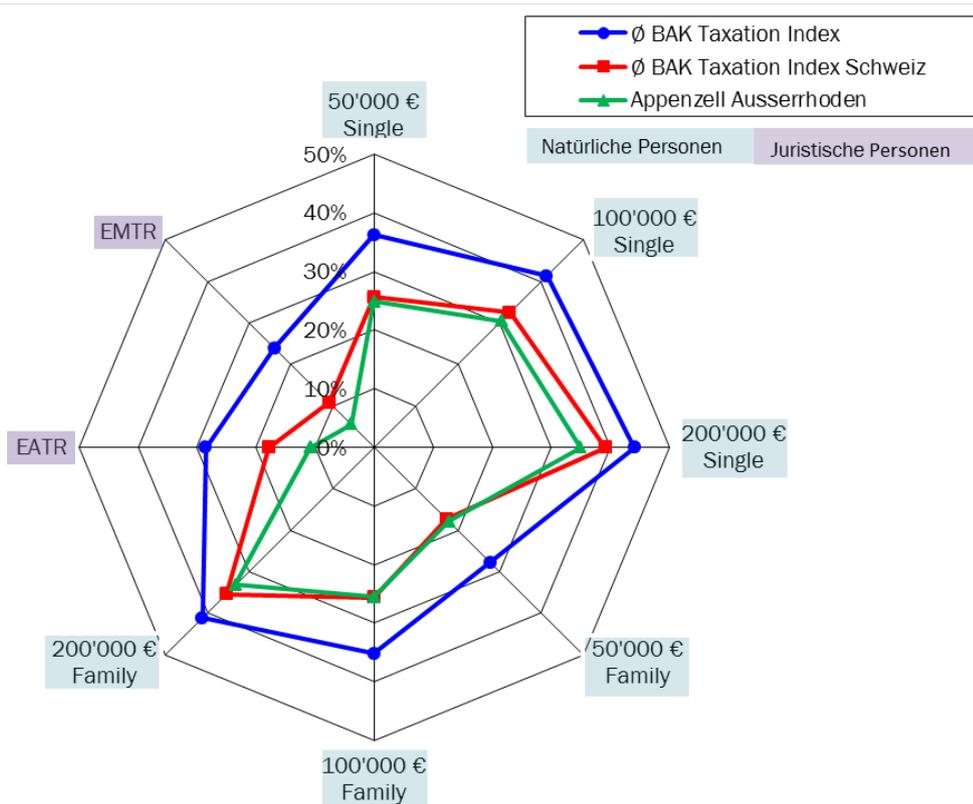
Steuerniveau in den Kantonshauptorten, im Schweizer und weltweiten Durchschnitt

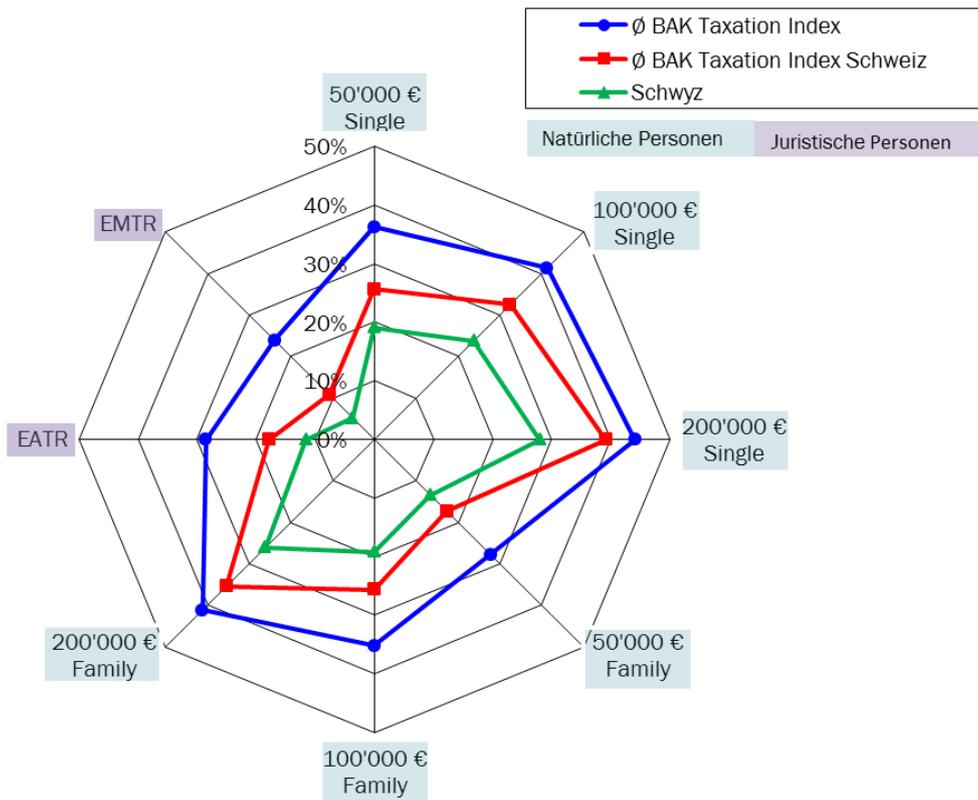
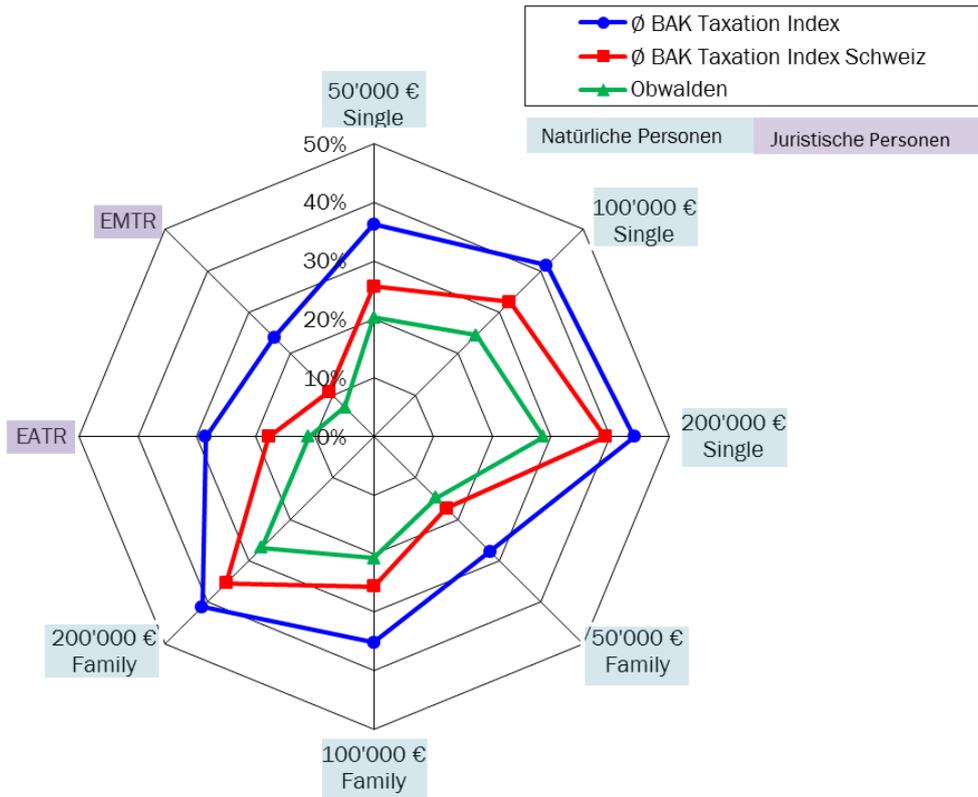
Ø BAK Taxation Index: Durchschnitt einer Vielzahl internationaler Standorte und von 19 Schweizer Kantonen

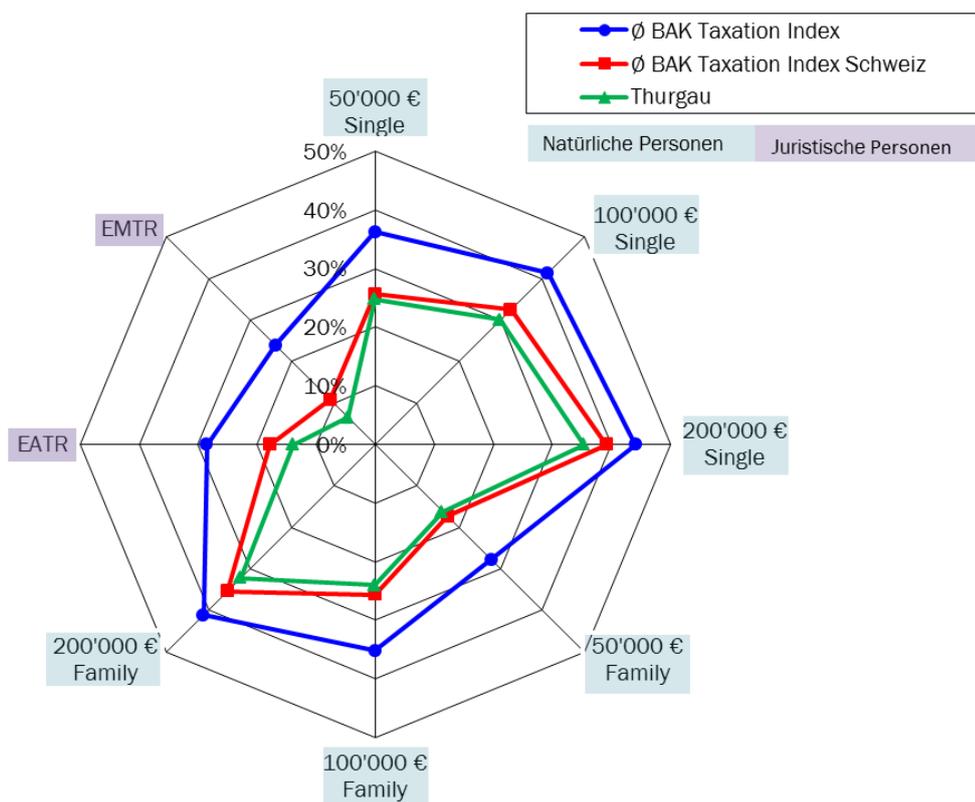
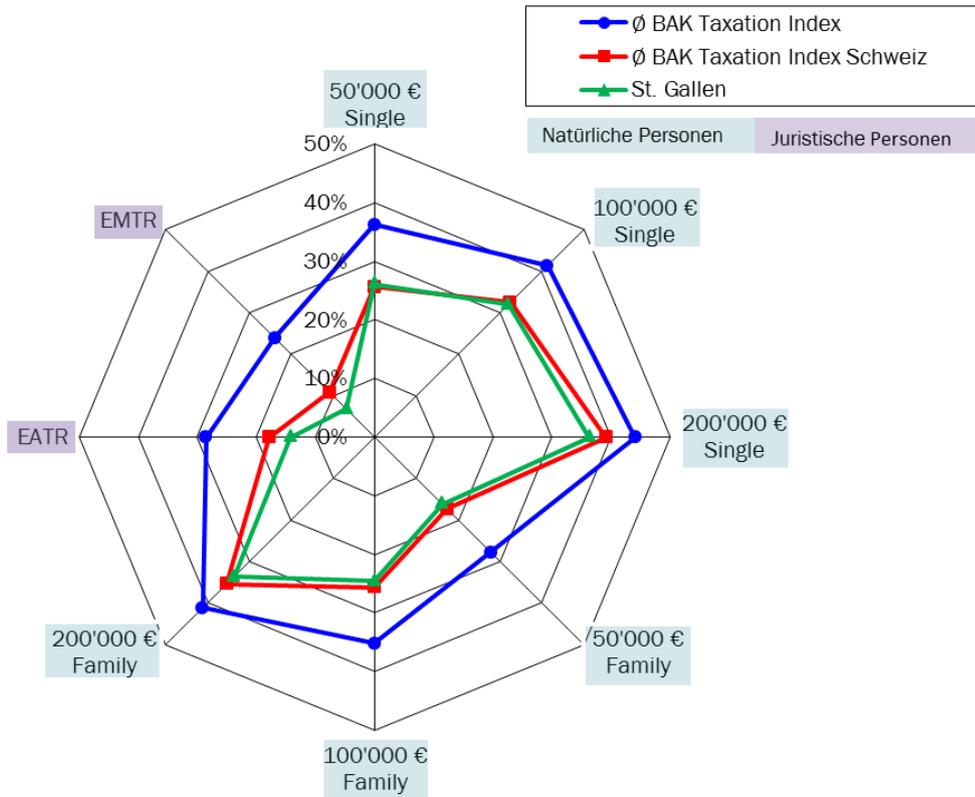
Ø BAK Taxation Index Schweiz: Durchschnitt von 19 Schweizer Kantonen

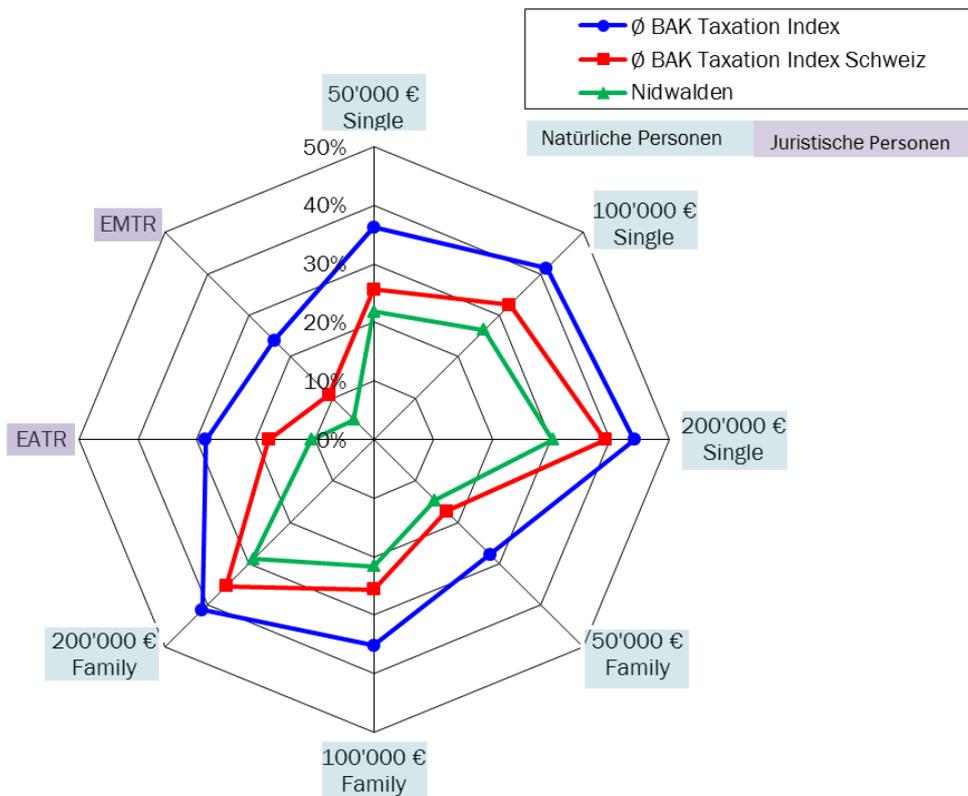
Natürliche Personen: Effektiver Steuersatz in % des Bruttolohn zur Erreichung eines bestimmten Nachsteuereinkommens für Alleinstehende und Familien

Juristische Personen: Durchschnittssteuerbelastung Unternehmen (effective average tax rate EATR) und Grenzsteuerbelastung Unternehmen (effective marginal tax rate EMTR)









Quelle: BAK Taxation Index

5.3 Nettovermögen/ -schuld

Um die effektive Vermögenssituation der Kantone zu kennen, muss der Bruttoschuld das Vermögen gegenüber gestellt werden (Nettovermögen). Wie die Tabelle zeigt, sind nahezu alle Kantone nettovermögend.

Tabelle 4
Nettovermögen/-schuld 2012

	absolut in Mio. Franken	Anteil am kantonalen BIP	Art der Vermögensbewertung
GL	382	16.6%	unterbewertet
LU	3'830	16.4%	nach ökonomischen Kriterien
FR	1'538	10.8%	unterbewertet
UR	187	10.7%	unterbewertet
OW	195	9.3%	unterbewertet
GR	1'050	9.0%	stark unterbewertet
ZG	1'204	8.3%	unterbewertet
ZH	8'442	6.5%	nach ökonomischen Kriterien
AI	51	6.4%	stark unterbewertet
SO	944	6.1%	unterbewertet
BS	1'657	5.6%	stark unterbewertet
JU	216	5.4%	unterbewertet
SZ	419	5.2%	stark unterbewertet
NW	118	4.8%	unterbewertet
TG	421	3.0%	unterbewertet
SH	158	2.6%	stark unterbewertet
SG	751	2.4%	stark unterbewertet
AR	48	1.8%	stark unterbewertet
BL	320	1.6%	unterbewertet
AG	656	1.6%	stark unterbewertet
VD	540	0.7%	stark unterbewertet
VS	75	0.4%	stark unterbewertet
GE	2'754	0.0%	nach ökonomischen Kriterien
TI	-173	-0.8%	stark unterbewertet
NE	-357	-2.9%	stark unterbewertet
BE	-1'961	-2.9%	stark unterbewertet

Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten der Finanzdirektorenkonferenz und des Bundesamtes für Statistik (2013)

Die Kantone bewerten ihr Vermögen zurzeit unterschiedlich. Etwa die Hälfte der Kantone weist ihr Vermögen nicht zum effektiven Wert aus, sondern tiefer. Dadurch entstehen so genannte stille Reserven – Vermögen, das nicht in der Bilanz (Darstellung der Vermögenswerte und Schulden) ersichtlich ist. Würden diese Kantone ihr Vermögen nach ökonomischen Kriterien beurteilen, so wäre ihr Nettovermögen wohl deutlich höher als ausgewiesen. BE, NE und TI gehören ebenfalls zu dieser Gruppe. Sie haben also eigentlich netto gar keine Schulden.

BL, FR, GL, JU, NW, OW, SO, TG, UR und ZG ziehen bei der Vermögensbewertung zwar teilweise volkswirtschaftliche Überlegungen mit ein, doch dürfte auch deren effektives Nettovermögen das ausgewiesene übersteigen. Lediglich in GE, ZH und LU steht die Bilanzierung nach ökonomischen Kriterien.

mischen Kriterien im Vordergrund. Detailliertere Angaben zur Vermögensbewertung finden sich im Anhang.

6 Fazit

Im Schweizer Föderalismus haben die Kantone eine Schlüsselrolle. Sie nehmen bei der Bildung und im Gesundheitswesen zentrale öffentliche Aufgaben wahr. Auch die Festlegung der direkten Steuer obliegt zu einem grossen Teil den Kantonen. Die Qualität des Service Public in der Schweiz hängt daher wesentlich von den Kantonen ab. Eine falsche Finanzpolitik gefährdet diese Qualität. Das wäre nicht nur negativ für die Zufriedenheit der Schweizer Bevölkerung, sondern würde auch dem Schweizer Wohlstand schaden.

Bei der Mehrheit der Schweizer Kantone sind Sparmassnahmen geplant. Aus ökonomischer Sicht sind diese Sparpakete jedoch fragwürdig. Die Kantone stehen nämlich in Wirklichkeit finanziell besser da, als von den Kantonsregierungen dargestellt. In den meisten Kantonen braucht es also gar keine Sparmassnahmen – oder zumindest nicht im geplanten Umfang. Und in Kantonen, in denen tatsächlich grössere Defizite drohen könnten, sind diese im Wesentlichen die Folge von Steuersenkungen und unnötig tiefen Steuern. Die finanzielle Lage dieser Kantone ist grundsätzlich gut. Lücken zwischen den Ausgaben und den Einnahmen könnten mit einer Korrektur der gemachten Steuersenkungen geschlossen werden.

Die Sparpakete werden meist mit düsteren Prognosen für die Kantonsfinanzen begründet. Doch die Kantonsregierungen sehen die Finanzperspektiven in der Regel in einem zu pessimistischen Licht. In der Vergangenheit war die finanzielle Lage der Kantone fast durchwegs besser als von den Regierungen vorausgesagt. Deshalb dürfen die Budgets und Finanzpläne nicht als Grundlage für finanzpolitische Entscheidungen genommen werden.

Klammert man die konjunkturell bedingten, vorübergehenden Steuerausfälle aus (struktureller Haushaltssaldo), so sind die Einnahmen und Ausgaben der meisten Kantone im Gleichgewicht. Strukturelle Defizite haben Kantone mit ausgesprochen tiefen Steuern für Unternehmen und Gutverdiener. Diese Defizite lassen sich – bei Bedarf – einnahmeseitig korrigieren.

Das Vermögen der Kantone übersteigt deren Schulden. Die Kantone sind also nettovermögend. Die Mehrheit weist das Vermögen nicht zum effektiven Wert aus, sondern tiefer. In den Bilanzen dieser Kantone wird das Nettovermögen daher unterschätzt. Deshalb ist die gute Vermögenssituation der Kantone in den offiziellen Zahlen nicht direkt ersichtlich.

Tabelle 5
Finanzielle Lage der Kantone

	Anteil struktureller Haushalts- saldo 2012 am kantonalen BIP	Anteil Nettovermögen/-schuld 2012 am kantonalen BIP	Durchschnittlicher Budgetierungsfehler 1999 - 2012
GE	1.4%	0.0%	5.4%
VD	0.7%	0.7% (stark unterbewertet)	4.8%
NE	0.5%	-2.9% (stark unterbewertet)	2.9%
BS	0.5%	5.6% (stark unterbewertet)	5.4%
ZG	0.4%	8.3% (unterbewertet)	7.6%
GR	0.4%	9.0% (stark unterbewertet)	6.1%
VS	0.2%	0.4% (stark unterbewertet)	3.4%
AG	0.2%	1.6% (stark unterbewertet)	3.3%
FR	0.1%	10.8% (unterbewertet)	3.5%
BE	-0.1%	-2.9% (stark unterbewertet)	4.0%
ZH	-0.1%	6.5%	6.1%
BL	-0.2%	1.6% (unterbewertet)	4.3%
JU	-0.3%	5.4% (unterbewertet)	0.1%
LU	-0.4%	16.4%	3.0%
AI	-0.4%	6.4% (stark unterbewertet)	6.4%
SH	-0.5%	2.6% (stark unterbewertet)	3.1%
TI	-0.5%	-0.8% (stark unterbewertet)	4.8%
NW	-0.7%	4.8% (unterbewertet)	3.8%
TG	-0.8%	3.0% (unterbewertet)	2.8%
SG	-0.9%	2.4% (stark unterbewertet)	3.8%
SZ	-0.9%	5.2% (stark unterbewertet)	8.8%
OW	-1.0%	9.3% (unterbewertet)	4.4%
AR	-1.2%	1.8% (stark unterbewertet)	2.9%
GL	*	16.6% (unterbewertet)	1.9%
UR	*	10.7% (unterbewertet)	3.7%
SO	*	6.1% (unterbewertet)	4.6%

*Nicht berechenbar aufgrund von Strukturbrüchen

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Daten der Finanzdirektorenkonferenz und des Bundesamtes für Statistik (2013) sowie Informationen aus den kantonalen Rechnungen und Budgets

Literatur

Quellen

- Bakbasel (2012): SPARPAKET II DES KANTONS ST.GALLEN DAUERHAFTE STABILISIERUNG DES STAATSHAUSHALTES - Analyse der Schuldenbremse, http://www.sg.ch/news/1/2012/05/den_kantonalen_finanzhaushaltinsgleichgewichtbringen/jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download_8.ocFile/18_BAKBASE_L_B5_Schuldenbremse.pdf
- Bakbasel: BAK Taxation Index, <http://www.baktaxation.ch/pages/bak-taxation-index/uebersicht.php>.
- Chatagny, F. und B. Silverstovs (2013): Rationality of Direct Tax Revenue Forecasts under Asymmetric Losses: Evidence from Swiss cantons, KOF Working Paper, 324. <http://kof.ethz.ch/de/publikationen/p/kof-working-papers/324/>.
- Chatagny, F. und N. Soguel (2012): The effect of tax revenue budgeting errors on fiscal balance: evidence from the Swiss cantons, International Tax and Public Finance, Springer, vol. 19(3), S. 319-337.
- Finanzdirektion des Kantons Bern (2012): Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (Änderung), Version Vernehmlassungsverfahren, http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/evaluation_nef/dokumente.assetref/content/dam/documents/FIN/GS/de/vnl-vortrag-%C3%A4nderungen-flg-d.pdf.
- Frick, A. et al. (2007): Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt, Gutachten der KOF ETH Zürich. http://lag-wirtschaft-nrw.de/fileadmin/user_upload/gruene_lag_wifi/Steuern_und_Finanzen/187669.gutachten_eth_zuerich_eine_schuldenbrems.pdf.
- Frick, A. et D. Lampart (2004) : Indikatoren zum konjunkturellen Impuls der Finanzpolitik, Konjunktur, KOF/ETH, Vol. 67.2004, 7/8, pp. 1-13.
- Lampart, D., D. Gallusser und D. Kopp (2013): Lohndruck und ungerechte Verteilung. Die finanzielle Lage der Arbeitnehmenden in der Schweiz – Analyse und Handlungsmöglichkeiten. Bern: SGB.
- Lampart, D., M. Aepli und A. Tanner (2012): Unternehmensbesteuerung. Unternehmen müssen Steuern zahlen - Steuergeschenke für Firmen sind volkswirtschaftlich falsch. Bern: SGB.
- Lampart, D. und D. Gallusser (2012): SGB-Verteilungsbericht 2012. Eine Analyse der Lohn-, Einkommens- und Vermögensverteilung in der Schweiz. Bern: SGB.
- Schips, B. et al. (2003): Gutachten zu ausgewählten Problemen der Schuldenbremse, Zürich, http://www.efv.admin.ch/d/downloads/publikationen/arbeiten_oekonomenteam/ETH_KOF_Gutachten_Schuldenbremse_d.pdf.
- Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP): Handbuch HRM2, <http://www.srs-cspcp.ch/srscspcp.nsf/vwbasedocuments/masrs01?OpenDocument&lng=de>.
- Soguel, N. und J.-L. Zufferey (1997): La sous-estimation des recettes cantonales: erreur de prévision ou comportement stratégique? Discussion paper de l'IDHEAP No. 7.

Statistiken

Bundesamt für Statistik (2013): Bruttoinlandsprodukt (BIP) nach Grossregion und Kanton, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/05/key/01.html>.

Eidgenössische Finanzverwaltung: Finanzstatistik.

Eidgenössische Steuerverwaltung (2013): Steuerbelastung in den Kantonshauptorten.

Finanzdirektorenkonferenz: Budget und Rechnung der Kantone, <http://www.fdk-cdf.ch/index/finanzdaten.htm>.

Finanzdirektorenkonferenz: Bilanzen der Kantone, http://www.fdk-cdf.ch/130913_bilanzen_kantone_00-12.xlsx.

Kantonale Rechnungen, Budgets und Finanzpläne.

Anhang

Methodische Ausführungen zur Berechnung des strukturellen Saldos

Die Berechnung eines strukturellen Haushaltssaldos der Kantone ist mit einigen Problemen konfrontiert. Insbesondere wechselnde Rechnungslegungsvorschriften sowie einnahme- oder ausgabenwirksame Gesetzesänderungen erschweren die Entflechtung und Quantifizierung von konjunkturellen und strukturellen Komponenten. Dies sollte bei der Interpretation der hier präsentierten Resultate mit berücksichtigt werden.

Zur Berechnung des strukturellen Saldos wurde nur der Fiskalertrag anhand der berechneten kantonalen Konjunkturfaktoren (siehe unten) konjunkturbereinigt, da andere Einnahmekategorien keine ausgeprägten Konjunkturmuster aufweisen oder die vorhandenen Konjunkturmuster durch strukturelle Änderungen überlagert werden. Die Ausgaben wurden ebenfalls nicht konjunkturell bereinigt, weil die kantonalen Ausgaben nicht besonders sensitiv auf konjunkturelle Schwankungen reagieren.

Zur Berechnung der kantonalen Konjunkturfaktoren wurden zunächst auffällige Schwankungen bei den Fiskalerträgen der Kantone näher untersucht und eine Bereinigung vorgenommen, falls nicht-konjunkturelle Faktoren für die Schwankungen zuständig waren (z.B. Gesetzesänderungen, einmalige Ausgabenblöcke, Änderungen in der Rechnungslegung, usw.). Anschliessend wurde mit dem modifizierten Hodrick-Prescott-Filter der Eidgenössischen Finanzverwaltung der Trend des Fiskalertrags der Kantone berechnet. Die Differenz des tatsächlichen Fiskalertrags zum Trend ergibt den Konjunkturfaktor für jedes Jahr, der die Ober- bzw. Unterauslastung der Wirtschaft ausdrückt. Lediglich für die Kantone Uri, Glarus und Solothurn war es nicht möglich, die Zeitreihe so weit zu bereinigen, dass nur noch konjunkturelle Schwankungen übrig bleiben.

Da die Investitionsausgaben und -einnahmen z.T. willkürlichen jährlichen Schwankungen unterworfen sind, haben wir bei der Berechnung der strukturellen Haushaltssaldi jeweils den Durchschnittswert über die vergangenen fünf Jahre verwendet. Falls es in diesen Jahren zu einem strukturellen Anstieg/einer strukturellen Abnahme der Investitionseinnahmen oder -ausgaben kam, wurde dem Rechnung getragen.

Zukünftige Be- und Entlastungen durch den Finanzausgleich

Die Grundbeiträge für den Lasten- und Ressourcenausgleich werden jeweils für vier Jahre von der Bundesversammlung festgelegt, letztmalig für die Periode 2012 bis 2015. Die Beiträge des Ressourcenausgleichs werden auch in den Zwischenjahren an die Entwicklung des Ressourcenpotenzials der Kantone angepasst (Vgl. FiLaG Art. 5). Bekannt sind die Nettoausgleichszahlungen bis 2014. Die Be- und Entlastungen der Kantone in den Jahren 2012 bis 2014 können der nachfolgenden Tabelle entnommen werden.

Tabelle 6
Interkantonaler Finanzausgleich: Ausgleichszahlungen 2012-2014
(in 1'000 CHF)

	2012	2013	2014	Veränderung 2012 bis 2014	
				in %	absolut
ZH	427'715	382'790	367'304	-14.1%	-60'411
BE	-1'063'532	-1'163'637	-1'231'698	15.8%	-168'166
LU	-363'281	-371'441	-348'791	-4.0%	14'490
UR	-85'875	-87'006	-86'983	1.3%	-1'108
SZ	106'298	134'182	142'604	34.2%	36'306
OW	-36'309	-36'550	-33'104	-8.8%	3'205
NW	13'704	17'359	18'336	33.8%	4'632
GL	-74'061	-79'558	-74'390	0.4%	-329
ZG	262'075	276'505	279'491	6.6%	17'416
FR	-468'949	-463'505	-443'119	-5.5%	25'830
SO	-176'251	-207'760	-208'121	18.1%	-31'870
BS	100'142	114'691	102'574	2.4%	2'432
BL	10'737	3'169	11'770	9.6%	1'033
SH	-7'718	2'545	4'213	-154.6%	11'931
AR	-59'386	-53'566	-45'986	-22.6%	13'400
AI	-17'092	-15'647	-17'136	0.3%	-44
SG	-410'506	-389'823	-392'183	-4.5%	18'323
GR	-273'418	-267'883	-244'093	-10.7%	29'325
AG	-190'514	-184'735	-183'648	-3.6%	6'866
TG	-214'003	-221'912	-226'660	5.9%	-12'657
TI	-31'849	-23'055	-25'487	-20.0%	6'362
VD	29'058	53'646	50'118	72.5%	21'060
VS	-523'774	-524'915	-513'357	-2.0%	10'417
NE	-156'254	-169'229	-191'413	22.5%	-35'159
GE	245'986	257'402	270'306	9.9%	24'320
JU	-144'504	-159'720	-165'700	14.7%	-21'196

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement

Mehreinnahmen im Vergleich zu 2012 sind in nennenswertem Umfang insbesondere im Kanton Bern zu verzeichnen. Im Kanton Zürich reduzieren sich die Beiträge ebenfalls relativ deutlich. Mit den absolut höchsten Zusatzausgaben hat der Kanton Schwyz zu rechnen. Sie fallen mit 36 Mio. allerdings nicht übermässig hoch aus.

Zukünftige strukturelle Be- und Entlastungen in einzelnen Kantonen

Im Folgenden werden wir relevante Be- und Entlastungen in ausgewählten Kantonen dokumentieren, die im strukturellen Saldo 2012 noch nicht enthalten sind.

Kanton Zürich

Die Zusatzbelastungen des Kantonshaushaltes durch den innerkantonalen Finanzausgleich sowie die neue Spitalfinanzierung sind grösstenteils bereits in der Rechnung 2012 enthalten. Die zusätzlichen Ausgaben auf Grund der neuen Spitalfinanzierung verglichen mit 2012 betragen gemäss Finanzplan 2012-2015 im Jahr 2013 52 Mio. Franken und im Jahr 2014 103 Mio. (S. 330). Die Auswirkungen des kantonalen Finanzausgleichs bleiben ab 2012 ungefähr konstant (ebd. 673).

Gemäss Finanzplan 2013-2016 (S. 55) führen die Erhöhung des Kinderbetreuungskostenabzugs sowie Erhöhung des Kinderabzugs ab 2013 zu Steuerausfällen von ca. 35 Mio. Franken pro Jahr.

Hinzuzufügen ist, dass mögliche Finanzengpässe im Kanton Zürich auch darauf zurückzuführen sind, dass der Kantonsrat im Jahr 2011 eine vom Regierungsrat beantragte Steuerfusserhöhung um 7 Prozentpunkte abgelehnt hat.

Kanton Bern

Die im Jahr 2012 definitiv beschlossene Senkung der Motorfahrzeugsteuer führt ab 2013 zu Mindereinnahmen von 100 Mio. pro Jahr (Vgl. Finanzplan 2014.2013: 22).

Kanton Basel-Stadt

Der massgebliche Einkommens-Steuersatz wurde 2012 von 23.5% auf 23.0% gesenkt. Diese Satzreduktion führt zu Steuerausfällen von jährlich 20 Millionen Franken. Da im Kanton Basel-Stadt Steuerveranlagung und -bezug postnumerando erfolgen, fallen diese erst 2013 an. Auch der Freibetrag bei den Vermögenssteuern wurde erhöht, was ab 2013 zu weiteren 6 Mio. Einbussen führt. Hinzu kommen 12 Mio. Einbussen bei den juristischen Personen wegen der Senkung des maximalen Gewinnsteuersatzes auf 20.5%. Insgesamt fallen die Steuereinnahmen 2013 auf Grund Steuersenkungen somit 38 Mio. Franken geringer aus (Vgl. Budgetbericht 2013: 6; Medienmitteilung des Regierungsrates vom 24.1.2012).

2013 wird der massgebliche Einkommens-Steuersatz weiter auf 22.5% gesenkt (wird 2014 Rechnungswirksam). Die dadurch resultierenden Steuerausfälle werden jedoch nicht quantifiziert. Bei den Unternehmen wird der Gewinnsteuersatz 2013 auf 20% gesenkt. Dies führt 2014 zu weiteren Einbussen von 12 Mio. pro Jahr (Vgl. Budgetbericht 2013: 44; Medienmitteilung des Regierungsrates vom 18.5.2010).

Kanton Zug

Die Steuergesetzrevision 2012 wird gemäss Schätzungen der Steuerverwaltung im Jahr 2013 zu Mindereinnahmen (im Vergleich zu 2012) in Höhe von 11 Mio. Franken führen, die sich im Jahr 2014 auf 24 Mio. Franken und 2015 sowie 2016 auf 31 Mio. Franken erhöhen.²

Kanton Aargau

Auf Grund der Teilrevision des Steuergesetzes treten ab 1. Januar 2014 tarifliche Entlastungen und höhere Abzüge in Kraft. Diese 1. Etappe der Tarifminderung führt beim Kanton zu geringeren Einnahmen von ca. 60 Mio. Franken im Jahr 2014 (Vgl. Botschaft Aufgaben- und Finanzplan

² Vgl. Beilage 2 finanzielle Auswirkungen, Kantonsratsvorlage 'Änderung des Steuergesetzes': <http://www.zg.ch/behoerden/finanzdirektion/steuerverwaltung/steuergesetz/steuergesetzrevision-2012>.

2014-2017, S. 59 sowie Botschaft Aufgaben- und Finanzplan 2013-2016, S. 50). Im Jahr 2015 tritt die 2. Etappe der Tarfminderung in Kraft, welche den Kanton noch mal ungefähr 30 Mio. Franken kostet, im Jahr 2016 sollen noch einmal Mehrbelastungen von 17 Mio. Franken jährlich hinzukommen (Ebd).

Canton de Genève

Les mesures récurrentes ont généré une amélioration du résultat net de l'État de 262 millions dès 2013, dont à peu près deux tiers d'économies et un tiers de revenus (Plan financier quadriennal 2013-2016 de la République et canton de Genève : p. 5).

La principale mesure d'économies (96 millions) concerne les réductions de 1 % en 2012 et d'autant en 2013 des charges de personnel, des dépenses générales et des subventions (p. 19).

Diverses mesures fiscales ont été abandonnées par le gouvernement. D'une part, l'augmentation des centimes additionnels cantonaux sur les personnes physiques a été retirée par le Conseil d'État, ce qui a des conséquences sur les revenus fiscaux à hauteur de 87 millions en 2013, 181 millions en 2014 et 188 millions à partir de 2015 (p. 47). D'autre part, le Grand Conseil n'a adopté aucune des mesures fiscales non conditionnelles (entre autres, l'augmentation linéaire de 20 % de la valeur fiscale des immeubles, la suspension du bouclier fiscal en 2013 et 2014 et l'instauration d'une taxe sur l'électricité). Ces mesures auraient eu pour effet une augmentation de 84 millions en 2013, 105 millions en 2014 et 67 millions à partir de 2015 (p. 46). En compensation, une modification de la loi relative à la perception et aux garanties des impôts sur les personnes physiques et les personnes morales a été adoptée : l'introduction de taux différents pour les intérêts en faveur du contribuable et ceux en faveur de l'État améliore le résultat net de 82 millions dès 2013 (Point de Presse du Conseil d'État: p. 9-11).

L'abolition des statuts fiscaux n'est pas un risque à moyen terme. À l'horizon 2018, la réduction de l'impôt sur les personnes morales est estimée à 387 millions pour le canton (Plan financier quadriennal 2013-2016 de la République et canton de Genève : p. 43).

Unterschiedliche Vermögensbewertung je nach Rechnungslegungsstandard

Wie die Kantone die Werthaltigkeit ihres Vermögens beurteilen, hängt unter anderem davon ab, welchen Rechnungslegungsstandard sie verwenden. Vor einigen Jahren ist das „Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM1)“ überarbeitet worden. Das daraus entstandene neue Rechnungslegungsmodell HRM2 haben die Kantone bis 2018 umzusetzen. Etwa die Hälfte der Kantone hat HRM2 bereits eingeführt (GL, FR, UR, OW, ZG, SO, JU, NW, TG, BL, LU, ZH, GE). Die anderen verwenden noch den alten Rechnungslegungsstandard HRM1 (GR, AI, BS, SZ, SH, SG, AR, AG, VD, VS, TI, NE, BE). Da insbesondere HRM1 es erlaubt, Vermögen tiefer als zum effektiven Wert zu bilanzieren, ist das Vermögen dieser Kantone stark unterbewertet. Dennoch weisen die meisten noch HRM1 verwendenden Kantone im Jahr 2012 ein Nettovermögen von zwischen 0.4 und 9 Prozent des kantonalen BIP aus.

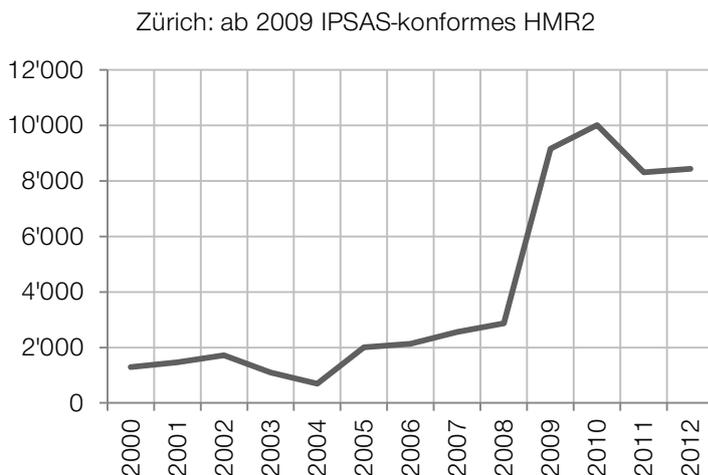
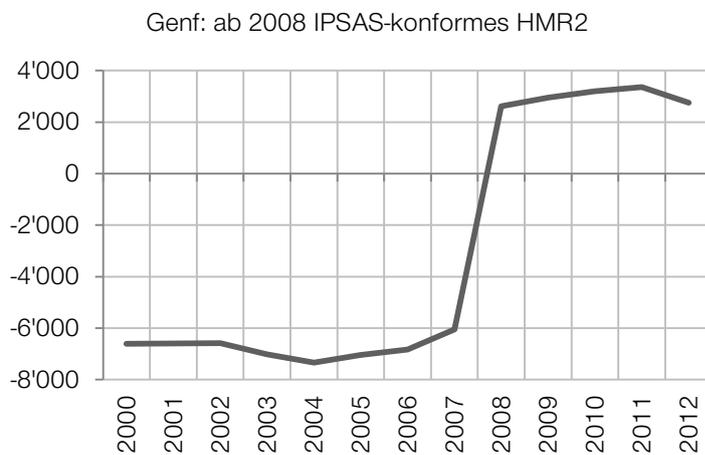
Das überarbeitete Rechnungslegungsmodell HRM2 zieht zwar teilweise ökonomische Kriterien mit ein, doch sind die Empfehlungen hinsichtlich der Vermögensbewertung zurückhaltend. Deshalb stellt auch HRM2 die finanziellen Vorgänge nicht tatsachengetreu dar (HRM2 erfüllt die Anforderungen des True and Fair View-Prinzips nicht). Folglich sind die effektiven Nettovermögen der Kantone, die HRM2 bereits eingeführt haben, wohl ebenfalls höher als die in der Tabelle auf-

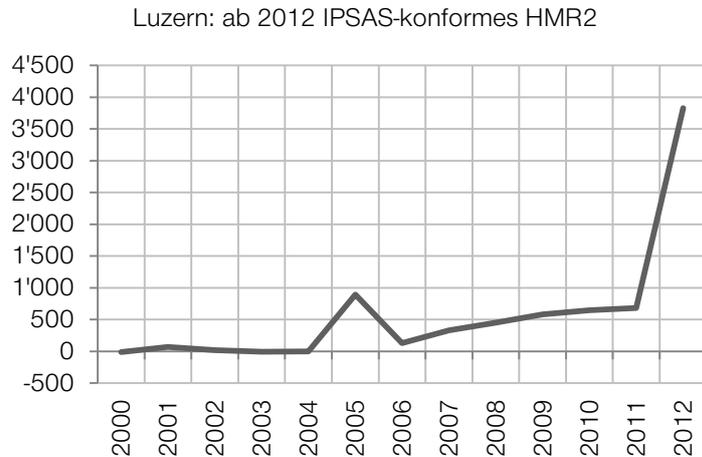
geführten Nettovermögen von 1.6 bis 16.6 Prozent des kantonalen BIP (GL, FR, UR, OW, ZG, SO, JU, NW, TG, BL).

Die Kantone können sich ergänzend zum HRM2 an die strengeren „International Public Sector Accounting Standards“ (IPSAS) anlehnen. Bei diesem internationalen Standard steht die Darstellung der effektiven finanziellen Lage im Vordergrund (IPSAS erfüllt die Anforderungen des True and Fair View-Prinzips). GE, LU und ZH haben IPSAS zwar nicht vollständig eingeführt, jedoch IPSAS als den für sie relevanten Rechnungslegungsstandard festgelegt. In diesen Kantonen hat sich beim Rechnungslegungsmodellwechsel von HMR1 auf ein IPSAS-konformes HRM2 das ausgewiesene Nettovermögen stark erhöht.

Entwicklung des Nettovermögens beim Rechnungslegungswechsel

(in Mio. CHF)





Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten der Finanzdirektorenkonferenz

Das durchschnittliche ausgewiesene Nettovermögen stieg beim Rechnungslegungswechsel in GE um etwa 20.5 Prozent, in ZH um rund 5.7 und in LU um 15.2 Prozent des kantonalen BIP. Diese deutlichen Sprünge legen nahe, dass die Nettovermögenserhöhungen beim Modellwechsel vorwiegend auf die Auflösung der in der Vergangenheit gebildeten stillen Reserven zurückzuführen sind. Diese Annahme wird durch die Tatsache untermauert, dass in LU das Vermögen 2011 bewertet nach IPSAS-konformem HRM2 anstatt gemäss HRM1 etwa 3.8 Milliarden Franken höher ist. Das Vermögen 2011 bewertet nach HRM1 beträgt rund 2.2 Milliarden Franken. Das Vermögen 2011 war also effektiv etwa 1.7-mal höher als ausgewiesen.

Folglich ist das Vermögen all jener Kantone, die noch HRM1 benutzen, wohl in einem ähnlichen Ausmass unterbewertet wie dasjenige in GE, LU und ZH. Die Finanzdirektion des Kantons Bern geht beispielsweise davon aus, dass bei der geplanten Umsetzung des IPSAS-konformen HRM2 durch die Aktivierung der stillen Reserven das Vermögen um zirka 6 Milliarden Franken steigen wird (Finanzdirektion des Kantons Bern 2012: S. 11). BE ist demnach klar nettovermögend. Dasselbe trifft wohl auch auf TI und NE zu.

Die Reihe SGB-Dossier. Bisher erschienen**Titres déjà publiés dans la série Dossier de l'USS**

- 69 Mitgliederentwicklung 2009, September 2010, Évolution des effectifs des syndicats en 2009, septembre 2010
- 70 11. SGB-Frauenkongress vom 20. und 21. November 2011. Vereinbarkeit jetzt! Erwerbsarbeit – Familienarbeit: Schluss mit dem Zeitdilemma! August 2010. *1^{er} Congrès des femmes de l'USS des 20 et 21 novembre 2009. Emploi et famille : un casse-tête au quotidien ! Août 2010*
- 71 Auswirkungen einer Frankenaufwertung auf die Schweizer Wirtschaft. Ergebnisse von ökonomischen Modellsimulationen. September 2010 - *Effets d'une appréciation du franc sur l'économie suisse. Résultats de simulations réalisées à l'aide de modèles économétriques. Janvier 2011*
- 72 Massnahmen zur Stärkung der Kaufkraft – Auswirkungen auf die Schweizer Konjunktur. November 2010
- 73 54. SGB-Kongress vom 5. – 6. November 2010: Kongresspapiere und Resolutionen. Dezember 2010 – *54^e Congrès de l'USS du 5 au 6 novembre 2010 : textes d'orientation et résolutions. Décembre 2010*
- 74 Jahresmedienkonferenz des SGB vom 5. Januar 2011: Gute Löhne und Renten für alle; Mehr Geld zum Leben; Lebensrisiken gemeinsam tragen. Januar 2011 - *Conférence de presse annuelle de l'USS du 5 janvier 2011 : Des salaires décentes et des rentes suffisantes ; Davantage de revenus pour vivre - Assumer solidairement les risques de la vie. Janvier 2011*
- 75 Erlass von Mindestlöhnen aufgrund der flankierenden Massnahmen. Eine Praxisübersicht. Februar 2011.
- 76 AHV bleibt stabil. SGB-Finanzierungsszenarien für die AHV. März 2011. *L'AVS toujours stable. Scénarios de l'USS pour le financement de l'AVS. Mai 2011.*
- 77 SGB-Verteilungsbericht. April 2011, *avec résumé en français.*
- 78 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2010/2011; Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften. Mai 2011. *Négociations conventionnelles et salariales 2010/2011 ; un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Mai 2011.*
- 79 Massnahmen und Instrumente zur Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Lohndiskriminierung, Mai 2011, *avec résumé en français.*
- 80 Mindestlohn – Situation und Handlungsbedarf. Bericht der SGB-Expertengruppe Mindestlohn (Kurzfassung), Juli 2011 / *Salaires minimums : situation et mesures requises – Rapport du groupe d'expert(e)s de l'USS sur les salaires minimums (version abrégée), septembre 2011.*
- 81 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2010. Oktober 2011. *Évolution des effectifs des syndicats en 2010. Octobre 2011.*
- 82 Rund um die Uhr konsumieren = Rund um die Uhr arbeiten. Februar 2012. *Consommer 24 heures sur 24, c'est travailler 24 heures sur 24. Février 2012.*
- 83 Berufliche Vorsorge I. Rendite: Ursachen, Zusammenhänge und Perspektiven. März 2012, *avec résumé en français.*
- 84 Berufliche Vorsorge II. Lebenserwartung: Eine kritische Analyse der heute verwendeten Grundlagen. März 2012, *avec résumé en français.*
- 85 Berufliche Vorsorge III. Verwaltungskosten: Bedeutendes Sparpotenzial. März 2012, *avec résumé en français.*
- 86 SGB-Verteilungsbericht. Eine Analyse der Lohn-, Einkommens- und Vermögensverteilung in der Schweiz, *avec résumé en français.* April 2012.
- 87 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2011/2012; Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften. April 2012. *Négociations conventionnelles et salariales 2011/2012 ; un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Avril 2012.*
- 88 *Conditions de travail et salaires dans l'horticulture. Août 2012.*
- 89 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2011. August 2012. *Évolution des effectifs des syndicats en 2011. Septembre 2012.*
- 90 Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung nur für eine Minderheit. Zur wirtschaftlichen Lage der Rentner und Rentnerinnen in der Schweiz. September 2012. *Seule une minorité peut maintenir son niveau de vie antérieur. La situation économique des retraités et des retraitées en Suisse. Septembre 2012.*
- 91 Unternehmensbesteuerung: Unternehmen müssen Steuern zahlen – Steuergeschenke für Firmen sind volkswirtschaftlich falsch *avec synthèse en français.* Oktober 2012
- 92 Der „liberale“ Arbeitsmarkt der Schweiz – Entzauberung eines Mythos. November 2012. *Le marché du travail « libéral » en Suisse – Une démythification. Novembre 2012.*
- 93 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2012/2013. Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften. April 2013. *Négociations conventionnelles et salariales 2012/2013. Un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Mai 2013.*
- 94 Halbierte Sozialpartnerschaft in der Schweiz. August 2013. *Le semi-partenariat social en Suisse. Août 2013.*
- 95 GAV in der Schweiz: Probleme, Handlungsbedarf, Lösungen. August 2013. *Les CCT en Suisse : problèmes, mesures requises, solutions. Août 2013*
- 96 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2012. Oktober 2013. *Évolution des effectifs des syndicats en 2012. Octobre 2013.*
- 97 Boni und wachsende Lohnschere. Oktober 2013.
- 98 Der Detailhandel. Schwache Lohnentwicklung trotz Produktivitätsschub, *avec résumé en français.* November 2013.
- 99 Kantonsfinanzen. Fragwürdige, schädliche Sparmassnahmen in den Kantonen. Eine ökonomische Analyse, Dezember 2013 *Finances cantonales. Programmes d'austérité douteux et préjudiciables dans les cantons. Une analyse économique. Décembre 2013*

Nachbestellte Einzelnummern kosten Fr. 4.- pro Ex.; Umfangreiche Nummern sind teurer, Fr. 10.- (inkl. Porto).

Chaque commande supplémentaire coûte 4 francs l'exemplaire ; pour les numéros plus volumineux, 10 francs/ex. (frais de port inclus).

Bestelltalon: Einsenden an SGB, z.H. Maria-Rosa d'Alessandris / Kathrin Kohler, Postfach, 3000 Bern 23, Fax 031 377 01 02 oder per e-mail: info@sgb.ch

Talon de commande : à envoyer à l'USS, c/o Maria-Rosa d'Alessandris, Kathrin Kohler, c.p., 3000 Berne 23 ; télécopieur 031 377 01 02 ou par e-mail : info@sgb.ch

Ich bestelle folgendes Dossier: Nr. / N° Anzahl Ex. / Nombre d'ex.

Je commande les Dossiers suivants : Nr. / N° Anzahl Ex. / Nombre d'ex.

Nr. / N° Anzahl Ex. / Nombre d'ex.

Name, Vorname / Nom, Prénom:

Strasse / Rue:

Ort / Localité: